THÈSE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

En Droit public

École doctorale Droit et Science politique

Unité de recherche Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM-EA 2038)

La fin de la fiscalité locale

Présentée par Romaric NAZON
Le 27 novembre 2023

Sous la direction d'Étienne DOUAT

Devant le jury composé de

Jean-Luc ALBERT, Professeur des universités, Université d'Aix-Marseille	Rapporteur
Jean-François CALMETTE, Maître de conférences, Université de Perpignan	Rapporteur
Étienne DOUAT, Professeur des universités, Université de Montpellier	Directeur de thèse
Laurence WEIL, Professeur des universités, Université de Montpellier	Présidente du jury

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

Remerciements

Le travail de recherche est l'apprentissage de l'autonomie et de la patience, il implique en outre la capacité à savoir remettre en cause ses certitudes, la soutenance de thèse est donc le point d'aboutissement d'une longue quête. Ceci ne peut être réalisé sans une confiance et un soutien de tous les instants tant au niveau moral que pour aider aux travaux de recherche.

Je tiens à remercier mes parents, mes frères et ma tante pour m'avoir soutenu moralement. A mes amis monsieur David BIANCHI et monsieur Jean-Baptiste FRONTZAC pour leurs conseils. Une pensée également pour madame Nicole HUMBERT, ma professeure de lycée en droit et en économie, qu'il y a bien des années en baccalauréat technologique qui m'incita à faire des études supérieures universitaires.

Je remercie également monsieur le Professeur Étienne DOUAT, mon directeur de thèse, pour m'avoir aiguillonné durant toutes mes recherches et surtout s'être montré disponible pour diriger et corriger mes travaux. J'exprime aussi ma gratitude à l'ensemble des professeurs du Centre de recherches et d'études administratives (CREAM) de l'Université de Montpellier pour l'enrichissement de mes recherches par nos échanges et à madame Sophie SEGUI pour son aide dans les démarches administratives.

Enfin, je suis reconnaissant au Conseil départemental de la Lozère de m'avoir accueilli au sein de ses services tout en me permettant de préparer sereinement la fin de ma thèse.

Sommaire

Remerciements ….....p. 3

Sommaire ….....p. 5

Table des principales abréviations ….....p. 7

Introduction ….....p. 11

Partie I : Un système fiscal local archaïque ….....p. 63

Titre 1 : La place centrale de l'État dans l'impôt local ….....p. 65

Chapitre 1 : Une construction chaotique et inachevée de la fiscalité locale ….....p. 67

Section 1. Une histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal local archaïque entre centralisation et décentralisation ….....p. 69

Section 2. Des fiscalités locales pour concourir au financement de la décentralisation ….....p. 111

Chapitre 2 : Une modification des impôts locaux sous le contrôle de l'État ….....p. 153

Section 1. Un pouvoir fiscal local dépendant du législateur national : des compétences fiscales réduites pour les collectivités territoriales ….....p. 155

Section 2. Des allègements fiscaux récurrents de l'État affectant le système fiscal local ….....p. 174

Titre 2 : Une décentralisation fiscale inaccessible pour les collectivités territoriales ….....p. 196

Chapitre 1 : Les empêchements « pratiques » à la réforme de la fiscalité directe locale ...p. 198

Section 1. Une gestion de l'impôt local qui a des implications à la fois pour l'État et pour les collectivités territoriales ….....p. 200

Section 2. Une incapacité à réformer les impôts locaux « classiques » : la suppression de la taxe d'habitation et l'accroissement de la fracture fiscale ….....p. 223

Chapitre 2 : Une autonomie fiscale des collectivités territoriales non garantie par la Constitution ….....p. 276

Section 1. La primauté étatique sous-jacente à la non-reconnaissance d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale ….....p. 278

Section 2. L'impossible reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie fiscale locale dans un débat non clos ….....p. 312

Partie II : Vers une fiscalité locale « nationalisée » qui nécessite une gouvernance en réseau .....p. 355

Titre 1 : Une transformation graduelle du système fiscal local .....p. 357

Chapitre 1 : Un financement croissant des collectivités territoriales par une fiscalité nationale partagée ….....p. 359

Section 1. Une réforme fiscale avec fiscalité transférée et partagée ….....p. 362

Section 2. La fiscalité transférée et partagée comme outil privilégié de financement de la

décentralisation ….....p. 414

Chapitre 2 : L'adaptation de la fiscalité locale à la différenciation territoriale ….....p. 454

Section 1. La restructuration des collectivités territoriales en Corse et en Alsace entre spécificités fiscales « mineures » et uniformisation fiscale « prépondérante » ….....p. 456

Section 2. Le développement des métropoles à statut dérogatoire des enjeux fiscaux présents dans l'« harmonisation » fiscale et le partage des ressources financières ….....p. 483

Titre 2 : Des interactions réduites à réinventer entre les acteurs de la fiscalité locale .....p. 519

Chapitre 1 : Un dialogue « vertical » de l'État ….....p. 521

Section 1. Une concertation sous tutelle étatique ….....p. 523

Section 2. Des sujets fiscaux directs et indirects à soumettre à la concertation entre l'État et les collectivités territoriales ….....p. 551

Chapitre 2 : Le citoyen-contribuable et la question fiscale locale ….....p. 598

Section 1. Les fonctions « limitées » du citoyen dans la gouvernance financière locale ….....p. 600

Section 2. Des outils restreints en « pratique » pour associer le citoyen à la gouvernance financière locale ….....p. 630

Conclusion générale ….....p. 659

Bibliographie ….....p. 661

Annexes ….....p. 705

Tableau des auteurs et personnalités cités importantes dans la thèse ….....p. 721

Index ….....p. 727

Table des matières ….....p. 736

Table des principales abréviations

AC	Attribution de compensation
ADF	Assemblée des départements de France
AJCT	Actualité Juridique Collectivités Territoriales (revue)
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif (revue)
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
ARF	Association des régions de France
Art.	Article
Biblio.	Bibliographie
CCEC	Commission consultative d'évaluation des charges
CCID	Commission communale des impôts directs
CDC	Commission départementale de conciliation
CDI	Commission départementale des impôts directs
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CET	Contribution économique territoriale
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CIID	Commission intercommunale des impôts directs
CFL	Comité des finances locales
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
Cit.	Citation
CNE	Conférence nationale des exécutifs
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNT	Conférence nationale des territoires
Cons.	Considérant
CRC	Chambres régionales des comptes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DDFiP	Directions départementales des Finances publiques
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des Finances publiques

DIN	Dégrèvement pour investissements nouveaux
DNT	Dialogue national des territoires
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DSC	Dotation de solidarité communautaire
EBM	Équipements et biens mobiliers
EI	Ensemble intercommunal
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FA	Fiscalité additionnelle
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
GFP	Gestion & de Finances Publiques (revue)
IFER	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
IGF	Inspection générale des finances
JORF	Journal officiel de la République française
LPFP	Lois de programmation des finances publiques
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi)
Md	Milliard
Mds	Milliards
Ms	Millions
PSR	Prélèvements sur recettes
PFIA	Potentiel financier agrégé
RDF	Régions de France
RFFP	Revue Française de Finances Publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
TPU	Taxe professionnelle unique
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TCBCE	Taxe sur la création des locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage
TCCFE	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité
TCFE	Taxe sur la consommation finale de l’électricité
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TEOMi	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

TFC	Taxe sur les friches commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
Taxe GEMAPI	Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
TH	Taxe d'habitation
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale
TICFE	Taxe intérieure sur les consommations finales d’électricité
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VLC	Valeur locative cadastrale
VT	Versement transport

Introduction

Les collectivités locales disposent de différentes ressources financières pour développer leurs politiques et pour exercer leurs compétences, celles-ci sont : l'impôt, la subvention, la redevance, l'emprunt. L'impôt sera ici la ressource financière étudiée des collectivités. Il est défini par Gaston JEZE[1] comme : *« Une prestation de valeur pécuniaire, exigée des individus d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent les payer sont membres d'une communauté politique organisée »*[2]. Cette définition originelle diffère de la définition apocryphe répandue couramment où l'impôt est *« une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques »*[3]. La définition de Gaston JEZE est remise en cause aujourd'hui par les transformations socio-économiques actuelles et l'apparition des nouvelles technologies qui déterritorialise le contribuable[4]. Les collectivités territoriales et certains de leurs groupements[5] disposent donc de ressources fiscales ; elles constituent la fiscalité locale qui est un agrégat d'impôts et taxes aux origines diverses dont le cœur est constitué par les « quatre vieilles »[6]. Cette fiscalité locale archaïque[7] régresse[8] pour une fiscalité transférée d'État, dont l'instrument principal est l'impôt partagé entre l'État et les collectivités locales[9], les ressources fiscales des entités locales sont donc sous une maîtrise *quasi* exclusive de la puissance étatique. Seul le bloc communal échappe pour partie à cette situation[10].

1.Les personnes citées pour les plus importantes dans le corps du texte ont pour chacune une biographie succincte en fin thèse dans les annexes.

2.Définition de l'impôt. JEZE G., *Cours de finances publiques*, Paris, LGDJ, 1937, Paris, p. 38.

3.Sur la définition réécrite par Georges VEDEL et sa diffusion par Maurice DUVERGER. NÉGRIN O., Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston JEZE, *in Revue du droit public (RDP)*, n°1, janvier 2008, p. 139 à 152.

4.Voir BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, 173 p.

5.« Certains de leurs groupements » : Il s'agit, ici, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

6.« Les quatre vieilles » sont à l'origine des impositions datant de la Révolution française (XVIIIe siècle) qui étaient rattachées à l'État avant d'être transférées aux collectivités territoriales puis elles furent modernisées au cours du temps. Elles se constituaient jusqu'en 2009 de : la taxe professionnelle (TP), la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Depuis 2010, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle, elle se compose de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) ; à partir de 2023 la taxe d'habitation sur les résidences principales disparaîtra.

7.Archaïsme de la fiscalité locale (ex) : Les valeurs locatives cadastrales (VLC) n'ont pas été révisées depuis 1970 pour les locaux d'habitation, les bases cadastrales des impôts fonciers sont ainsi déconnectées des valeurs de marché ; la part importante d'impôts locaux s'appuyant sur des bases foncières amène à s'interroger car, cela suppose que la fiscalité locale reste prisonnière de la pensée des physiocrates par une création de richesses qui viendrait de la terre.

8.L'autonomie fiscale locale est en déclin depuis les années 1990 impactant directement la fiscalité locale. Voir BOUVIER M., L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°135, septembre 2016, p. 91 à 101.

9.Impôts partagés (ex) : La taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) est ainsi partagée entre l'État, les départements et les régions.

10.La réforme de la fiscalité locale pour 2021 préserverait le pouvoir fiscal du bloc communal (EPCI, communes) en

La fiscalité locale demeure un des piliers des ressources des collectivités locales[11], mais il ne faut pas s'y tromper l'autonomie fiscale est un mythe. Cette autonomie fiscale peut se définir succinctement par la possibilité pour les collectivités territoriales : *« de créer des impôts, déterminer leurs bases, voter leur taux et les recouvrer »*[12]. Les collectivités ont des impôts propres et un pouvoir fiscal par ce principe. Ce mythe a été entretenu par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a consacré l'autonomie financière des collectivités territoriales comme déclinaison du principe de libre administration[13]. La réforme constitutionnelle devait freiner la recentralisation financière qui passait par le déclin de l'autonomie fiscale locale ; à partir des années 1990, des allègements fiscaux sous la forme d'exonérations et de dégrèvements ont fait disparaître des pans entiers de la fiscalité locale. L'État a compensé ses allègements en développant une politique de subvention se caractérisant par la transformation des compensations en des dotations[14]. Les ambiguïtés de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution sur la « part déterminante » et la définition des ressources propres furent levées par la loi organique du 29 juillet 2004[15]. Le « vers était dans le fruit » en insérant la fiscalité transférée étatique parmi les ressources propres. Cette illusion de l'autonomie fiscale locale est à un tournant avec la décision n°2009-599 DC du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2010. Elle affirme clairement que l'autonomie fiscale locale n'est pas garantie par la Constitution et ni par aucune autre disposition constitutionnelle[16]. L'autonomie financière se constitue donc pour Michel BOUVIER d'une autonomie fiscale limitée et d'une autonomie de gestion relative[17].

La fiscalité locale est donc émiettée et complexifiée avec une multitude de problématiques qui ne pourront jamais toutes être résolues. L'impôt local a toujours été par différentes voies la continuation de l'impôt étatique. Il suffit d'observer que les « quatre vieilles » furent à l'origine des impôts étatiques confiés aux entités locales et que la fiscalité transférée tient une place croissante

---

transférant notamment, la part départementale de TFPB aux communes.

11.Le produit de fiscalité locale perçu en 2018 pour les collectivités est de 145,4 milliards d'euros. Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018*, 24 juin 2019, p. 26.

12.Sur la définition de l'autonomie fiscale. Voir STECKEL ASSOUERE M.-C., Le partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 121, 2013, p. 63 à 81.

13.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

14.Sur le déclin de l'autonomie fiscale. Voir *supra* avec l'article de Michel BOUVIER sur « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » (p. 91 à 101).

15.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (articles 3 et 4).

16.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel. Voir considérant (cons.) 64 de la décision sur l'absence d'une autonomie fiscale locale dans la Constitution.

17.Sur la définition de l'autonomie financière et de ses composantes. Voir *supra* avec l'article de Michel BOUVIER sur « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? ».

dans les ressources fiscales des collectivités. Ceci pose la question de la pertinence de la réforme et des contours de la fiscalité locale. L'observation des réformes et des évolutions de la fiscalité locale montre que l'autonomie fiscale au minimum et l'apport de ressources fiscales en lien avec les demandes des collectivités dépendent *in fine* de l'État par le Gouvernement et le législateur national. Le système fiscal local, par l'étude historique, semble attester d'une pluralité des interventions de l'État sur celui-ci. Les réformes de la fiscalité locale répondent le plus souvent à des besoins étatiques. A titre d'exemple actuel, la suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales à partir de 2023 doit stimuler le pouvoir d'achat des contribuables assujettis et avoir une fonction de justice fiscale[18]. Enfin, à chaque réforme reviennent des problématiques récurrentes, pour n'en citer que quelques-unes, la préservation d'un pouvoir fiscal local, la révision des bases foncières par les valeurs locatives cadastrales et le maintien d'un niveau suffisant de ressources[19]. Il est à noter que lors des dernières réformes fiscales montrent deux faits importants. Premièrement celui de la spécialisation fiscale, en redonnant un souffle aux bases et en cherchant une clarification du système fiscal, et secondement celui d'un nouvel essor de la fiscalité transférée de l'État (ex : transfert de parts de TVA[20] vers les collectivités)[21]. D'ailleurs les frontières changent entre fiscalité locale « classique » avec pouvoir fiscal pour les collectivités et fiscalité transférée puisque, cette dernière qui fait partie des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales progresse[22]. Un accroissement qui réduit le pouvoir de fixer le taux des élus locaux et participe à la disparition des « quatre vieilles »[23].

Des incompréhensions sont nées quant à la fiscalité locale dans les années 1980. Une parenthèse heureuse s'est ouverte entre les années 1970 et 1980 pour la fiscalité locale avec la modernisation de

18.*« Ça fait plus de 40 ans dans notre pays qu'on dit « cet impôt est injuste, il faut en revoir les bases, la grammaire, l'architecture et à chaque fois on renonce ». Et qui est la victime de cette affaire ? Je vais vous le dire : les territoires les plus modestes et les classes moyennes. »* Citation du discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

19.La question des compensations est au centre des préoccupations des collectivités, dont l'une des priorités et de lutter contre l'effet de ciseaux, par les modifications portant sur la fiscalité locale et dans l'exercice des compétences (ex : transferts de compétences).

20.TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.

21.La réforme de la fiscalité locale prévue par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 16) dispose qu'à compter de 2021 le transfert de fractions de TVA en faveur des départements et des intercommunalités. De surcroît, depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions est remplacée par une part de cette taxe.

22.La fiscalité transférée représente au sein des recettes fiscales des collectivités 25,8 milliards d'euros en 2011 puis atteint 38,76 milliards d'euros en 2019. Consulter LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2011,* Observatoire des finances locales, juillet 2011, p. 198 et LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2019,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, p. 175.

23.L'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour tous les contribuables en 2023 (en 2020 pour 80 % des ménages). Cet article met en place pour 2021 une réforme de la fiscalité locale développant la fiscalité transférée en transférant, par exemple, une part de la taxe sur la valeur ajoutée aux conseils départementaux.

celle-ci et le développement d'un pouvoir fiscal local « délégué » ; qui est symbolisé par la loi du 10 janvier 1980[24]. Cependant, de l'amont à l'aval, l'État reste le maître de la fiscalité locale de la création jusqu'à la gestion de l'impôt des collectivités. Cette incompréhension fait qu'une part des élus locaux défendent l'autonomie fiscale tandis que l'État s'appuyant sur la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel peut l'ignorer. L'État pense, pour simplifier, la décentralisation sans autonomie fiscale alors que l'élu local ne conçoit pas une décentralisation avec une inexistence de pouvoir fiscal local. Au-delà du clivage entre les Jacobins et les Girondins, éviter la naissance de forces centrifuges et le retour à un Moyen Âge fiscal[25], l'État souhaite fortement ces dernières années garder la main plus largement sur les ressources et les dépenses des collectivités pour parvenir à maîtriser le déficit et l'endettement public. La limitation de la dépense publique est une priorité des politiques publiques. Entre 2013 et 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités ont diminué de 58,2 milliards d'euros à 47,1 milliards d'euros (un recul de 19 %)[26] ; depuis 2018 est mis en place, par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022[27], un système de contractualisation entre l'État et les 300 collectivités et groupements les plus importants. L'objectif est de parvenir sur la durée du quinquennat d'Emmanuel MACRON à une baisse de 13 milliards d'euros[28] des dépenses des collectivités, ceci par une limitation annuelle à 1,2 % quant à l'évolution des dépenses de fonctionnement pour toutes les entités locales concernées[29]. La crise sanitaire du coronavirus de 2020 qui a des répercussions socio-économiques brise cette « orthodoxie budgétaire » sur la maîtrise des dépenses publiques[30].

L'autonomie fiscale locale est avant tout un débat à objet politique[31] car, la controverse juridique

24.Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Les collectivités territoriales ont un droit encadré de fixer le taux de l'impôt local.

25.Il est entendu par Moyen Âge fiscal un système dans lequel l'autonomie fiscale locale serait forte pour les collectivités avec des différenciations sensibles entre les territoires où la mise en cohérence (encadrement) par l'État serait faible.

26.Sur la baisse des concours financiers de l'État sous le quinquennat de François HOLLANDE. Voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 25 septembre 2018, p. 69 à 88.

27.Article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

28.Sur la contractualisation entre l'État et les collectivités ainsi que l'objectif de 13 milliards d'euros. Voir PHILIPPE E. et DARMANIN G., *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, (Procédure accélérée) (Renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)*, n°234, quinzième législature, Assemblée nationale, 27 septembre 2017,p. 48 à 49.

29.Taux de limitation des dépenses de fonctionnement. A l'article 13 au paragraphe IV de la loi de programmation des finances publiques susmentionnée.

30.TONNELIER A. et PRUDHOMME C., Coronavirus : un plan à 45 milliards d'euros pour soutenir les entreprises, *in Le Monde*, 17 mars 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

31.L'autonomie fiscale locale comme objet politique se référer à AYRAULT L., L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2017, p. 25 à 30.

semble close depuis 2009 par le Conseil constitutionnel[32]. Même si subjectivement le remplacement par des dotations d'impôts locaux ou le transfert de parts d'impôts de l'État sont considérés comme des entraves à l'autonomie financière[33]. Se défaire de l'autonomie fiscale locale est une condition *sine qua non* pour imaginer la fiscalité locale de demain. Mais le pouvoir de lever l'impôt est un attribut du politique et de lisibilité pour le citoyen et le contribuable qu'il ne faut pas minorer. Il est vital donc de repenser le rôle de l'acteur politique local (de l'élu) avec un pouvoir fiscal se restreignant. La question fiscale redevient brûlante au niveau local avec de nouvelles problématiques s'ajoutant aux récurrentes (ex) : légitimité de l'impôt et question de la démocratie locale, gouvernance financière à multiples acteurs, fractures territoriales et métropolisation, adaptation aux évolutions socio-économiques (ex : protection de l'environnement).

Ainsi en guise de préambule aux développements qui vont suivre, il est nécessaire de voir, que la « réforme »[34] de la fiscalité locale (section 1) est un sujet cyclique dont le thème central reste le pouvoir fiscal local : il demeure une exception en Europe (section 2). Le système fiscal local s'oriente vers une fin de la fiscalité locale « classique »[35] et l'émergence d'une nouvelle fortement nationalisée (ex : une part forte de la fiscalité transférée) mais qui garderait des « insuffisances »[36] devant faire face à plusieurs défis (ex : les fractures territoriales). Au terme de cette introduction seront annoncés la problématique et le plan de cette étude (section 3).

32.Voir *supra* sur l'absence d'autonomie fiscale des collectivités dans la Constitution avec la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel.
33.Consulter sur les entraves à l'autonomie financière OLIVA E., « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 61 à 64.
34.Le système fiscal local par la multiplication des réformes l'affectant montre son instabilité pour différentes raisons et principalement à cause des besoins de l'État. La fiscalité locale est la variable d'ajustement des choix politiques étatiques (ex : la suppression de la TP en 2010 est faite pour améliorer la compétitivité économique des entreprises).
35.La disparition notamment, des « quatre vieilles » et leurs transformations.
36.Pour les insuffisances de la nouvelle fiscalité locale (ex) : Un pouvoir fiscal local résiduel qui se caractériserait par l'essor de la fiscalité transférée.

Section 1 : L'impossible réforme de la fiscalité locale

La réforme de la fiscalité locale est un but qui semble inatteignable. Les mêmes débats et controverses persistent (A) tandis que les recettes fiscales des collectivités locales ont des sources diverses (B).

A – Des débats et des controverses récurrentes

L'usage de l'expression « réforme de la fiscalité locale » est impropre, il vaudrait mieux utiliser les mots d'« adaptation » et d'« effacement » de cette fiscalité par une succession, pour utiliser un terme plus direct, de « réformettes »[37] . La réforme radicale est rare dans le domaine de la fiscalité locale[38]. Les « quatre vieilles » ont été vidées de leur substance et pour certaines remplacées par des : compensations transformées en dotations, parts de fiscalité transférée par l'État, créations de nouveaux impôts comme la CET remplaçant la TP dans le bloc communal[39]. Une situation qui fait disparaître la fiscalité locale « classique », en particulier les « quatre vieilles », pour de nouveaux impôts et par de la fiscalité transférée. Ils sont assimilables en partie pour la première catégorie[40] et pour la seconde[41] à des dotations où les collectivités locales ont peu d'influence quant à l'évolution du produit de l'imposition[42]. La réforme de la fiscalité locale n'est jamais globale mais sélective, hormis avec l'ordonnance du 7 janvier 1959 et ses conséquences[43]. Cette dimension est liée à la culture jacobine de l'État qui peut se signaler par la difficulté à élaborer une fiscalité locale entre le XIXe siècle et le XXe siècle ; elle se construit en récupérant une fiscalité étatique inadaptée à une société industrielle. Il faut attendre, par exemple, la création de l'impôt sur le revenu en 1914 pour que la contribution des patentes et la contribution mobilière comme impôts d'État soient transférées aux collectivités territoriales[44]. Une complexité des relations de l'État avec les collectivités qui se

37.ORSONI G., Brèves remarques, notamment méthodologiques sur la réforme de la fiscalité locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°100, novembre 2007, p. 29 à 38.

38.Voir la contribution de LEROY M., « Réflexion sur le blocage de la réforme de la fiscalité locale », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, p. 21 à 45.

39.Remplacement de la TP par la CET par la loi de finances pour 2010 (loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009). La CET se constitue pour rappel de la CVAE et de la CFE.

40.Nouveaux impôts créés. Première catégorie (ex) : Le taux de la CVAE est fixée par le législateur.

41.Fiscalité transférée. Seconde catégorie (ex) : La fraction départementale de TICPE (ancienne TIPP) n'est pas modulable par les conseils départementaux. La TIPP était la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

42.Ex : Une faculté qui s'amoindrit dans le pouvoir de vote sur les taux des collectivités.

43.Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de certains organismes ou établissements publics (première grande étape de la réforme de la fiscalité locale). Elle sera suivie d'une modernisation concrète (pour l'époque) par les transformations des années 1970 et la loi du 10 janvier 1980 (loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale). Cette loi donne une certaine liberté sur le vote des taux des « quatre vieilles ».

44.Le même procédé apparaît pour les taxes foncières. La loi du 8 août 1890 partage la contribution foncière en deux nouvelles taxes : la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties. Ces deux taxes qui étaient des impôts d'État deviennent des recettes fiscales des collectivités locales en 1948. L'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 entame le processus de transformation des contributions en trois impôts locaux : la TH, la

retrouve dans les entraves aux compromis entre ces acteurs antagonistes qui appartiennent à un système financier commun[45]. Sans remonter dans le passé, en restant au cœur de l'actualité récente, la décision d'exonérer 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales progressivement à partir de 2018[46], s'est faite sans consultation préalable et en réveillant les craintes des élus locaux en raison d'une perte d'autonomie fiscale[47]. Ces décisions étatiques de réformer la fiscalité locale sont poussées par la volonté d'abandonner des recettes fiscales peu rentables ou (et) obsolètes mais aussi d'améliorer la situation socio-économique [48]. Ainsi, l'État, tant par sa méthode et les raisons qui le poussent à réformer la fiscalité locale conserve une culture jacobine, à savoir centralisatrice et pyramidale.

L'évolution de la fiscalité locale est une juxtaposition de réformes « minimes » et de réformes avortées. Une situation dans laquelle la fiscalité transférée est « tirée vers le haut » puisque, la définition des ressources propres intègre ces impositions partagées avec l'État par la loi organique du 29 juillet 2004[49]. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 n'ont pas stoppé et atténué les vices affectant la fiscalité locale[50] ; la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 (n°2009-599 DC) juge de l'inexistence dans la Constitution,

---

TFPB et la TFPNB. Sur l'histoire du système fiscal local se référer à la partie I du titre 1 dans le chapitre 1 de cette thèse.

45.L'État et les collectivités territoriales sont souvent en opposition, pour exemple, sur le principe d'autonomie fiscale locale et sur les dispositifs de compensation (ex : les collectivités sont vigilantes sur les compensations et leurs évolutions pour des pertes de recettes fiscales locales). Ils appartiennent pourtant à un système financier commun où les relations entre les collectivités et l'État sont resserrées (ex : fiscalité transférée). Ce système financier commun associe : État, sécurité sociale, collectivités locales.

46.Article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

47.Une méthode qui impose une décision aux élus locaux sans consultation préalable, de façon pyramidale, l'exonération de 80 % des redevables de la TH est un engagement électoral en 2017. Voir cet engagement électoral du président de la République élu, Emmanuel MACRON, à la p. 29 (pour la TH) de son programme (lien Internet [consulté le 14 janvier 2020] : https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/En Marche !, Emmanuel Macron président. Programme, élection présidentielle du 23 avril et 7 mai 2017, 17 p.). Aller aussi pour cette proposition d'allègement fiscal et sur la volonté du président de la République (Emmanuel MACRON) de supprimer la TH dans BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 17. Sur les craintes des élus locaux quant à la perte d'autonomie fiscale avec la réforme de la TH ; voir aussi sur la taxe d'habitation et sa réforme dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 39 à 42.

48.Ex : La suppression de la vignette automobile et celle de la TP vont dans ce sens. Dans DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, 510 p. La suppression de la part salaire de la TP devait favoriser la politique de l'emploi (loi de finances pour 1999) ; voir p. 36 à 92. La fin de la vignette a un objectif de justice sociale (loi de finances pour 2001) ; voir p. 116 à 118.

49.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative l'autonomie financière des collectivités territoriales (article 3).

50.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. La réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 devaient freiner la recentralisation financière dont l'une des caractéristiques est déclin du pouvoir fiscal des collectivités locales. Voir CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21.

article 72-2 et autres dispositions constitutionnelles, d'une garantie d'autonomie fiscale[51], la jurisprudence ouvre la porte à un déclin continu du pouvoir fiscal local. Cependant, cette autonomie fiscale locale, ce pouvoir fiscal, s'insère toujours dans les débats et controverses de chaque réforme de la fiscalité locale.

L'autonomie fiscale locale est une récurrence, elle est à l'origine de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui avait pour objet d'entraver le déclin du pouvoir fiscal local. Elle est au centre du débat lors de la suppression de la TP en 2010 et avec celle de la TH de l'exonération de 80 % des redevables puis de la décision de supprimer cette taxe[52]. Cette bataille pour la préservation d'un pouvoir fiscal local se déroule sur différents terrains dans le débat entre Sachants et au Conseil constitutionnel[53] ; Michel BOUVIER s'est prononcé ainsi pour l'inscription dans la Constitution d'un principe d'autonomie fiscale locale. Même après la décision du 29 décembre 2009 (n°2009-599 DC) le débat reste ouvert. Il semble pourtant que les collectivités locales parviennent à faire le deuil d'un pouvoir fiscal qui deviendrait résiduel pour celles-ci[54]. Tout ceci s'inscrit dans une période de reflux de la fiscalité locale à partir de 1990 après une période d'expansion de celle-ci par sa modernisation entre 1959 et 1990. La fiscalité locale, comme l'explique Marie-Christine ESCLASSAN, subit un démantèlement continu qui se caractérise par la spécialisation fiscale et le déclin du pouvoir fiscal local[55]. Les réformes de la fiscalité locale par les lois de finances pour 2010 et 2020[56] accélèrent les deux phénomènes explicités[57].

L'autonomie fiscale est donc une récurrence au même titre que d'autres sujets répétitifs ce qui prouve que la réforme globale de la fiscalité locale est en quelque sorte impossible car, elle porte une ambition « idéalisée » inatteignable[58] ; à l'exception de la disparition des « quatre vieilles » qui

51.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 (cons. 64).

52.Le Conseil constitutionnel, suite à la suppression de la TP, a dû se prononcer sur la garantie ou non dans la Constitution de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Voir *supra* pour la TH avec l'avis de 2018 du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS sur la fiscalité locale de la p. 39 à 42.

53.Ex : Entretien de Michel BOUVIER qui est favorable à l'inscription dans la Constitution d'un principe d'autonomie fiscale tandis que Xavier CABANNES met en exergue la difficulté de mettre en avant un tel principe à la vue des évolutions et des constats vis-à-vis du principe de libre administration.Voir article dans la même page de Xavier CABANNES puis NÉAU C., « Il faut un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités », *in la Gazette des communes,* 7 novembre 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

54.Voir plus haut dans le rapport du CESE (avis) de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 à la p. 20.

55.Consulter ESCLASSAN M.-C., 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques* (RFFP), n°119, septembre 2012, p. 125 à 132.

56.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

57.Spécialisation fiscale et déclin du pouvoir fiscal local, par exemple, les impôts fonciers se concentrent dans le bloc communal.

58.Ex : Concilier autonomie fiscale avec le partage d'impôts aux bases dynamiques est impossible ; la plupart des impôts aux bases dynamiques sont partagés entre l'État et les collectivités locales.

est l'occasion d'« adaptation »[59]. Il est inutile de faire une liste complète de toutes les récurrences néanmoins des grands domaines apparaissent. Il s'agit, entre autres, de celui des bases des impositions, du cas de la nationalisation de l'impôt local, des sujets des dispositifs de compensation[60] et des relations entre les acteurs[61]. En parallèle à classer parmi les récurrences, ces débats répétitifs, il y a la spécialisation fiscale, la justice fiscale donc de la légitimité de l'impôt[62] et la solidarité entre collectivités *via* la péréquation horizontale[63]. Ces récurrences montrent que la réforme de la fiscalité locale est à la fois, d'un côté, un enjeu politique, de l'autre, d'« équilibres » nationaux et locaux[64].

La lenteur et le recul de la réforme des valeurs locatives cadastrales[65] tout comme les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales au travers de la compensation des allègements fiscaux démontrent le caractère vain d'une réforme globale et « idéale » de la fiscalité locale (ex : une fiscalité pour les collectivités avec un pouvoir fiscal développé et distinct de l'État sans intervention constante de ce dernier).

Les VLC servent à évaluer les bases foncières des impôts locaux qui ne concerneront désormais que le bloc communal[66]. Si la révision des VLC pour les locaux professionnels a pu aboutir celle pour les locaux à usage d'habitation reste à l'état d'expérimentation étant renvoyée à une date lointaine par l'actuelle réforme de la fiscalité locale. Un report à 2026 de l'application de la révision des VLC sur les locaux d'habitation est prévu[67]. Les récurrences quant à la révision des VLC montrent qu'il s'agit d'un sujet sensible en raison du transfert de charges entre contribuables que constituerait une révision. Pourtant, différentes lois prévoyaient des mécanismes de mise à jour des bases telles que la loi du 18 juillet 1974 et celle du 10 janvier 1980[68]. Les dispositifs n'ont été que

59.L'adaptation graduelle caractérise les évolutions de la fiscalité locale. Voir *supra*, *La décentralisation fiscale : jusqu'où ?* avec Marc LEROY sur « Réflexion sur le blocage de la réforme de la fiscalité locale » p. 21 à 45.
60.Ex : Niveau de ressources suffisant.
61.Ex : État et collectivités.
62.La légitimité de l'impôt est mise en avant avec le mouvement des gilets jaunes de 2018 qui démarra à la suite de la volonté du Gouvernement d'augmenter la TICPE. Consulter FEERTCHACK A., «Gilets jaunes» : la montée en puissance d'un mouvement porté par la colère, *in Le Figaro,* 3 décembre 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
63.Sur l'importance de la péréquation horizontale. DOUAT E., La péréquation dans les finances locales, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274.
64.La réforme de la fiscalité locale est un enjeu politique avec la décentralisation fiscale et des moyens financiers « alloués » pour que les collectivités puissent exercer leurs compétences et « d'équilibres », par exemple, par la recherche d'un panier fiscal diversifié pour chaque catégorie de collectivités territoriales.
65.VLC : Valeurs locatives cadastrales.
66.La réforme de la fiscalité locale par la loi de finances pour 2020 prévoit de transférer la part départementale de TFPB aux communes. Conséquence : Les impôts aux bases foncières seront détenues par les collectivités du bloc communal.
67.Article 146 de la loi de finances pour 2020 qui repousse la mise en œuvre de la révision des VLC sur les locaux d'habitation à 2026.
68.Sur les VLC consulter, Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2016, p. 116 à 129.

partiellement mis en œuvre créant sur le long terme une situation d'obsolescence des bases et d'iniquité entre les contribuables. Les VLC sont archaïques et *« ne tiennent donc que très imparfaitement des évolutions considérables, ces dernières décennies, du marché locatif immobilier* »[69]. Les catégories et les méthodes de classement, pour exemple, des locaux d'habitation datent des années 1970 ; ceci empêche une prise en compte modernisée et équitable des logements. L'archaïsme des impôts fonciers locaux est renforcé par la déconnexion des bases avec la non-révision générale des VLC. Cet empêchement est avant tout politique comme le prouve le refus d'appliquer la loi du 30 juillet 1990 par l'État à cause du transfert de charges trop important qu'il en résulterait entre les contribuables[70]. Ce sujet de la révision des VLC demeure sensible puisque, la décision d'exonérer 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales et celle de supprimer cette taxe se rattachent à l'idée d'éviter une révision des VLC car, « *politiquement risquée »*[71]. Une méthode « gagnante » apparaît celle de l'expérimentation et de la concertation avant la généralisation. Lors de la réforme des VLC des locaux professionnels, c'est cette méthode qui a été utilisée ; la loi de finances rectificative pour 2010 met en place une expérimentation cependant, le sujet est « brûlant » car, la date de la généralisation a été reportée à plusieurs reprises avant d'être fixée à 2017. Une réforme qui sur le terrain s'est appuyée sur des commissions préexistantes ou créées à cet effet pour associer l'élu local et le citoyen; la révision des VLC pour les locaux professionnels a tout de même des effets pénalisants[72]. Quant aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (115,67 milliards d'euros pour 2020)[73], ils servent en partie à compenser la disparition de pans entiers de la fiscalité locale par rapport aux politiques fiscales étatiques. Les concours de l'État, les dégrèvements et subventions spécifiques ainsi que la fiscalité transférée forment les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ces transferts financiers participent à la neutralisation et au déclin de l'autonomie fiscale qui sont dénoncées par

69.Voir *supra* pour la citation à la p. 118.

70.Loi n°90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux. Sur l'absence de mise en œuvre de cette réforme, voir Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 461.

71.Citation du discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France.

72.Ex : Un risque d'alourdissement de la fiscalité des artisans, petits commerçants et galeries marchandes dans les petites et moyennes communes par la révision des VLC des locaux professionnels. Consulter CHEMINADE P., Révision des valeurs locatives : quel impact sur les centre-villes ?, *in la Gazette des communes*, 26 janvier 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

73.République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, p. 5.

des élus locaux[74] et à vider de leurs substances les bases des impôts des collectivités[75]. Ces outils de compensation pour des pertes de recettes fiscales ne sont pas exempts de critiques ; hormis les dégrèvements dont les coûts sont pris en charge complètement par l'État « *en versant aux collectivités l'écart entre le produit émis et le produit perçu »*[76]. Les compensations d'exonérations législatives d'impôts locaux sont quant à elles très critiquées car, elles sont basées sur des taux figés à la date de l'exonération, ensuite, autre critique, elles intègrent directement les concours financiers comme les dotations de compensations d'exonérations, elles peuvent être donc minorées par l'État[77]. La compensation par l'État est donc partielle. Michel BOUVIER note que ces compensations dégrèvements et exonérations se transforment sous l'impulsion à terme de l'État en des dotations d'où la présence des dotations de compensations d'exonérations[78]. La fiscalité transférée[79] est assimilable à de quasi-dotations le législateur décidant des conditions du partage d'un impôt d'État, l'une des critiques pertinentes, mise à part la perte de pouvoir fiscal des collectivités et celle d'avoir des produits fiscaux variables dont les bases dépendent d'aléas socio-économiques à la baisse ou à la hausse (ex : DMTO[80] lors de la crise de 2008)[81]. Le débat sur les outils de compensation concerne l'autonomie fiscale tout comme le niveau des ressources et leur capacité à évoluer pour contrer l'effet de ciseaux (une progression plus rapide des charges par rapport aux produits).

La réforme fiscale par la loi de finances pour 2020[82] qui entérine la fin de la TH sur les résidences principales tente de résoudre les problématiques récurrentes de la fiscalité locale[83]. Cette réforme, qui entre en application en 2021, s'axe autour de la spécialisation fiscale, avec le transfert de la part de TFPB départementale aux communes, et par l'extension du périmètre de la fiscalité transférée en donnant des fractions de TVA aux départements et aux EPCI à fiscalité propre. Une réforme qui

74.Philippe LAURENT (maire de Sceaux) : *« Elle nous ferait perdre notre pouvoir de fixer les taux de la taxe d'habitation, dont on nous promet qu'elle sera intégralement compensée par l'Etat. Mais on sait bien ce qu'il en sera dans cinq ans. Le plus important dans un impôt, c'est sa dynamique en lien avec l'évolution de l'activité locale : en continuant à fixer les taux, on pourrait maintenir nos ressources voire les augmenter un peu en fonction des besoins. Mais là, impossible, on coupe le lien entre le citoyen et les élus locaux ».* Consulter ALIX C., Philippe LAURENT : « En supprimant la taxe d'habitation, on coupe le lien entre le citoyen et les élus »*, in Libération,* 16 juillet 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

75.Voir article *supra de* Michel BOUVIER sur « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » (p. 91 à 101). Citation dans cet article : *« les évolutions du système fiscal local français, notamment la démultiplication des allègements et des compensations qui ont progressivement abouti à faire disparaître par « effet termites » des pans entiers de la fiscalité locale et par conséquent du pouvoir fiscal local. »*

76.Extrait du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2016 (voir supra à la p. 129).

77.*Ibid.* sur les compensations de la p. 129 à 138 (en particulier sur les compensations d'exonérations législatives).

78.Michel BOUVIER (*supra*) : « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » (p. 91 à 101).

79.La fraction de TICPE des départements, par exemple, n'est pas modulable par ces derniers.

80.DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.

81.Crise de 2008 et évolution des DMTO (conjoncture économique) aller dans Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 128 à 129.

82.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

83.La réforme mentionnée, touchant à la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, sera longuement développée dans cette thèse (voir en particulier sur le sujet le titre 2 de la partie I et le titre 1 de la partie II).

poursuit les phénomènes de nationalisation de l'impôt local et de recentralisation financière ; elle continue aussi le mouvement de développement d'une péréquation horizontale par la création d'un coefficient correcteur. Ce dispositif doit permettre de compenser les communes « perdantes » après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le transfert de la part départementale de TFPB à partir de la situation de 2020. Il faut rappeler qu'une impulsion forte en matière de péréquation horizontale a eu lieu lors de la loi de finances pour 2010 et que cette forme de péréquation apparaît dès les années 1970[84]. La réforme de la fiscalité locale consécutive à la disparition programmée de la TH est une « concentration » et une « synthèse » des grandes orientations depuis la période de repli du système fiscal local (1990). L'enseignement de ces évolutions de la fiscalité locale sur le temps long est que le contribuable national remplace le contribuable local par les compensations, les dotations et la fiscalité transférée (en particulier pour les allègements fiscaux et les transferts de compétences).

Philippe BONNECARRERE[85] suggère que les collectivités doivent rechercher en priorité désormais d'avoir des ressources stables et dynamiques ; l'autonomie fiscale locale devenant un souci second. Dans ce schéma les impôts partagés avec l'État sont une solution permettant la spécialisation fiscale[86]. Les ressources fiscales des collectivités se décrivent par une grande hétérogénéité.

B – Des recettes fiscales qui se divisent en diverses catégories et classifications

Il serait « présomptueux » d'établir une classification « ferme » des ressources fiscales des collectivités locales (150 milliards d'euros en 2018)[87]. Certains impôts et taxes sont classés dans plusieurs catégories ; une porosité existe entre les catégories de différents classements. Une hétérogénéité et une complexité qui proviennent des transformations successives des ressources fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements. Un classement juridique à présenter est celui en trois catégories de la Direction générale des collectivités locales[88]: fiscalité directe locale des « ménages », fiscalité directe locale à caractère économique, les autres impositions

84.Création dès 1975 des Fonds départementaux de péréquation de la TP.
85.Extrait de son audition dans le rapport (avis) du CESE de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 à la p. 38 (voir plus haut biblio.).
86.En assurant une lisibilité pour le contribuable et une adéquation par la nature entre les compétences exercées par la collectivité et ses ressources fiscales.
87.Pour La Banque Postale : *« (Elles) représentent désormais, avec 150 milliards d'euros, les deux tiers des recettes de fonctionnement et 63 % des recettes globales des collectivités. »* La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 7.
88.Données de 2016 sur la fiscalité locale et Classement de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Consulter le rapport *supra* de Dominique BUR et d'Alain RICHARD sur le « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » de la p. 25 à 28.

locales[89].

Historiquement la fiscalité directe regroupe essentiellement les « quatre vieilles »[90] qui ces dernières années connaissent une forte recomposition ; ainsi la TP a été remplacée en 2010 par la CET et la TH sur les résidences principales va disparaître en 2023. Des impôts locaux qui ont une base foncière et dont les origines remontent à la Révolution française (1789)[91]. L'archaïsme de ces impositions est une critique régulière[92]. En 2018[93], la fiscalité directe locale des « ménages » (TFPB, TH, TFPNB) s'établit à 57,4 milliards d'euros avec la répartition suivante : TFPB à (33,6 Mds[94] euros), TH à (22,7 Mds euros), TFPNB à (1 Md euros). La fiscalité directe locale à caractère économique (CET, IFER, TASCOM)[95] représente 27,9 milliards d'euros ; elle se décline ainsi : CET par la CVAE 17,7 (Mds euros) et la CFE (7,9 Mds euros), les IFER (1,5 Md euros), la TASCOM (774 Ms euros). La TASCOM est classée, ici, pour des raisons pratiques suivant le classement de l'Observatoire des finances locales, elle fait partie en réalité de la fiscalité transférée.

La catégorie des « autres impositions locales » comprend : la fiscalité transférée de l'État, la fiscalité indirecte locale, des taxes communales et intercommunales. Elle regroupe 50,3 milliards d'euros en 2016[96] . Dans la fiscalité transférée (2018) se trouve : les DMTO (14,7 Mds euros), la TICPE (11,74 Mds euros), la TSCA[97] (7,2 Mds euros), la TVA (4,1 Mds euros), la taxe sur les certificats d'immatriculation (2,3 Mds d'euros). La TASCOM fait partie pour rappel de la fiscalité

89.Voir en fin de thèse dans les annexes : Un tableau synthétique des ressources fiscales pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

90.La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est classée dans la fiscalité directe dans BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 12e édition, 2013, p. 771. Dans *infra* avec le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (2019) la TEOM est enregistrée dans la fiscalité indirecte p. 48.

91.Sur l'histoire de la fiscalité locale aller dans la partie I au titre 1 de la présente thèse.

92.Sur l'archaïsme du système fiscal local par son évolution historique. Voir, TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 73 à 108.

93.Sur les données en 2018 quant à la fiscalité locale. Voir LAIGNEL A. et GUENÉ C, *Les finances des collectivités locales en 2019,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, p. 161 à 174.

94. Mds : Milliards ; Md : Milliard ; Ms : Millions.

95.La CET pour rappel se constitue de la CVAE dont le taux est fixé par le législateur, elle touche aux chiffres d'affaires et à la valeur ajoutée de chaque entreprise, la CFE est impôt foncier dont le taux est modulé par les communes et leurs groupements.

Les impositions forfaitaires sur les réseaux (IFER) se forment de neuf composantes dont les tarifs sont fixés par le législateur.

La TASCOM est la taxe sur les surfaces commerciales. Elle est classée dans la fiscalité transférée mais, dans les impôts économiques dans le classement de l'Observatoire des finances locales pour des raisons pratiques. Voir rapport *supra* de l'Observatoire des finances locales p. 165 et se référer au jaune budgétaire du projet de loi de finances pour 2020 relatif aux « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » à la p. 30. Jaune budgétaire : République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, 157 p.

96.Sur les données fiscales de 2016 et la diversité des ressources fiscales des collectivités locales. Renvoi au « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » de la p. 25 à 28.

97.Taxe spéciale sur les conventions d'assurances.

transférée (774 Ms)[98]. Des frais de gestion prélevés par l'État pour la gestion de la fiscalité locale sont dans cette fiscalité transférée depuis 2010[99] au profit des collectivités[100].

Il existe de nombreux autres impôts et taxes aux revenus hétérogènes dans la fiscalité locale comme (2018) le versement transport (4,3 Mds euros), la TEOM[101] (6,9 Mds euros) et la TCFE[102] (2,3 Mds euros)[103].

Les impositions des collectivités locales forment donc un ensemble hétéroclite où la fiscalité directe locale, hormis pour les départements et les régions, a une part majoritaire[104]. La fiscalité locale « classique »[105] doit faire face à la progression de la fiscalité transférée qui devient un outil central de la compensation[106].

D'autres classements juridiques des ressources fiscales des collectivités locales sont recensés comme la distinction fiscalité directe et fiscalité indirecte[107] ou entre fiscalité directe, fiscalité indirecte et fiscalité transférée[108]. Une *« lecture économique »*[109], par type de contribuable, s'applique avec la fiscalité des entreprises et celle des ménages. Une lecture écologique par une classification environnementale peut être faite. Les impositions peuvent être classées selon leur finalité écologique[110]. Des lectures juridiques et une lecture économique qui sont les reflets de l'impossibilité d'avoir une classification « unique » et une description simple du système fiscal local. Les entreprises sont redevables de la TFPB qui n'entre pas dans la fiscalité directe locale à caractère économique mais qui est dans la fiscalité directe locale des « ménages ». Autre exemple, la TICPE,

98.Voir le rapport de l'Observatoire des finances locales de 2019 *(supra)* à la p. 165 avec les données de 2018.
99.Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Il réduit les frais de gestion perçus par l'État sur la fiscalité directe locale.
100.Voir *supra* dans le jaune budgétaire de la p. 30 à 31.
101.TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
102.TCFE : Taxe locale sur la consommation finale d'énergie.
103.Rappel pour les données sur les produits fiscaux de 2018 dans le rapport de l'Observatoire des finances locales de 2019 de la p. 161 à174. Sur une présentation plus détaillée de la fiscalité locale consulter le chapitre 1 du titre 1 de la partie I de cette thèse.
104.Voir la répartition des impositions et du produit fiscal dans le rapport *supra* de 2019 de l'Observatoire des finances et de la gestion des finances publiques locales à la p. 161 et à la p. 165.
105.Ex : La disparition des « quatre vieilles ».
106.Ex : La place prépondérante de la fiscalité transférée dans la compensation des transferts de compétences. Consulter la contribution de ALBERT J.-L., « Les compensations de transfert de compétences », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 215 à 235.
107.Sur la distinction entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. BIN F., « Impôts directs locaux », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p.552.
108.Voir *supra* (début de l'introduction). A la lecture du rapport de la Cour des comptes de 2019 sur les finances publiques locales (fascicule 1). Trois catégories d'impôts sont présentées dans celui-ci : la fiscalité directe, la fiscalité indirecte, la fiscalité transférée (avec des porosités entre les catégories).
109.Sur la lecture économique. Renvoi au « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » de la p. 28 à 29.
110.Classement des impositions selon une finalité écologique. Consulter le rapport (avis) du CESE de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 à la p. 17 (voir section 1 au A pour biblio. complète).

la TVA et les DMTO peuvent se classer à la fois dans la fiscalité transférée et dans la fiscalité indirecte[111]. Fabrice BIN dans une contribution admet que le partage entre impôts directs et indirects est galvaudé mais, il a encore des conséquences juridiques sur le contentieux fiscal pour des raisons historiques[112]. Le système fiscal local est illisible car, ces évolutions le rendent abscons. Le remplacement du contribuable local par le contribuable national dans les ressources fiscales des collectivités et le partage d'une même imposition entre plusieurs catégories de collectivités sont des caractéristiques de cette complexité grandissante. L'éventail des impositions qui se départage est développé dans diverses catégories « brouillonnes » et « poreuses » par un maquis de taxes et d'impôts hétérogènes[113].

Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales est un pouvoir sous « tutelle » de l'État, c'est un pouvoir délégué par le législateur, qui s'inscrit dans un cadre européen de non-protection de l'autonomie fiscale et de place accrue à la fiscalité transférée. La nature du pouvoir fiscal des collectivités territoriales et de leurs groupements est au centre du débat sur l'autonomie fiscale locale qui se place dans l'autonomie financière.

Section 2 : L'autonomie fiscale « sous tutelle »

L'État en France délègue un pouvoir fiscal contraint dans une pluralité des pensées quant à l'autonomie fiscale (A). Cette situation n'est pas une exception en comparaison du cas de l'Italie et dans celui de l'Allemagne ; la Charte européenne de l'autonomie locale montre la faiblesse de protection de l'autonomie fiscale au niveau européen.

A – Un pouvoir fiscal local délégué et contraint

La libre administration des collectivités territoriales, qui s'entend comme la faculté pour celles-ci de s'administrer librement au travers des conseils élus, a comme principe connexe l'autonomie financière locale. Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales peut être défini *« comme un principe juridique de valeur constitutionnelle conférent aux collectivités territoriales*

111.Ex : Les DMTO. Ils sont classés dans la fiscalité transférée dans le rapport sur les finances publiques locales de 2019 (fascicule 1), p. 26, tandis qu'ils intègrent la fiscalité indirecte, dans *supra «* Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » de 2018 (Dominique BUR et Alain RICHARD), p. 28.

112.Conséquences sur le dualisme juridictionnel par la distinction entre fiscalité directe et fiscalité indirecte. *« Le contentieux de la fiscalité indirecte locale relève des juridictions judiciaires »* (lois des 7 et 11 septembre 1790) *; « le juge administratif restant compétent pour apprécier la légalité des délibérations locales relatives à ces prélèvements ».* Regarder Gilbert ORSONI : « Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique » (2e édition) à la p. 552 (voir contribution de Fabrice BIN sur les « Impôts directs locaux »). Sur ce dualisme juridictionnel concernant l'impôt local consulter aussi Conseil d'État, *Le juge administratif et l'impôt*, Études & publications / Dossier thématique, 23 janvier 2019, 24 p. ((lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).). La fiscalité directe (p. 5 de l'étude) dépend des juridictions administratives et la fiscalité indirecte des juridictions judiciaires (p. 4 de l'étude).

113.Ex : Des taxes liées aux véhicules, fiscalité de l'urbanisme, impôts et taxes liés aux activités de service.

certaines prérogatives financières leur permettant de choisir librement les dépenses et les recettes leur permettant d'exercer une action politique et économique dans la limite de leur domaine spatial de compétence et sous le contrôle de l'État »[114]. Il s'agit donc d'un concept multidimensionnel ayant des implications dans le domaine : politique, économique, juridique[115]. Politique car, c'est l'enjeu de la séparation des pouvoirs entre le local et le national. Économique, la fiscalité locale est un instrument de compétition entre les collectivités territoriales et elles ont un poids non négligeable dans les investissements publics. Juridique, l'autonomie financière est hétéronome, la Constitution et les lois délimitent ce principe pour éviter une pluralité et une désunion juridique[116]. Un Moyen Âge juridique qui menacerait l'unité nationale, l'État, en accordant un trop grand pouvoir aux collectivités pourrait accroître les disparités entre les territoires et développer des différenciations juridiques. Dans le contenu de l'autonomie financière se retrouve associé : autonomie budgétaire, autonomie de gestion, autonomie fiscale. L'autonomie budgétaire, c'est la capacité d'affecter et d'ajuster les recettes aux dépenses, alors que l'autonomie de gestion dans sa définition restrictive[117] assure notamment, pour exemple, la liberté de recours à des crédits et celle de gérer leur trésorerie. Quant à l'autonomie fiscale, d'une part, la loi organique du 29 juillet 2004, intègre les impôts partagés avec l'État (fiscalité transférée) parmi les ressources propres des collectivités, d'autre part, la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 souligne que l'autonomie fiscale locale n'est pas garantie par l'article 72-2 de la Constitution et par toute autre disposition constitutionnelle[118]. L'autonomie financière des collectivités territoriales françaises est affirmée à l'alinéa 3[119] de l'article 72-2 de la Constitution par la création d'un ratio de ressources propres, lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003[120] . Selon ce ratio, les ressources fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent constituer pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources[121]. Cette réforme était attendue

114.Définition de l'autonomie financière par OLIVA E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 110.

115.*Ibid.* dans la contribution d'Éric OLIVA de la p. 93 à la p. 101 sur la dimension juridique, politique et économique de l'autonomie financière.

116.*Ibid.* dans la contribution d'Éric OLIVA de la p. 102 à la p. 104 sur autonomie et hétéronomie.

117.Dans certaines présentations l'autonomie budgétaire est englobée dans l'autonomie de gestion. Voir Michel BOUVIER (début de l'introduction) : « L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ? » (p. 91 à 101).

118.Dont par extension la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel (cons. 64).

119.Alinéa 3 de l'article 72-2 : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »*

120.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

121.Il ne faut pas être inférieur pour chaque catégorie de collectivités territoriales aux seuils de 2003 : bloc communal 60,8 %, départements 58,6 %, régions 41,7 %. Les ratios de ressources propres constatés en 2017 sont les suivants : bloc communal 71,4 %, départements 73,9 %, régions 67,4 %. Source : Rapport *supra* de *l'*Observatoire des finances et

comme un moyen de stabiliser la définition de l'autonomie financière[122], « la graver dans le marbre », et de ce fait préserver le pouvoir fiscal local et la fiscalité locale « classique ». ; or, la loi organique du 29 juillet 2004 tout comme la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 menacent le pouvoir fiscal local. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 garantit seulement que la loi peut autoriser les collectivités territoriales à déterminer l'assiette et le taux de certaines impositions et que les impositions ainsi que les autres ressources propres de ces collectivités doivent former, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources[123].

L'autonomie fiscale, qui a déjà été définie au début de cette introduction, n'a donc aucun fondement constitutionnel. Les collectivités ne peuvent pas, pour exemple, sans l'autorisation de l'État (de la loi) créer des impôts et des exonérations. Elles semblent posséder qu'un pouvoir fiscal délégué et contraint par la puissance étatique au travers du législateur[124] (loi organique du 29 juillet 2004, articles 34 et 72-2 de la Constitution). Des compétences fiscales peuvent être déléguées aux collectivités par l'État tout en les délimitant. Nonobstant ceci, le débat sur l'autonomie fiscale et l'existence d'un pouvoir fiscal local, continue à agiter les esprits, trois écoles sont repérables. La première avec Xavier CABANNES amène à nier l'existence d'une autonomie fiscale et d'un pouvoir fiscal local[125]. La deuxième avec Éric OLIVA émet l'idée de l'existence d'une autonomie fiscale sans garantie dans la Constitution[126]. La troisième avec Michel BOUVIER est quant à elle plus offensive, celui-ci se prononce pour l'inscription dans la Constitution du principe d'autonomie fiscale locale et par la création d'impôts propres ainsi que rentables en faveur des collectivités territoriales ; le système fiscal local doit s'adapter à une conception horizontale de la société[127]. Le clivage entre les défenseurs d'une autonomie fiscale et ceux qui pensent en faire le deuil porte est renforcé dans le domaine politique par la non correspondance, presque automatique, entre la majorité politique nationale et les majorités politiques locales[128]. La recherche d'un débat dépassionné comme le prône

---

de la gestion publique locales de 2019 à la p. 215 (voir section 1 au B de cette introduction).

122.La définition de l'autonomie financière dépend des majorités politiques en place et la réforme constitutionnelle de 2003 était attendue pour la stabiliser. Dans la thèse d'Alexandra DONNY à la p. 356 (section 1 au A de cette introduction).

123.Alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution.

124.La Constitution avec les articles 72-2 (alinéa 2) et 34 (alinéa 10) de la Constitution et la loi organique (n° 2004-758) du 29 juillet 2004 (articles 3, 4 et 5 pour garantir l'autonomie financière locale).

125.Voir article de Xavier CABANNES, p. 7 à 21 sur « La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local » (section 1 au A pour la biblio. complète de l'article).

126.Sur l'autonomie fiscale. Voir *supra* pour Éric OLIVA dans sa contribution quant à « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? » (p.106 à 107).

127.NÉAU C., « Il faut un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités », *in la Gazette des communes,* 7 novembre 2019 (voir le lien Internet dans le A de la section 1).

128.Sur les différences politiques entre l'échelon national et l'échelon local. Se référer à la contribution d'Éric OLIVA de la p. 94 à 95 qui parle de la dimension politique de l'autonomie financière. Il comprend l'autonomie fiscale dans l'autonomie financière (p. 106 à 107).

Laurence TARTOUR semble difficile[129], même si les élus locaux font preuve de « pragmatisme »[130], tant le clivage est culturel[131].

S'intéresser à la question de l'autonomie fiscale comme pour l'autonomie financière, oblige à prendre en compte la dimension : juridique, économique, politique[132] ; à prendre en compte les interconnexions entre les dimensions et les acteurs qui s'accroissent (ex : les conséquences d'une mesure fiscale sur différents acteurs). Au-delà de la théorie, en pratique l'autonomie financière et l'autonomie fiscale semblent plus formelles que réelles ; pour exemple, les transferts de dépenses obligatoires et la montée de la fiscalité transférée pour la seconde sont des menaces sur ces autonomies. L'éloignement avec la cité grecque antique de l'époque hellénistique[133] est grand. Une partie des cités sont intégrées dans des royaumes, mais elles conservaient une autonomie poussée, elles avaient la possibilité dans certains cas de battre leur propre monnaie et de conserver leurs lois (même si le pouvoir royal cherche une harmonisation juridique). Ceci veut dire qu'elles mettaient en place de façon autonome des politiques publiques et par conséquent des services publics. Elles possédaient leurs propres impôts et taxes, un système fiscal, qu'elles géraient chacune à leur guise comme leurs finances publiques, elles servaient de collecteurs d'impôts aux rois (qui peuvent s'assimiler, ici, à l'État)[134]. Le trésor public d'une cité ne dépend pas d'une fiscalité directe avec des impôts réguliers[135]. Les recettes fiscales sont alimentées par une fiscalité indirecte imaginative et infinie prenons le cas des taxes de la cité de Téos[136] (ex) : taxe sur les esclaves, taxe sur les jardins et les ruches, taxe sur l'importation de pourpre, taxe sur les bœufs de labour, taxe spéciale pour l'entretien des médecins. La taxation frappe *« sans doute les principales activités de la population tant urbaine que rurale »*[137]. Le trésor public reçoit d'autres sources de revenus (ex) : ventes des prêtrises publiques, les produits des amendes, les legs, la location des terres publiques[138]. La cité pour financer ses dépenses peut faire appel aux trésors des sanctuaires, à des souscriptions

129.Consulter la thèse de Laurence TARTOUR p. 341 à 342 (biblio. complète au B de la section 1).
130.Ex : L'autonomie fiscale pour certains élus locaux n'est pas une priorité. Dans rapport du CESE (avis) de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 à la p. 20 (voir section 1 au A pour biblio. complète).
131.Ex : Les Jacobins contre les Girondins ; tendance au centralisme en France, opposition entre le local et le national.
132.Sur le concept multidimensionnel de l'autonomie financière locale se reporter à la contribution d'Éric OLIVA de la p. 93 à 101. Quant au pouvoir fiscal local (ex) : politique avec le partage des compétences fiscales entre l'État et les collectivités (p. 94), économique avec la fiscalité locale qui influence l'activité des entreprises (p. 95), juridique avec la limitation et l'octroi des compétences fiscales par le droit (p. 100).
133.Elle s'étend de -323 à -30 av. J.-C. Se référer aux développements sur cette période à PREAUX C., *Le monde hellénistique. La Grèce et l'Orient de la mort d'Alexandre à la conquête romaine de la Grèce (323-146 av. J.-C.)*, Tomes 1et 2, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Nouvelle Clio, 4e édition, 2002, 830 p.
134.*Ibid.* de la p. 401 à 460 sur les cités et les rois (tome 2).
135.Sur les ressources financières de la cité. SARTRE M., *L'Anatolie hellénistique de l'Égée au Caucase*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2003, p. 122 à 131.
136.*Ibid.* p. 123.
137.*Ibid.* p. 123.
138.*Ibid.* p. 123 à 125.

publiques, à la générosité des « riches » citoyens et aux souverains[139]. L'apport financier des « riches » citoyens et des rois procurent des ressources indispensables au fonctionnement de la cité, l'autonomie financière de cette entité a donc des limites. Toutes ces ressources financières doivent régler des dépenses différentes comme l'activité de construction de la cité, l'approvisionnement blé, l'éducation de la jeunesse, la permanence des fêtes et des concours. Il est question de financer une vie civilisée qui coûte cher[140]. Les marqueurs des interventions royales sont divers. Il peut s'agir, pour ne citer que quelques éléments, les conflits de législation entre celle du roi et de la cité, le système fiscal royal, et les demandes de contributions aux cités en « nature » ou sous forme de « frais » au niveau militaire ; parfois les rois pouvaient faire des dons aux cités (ils peuvent s'assimiler en quelque sorte à nos dotations)[141]. Les cités sous la domination d'un roi doivent *« négocier leur statut et leur place dans le royaume »*[142]. Le roi reste, malgré cette forte autonomie des cités, le maître dans les relations entre le pouvoir royal et le pouvoir local. Une situation qui rapproche ces cités du monde hellénistique quelque peu aux communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque en Espagne qui sont assimilés à de « quasi-États »[143]. La cité hellénistique dans un royaume peut être, un État dans l'État mais, des cités restaient cependant fortement soumises au pouvoir royal ; les relations entre les rois et leurs cités sont asymétriques selon les situations. L'autonomie, qui vient d'ailleurs du grec *autonomos,* qui est régie par ses propres lois est réelle dans l'histoire de la cité grecque ; la commune actuelle qui est l'héritière de la cité reste l'organisation de base de la vie citoyenne sans une telle autonomie. Mais ceci, montre que le poids de l'Histoire et par connexion celui de la culture, c'est-à-dire dans la construction d'un État et du mode de pensée majoritaire des acteurs de la société, va régir la vie citoyenne et l'organisation d'un pays. En France, l'État demeure omniprésent et maître des relations avec les collectivités territoriales, « l'Antiquité fiscale » et le « Moyen Âge fiscal » ne sont pas de mise. La libre administration, l'autonomie financière et le pouvoir fiscal local sont encadrés par les textes constitutionnels ainsi que par la législation étatique.

L'État dans la « vie » de l'impôt est présent à chaque instant ; les collectivités voient leur action réduite le plus souvent à fixer de façon encadrée le taux ou le tarif d'une partie de leurs ressources fiscales. L'omniprésence étatique est observable par l'action[144] de la Direction générale des Finances

139.*Ibid.* p. 124 à 131.
140.*Ibid.* p. 122.
141.Des dons sous différentes formes : financiers, infrastructures, alimentaires.
142.Rois et cités : une relation inégale. Aller de la p. 97 à 111 (Voir ouvrage *supra* de Maurice SARTRE).
143.Sur les communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque en Espagne. Lire, BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne », *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°5, 2012, p. 1003 à 1020.
144.Sur l'action de la Direction générale des Finances publiques. Aller dans Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle*

publiques[145]. Cette administration gère l'impôt local, elle a parmi ses missions, pour exemple, l'établissement des rôles et l'envoie des avis d'imposition, le recouvrement de l'impôt ou bien l'entretien des relations avec les contribuables (ex : les réclamations). Elle assure chaque mois le versement des avances aux collectivités *via* le compte d'avances aux collectivités territoriales, c'est elle encore qui est responsable *« de l'établissement et de la valorisation des bases cadastrales* »[146]. L'État par le législateur est en capacité de contrôler l'impôt local grâce aux dispositions constitutionnelles ; ceci est visible par la fiscalité transférée et le déclin du pouvoir fiscal local. Les outils de compensations pour les allègements fiscaux (ex : exonérations), les réformes de la fiscalité locale et les transferts de compétences (ex : essor de la fiscalité transférée) montrent que l'État garde la main. La voie médiane est à trouver entre les tenants d'une autonomie fiscale développée avec de véritables impôts propres pour les collectivités et ceux qui observent et acceptent cette réduction draconienne des compétences fiscales et des impôts locaux[147]. Une situation qui est inextricable car, l'État cultive un dialogue difficile avec les collectivités ; qui prévaut par l'éclatement des instances de concertation entre les représentants de l'État et des collectivités au niveau national et à celui local[148]. L'avenir du système fiscal local passe sans doute par un « pragmatisme » entre les différents acteurs qui y interviennent[149].

L'autonomie fiscale locale n'est pas un débat prioritaire à l'échelon de l'Europe. Une protection absente dans la Charte pour l'autonomie locale ; l'Allemagne et l'Italie, un État fédéral et un État régional optent pour le développement de la fiscalité transférée en délaissant le sujet du pouvoir fiscal local.

B – Une évolution qui s'inscrit dans un contexte européen favorable

La Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe ne protège pas l'autonomie fiscale locale (1). De plus, l'étude de l'Italie (2) et de l'Allemagne (3) révèle que la fiscalité partagée et la faiblesse du pouvoir fiscal local et fédéré sont des attributs des systèmes de financement de ces entités.

---

budgétaire de l'Assemblée nationale, 15 janvier 2017, p. 22 à 23.

145.DGFiP : Direction générale des Finances publiques.

146.*Ibid.* p.22.

147.Pour les tenants d'une autonomie fiscale et de véritables impôts propres consulter, pour exemple, BRANQUART C., *La réforme de la fiscalité locale en France,* thèse, Université de Strasbourg, 2009, 561 p.

148.GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, 76 p.

149.Acteurs : État, collectivités locales, contribuables. Il faut penser plutôt globalement un pilotage financier public dans son ensemble en y intégrant l'Union européenne (en raison des traités comme celui de Maastricht et des fonds européens) : finances d'État, finances locales, finances sociales.

1. L'absence de protection de l'autonomie fiscale dans la Charte européenne de l'autonomie locale

Il faut procéder, tout d'abord, par une étude de la Charte européenne de l'autonomie locale, ce texte juridique du Conseil de l'Europe[150] qui date du 15 octobre 1985 n'a été ratifié par la France qu'en 2007[151] . La Charte énonce des règles pour garantir une « autonomie locale » sur le plan politique, administratif et financier en faveur des collectivités locales. Elle établit des principes communs pour les collectivités locales des États membres du Conseil de l'Europe, ce texte a servi à plusieurs États européens dans leurs processus de décentralisation[152]. La Charte prévoit que l'autonomie financière des collectivités territoriales se constitue de *« ressources proportionnées aux compétences dévolues »*[153]. Cela se traduit par l'attribution de ressources propres suffisantes comprenant des impôts locaux avec un certain pouvoir fiscal, les dispositifs de péréquation et les subventions[154]. La consultation des collectivités dans l'allocation des ressources est présente dans la Charte[155] tout comme le droit pour celles-ci de s'associer[156].

Aucune disposition toutefois dans la dite Charte ne protège l'autonomie fiscale et les compétences des collectivités en ce domaine. Seul l'article 9 qui est consacré aux ressources financières des collectivités fait mention dans son paragraphe 3 aux ressources fiscales en se référant à la loi : *« Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.[157] »* A l'exception de ce paragraphe aucun élément de la Charte pour Ludovic AYRAULT ne fait mention des recettes fiscales locales et encore moins d'une protection ainsi que de l'existence de l'autonomie fiscale[158]. La portée du texte est limitée par la pauvreté des moyens pour le mettre en

150.Le Conseil de l'Europe a été créé le 5 mai 1949, il est composé actuellement de 47 États membres, elle doit favoriser la démocratie et assurer le respect des droits fondamentaux, civils et politiques. L'organisation a une juridiction la Cour européenne des droits de l'homme.

151.Ratification le 17 janvier 2007 par l'État après autorisation par le Parlement. Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985. La loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020 autorise la ratification du protocole additionnel de la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020 autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

152.Voir thèse d'Alexandra DONNY p. 290 (dans le A de la section 1 de cette introduction pour la biblio.).

153.BRINDEAU P., *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales,* n° 2022, quinzième législature, Assemblée nationale, 11 juin 2019, p. 9.

154.*Ibid.* (article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

155.*Ibid.* (article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

156.*Ibid.* (article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

157.Charte européenne de l'autonomie locale. Lien Internet : https://rm.coe.int/168071a600 (consulté le 2 février 2020).

158.Sur la Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie fiscale des collectivités. Regarder la contribution de Ludovic AYRAULT sur « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en

œuvre de façon contraignante ; il n'existe pas de *« juridiction dédiée »* et *« ni de dispositif de sanction »*[159]. Dans la Charte, seul serait inconventionnel[160] le remplacement complet des impôts locaux par des dotations de l'État puisque, les *« collectivités doivent recevoir des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement »*[161] et pour rappel une « *partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir (...) d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi* »[162]. L'une des solutions devrait être une définition claire par les juridictions internes françaises de la notion de ressources propres inscrite au paragraphe 1 de l'article 9. La Charte européenne de l'autonomie locale se contente, pour être synthétique, de parler d'un pouvoir fiscal délégué et encadré par la loi sans avoir un caractère contraignant pour les États membres. Qui plus est pour Nicolas KADA, dans la notion d'autonomie, les pouvoirs locaux sont délimités par l'action du législateur[163] : l'autonomie n'est pas l'indépendance donc la souveraineté[164]. Ce pouvoir fiscal contraint en plus de la fiscalité transférée (impôts partagés entre l'État et les collectivités) sont des caractéristiques pour les ressources fiscales des collectivités dans la plupart des États de l'Union européenne[165]. Ceci est visible dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne.

2. Un fédéralisme fiscal bridé en Italie

L'Italie est un État dit « régional », il appartient à la forme la plus décentralisée de l'État unitaire ; le terme de pré-fédéralisme[166] est parfois avancé pour qualifier cette catégorie d'État. Les régions doivent leur autonomie à la Constitution nationale[167]. Elles reçoivent de la Loi fondamentale une liste de compétences, que la législation nationale ne peut pas modifier, et parfois la faculté de déterminer de façon encadrée l'organisation et les conditions de fonctionnement des autorités régionales. L'octroi d'un pouvoir législatif aux régions est un signe distinctif de l'État régional. L'Italie a quatre grandes catégories de collectivités territoriales : les communes, les provinces, les

cause » (p. 26 à 27). Voir biblio. pour l'article au début de l'introduction.
159.*Ibid.* dans l'article de Ludovic AYRAULT.
160.Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 217 à 218.
161.Charte européenne de l'autonomie locale. Article 9 paragraphe 1 : ressources propres.
162.*Ibid.* dans la Charte. Article 9 paragraphe 3 : ressources fiscales et compétences fiscales locales.
163.Sur la notion d'autonomie, la Charte européenne de l'autonomie locale et les relations entre l'État et les collectivités territoriales. KADA N., Etat et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA),* n° 41, 2 décembre 2019, p. 2423 à 2429.
164.*Ibid.* ce qui se déduit de l'analyse de Nicolas KADA sur l'autonomie locale se référer aussi à la contribution *supra* de Ludovic AYRAULT (p. 25 à 30).
165.Voir *supra* rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 p. 214 à 218 et rapport du CESE (avis) de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 p. 24 à 26 (voir section 1 au A pour biblio. complète).
166.ORSONI G., « Autonomies financières et fiscales. Brèves réflexions à partir des exemples espagnols et italiens », *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°80, 2002, p. 103 à 115.
167.Sur la définition de l'État régional. ARDANT P. et MATHIEU B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, Collection Manuel, 28e édition 2016-2017, 2016, p. 92 à 93.

villes métropolitaines, les régions[168]. Le Sénat dans un rapport d'information consacré « *à l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques »*[169] remarque une ressemblance avec la France dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (ex : le développement économique est confié aux régions)[170]. Il existe des différences entre les deux pays, pour exemple, entre les niveaux des dépenses et ceux des recettes locales des administrations locales qui sont consultables dans les données d'Eurostat[171].

La décentralisation italienne est marquée par la différenciation territoriale. Les régions en Italie n'ont pas toutes le même statut, ceci est le fruit d'une unité nationale récente ne datant que de 1861[172]. Certains espaces régionaux italiens possèdent des cultures et des géographies particulières[173]. Elle s'identifie de plus, depuis les années 1990[174], par le fédéralisme administratif et le fédéralisme fiscal.

Ces fédéralismes interviennent dans le domaine de la répartition des compétences et des ressources financières entre l'État et les collectivités territoriales. L'accroissement des compétences administratives des collectivités oblige l'État italien à octroyer de nouvelles ressources fiscales aux entités locales. Cette politique d'augmenter les ressources fiscales des entités locales s'accélère en 2000 avec la décision de l'État de supprimer ses transferts financiers aux régions[175]. A titre d'exemple, l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) est ainsi créé (1998) et l'État décide de partager la TVA (2000) avec les collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle du 18

168.La Constitution italienne du 27 décembre 1947, qui est réformée par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 portant modifications au titre V de la deuxième partie de la Constitution, consacre ces quatre catégories de collectivités territoriales (article 114, alinéa 1). Il existe d'autres formes de collectivités qui sont des regroupements de communes et les régions à statut spécial. Aller dans la contribution de TUCCI M., « L'autonomie financière des collectivités territoriales italiennes », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 397 à 413.

169.GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie,* n°678, Sénat, 9 septembre 2015, p. 31 à 35.

170.Sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales italiennes. Source du tableau : LEMANGEN A., « Fédéralisme fiscal : l'Italie à la croisée des chemins », *in Flash économie Natixis, n° 120,* février 2013, 16 p.

171.France et Italie : les recettes (R) et les dépenses (D) locales en pourcentage de produit intérieur brut pour 2018. Italie : 14 % (R), 13,8 % (D) ; France : 11,2 % (R), 11,1 % (D) (source Eurostat).

172.Voir *infra* dans ce point 2 sur les régions à statut particulier.

173.Sur les raisons des statuts différents de certaines régions en Italie se reporter à l'article *infra* de Fanny CHARVIER (p. 664 de sa contribution).

174.La loi dite « Bassanini » du 15 mars 1997 est le point de départ du fédéralisme administratif. Loi n° 59 du 15 mars 1997 relative à la délégation au gouvernement pour l'attribution de fonctions et de compétences aux régions et aux collectivités locales pour la réforme de l'administration publique et pour la simplification administrative. Il s'agit de la première des lois « Bassanini » , ces lois ouvrent au fédéralisme administratif.

175.Sur le développement du fédéralisme fiscal avant la réforme constitutionnelle de 2001. Gilbert ORSONI dans son article de 2002 sur « Autonomies financières et fiscales. Brèves réflexions à partir des exemples espagnols et italiens », voir plus haut, p. 103 à 115 ; CLERC O., « Le conditionnement des budgets locaux par les règles européennes de gouvernance économique : l'exemple italien », *in Revue de l'Union européenne*, n°626, 2019, p. 163 à 169.

octobre 2001[176] permet d'inscrire dans la Constitution du 27 décembre 1947 les deux fédéralismes[177]. Le fédéralisme administratif s'inscrit dans la Loi fondamentale par la modification de l'article 117 en partageant les compétences normatives entre l'État et les régions et par celle de l'article 118 qui révise la répartition des compétences administratives entre les échelons de l'administration italienne. L'article 117 de la Constitution reconnaît que l'État et les régions ont des compétences législatives concurrentes dans la coordination des finances publiques et du système fiscal[178]. Le fédéralisme fiscal tient par la reconnaissance d'une autonomie financière à l'article 119 de la Constitution : *« Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses dans le respect de l'équilibre de leurs budgets respectifs et concourent à assurer le respect des contraintes économiques et financières découlant de l'ordre juridique de l'Union européenne. »*[179] Les ressources propres sont garanties par ce même article de la Constitution. Ils se composent des impôts et des recettes propres dans le respect des *« principes de coordination des finances publiques et du système fiscal »*[180]. Les co-participations, impôts partagés entre l'État et les collectivités territoriales, sont reconnues en tant que recettes fiscales des entités locales[181]. D'autres éléments sont développés dans cet article comme celui de la péréquation[182]. En principe, l'ensemble des ressources générées par le fédéralisme fiscal doivent *« permettre aux collectivités de financer l'ensemble de leurs compétences »*[183]. La loi n° 42 du 5 mai 2009[184] qui est chargée de la mise en application en pratique de l'article 119 de la Constitution installe une territorialisation fiscale. L'esprit de cette loi est que le produit des impôts locaux prélevés sur un territoire sont affectés aux collectivités territoriales de celui-ci. Une loi qui concourt à développer en pratique ce principe du fédéralisme fiscal.

La décentralisation italienne est remise en cause par des poussées centrifuges et des inflexions centralisatrices. Une caractéristique non dite encore de ce *« fédéralisme italien »*[185] ou régionalisme

176.Loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 portant modifications au titre V de la deuxième partie de la Constitution.
177.Sur l'émergence et le développement du fédéralisme administratif et du fédéralisme fiscal. CHARVIER F., « Réformes de l'autonomie locale et régionale en Italie : du "fédéralisme" administratif au "fédéralisme" fiscal », *in Revue internationale de droit comparé*, n°3, 2012, p. 663 à 680.
178.Alinéa 2 de l'article 117 de la Constitution italienne.
179.Alinéa 1 de l'article 119 de la Constitution italienne.
180.Aliéna 2 de l'article 119 de la Constitution italienne sur les ressources propres.
181.*Ibid.* pour les co-participations de l'État (alinéa 2 de l'article 119).
182.Péréquation. Alinéa 3 de l'article 119.
183.Esprit du fédéralisme fiscal. *Supra* avec le rapport du Sénat sur les finances publiques locales italiennes à la p. 36.
184.Loi n° 42 du 5 mai 2009 portant délégation au Gouvernement en matière de fédéralisme fiscal, en application de l'article 119 de la Constitution.
185.Citation de SACCHETTO C., « L'autonomie financière locale en Italie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 386 (contribution complète de la p. 385 à 395).

est l'asymétrie entre les régions. Certaines régions ont un statut particulier[186] à côté de celles qui possèdent un statut de droit commun. Ces régions à statut particulier sont constitutionnalisées à l'article 116 de la Constitution du 27 décembre 1947. Au niveau fiscal, les régions à statut spécial ont une forte autonomie fiscale, elles ont le droit de créer des impôts et de garder sur leurs territoires une grande partie des produits des impositions étatiques[187]. C'est ici, où se trouve la faiblesse de la décentralisation en Italie par son asymétrie. La Ligue du Nord est un mouvement politique favorable à une large autonomie[188], voir à une sécession[189], des régions du Nord de l'Italie. Ce parti politique a inspiré le fédéralisme italien et y a aussi contribué, plus étroitement, par ses participations à des coalitions gouvernementales notamment par la loi n° 42 de 2009. L'idée centrale est d'aboutir à une situation où les régions du Nord de l'Italie n'auraient plus à soutenir financièrement celles du Sud par le biais de la péréquation. Les régions d'Émilie-Romagne, de Lombardie et de Vénétie veulent accéder à un statut spécial ; les deux dernières sont dirigées par la Ligue du Nord[190]. Les mouvements centralisateurs quant à eux prennent différentes formes. Claudio SACCHETTO met en avant que les dispositions constitutionnelles relatives au fédéralisme fiscal n'ont pratiquement pas été mises en œuvre. Le pouvoir fiscal reste détenu par l'État sur la presque totalité des impôts locaux ; les collectivités territoriales n'ayant que des compétences fiscales contrôlées sur les taux et les allègements fiscaux[191]. Le fédéralisme fiscal est à l'arrêt par les mesures d'austérité prises lors de la crise des dettes publiques pour mieux maîtriser les finances publiques italiennes (2011)[192]. Ainsi, par exemple, il a été inséré à l'article 119 de la Constitution, par la loi constitutionnelle de 2012[193], la règle d'or[194] sur l'équilibre structurel du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)[195]. Autre élément, les vides juridiques ; c'est ici, pour exemple, l'inexistence d'une loi sur la coordination des finances publiques et du système fiscal. Des poussées centralisatrices qui pèsent négativement sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales italiennes. Enfin, la Cour constitutionnelle italienne protège le

186.Les régions qui ont un statut particulier en Italie : Frioul-Vénétie-Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige, Vallée d'Aoste.
187.Compétences fiscales des régions a statut particulier. S*upra* dans la contribution de Claudio SACCHETTO à la p. 387.
188.Autonomisme de la Ligue du Nord. Voir l'article de plus haut de Fanny CHARVIER « Réformes de l'autonomie locale et régionale en Italie : du "fédéralisme" administratif au "fédéralisme" fiscal » (p. 663 à 680).
189.Aspirations sécessionnistes de la Ligue du Nord. Voir IANNELLO C., L'Italie vers la rupture de l'unité nationale, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°3, 2019, p. 555 à 561.
190.Volonté de ces trois régions d'obtenir un statut particulier. Voir *supra* dans l'article de Carlo IANNELLO avec l'exemple détaillé de la Vénétie.
191.Pouvoir fiscal local en pratique des collectivités territoriales en Italie. Voir *supra* dans la contribution de Claudio SACCHETTO de la p. 392 à 393.
192.Voir article de plus haut de Olivier CLERC (p. 163 à 169).
193.Loi constitutionnelle n° 1 du 20 avril 2012, introduisant le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution.
194.Règle d'or : Non dépassement pour les États membres de l'Union européenne d'un déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut.
195.TSCG : Pacte budgétaire européen. Le traité est signé le 2 mars 2012 et entre en vigueur le 1er janvier 2013.

pouvoir fiscal étatique. Dans une décision constitutionnelle du 20 janvier 2004[196], les magistrats décident que le législateur national (l'État) est compétent pour fixer les principes et les grandes lignes du système fiscal auxquels doivent se soumettre le législateur régional[197]. Les vicissitudes de l'organisation étatique italienne et les fractures territoriales menacent actuellement l'unité nationale[198].

Il coexiste dans le système fiscal local italien trois catégories d'impôts : la fiscalité propre, la fiscalité additionnelle, les co-participations fiscales de l'État[199]. La fiscalité propre se constitue des impôts entièrement locaux dont l'État a le pouvoir d'encadrer la modulation des taux, par exemple, l'IRAP pour les régions. La fiscalité additionnelle se forme des additionnels à des impôts nationaux, il faut mentionner, ici, la taxe additionnelle à l'IRPEF[200] pour les communes. Les co-participations de l'État sont des recettes fiscales de celui-ci qu'il partage avec les collectivités locales à la manière de l'IVA[201]. Ce système fiscal a des ressemblances avec la France par la recherche d'une spécialisation fiscale et la présence d'une fiscalité transférée par le partage d'un impôt d'État identique entre des niveaux de collectivités. Spécialisation fiscale par la concentration des impôts fonciers à l'échelon communal (ex : IMU[202] et TASI[203])[204] et en adéquation parfois avec les compétences des collectivités. Les régions ont, pour exemple, un impôt économique, l'IRAP, et une part d'impôt sur la consommation, l'IVA, ces prélèvements fiscaux sont en lien avec les compétences économiques de ces collectivités (l'IRAP à l'origine a été créé pour financer les dépenses de santé des régions)[205]. L'IVA et l'IRPEF, par exemple, sont partagés entre plusieurs niveaux de collectivités[206]. En France, les impôts fonciers se regroupent au niveau communal (ex :

196.Décision n° 37 du 20 janvier 2004 de la Cour constitutionnelle italienne.Voir *supra* dans l'article de Fanny CHARVIER sur le fédéralisme administratif et le fédéralisme fiscal p. 674 à 675.
197.Ex : Délimitation par l'État des compétences fiscales locales.
198.L'unification de l'Italie est récente, elle ne date que de la seconde moitié du XIXe siècle. L'État italien a toujours hésité entre un modèle centralisé et décentralisé. Dans RIVIERE D., « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *in EchoGéo*, n°35, 2016, 15 p.
199.Catégories de ressources fiscales locales en Italie. Voir *supra* rapport d'information consacré « sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie » p. 37 à 38.
200.IRPEF : Impôt sur le revenu des personnes physiques.
201.IVA : Impôt sur la valeur ajoutée. Il s'agit de la TVA italienne.
202.IMU : *Imposta municipale propria.* L'IMU est une taxe foncière qui impose les propriétaires de biens immobiliers sur leurs résidences secondaires (sauf pour les résidences principales très luxueuses).
203.TASI : Taxe sur les services indivisibles. La TASI est une taxe foncière qui frappe les résidences principales qui sont des biens immobiliers de luxe.
204.L'IMU, la TASI et la TARI constituent l'impôt unique municipal unique (IUC) depuis la loi n° 147 du 27 décembre 2013 (loi de stabilité pour 2014). TARI : Taxe sur les ordures ménagères. Sur l'IUC en détail dans WIENEN J. et DICKSON S., *La démocratie locale et régionale en Italie*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 18 octobre 2017, p. 30 à 31.
205.Origine de la création de l'IRAP. Voir *supra* avec Gilbert ORSONI dans « Autonomies financières et fiscales. Brèves réflexions à partir des exemples espagnols et italiens » p. 108 et 109.
206.Des exemples d'impôts partagés entre l'État et les collectivités italiennes. Consulter la contribution de Marco TUCCI sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales italiennes » p. 402 à 406. Aller dans l'ouvrage de Marc LEROY de 2017 sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales ».

TFPB, CFE, TFPNB, TH), certains impôts sont en adéquation avec les compétences de la collectivité, les régions disposent ainsi d'une part de TVA et ont disposé jusqu'en 2021 d'une part de CVAE qui s'identifient à leurs compétences économiques. Les collectivités locales françaises disposent d'impôts partagés avec l'État et entre plusieurs niveaux de collectivités comme la TICPE. Enfin, l'autonomie fiscale semble être inversée entre les collectivités italiennes par rapport aux collectivités françaises. En France, le pouvoir fiscal est détenu majoritairement par le bloc communal mais, en Italie ce pouvoir appartient essentiellement aux régions[207]. Cette division en trois catégories des ressources fiscales des collectivités italiennes est synonyme de complexification du système fiscal local dans ce pays. Complexification par la pluralité des bases (ex : foncier, revenu et de consommation) et de l'instabilité du système fiscal (ex : la création récente de l'IUC est la fusion de plusieurs impôts locaux)[208]. Ce système n'est pas stabilisé en raison des évolutions institutionnelles et administratives, par exemple, comme en France les provinces qui correspondaient à nos conseils départementaux en tant que structures intermédiaires entre les régions et les communes ont été dévitalisées[209].

3. Un pouvoir fiscal résiduel pour les États fédérés et les collectivités locales allemandes

L'État fédéral se classe parmi les États composés[210]. Le fédéralisme repose sur deux principes essentiels : le principe de participation, le principe d'autonomie[211]. Selon le premier principe, les États membres de la fédération participent aux décisions prises à l'échelon national, par exemple, au travers d'une deuxième chambre représentant les États membres. Pour le second principe, les États fédérés disposent d'une large autonomie, chaque État a sa propre constitution et établit ses propres lois ; les États fédérés disposent donc de compétences *« législative, exécutive et juridictionnelle. »*[212] Toutefois, les États fédérés doivent se conformer aux dispositions des normes fédérales[213]. La Constitution de l'État fédéral détermine ainsi *« les compétences des organes fédéraux »*[214] et *« les matières qui relèvent de la compétence fédérale »*[215] ; les lois de chaque entité

207.Dans la contribution de Marco TUCCI sur la répartition du pouvoir fiscal local entre les collectivités territoriales italiennes à la p. 405.
208.Voir rapport de Jakob WIENEN et Stewart DICKSON sur « La démocratie locale et régionale en Italie ». Consulter les p. 30 et 31.
209.Loi « Delrio » n° 56 du 7 avril 2014 relative aux villes métropolitaines, aux provinces et aux unions et fusions de communes.
210.L'État fédéral est un État composé. Voir *supra* avec l'ouvrage de Philippe ARDANT et de Bertrand MATHIEU à la p. 93.
211.*Ibid.* p. 94. Sur les logiques communes dans le fédéralisme au plan financier et fiscal consulter aussi HECKLY C. et OBERKAMPF É., Actualité du fédéralisme, *in Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°144, novembre 2018, p. 241 à 259.
212.Voir *supra* dans l'ouvrage de droit constitutionnel sur les fonctions des États fédérés à la p. 94.
213.*Ibid.* p. 94 à 95.
214.*Ibid.* p. 94.
215.*Ibid.* p. 94. Les matières qui relèvent de la fédération sont normalement énumérées dans une liste insérée dans la

fédérée doivent respecter la Constitution fédérale et celle de l'État membre qui est concernée. Ainsi, l'autonomie des États fédérés est encadrée ; il apparaît au niveau juridique que comme pour les entités locales d'un État unitaire décentralisé : les normes nationales s'imposent aux normes locales. Il y a pour le dire d'une autre manière une organisation hiérarchisée « descendante » allant de l'État fédéral, aux États fédérés et à leurs collectivités territoriales. Les dynamiques dans le fédéralisme sont pourtant descendantes ou ascendantes. Le fédéralisme n'est pas singulier mais pluriel, plusieurs formes de fédéralisme coexistent ; ils se développent par des principes communs comme il a été dit plus haut. Guy Gilbert reconnaît deux grandes formes de fédéralisme[216] : l'ascendant et le descendant. Ceci a des conséquences sur la répartition des compétences fiscales entre les entités.

L'Allemagne est un État fédéral au fédéralisme descendant. Il laisse peu de place à l'autonomie fiscale pour les États fédérés et à leurs collectivités locales ; malgré le poids des recettes et des dépenses en produit intérieur brut à l'échelon des administrations fédérées[217]. Le fédéralisme naît en Allemagne de l'Ouest (RFA)[218] par la Loi fondamentale de 1949[219]. Cette Constitution s'appliquera par la suite à l'Allemagne de l'Est en 1990 au moment de la réunification (ex-RDA)[220]. La Constitution de la RFA s'inspire au départ de celle des États-Unis[221]. Le modèle étasunien laisse beaucoup d'autonomie sur le plan fiscal aux États fédérés assurant un système très concurrentiel. Un tournant s'opère, dès les années 1950[222], en s'écartant du modèle américain avec l'apparition de politiques centralisatrices. La RFA s'oriente vers un modèle plus coopératif et moins dualiste. L'impôt sur le revenu qui était versé uniquement aux *Länder*[223] est ainsi partagé à partir de 1955 avec l'État fédéral[224]. Les *Länder* perdent progressivement des compétences au profit de l'État fédéral et de l'Union européenne[225]. Des transferts de compétences en faveur de l'État fédéral qui s'appuient en particulier au niveau constitutionnel, d'une part, par la supériorité des normes fédérales sur celles des *Länder*, d'autre part, par des compétences concurrentes entre ces deux

Constitution fédérale.

216.Distinction entre le fédéralisme ascendant et descendant de Guy Gilbert. Dans HECKLY C., *Aspects budgétaires du fédéralisme*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, Collection Systèmes – Perspectives, 2016, p. 89 à 91.

217.Les recettes (R) et les dépenses (D) des administrations en Allemagne en pourcentage du produit intérieur brut pour 2018 : administration centrale 13,2 % (R), 12,6 % (D) ; administration d'États fédérés 13,9 % (R), 13,5 % (D) ; administrations locales 8,5 % (R), 8,1 % (D) (source Eurostat).

218.RFA : République fédérale d'Allemagne (depuis 1949).

219.Loi fondamentale du 23 mai 1949 pour la République fédérale d'Allemagne.

220.RDA : République démocratique allemande (1949-1990).

221.La République fédérale d'Allemagne s'inspire au commencement du système fédéral dualiste et concurrentiel américain. Voir dans l'ouvrage de Christophe HECKLY à la p. 39.

222.Sur le tournant centralisateur à partir des années 1950 et ses conséquences. Ouvrage *supra* de la p. 39 à 41.

223.Précision : Les Länder sont les seize États fédérés de la République fédérale d'Allemagne.

224.*Ibid.* à la p. 39. Sur l'évolution du partage de l'impôt sur le revenu en 1955.

225.Les compétences des *Länder* sont menacées par la fédération et l'Union européenne. Ouvrage *supra* de la p. 39 à 41.

échelons[226]. Trouver un équilibre en tentant de clarifier les responsabilités et les compétences[227], ce fut l'enjeu de la réforme constitutionnelle de 2006[228]. La réforme de la Constitution nationale prend la forme d'un compromis entre l'État fédéral et ses États membres. Le *Bundesrat*[229], la Chambre haute allemande qui représente les *Länder*, renonce à une partie de son pouvoir législatif[230] en échange du transfert de nouvelles compétences aux entités fédérées (ex : éducation, recherche et environnement). La liste des compétences exclusives fédérales et la liste des compétences exclusives des *Länder* sont modifiées à cette occasion[231]. La réforme du fédéralisme financier en 2009[232], qui est l'étape suivante de la réforme constitutionnelle de 2006, porte sur la lutte contre le déficit public. Elle impose la règle d'or, sur la base du pacte de stabilité interne européen, et la création d'un Conseil de stabilité rassemblant des représentants des États fédérés et de l'État fédéral. Le but de cet organe est de contrôler l'évolution des budgets des *Länder* et de la Fédération ainsi que d'agir dans une situation de surendettement d'un État fédéré[233].

Le fédéralisme en Allemagne est pyramidal, il est hiérarchisé juridiquement, il se forme du niveau le plus élevé au plus bas : de l'État fédéral, des États fédérés *(Länder)*, des collectivités locales. Les *Länder* sont des États distingués à part des collectivités locales dans la Constitution fédérale ; voir la partie II de la Loi fondamentale sur la Fédération et les *Länder*. Les collectivités locales allemandes se composent des communes et des groupements de communes. Des situations particulières existent comme celle du *Land* de Berlin où il n'y a pas de communes en son sein car, il s'agit d'une ville-État. Une autonomie est reconnue aux collectivités locales par l'article 28 II de la Constitution. Cet article garantit une autonomie financière[234] aux collectivités en tant que l'une des déclinaisons de la libre administration ; il reconnaît aussi implicitement dans cette autonomie financière une autonomie fiscale (article 28 aliéna II à la troisième phrase). Les bases de l'autonomie financière *« comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise*

226.Sur les fondements de la supériorité de l'État fédéral sur les États fédérés en Allemagne. Voir ouvrage de Christophe HECKLY à la p. 39.
227.Enjeu de la réforme constitutionnelle de 2006. Voir *supra* dans l'ouvrage de Christophe HECKLY de la p. 41 à 43.
228.Révision constitutionnelle par la loi du 28 août 2006.
229.Le Parlement en Allemagne se divise en deux chambres. La Chambre basse est le *Bundestag* qui représente le peuple allemand, la Chambre haute est le *Bundesrat* qui représente les *Länder.* La Fédération en allemand (État fédéral) est le *Bund*.
230.Réduction du pouvoir législatif du *Bundesrat* avec la réforme constitutionnelle de 2006. Ouvrage de Christophe HECKLY de la p. 41 à 43.
231.*Ibid.* pour les transferts de compétences et la révision des compétences exclusives de la p. 41 à 43.
232.Révision constitutionnelle par la loi du 29 juillet 2009.
233.Sur la lutte contre les déficits et l'endettement publics de la révision constitutionnelle de 2009. Voir ouvrage de Christophe HECKLY de la p. 43.
234.Se référer pour cette reconnaissance de l'autonomie financière locale à l'article 28 II. Voir les développements à ce sujet de GERMAIN J., L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes*, in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2016, p. 24 à 27.

sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception »[235]. Cette disposition constitutionnelle a été insérée dans la Loi fondamentale pour éviter la suppression de l'impôt local sur les entreprises des communes[236]. Ceci ne doit pas faire oublier que *« l'autonomie financière des collectivités locales est déclinée par le droit des Länder, compétents en matière de collectivités locales* »[237]. Chaque *Land* est compétent pour attribuer aux collectivités locales le produit de certains impôts et (ou) des compétences fiscales sur certaines catégories d'impôts selon les articles 105 (alinéa II) et 106 (alinéas V et VI) de la Constitution fédérale ; trois catégories d'impôts sont recensées[238]. Les collectivités locales peuvent prélever certains impôts en lieu et place des *Länder*. L'article 108 à l'alinéa IV dispose dans sa deuxième phrase que : *« La gestion des impôts dont le produit est attribué aux seules communes (ou groupements de communes), et qui relève normalement des administrations financières des Länder, peut être confiée en totalité ou en partie par les Länder aux communes (ou groupements de communes). »* Le cas des États fédérés doit être étudié car, les différents échelons du national au local sont connectés. L'article 105 de la Loi fondamentale dans son alinéa I paraît limiter les compétences législatives exclusives de la Fédération dans le domaine fiscal sur : les droits de douane, les monopoles fiscaux. De prime abord, les États fédérés auraient une importante autonomie fiscale par cette limitation du pouvoir fiscal fédéral à l'alinéa I de l'article 105 de la Constitution nationale. Qui plus est, à titre d'exemple, les États fédérés participent pour une part non négligeable à l'administration des impôts (article 108 alinéa II) et peuvent légiférer dans des conditions précises sur leurs impôts propres (article 105 alinéa II A). Néanmoins ceci est un trompe l'œil, l'organisation est hiérarchique et coopérative en Allemagne entre la Fédération, les États fédérés et les collectivités locales. La Fédération a une compétence concurrente avec les *Länder* en matière fiscale (article 105 alinéa II), ce qui lui permet d'intervenir sur l'ensemble du système fiscal. Il retourne de cette étude rapide de la Constitution nationale allemande que les *Länder* sont bridés au niveau fiscal par la législation fédérale et ces derniers avec l'État fédéral imposent des dispositions juridiques à respecter aux collectivités locales. Le seul rempart à cette toute-puissance de la Fédération sur les échelons inférieurs pourrait être le *Bundesrat* selon la Constitution fédérale (article 105 alinéa III) : *« Les lois fédérales relatives aux impôts dont tout ou partie du produit revient aux Länder ou aux communes (ou groupements de communes) requièrent l'approbation du Bundesrat* »[239].

235.Troisième phrase de l'article 28 de II de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.
236.Pour la raison de la reconnaissance implicite de l'autonomie fiscale locale à l'article 28 II de la Loi fondamentale. Aller dans l'article *supra* de Jérôme GERMAIN p. 25 à 26.
237.Citation dans GERMAIN J., « L'autonomie financière en Allemagne », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 66.
238.Voir plus bas pour les trois catégories d'impôt des collectivités locales allemandes.
239.Le *Bundesrat*, par exemple, au travers de cette disposition constitutionnelle peut agir au niveau fiscal en négociant

Le financement des *Länder* et des collectivités locales regroupe de la fiscalité partagée avec l'État fédéral, des impôts propres au pouvoir fiscal variable et des dotations[240]. L'élément qui ressort de l'étude approfondie des recettes fiscales, après avoir regardé précédemment les dispositions constitutionnelles, est l'extrême fragilité du pouvoir fiscal fédéré et local. Les ressources fiscales des *Länder* viennent presque exclusivement de la fiscalité partagée avec l'État. Les impôts propres ont une influence marginale, ils représentent 2 % des ressources autonomes des *Länder*[241]. La Fédération laisse aux États fédérés une part de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et de la TVA[242]. Il est fort intéressant de voir que si l'État fédéral a les compétences législatives sur ces impôts, le niveau de perception est fixé aux *Länder*, ces entités gèrent les impôts susmentionnés (ex : le recouvrement)[243]. La répartition des recettes fiscales partagées concerne plusieurs acteurs :la Fédération, les *Länder*, les collectivités locales, l'Union européenne (l'Europe reçoit de l'ensemble de ses États membres une partie du produit de la TVA)[244]. Les collectivités locales disposent de trois catégories d'impôts[245] par la Constitution fédérale selon Jérôme GERMAIN : (1) les impôts dont les collectivités disposent d'un pouvoir sur le taux et l'assiette dans le cadre de la législation fédérée ; (2) les impôts transférés par l'État fédéré aux collectivités avec un pouvoir sur le taux ; (3) les impôts partagés entre l'État fédéral et les *Länder* dont une partie du produit va aux collectivités (sans pouvoir fiscal pour ces dernières). Les communes reçoivent une part de la TVA et de l'impôt sur le revenu comme imposition partagée avec la Fédération et les *Länder*. Ces collectivités sont amenées à l'inverse à donner une partie du produit de l'impôt local sur les entreprises aux entités fédérées et à l'État fédéral[246]. Les impôts locaux principaux des communes sont l'impôt foncier sur les particuliers et l'impôt local sur les entreprises (article 106 VI de la Constitution fédérale) ; cette seconde imposition est la principale ressource fiscale communale[247]. Ces collectivités disposent d'un pouvoir fiscal sur les taux mais, il peut être restreint, un taux minimal a été mis en place pour réduire la concurrence fiscale entre les communes[248]. La variation de certaines recettes fiscales peut

avec l'État fédéral dans ce cas-ci dans la répartition des impôts partagés.

240.Les dotations étatiques sont la principale source de financement des collectivités locales en Allemagne de l'Est. Voir l'article de Jérôme GERMAIN sur « L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes » p. 25.

241.Donnée statistique et impôts exclusifs détenus par les *Länder*. Voir *supra* « Les aspects budgétaires du fédéralisme » de Christophe HECKLY à la p. 43.

242.Pour les impôts partagés entre la Fédération et les *Länder* aller dans l'ouvrage de Christophe HECKLY à la p. 116.

243.Sur les niveaux de perception d'impôts pour les *Länder*. Voir l'ouvrage de Christophe HECKLY à la p. 118 et la Constitution fédérale (article 108 alinéa II).

244.Ressource TVA : L'Union européenne à partir de l'assiette TVA de chacun de ses États membres applique un taux fixe qui lui permet de percevoir cette ressource (existe dans chaque de l'Union).

245.Pour les trois catégories d'impôts selon la Constitution fédérale (articles 105 II et 106 V et VI). Voir *supra* dans l'article de Jérôme GERMAIN sur « L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes » p. 26.

246.Sur les ressources fiscales des collectivités locales dont les impôts partagés. Voir *supra* dans l'article de Jérôme GERMAIN sur « L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes » p. 24 à 27.

247.*Ibid.* p. 27. Sur l'impôt foncier sur les particuliers et l'impôt local sur les entreprises.

248.*Ibid.* sur le taux minimal pour limiter la concurrence fiscale entre les communes.

poser des problèmes. L'impôt local sur les entreprises a pour base les bénéfices des entreprises, or le produit de cette imposition varie en fonction de la conjoncture économique. La baisse du produit de cet impôt a pesé négativement sur les finances publiques locales lors de la crise de 2008[249].

La concurrence fiscale en Allemagne entre les territoires est réduite[250], par exemple, certains impôts locaux ont l'obligation de respecter un taux minimal et plus généralement l'autonomie fiscale fédérée et locale est bridée. Ceci pour atteindre par le haut (l'État fédéral) une certaine stabilité et une harmonisation fiscale. La Fédération a ainsi privé les *Länder* de toute action législative sur l'impôt sur le revenu[251] et sont fixés au niveau fédéral l'assiette et le taux de la TVA[252]. La TVA et l'impôt sur le revenu qui sont partagés entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes contribuent au système allemand de péréquation qui est à la fois horizontal et vertical[253]. A partir des recettes fiscales perçues (ex : TVA, impôt sur le revenu) par chaque *Land*, il s'établit une péréquation horizontale qui prend les recettes fiscales par habitant ou capacité financière en tant que critère de référence, si elle excède celle de la moyenne des *Länder*, le *Land* en question doit faire des reversements en faveur des États fédérés les plus pauvres (inférieur à la moyenne)[254]. L'impôt local sur les entreprises des communes sert aussi à financer des dispositifs de péréquation. La part du produit de cette recette fiscale qui revient aux *Länder* est utilisée dans chaque *Land* pour rééquilibrer les différences fiscales qui sont liées à l'impôt local sur les entreprises entre les communes. Une autre fraction de cet impôt est transférée à l'État fédéral qui le reverse à un fonds servant à financer la réunification[255]. Le modèle fédéral allemand et son système de péréquation n'évitent pas les tensions, les critiques portent sur le fait que parmi les *Länder* l'effort de péréquation porte fortement sur la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Hesse[256].

249.Vices de l'impôt local sur les entreprises. SPAHN P.-B., Le partage de ressources entre l'État et les collectivités secondaires : le cas de la République fédérale d'Allemagne*, in Revue française d'administration publique (RFAP*), n°144, 2012/4, p. 1071 à 1078.

250.Plus haut, dans ce point 3 sur l'Allemagne, a été vu que les compétences fiscales des *Länder* et des collectivités locales sont réduites.

251.L'impôt sur le revenu et les *Länder*. GUIGUE A. et GERMAIN J., Des expériences étrangères d'imposition du revenu : Income tax et Einkommensteuer*, in Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°140, novembre 2017, p. 173 à 183.

252.Pouvoir fiscal de la Fédération sur la TVA. Voir ouvrage *supra* de Christophe HECKLY à la p. 117.

253.Sur la péréquation en Allemagne. Pour les *Länder* aller dans l'ouvrage de Christophe HECKLY de la p. 43 à 44. La péréquation entre un *Land* et ses communes : consulter la contribution de Pierre BELTRAME p. 455 dans l'ouvrage de Gilbert ORSONI : « Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique » et rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale de 2010 de la p. 663 à 665. BELTRAME P., « Finances publiques allemandes », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 454 à 457.

254.Péréquation horizontale entre les *Länder*. Consulter l'ouvrage *supra* de Christophe HECKLY à la p. 102.

255.Voir *supra* dans l'article de Jérôme GERMAIN : « L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes » (p. 27).

256.Voir *supra* dans l'article de Paul Bernd SPAHN: « Le partage de ressources entre l'État et les collectivités secondaires : le cas de la République fédérale d'Allemagne » (p. 1071 à 1078).

En France comme Allemagne les impôts fonciers sont concentrés au niveau communal (spécialisation fiscale) et plus anciennement que dans le cas français s'ancre le principe d'une fiscalité partagée. Ce principe de la fiscalité partagée est une des « masses de granit » du fédéralisme allemand. Le système financier public et la fiscalité de ce pays ne se conçoivent pas sans partage fiscal ; c'est un moyen de garder le contact et conserver de la dépendance entre chaque niveau d'administration, d'impulser de la solidarité (ex : entre les *Länder*) et de permettre à l'État fédéral de contrôler les finances publiques. L'Italie et l'Allemagne montre le poids grandissant de la fiscalité partagée (transférée) et des implications qu'il en résulte, par exemple, l'intégration dans les systèmes de péréquation. L'autonomie fiscale est négligeable dans ces deux États pour les entités qui sont hors État central mais, elle demeure un enjeu politique en Italie comme en Allemagne, certaines régions italiennes veulent accroître leur autonomie et en Allemagne les *Länder* veulent préserver leurs compétences. La France intègre de plus en plus cet aspect européen avec le déclin du pouvoir fiscal local et l'essor de la fiscalité partagée. Les régions italiennes et les *Länder* ont des compétences fiscales aussi faibles que pour les régions françaises.

Une évolution de la fiscalité locale française s'insère dans un contexte européen qui est favorable pour le financement des entités décentralisées par des recettes fiscales partagées et des dotations. Des ressources hybrides, les cas italien et allemand qui viennent d'être étudiés brièvement le prouvent. A côté des impôts partagés[257], les dotations prennent corps fortement dans la péréquation[258]. En Italie, l'alinéa 3 de l'article 119 de la Constitution italienne[259] impose que la loi de l'État entre les collectivités locales. En Allemagne, les collectivités territoriales de l'Est voient la majorité de leurs ressources dépendre des dotations de l'État fédéral[260] et un *Land* peut bénéficier de subventions fédérales pour certains programmes d'investissement, si sa capacité financière est inférieure à la moyenne nationale ou que son économie est affectée par des changements structurels[261].

Les recettes fiscales des collectivités territoriales françaises se retrouvent dans ce contexte européen. Les ressources des collectivités s'appuient sur la fiscalité transférée en plein essor et les dotations avec les instruments péréquateurs. Les impôts propres avec pouvoir fiscal quant à eux disparaissent et sont les « perdants » de ces transformations. L'enjeu pour les recettes fiscales des

257.Pour Jérôme GERMAIN, dans sa contribution de plus haut sur *« L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes »*, la fiscalité partagée peut s'assimiler à des dotations dans la situation allemande (p. 24).
258.Pour réduire les disparités entre les territoires.
259.Alinéa 3 de l'article 119 : *« La loi de l'État établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure. »*
260.Voir article *supra* de Jérôme GERMAIN sur les collectivités locales allemandes (p. 25).
261.Voir ouvrage *supra* de Christophe HECKLY à la p. 102 pour cet exemple.

collectivités est de s'adapter aussi aux enjeux actuels et au monde de demain dans un environnement à la complexité croissante.

Section 3 : Penser une fiscalité locale du XXIe siècle

Créer la fiscalité locale du XXIe siècle devra se faire en répondant aux « crises » de l'impôt local qui sont liées pour une part à la question civique et démocratique (A). Réfléchir au futur de la fiscalité locale, c'est prendre en compte des défis amenant à des transformations socio-économiques qui affectent déjà ou vont transformer l'impôt (B). La fin de cette introduction nous conduira à la problématique et au plan de l'étude.

A – Un système fiscal local sans horizontalité

Un processus de nationalisation de la fiscalité locale a lieu pendant qu'apparaît une crise aiguë de la « légitimité » de l'impôt (1). L'horizontalité démocratique pourrait être un remède à une organisation verticale et complexe des finances publiques ainsi qu'à une société où le citoyen « s'individualise » (2).

1. Une fiscalité locale « nationalisée » et une crise de la « légitimité » de l'impôt

La fiscalité locale s'est nationalisée de nouveau au fil du temps. Le développement des allègements fiscaux dans les années 1990[262] et l'essor de la fiscalité transférée après 2003-2004[263] concourent à cette nationalisation de l'impôt local. Les dotations et les impôts partagés avec l'État pour être plus précis remplacent les impôts locaux « classiques » ou « propres »[264]. Le contribuable national se substitue par ce mouvement au contribuable local. Pour ne citer que quelques exemples, sur les dotations, l'État en 2008 avait à sa charge près de 46,9 %[265] des recettes de l'ancienne TP, quant à la fiscalité transférée, la loi de finances pour 2020[266] prévoit après les régions le transfert de

262.Voir la contribution de HAYAT M., « Le déclin de l'autonomie fiscale », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2004*,* p. 75 à 83. Les allègements fiscaux qui recoupent en partie les suppressions de parts de la fiscalité locale participent à un mouvement de recentralisation fiscale.

263.Elle correspond à l'intégration de la fiscalité transférée dans les ressources propres des collectivités territoriales en 2003 et 2004. Nouvelle étape forte dans le développement de la fiscalité transférée à partir de 2004 et 2005 (ex : transfert de fractions de TIPP aux régions et aux départements). Consulter ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.

264.« Classiques » ou « propres » sont ici des synonymes. Impôts propres correspondent à un impôt qui est affecté exclusivement aux collectivités et dont ils disposent sur eux d'un pouvoir fiscal (ex : TFPB) et non à la définition des ressources propres de la loi organique du 29 juillet 2004 (article 3).

265.Donnée statistique sur la prise en charge en 2008 de la TP dans rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 133.

266.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

fractions de TVA aux départements et aux EPCI à fiscalité propre[267]. Il est nécessaire de rappeler que la TH, comme autre exemple de cette nationalisation, est devenue *« un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu »*[268]. Avant la décision de 2017 d'exonérer progressivement 80 % des redevables de cette taxe[269], les contribuables disposant d'un faible revenu profitaient déjà d'allègements fiscaux ou voyaient leur cotisation être plafonnée. Un plafonnement de la cotisation selon le niveau de revenu et le nombre de parts de son quotient familial[270]. Il se dessine, par ailleurs, une mutation digne d'intérêt à étudier, celle de la disparition des dotations au profit de ces impôts partagés avec l'État[271] . Ces ressources fiscales servent déjà à compenser financièrement des transferts de compétences et de variables d'ajustement lors des réformes graduelles de la fiscalité locale[272]. L'impôt partagé avec l'État, la fiscalité transférée, permet de respecter le ratio de ressources propres des collectivités territoriales car, il a été expliqué plus haut[273] que cette fiscalité intègre les ressources propres grâce à la loi organique du 29 juillet 2004[274]. A côté de cela, le système fiscal local a des vices qui peuvent être rappelés par la difficulté à réviser les VLC et à stabiliser le panier fiscal de chaque échelon de collectivités territoriales (ex : suppression de la TP avec la loi de finances pour 2010).

Les vices et la nationalisation de la fiscalité locale en même temps que naît le « citoyen-client » remettent en cause ensemble la « légitimité » de l'impôt local. Les articles 13[275] et 14[276] de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 déterminent la place du citoyen en matière fiscale. Ces articles posent le principe du consentement à l'impôt. Les citoyens ou par leurs représentants fixent l'impôt pour participer aux dépenses d'intérêt général ; une participation

267.Sur le transfert des parts de TVA aux départements et aux EPCI à fiscalité propre en 2021 se référer à l'article 16 de la loi de finances pour 2020. L'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est à l'origine du transfert aux régions d'une part de TVA.

268.Citation de la contribution de HERTZOG R., « Taxe d'habitation », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 866.

269.La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 décide dans son article 5 du dégrèvement de 80 % des redevables de la TH. Cette loi de finances reprend l'une des propositions du programme de campagne de 2017 du président de la République Emmanuel MACRON.

270.Sur la nationalisation de la TH. FRÉVILLE Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux,* n°71, Sénat, 19 novembre 2003, 151 p.

271.Remplacement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions par une part de TVA. LEVOYER L., La TVA, nouvelle ressource des régions, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°3, mars 2018, p. 151 à 154.

272.Voir article de plus haut : « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil » (p. 27 à 36).

273.Voir section 2 dans le A de cette introduction.

274.Aller à l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

275.Article 13 : *« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »*

276.Article 14 : *« 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. »*

qui dépend des facultés contributives de chaque citoyen (principe d'égalité devant les charges publiques de l'article 13)[277]. Cette « légitimité » de l'impôt est attaquée par un contribuable qui « s'individualise », l'impôt en tant que vecteur de civisme et de lien social disparaît au profit du *« citoyen-client »*[278]. Ce dernier dans une relation qui devient marchande « paye » des impôts pour avoir en retour des services publics. Le « citoyen-client » s'acquitte d'un « prix » par le paiement de son impôt pour pouvoir profiter dans une conception « individualiste » et non plus « holiste » d'un service public. La remise en cause de la légitimité de l'impôt n'est pas nouvelle en France, elle s'exprime souvent de façon violente par des révoltes fiscales[279]. L'élément nouveau qui apparaît par rapport aux mouvements précédents est la conception très « individualiste » du contribuable avec l'émergence du « citoyen-client ». Lors de la crise des gilets jaunes (2018-2019) deux questions fiscales sont apparues dans le débat, l'une classique, celle du niveau « trop haut » du prélèvement fiscal (qui rejoint la question de la justice fiscale), l'autre plus nouvelle, celle de l'usage des ressources fiscales par les dépenses publiques[280]. Le contribuable cherche désormais à comprendre l'usage qui est fait des impôts dont ils s'acquittent. Le système fiscal est complexe à la fois pour les entreprises et le citoyen (habitant ou [et] contribuable)[281], l'échelon local n'échappe pas à cette règle. Les éléments du système de financement tout comme les compétences des collectivités locales sont mal identifiées. Le Conseil économique, social et environnemental a travaillé dans plusieurs de ses rapports sur cette complexité du système fiscal local[282]. Elle vient pour le citoyen[283] de la déliaison entre contribuable local et impôt local ou encore d'un manque de transparence et d'information fiscale à destination du contribuable. Pour les entreprises, la complexité se matérialise notamment, par l'existence dans les ressources fiscales des collectivités de régimes et d'assiettes différents provenant d'impôts nationaux et d'impôts locaux. Le foisonnement des impositions du système fiscal local génère des coûts pour les entreprises et certaines d'entre elles n'ont pas de lien avec le

277.Principe d'égalité devant la loi à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.
278.« Citoyen-client ». Dans Michel Bouvier : « L'impôt sans le citoyen ? » (p. 49 à 65). Biblio. En début d'introduction.
279.Sur les révoltes fiscales en France. Voir DELALANDE N., Le retour des révoltes fiscales ?, *in Pouvoirs*, n°151, 2014/4, p. 15 à 25.
280.Le fondement des révoltes fiscales est en général le rejet d'une progression du niveau de la fiscalité. L'une des quatre thématiques du grand débat national lors de la crise des gilets jaunes portait « sur nos impôts, nos dépenses et l'action publique ». Voir site Internet du grand débat national. Lien Internet : https://granddebat.fr/ (consulté le 15 février 2020).
281.L'habitant d'une collectivité n'est pas nécessairement un contribuable en raison de sa situation fiscale mais, il est un électeur et un usager des services publics du territoire (ex : transport en commun).
282.Ex : VALLETOUX P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne,* Conseil économique et social, 13 décembre 2006, 156 p. ; VALLETOUX P., *Les avis du Conseil économique, social et environnemental, Budgets publics (État et collectivités locales) : contribuables et citoyens,* Conseil économique, social et environnemental, 15 septembre 2010, 102 p. ; DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, 114 p.
283.Complexité du système fiscal local pour les citoyens, les entreprises et les élus. Consulter le rapport *supra* du CESE de 2018 sur la fiscalité locale de la p. 55 à 64.

territoire risquant de rompre la relation entre la contribution des entreprises et les services publics rendus (ex : CVAE). Dans ces complexités, qui concernent aussi les élus (ex : instabilité législative), s'accumulent des enjeux qui seront développés plus loin[284].

Les objectifs actuels de l'État vis-à-vis des ressources fiscales des collectivités se bornent à concéder des fractions d'impôts étatiques aux collectivités et à rendre le système fiscal local plus lisible pour les contribuables (plus globalement pour le citoyen)[285]. Dans cette perspective une logique de spécialisation de la fiscalité locale s'est installée et les impôts fonciers se sont ainsi concentrés au fil du temps dans le bloc communal, par exemple, lors des réformes de la fiscalité locale suivant la décision de supprimer la TP (2010) et de la TH sur les résidences principales (2020). Un second avantage de la spécialisation serait de réduire la pression fiscale en évitant les taux cumulés de chaque catégorie de collectivités territoriales sur une même assiette d'impôt. Cette spécialisation concerne en grande partie la fiscalité locale « classique » (« les quatre vieilles »). L'un des contres-coups est la baisse de l'autonomie fiscale locale qui entre plus globalement dans un mouvement de recentralisation financière pour que l'État puisse maîtriser l'ensemble des dépenses publiques[286]. L'État ne peut qu'atteindre cet objectif de maîtrise des finances publiques que par un contrôle accru sur les recettes et les dépenses des collectivités (ex : baisse des concours financiers de l'État aux collectivités de 2013 à 2017, depuis 2018, contractualisation entre l'État et les collectivités pour contenir leurs dépenses de fonctionnement)[287].

2. L'exigence d'horizontalité démocratique

La clarification des ressources fiscales des collectivités territoriales se fait contre l'autonomie fiscale de celles-ci et a pour conséquence la rétractation de la fiscalité locale « classique » pour les impôts partagés avec l'État (fiscalité transférée). Dans ce contexte, en y ajoutant la non garantie au

284.Sur le développement des enjeux aller dans le B de cette section 3 ; l'enjeu quant à l'exigence d'horizontalité sera développée dans la sous-section présente puis rappeler succinctement dans le B avant de l'aborder fortement dans la partie II au titre 2 de cette thèse.

285.Fiscalité transférée et lisibilité du système fiscal local. Se référer à l'article *supra* de Marie-Christine ESCLASSAN de 2015 (p. 27 à 36).

286.La recentralisation financière actuelle cherche à imposer une politique cohérente dans la gestion des finances publiques. Elle semble être guidée par la maîtrise des dépenses publiques et par la baisse du niveau des prélèvements fiscaux qui sont les objectifs actuels de l'État gestionnaire. Voir, par exemple, rapport *infra* de la Cour des comptes, d'une part, avec l'exonération progressive de la taxe d'habitation (p. 113 à 114), d'autre part, par dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités locales pour maîtriser les dépenses publiques locales (p. 92 à 102).

287.(1) Baisse des concours financiers de l'État (2013 à 2017) et (2) contractualisation entre l'État et les collectivités (depuis 2018). Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 25 septembre 2018, (1) p. 69 à 88 puis (2) p. 92 à 102.

niveau constitutionnel de l'autonomie fiscale[288] et la définition juridique des ressources propres[289], il s'imposerait de penser l'avenir du système de financement des collectivités sans pouvoir fiscal local (celui-ci deviendrait marginal). Or, le débat quant à l'autonomie fiscale est dans un éternel retour. Michel BOUVIER défend la création d'un *« principe constitutionnel d'autonomie fiscale »*[290]. Les collectivités territoriales selon lui devraient disposer de ressources autonomes et cela ne peut que venir de la fiscalité : des impôts propres et rentables avec un pouvoir fiscal local[291]. L'autonomie fiscale peut être réellement large, en outre-mer, elle porte sur la création d'impôts, élaboration de la législation en matière de taux et d'assiette, et sur les modalités de son administration, quant au contrôle, contentieux et recouvrement[292]. L'autonomie est rattachée plus largement à une part significative des recettes fiscales connectent d'un pouvoir de décision des collectivités[293], ce pouvoir fiscal étendu serait une déclinaison du principe de libre administration et un élément essentiel de la démocratie, ceci aurait des vertus[294]. Les collectivités territoriales en métropole ne disposent pas d'une autonomie fiscale mais, de compétences fiscales[295]. Ce retour de l'autonomie fiscale dans le débat est liée à l'exigence d'horizontalité. La crise récente des gilets jaunes est révélatrice d'une demande d'horizontalité démocratique[296] pour un citoyen qui en parallèle « s'individualise ». La numérisation et le poids grandissant des métropoles participent aussi à cette exigence d'horizontalité ; pour la première par la rapidité de la circulation de l'information dans un univers qu'elle déterritorialise et pour les secondes par leur incontournable influence économique. Il faut donc réinventer dans cette exigence d'horizontalité la participation des élus locaux et des citoyens

288.Absence d'une garantie d'autonomie fiscale dans la Constitution par l'article 72-2, alinéas 2 et 3, ainsi que par la loi organique du 29 juillet 2004 par l'article 3 (intégration de la fiscalité transférée dans les ressources propres des collectivités locales).

289.Rappel sur la définition des ressources propres : article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

290.Entretien avec Michel BOUVIER. NÉAU C., « Il faut un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités », *in la Gazette des communes,* 7 novembre 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

291.*Ibid.* dans l'article de la Gazette des communes avec Michel BOUVIER.

292.*« L'autonomie fiscale est large. Elle s'étend de la création d'impôts (élaboration de la législation en matière d'assiette et de taux) aux modalités d'administration (contrôle, contentieux et recouvrement). Elle n'est, en principe, limitée que par des règles de droit qui, par leur objet spécial, sont applicables sur tout le territoire de la République et par les principes généraux du droit. »* Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en outre-mer, rapport public thématique,* novembre 2013, p. 17.

293.MAUROY P., *Refonder l'action publique locale : Rapport au Premier Ministre,* Premier Ministre, 17 octobre 2000, p. 123.

294Voir *infra*, pour exemple, dans ce point 2 sur les vertus de l'autonomie fiscale. Pour aller plus loin sur l'autonomie fiscale et ses vertus : VALLETOUX P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne,* Conseil économique et social, 13 décembre 2006, p. II-60 à II-61 ; HERNU P., L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°141, février 2018, p. 263 à 268.

295.Ex : Cons. 64 de la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel (pas d'autonomie fiscale dans les dispositions constitutionnelles). Voir la partie I de la thèse sur l'absence d'autonomie fiscale locale pour les collectivités territoriales métropolitaines.

296.Le référendum d'initiative citoyenne est l'une des revendications des gilets jaunes. Aller dans DURAND A.-A., Qu'est-ce que le référendum d'initiative citoyenne (RIC) demandé par des « gilets jaunes » ?, *in Le Monde*, 7 décembre 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

dans la gouvernance des finances publiques. Les couples État-collectivités et élus locaux-citoyens doivent échanger et sans doute prendre ensemble des décisions sur la gouvernance. L'association des citoyens à la gouvernance, n'est pas un débat nouveau, certaines collectivités ont développé des budgets participatifs et l'État a créé depuis longtemps des commissions au niveau fiscal où siègent des citoyens (ex : commissions départementales des impôts directs)[297]. Toutefois, l'action du citoyen à l'échelon local reste faible et se réduit essentiellement au droit à l'information ; pour exemple, les commissions fiscales fonctionnement mal et elles sont contrôlées par l'administration étatique[298]. Les collectivités travaillent à l'amélioration de l'information fiscale, une action qui a pour but premier d'augmenter les échanges entre les contribuables, les collectivités et l'administration étatique pour pouvoir accroître leurs ressources fiscales (ex : création d'observatoires fiscaux)[299]. Les relations entre l'État et les élus locaux (les collectivités) sont complexes car, aux niveaux national et local de nombreuses instances de concertation rendent impossible l'émergence d'un dialogue cohérent. Cette multiplicité d'instances permet la dilution des responsabilités. Le rapport d'information sénatorial de François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE sur les instances de concertation entre l'État et les collectivités territoriales montre cet accroissement des lieux de concertation qui a des conséquences négatives[300]. Ainsi, pour exemple, à l'échelon local, il existe en 2016 près de *« 75 commissions ou comités départementaux ou régionaux »*[301] associant État et collectivités. L'État a une tendance à vouloir diriger et imposer les échanges comme le prouve l'expérience passée de la Conférence nationale des exécutifs mise en place en 2007[302] ; à chaque quinquennat présidentiel l'État recrée cette instance sous un nouveau nom sans réinventer les échanger sur la forme et le fond[303]. Des points positifs dans la concertation sont apparents, d'une part, avec le *« rôle pivot »*[304] des instances de concertation du ministère de l'Intérieur (ex : Comité

297.Sur la place du citoyen dans les commissions fiscales à l'échelon local. Consulter la contribution de MULLER-QUOY I., « Le citoyen et les finances publiques locales », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 148 à 149 (contribution complète de la p. 143 à 154).

298.*Ibid.* dans la contribution d'Isabelle MULLER-QUOY. Sur le droit à l'information et le mauvais fonctionnement des commissions fiscales à l'échelon local.

299.Sur la volonté des collectivités locales de soutenir les missions de l'administration fiscale pour augmenter leurs ressources sur fiscales. Consulter le rapport de la Cour des comptes de 2017 sur la gestion de la fiscalité directe locale de la p. 79 à 95 (voir section 2 au A pour la biblio. complète). *Ibid.* p. 18 du rapport : *« les collectivités préfèrent accroître leurs recettes par une saisie plus complète des bases que par une augmentation des taux. »*

300.GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, 76 p.

301.*Ibid.* pour la citation à la p. 27 du rapport d'information sénatorial.

302.*Ibid.* sur l'échec de la Conférence nationale des exécutifs de la p. 18 à 20 du rapport d'information sénatorial.

303.La Conférence nationale des exécutifs du quinquennat de Nicolas SARKOZY (2007) est devenue le Dialogue national des territoires (2015) sous la présidence de François HOLLANDE. En 2017, en début de la présidence d'Emmanuel MACRON, a été créé la Conférence nationale des territoires. La principale critique est que les instances comme la Conférence nationale des exécutifs dépendent dans leur fonctionnement du Gouvernement de manière unilatérale (voir *supra* dans le rapport d'information sénatorial de la p. 18 à 20).

304.Voir *supra* sur le rôle pivot des instances de concertation relevant du ministère de l'Intérieur de la p. 8 à 20 du

des finances locales), d'autre part, par les grandes associations de collectivités[305] qui permettent aux élus locaux d'être force de proposition et de dialoguer directement avec l'État (ex : AMF, ADF et ARF)[306]. La crise de la légitimité de l'impôt et l'exigence d'horizontalité imposent une réinvention de la concertation. Une réinvention du dialogue qui ne doit pas se réduire comme trop souvent à des organismes consultatifs, les collectivités et les citoyens devront sans doute participer à la prise de décision selon les situations. Il semble vital en préliminaire à cette réinvention du dialogue de parvenir à une information fiscale réelle et pédagogique. Dans un environnement de plus en plus horizontal, l'État ne peut pas répondre seul à tous les défis (ex : transition écologique), il devra s'appuyer sur une diversité d'acteurs dont les collectivités. Ainsi, l'avenir du système de financement local avec son élément fiscal est une question d'adéquation entre verticalité et horizontalité dans une gouvernance en réseau.

Le rôle de l'élu local qui se fonde pour une part sur le pouvoir fiscal doit se réinventer dans cette période de déclin de la fiscalité locale « classique ». Il s'agit d'un impératif démocratique puisque, l'usage du pouvoir fiscal par les exécutifs locaux est un critère pour les électeurs pour juger l'action publique locale[307]. Elle permet aux électeurs, aux citoyens locaux, de faire le rapport entre le niveau de la pression fiscale et celui de la qualité des services publics de la collectivité qui lève l'impôt. Le pouvoir fiscal local est considéré comme un moyen de responsabiliser les élus locaux dans leurs choix financiers pour développer leurs politiques publiques[308]. L'hypothèse d'un renouveau de l'autonomie fiscale n'est pas exclue dans un environnement se complexifiant où l'État ne peut pas seul répondre à tous les défis[309]. La crise de la légitimité de l'impôt et le déclin de l'autonomie fiscale dans un univers complexe et évoluant rapidement obligent à avoir des interactions fortes entre les différents acteurs. L'information, le dialogue et la participation à la prise de décision semblent des éléments du débat sur les formes que doivent prendre ces interactions. Elles concernent au premier chef pour les finances publiques locales : l'État, les collectivités (élus locaux), les citoyens, les entreprises. Un fonctionnement en réseau qui doit associer verticalité et horizontalité pour recréer un pacte de confiance. Le dialogue reste un vœu pieux malgré ce que

rapport d'information sénatorial.

305.*Ibid*. p. 22 à 24. Sur les fonctions des grandes associations de collectivités (dialogue avec l'État et rôle d'alerte).

306.AMF : Association des maires de France ; ADF : Assemblée des départements de France ; ARF : Association des régions de France.

307.La nécessité de l'impôt local en tant qu'impératif démocratique. Aller dans la thèse p. 269 d'Alexandra DONNY (voir pour biblio. complète à la section 1 au A de cette introduction).

308.Voir l'article de Ludovic AYRAULT sur « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause » p. 29 à 30 (biblio. complète au début de l'introduction).

309.Hypothèse sur un renouveau de l'autonomie fiscale locale. Voir *supra* dans l'entretien qu'a accordé Michel BOUVIER à la Gazette des communes portant sur la défense de l'idée de créer « un principe constitutionnel d'autonomie fiscale » (voir le lien Internet dans le A de la section 1).

semblait entrevoir Laurence TARTOUR[310] et préconisent certaines institutions publiques[311]. La voie du dialogue, des interactions, est à approfondir pour piloter les finances publiques locales et y faire participer le citoyen avec ou sans autonomie fiscale pour les collectivités territoriales. La question fiscale est juridique, socio-économique et civique, elle a une nature donc politique en établissant des relations avec des acteurs publics et privés.

La fiscalité locale du XXIe siècle sera influencée par la globalisation. La crise de la légitimité de l'impôt et le processus de recentralisation financière qui amènent à la question démocratique sont des effets de la mondialisation.

B – La question fiscale locale s'intègre dans l'émergence d'un nouveau paradigme influencé par la globalisation

La globalisation contribue de façon directe et indirecte aux enjeux et aux transformations que subissent les finances locales dont leurs ressources fiscales. Les enjeux principaux auxquels sont confrontés l'impôt local sont : la transition écologique et la révolution numérique (1), les fractures territoriales et la justice fiscale (2), les interactions entre les acteurs des finances publiques en lien avec l'exigence d'horizontalité (3). Enfin, la problématique et le plan de cette étude seront dévoilées (4).

1. L'urgence climatique et les nouvelles technologies

Penser la fiscalité locale du XXIe siècle ne se fera pas sans considérer l'urgence climatique et la révolution numérique. La problématique environnementale est le premier enjeu. Dans celui-ci, la globalisation participe au réchauffement climatique[312]. La fiscalité écologique a pour objectif de lutter contre les activités polluantes pour les réduire. L'imposition doit transformer des comportements et soutenir le financement d'un nouveau modèle socio-économique. Elle doit accompagner la transition écologique et disparaître quand ce processus sera arrivé à terme[313]. La politique fiscale en matière environnementale en France n'est pas cohérente, pour le Conseil des prélèvements obligatoires, il n'y a pas une *« fiscalité environnementale »* mais, une juxtaposition

310.Sur la place que doivent prendre les instances de concertation pour Laurence TARTOUR. Aller à la p. 357 de sa thèse (voir pour biblio.complète à la section 1 au B de cette introduction).
311.Ex : Sénat et CESE. Consulter : rapport de François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE de 2016 (Sénat , voir *supra*), rapport de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS de 2018 (CESE, voir s*upra*).
312.Sur la mondialisation et ses effets négatifs sur l'environnement. HUWART J.-Y. et VERDIER L., *La mondialisation économique, origines et conséquences,* Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Les essentiels de l'OCDE, 2012, p. 124 à 141.
313.Buts de cette fiscalité. ATTALI J., *Une ambition pour dix ans - Rapport de la Commission pour la libération de la croissance présidée par Jacques Attali,* XO Editions : La Documentation française, 23 janvier 2008, p. 215.

d'instruments fiscaux[314]. Des instruments fiscaux qui se composent d'une politique contraignante (les taxations) et d'une politique d'aide (incitative) ; cette dernière politique se développe par les dépenses fiscales. Une part majoritaire de la fiscalité « verte » se constitue d'abord de la fiscalité de l'énergie et ensuite de celle du transport. Les taxations environnementales portent essentiellement sur la consommation et l'utilisation des véhicules. Les ressources fiscales des collectivités locales possèdent des composantes de fiscalité écologique ; elle dispose d'impôts partagés avec l'État et d'impôts propres aux collectivités locales[315]. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est un impôt propre des collectivités alors que la TICPE est un impôt partagé entre celles-ci et l'État. Un autre élément est l'existence d'impôt où le législateur contrôle le taux ou le tarif et dont le produit fiscal est complètement affecté aux collectivités, c'est le cas de l'IFER[316]. Une diversité d'impôts « écologiques » sont affectés aux collectivités territoriales dont la majorité reviennent aux communes et intercommunalités[317]. L'écologie a une dimension de proximité. L'ensemble de la fiscalité locale peut servir dans des stratégies fiscales ayant des finalités écologiques. Une diminution des DMTO favorise la rénovation des logements[318] et la TFPNB participe à la protection du patrimoine naturel[319]. Gil DESMOULIN a imaginé dans une contribution juridique[320] la possibilité d'une transformation de la fiscalité locale en fiscalité environnementale. L'insertion dans la fiscalité locale *« d'objectifs ou de critères environnementaux »*[321] pourrait concourir à la réforme de cette fiscalité dans une orientation écologique. La réforme de la fiscalité locale dans l'analyse de Gil DESMOULIN concernerait la fiscalité des ménages et la fiscalité économique. Il propose ainsi de réformer en profondeur les critères qui permettent de déterminer la valeur locative d'un bien dans la fiscalité des ménages. La qualité environnementale du bien doit être un des critères à prendre en compte dans l'évaluation de la valeur locative. Les collectivités, dans l'aménagement de leurs territoires, seraient les mieux à même d'user d'instruments fiscaux pour protéger le patrimoine naturel tandis que la fiscalité de l'énergie, qui a un impact écologique, ne peut être traitée qu'au

314.Voir rapport *infra* du Conseil des prélèvements obligatoires (voir synthèse du début du rapport). Puis à la p. 6 de celui-ci sur les différentes définitions des institutions quant à la fiscalité environnementale (pas d'uniformité dans la définition).

315.Sur les éléments constituants la fiscalité écologique. CROSEMARIE P., *Avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental, Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales,* Conseil économique, social et environnemental, 18 novembre 2009, p. 23 à 27 ; GOMEZ F. et GUDEFIN P., *Rapport particulier n°1 - Panorama de la fiscalité environnementale en France,* Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2019, 94 p.

316.Voir *supra* rapport de Florence GOMEZ et de Philippe GUDEFIN pour le Conseil des prélèvements obligatoires (2019) sur l'IFER et ses composantes p. 49 à 50.

317.*Ibid.* à la p. 68. Voir tableau sur l'affectation des principaux instruments de fiscalité environnementale.

318.Sur les DMTO. VILLE F., Fiscalité écologique : « Etat et collectivités peuvent mieux faire », *in la Gazette des communes*, 17 juin 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

319.Sur la TFPNB. DELIVRÉ C., Fiscalité, territoires, environnement, *in Revue juridique de l'environnement*, n° 2013/5 (spécial), p. 55 à 56.

320.Voir, DESMOULIN G., Les raisons et les modalités de la transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°114, avril 2011, p. 99 à 108.

321.*Ibid.* p. 99 à 108.

niveau de l'État car, elle a des implications nationales et internationales[322]. Les recettes fiscales dans les territoires pour contribuer à la transition écologique sont la grande oubliée de la Convention Citoyenne pour le Climat, les citoyens formulent des propositions de taxation qu'aux niveaux national et international. La Convention se borne à suggérer, sur la fiscalité locale propre des collectivités, une seule grande mesure d'ampleur : la suppression et le remplacement de la TEOM[323].

La révolution numérique fait apparaître de nouvelles technologies qui ont un impact sur notre monde avec la mondialisation[324] ; elles transforment l'environnement socio-économique. La globalisation conjuguée à la numérisation favorise la métropolisation et la déterritorialisation. Les GAFA[325] sont les symboles d'une économie déterritorialisée où les entreprises deviennent des contribuables mobiles pendant que les métropoles concentrent les pouvoirs politiques et économiques au détriment des autres territoires[326]. La numérisation a permis la naissance d'une société du virtuel, des internautes, qui transforme la société classique par la nature des échanges et l'usage des outils du numérique[327]. Les frontières disparaissent avec la déterritorialisation qui est poussée par la numérisation et la mondialisation[328], elles permettent à des acteurs (les contribuables) de devenir des « nomades »[329]. La fiscalité est mise en danger par ces transformations nouvelles de la mondialisation et du numérique car, l'administration et le système fiscal sont figés aux XIXe siècle et XXe siècle[330]. L'impôt sédentaire est menacé de disparition par l'économie et la société déterritorialisées en mouvement constants. Le politique et le citoyen sont menacés par ces transformations puisque, l'univers dans lequel ils évoluent se complexifie et la réponse aux problématiques générées dépasse largement la sphère locale et nationale. L'idée d'une taxe GAFA, du développement d'une fiscalité du numérique efficace, s'imaginant aux niveaux nationaux, de l'Europe et du monde[331]. La numérisation a un impact à l'échelon local pour l'administration et la

322.Dans article *supra* de Cendrine DELIVÉ (p. 62).
323.Convention Citoyenne pour le Climat, *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, 2020, p. 426 à 427.
324.Des transformations qui interrogent sur l'avenir de la fiscalité. Une réflexion sur le futur de l'impôt doit dépasser l'échelon national pour être transnational. Voir BOUVIER M., Inventer la fiscalité du XXIe siècle : pour un débat public transnational, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°116, novembre 2011, p. 3 à 9.
325.GAFA : Acronyme pour désigner les entreprises les plus puissantes sur Internet (ex : Google, Apple, Facebook et Amazon qui correspondent aux lettres de l'acronyme).
326.Ce qui ressort de l'analyse de Michel BOUVIER dans sa contribution sur « Le citoyen et les finances publiques dans un monde en transition ». Consulter « Finances publiques citoyennes » de la p. 291 à 302 (voir biblio. de l'ouvrage dans le A de cette section).
327.Croissance de l'achat sur Internet (ex : Amazon) et de la société horizontale (ex : réseaux sociaux avec Facebook).
328.Sur les mutations de la société classique par la globalisation et les nouvelles technologies. Voir contribution *supra* de Michel BOUVIER dans « Finances publiques citoyennes » p. 299 à 302.
329.*Ibid.* p. 296 à 297. « Nomadisme » des contribuables et de la matière imposable.
330.*Ibid.* sur le décrochage de l'administration et du système fiscal par rapport aux mutations actuelles.
331.Création d'une Taxe GAFA en France par la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés. Consulter pour aller plus loin GUTMANN G., La « taxe GAFA » : quelques éléments d'analyse, *in Recueil Dalloz*, n°30, 12 septembre 2019, p. 1704 .

gestion de l'impôt. Elle facilite les échanges fiscaux entre les acteurs et fait intervenir d'une manière plus poussée les acteurs privés dans la collecte de l'impôt. Les collectivités se dotent d'outils de gestion de l'information, d'observatoires fiscaux pour analyser l'information fiscale et expérimentent des plates-formes, tout ceci ne peut pas se faire sans le numérique[332]. Le poids du numérique se renforce car des acteurs privés importants de l'économie du numérique sont amenés à collecter l'impôt pour l'administration dans le cas de la taxe séjour[333] ; la loi de finances pour 2015[334] donne la faculté, si les logeurs les autorisent, aux *« plateformes de réservation en ligne ou de location d'hébergements »*[335] (ex : Airbnb) de collecter la taxe. Il s'agissait de s'adapter aux particuliers qui louent tout ou partie de leur habitation et utilisent les plateformes numériques pour y parvenir ; il fallait répondre au niveau fiscal à une transformation économique qui a été engendrée par le numérique. La révolution numérique autorise une mobilité nouvelle des bases d'impositions et la concurrence fiscale entre les territoires que renforce la globalisation menacent la fiscalité locale. Elles réduisent les marges de manœuvre et l'autonomie fiscale des collectivités locales[336].

2. Inégalités territoriales et indéfinition de la justice fiscale

Les inégalités entre les territoires et entre les populations concernent la question fiscale ; ces inégalités intègrent les réflexions sur les transformations de l'impôt local. Christophe GUILLUY dans son ouvrage *« Fractures françaises »*[337] oppose les métropoles à la *« France périphérique »*[338]. Elle se compose selon ce géographe : *« Des marges périurbaines les plus fragiles des grandes villes jusqu'aux espaces en passant par les petites villes et villes moyennes, c'est 60 % de la population qui vit à l'écart des métropoles mondialisées »*[339]. Il s'agirait pour cet auteur de territoires rassemblant les populations perdantes de la globalisation. Cette « France périphérique », avec ces nouvelles classes populaires, souffrirait d'une précarité socio-économique toute en étant délaissée par les politiques publiques par rapport aux métropoles. Laurent DAVEZIES s'inscrit contre cette vision binaire ; il cite la pauvreté qui est surtout présente dans les centres

332.Des exemples dans le rapport de la Cour des comptes de 2017 sur la gestion de la fiscalité directe locale p. 81 (voir section 2 au A pour la biblio. complète).
333.Sur la taxe séjour à l'ère du numérique. Voir DEHAINE A., Les ressources fiscales à l'ère du numérique : l'adaptation de la fiscalité locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 105 à 115.
334.Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.
335.Voir *supra* dans l'article d'Aurélien DEHAINE p. 105 à 115.
336.Effets de la mondialisation et de la révolution du numérique sur la fiscalité locale. Voir plus haut dans rapport de Didier GARDINAL et de Jean-Karl DESCHAMPS au CESE de 2018 à la p. 37.
337.Voir GUILLUY C., *Fractures françaises*, Paris, Flammarion, Collection Champs Essais, 2013, 186 p.
338.*Ibid.* quant à la *« France périphérique »* de la p. 107 à 125. Concept développé et expression utilisée par l'auteur.
339.P. 107 de l'ouvrage de Christophe GUILLUY.

urbains[340]. Les territoires dits *« oubliés »*[341] sont en réalité fortement soutenue par l'État grâce aux *« puissants mécanismes de solidarité redistributive »*[342]. Il identifie dans son analyse géographiquement des territoires[343] et le profil type de la commune[344] qui souffrent de la mondialisation et des conséquences de la crise de 2008[345]. L'économiste met en garde dans un rapport (2014)[346] sur le risque de décrochage de certains territoires. La crise des finances publiques peut conduire selon lui à une diminution des moyens publics consacrés aux territoires dits « oubliés » qui ne pourra pas être compensée par l'économie présentielle[347]. Les territoires du nord et de l'est de la France qui subissent les effets négatifs de la crise de 2008 et de la mondialisation sont fortement exposés à ce déclassement en raison de la faiblesse de l'économie présentielle. Les inégalités se trouvent entre des territoires mais aussi pour partie entre les populations d'un même territoire ; cela se vérifie par la péréquation qui est une solidarité financière. Elle vise par une redistribution des richesses à réduire les inégalités. Il s'agit pour les collectivités défavorisées, donc « pauvres », de recevoir les moyens financiers pour traiter les inégalités et être en mesure à terme de sortir de ces dispositifs de solidarité. La péréquation peut être verticale, l'État verse des fonds aux collectivités, et horizontale, les collectivités les plus « riches » par leurs ressources fiscales participent à des dispositifs dont les produits sont distribués aux collectivités les plus « pauvres »[348] (elles sont défavorisées financièrement et fiscalement). La loi de finances pour 2010[349] a relancé la péréquation horizontale puisqu'elle ne coûte rien à l'État qui veut maîtriser des dépenses publiques. Mais une péréquation trop forte peut être créatrice de tensions entre les territoires. La péréquation illustre l'idée de Michel BOUVIER pour lutter contre les fractures territoriales de créer des réseaux décentralisés s'appuyant sur les métropoles reliant les autres territoires par des solidarités et des complémentarités[350]. Elles deviennent des contrepoids à la métropole de Paris et à l'État[351]. Échanger

340.Cet exemple est cité dans DAVEZIES L., GUILLUY C., DONZELOT J., BÉJA A., La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment, *in Esprit*, Mars-Avril 2013, p. 23 à 33.

341.Les *« territoires oubliés »* est une expression pour qualifier les espaces qui « auraient » des difficultés pour Laurent Davezies. Voir DAVEZIES L., Quel abandon des territoires ?, *in Tous urbains*, n°16, 2016/4, p. 30 à 32.

342.*Ibid.* sur le fort soutien de l'État aux territoires dits « oubliés ».

343.Ex : Des territoires du nord et de l'est de la France. Voir l'article avec Laurent DAVEZIES sur « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment » (p. 24 à 27).

344.Voir *supra* p. 24 à 27.

345.La crise de 2008 ouvre, par exemple, sur la crise financière publique de 2011. Voir rapport *infra* de Laurent DAVEZIES et de Philippe ESTEBE de la p. 1 à 2.

346.Voir DAVEZIES L. et ESTEBE P., *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, rapport d'étude, L'Observatoire de l'économie et des institutions locales-L'Œil, novembre 2014, 66 p.

347.Les activités présentielles de productions de biens et de services d'un territoire local servent à satisfaire les besoins de la population résidente ou touristique de celui-ci.

348.Sur la péréquation verticale et la péréquation horizontale. DOUAT E., La péréquation dans les finances locales, *in Bulletin juridique des collectivités locales* (BJCL), n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274.

349.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

350.Décentralisation et métropolisation. Aller dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Systèmes – Pratique, 16e édition, 2015, p. 16 à 17.

351.Sur l'émergence de l'idée métropolitaine et des métropoles. Consulter MARCOVICI É., *Les métropoles en France*,

sur les ressources fiscales des collectivités, sur le futur du système fiscal local, est nécessaire car elle permet de donner les moyens financiers et fiscaux pour que celles-ci puissent assurer leurs compétences et créer des solidarités nouvelles. Une décentralisation différenciée développée, plus asymétrique, comportant la question fiscale (ex : pouvoir fiscal local et impositions spécifiques) pourrait répondre aux fractures territoriales et à la création de nouveaux réseaux[352]. Une question majeure se pose est-ce que les politiques publiques doivent s'intéresser aux territoires ou aux individus ?[353] S'intéresser aux individus amène à parler du contribuable et du citoyen en entrant dans la notion de justice fiscale.

La justice fiscale est une notion indéterminée. Elle est associée à l'égalité fiscale[354] mais, il est impossible encore de définir le *« sens partagé »*[355] et le point commun de la justice fiscale pour les différents acteurs car, il y a plusieurs justices fiscales[356]. La justice fiscale est reliée le plus souvent au principe d'impôt-solidarité ; la justice redistributive qui associe la dimension fiscale et la dimension sociale donne corps à ce principe[357]. L'impôt est alors *« un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social et à l'équilibre d'une société* »[358]. Une conception solidariste qui doit permettre la redistribution des richesses et la réduction des inégalités de revenus. Le principe de l'impôt-solidarité est battu en brèche par l'apparition du citoyen-client où l'impôt devient le prix d'un service dans une société déterritorialisée par la mondialisation[359]. Le citoyen-client se place dans une période de déclin du civisme fiscal où la culture administrative et gestionnaire prend le pas sur le politique[360]. Une culture qui veut maîtriser les dépenses publiques et améliorer la qualité des services publics. L'impôt devient technique dans une automaticité des finances publiques qu'accélère le numérique[361]. Le système fiscal n'est que l'expression de la volonté de l'État de

Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 2019, p. 23 à 45.

352.Sur la décentralisation différenciée et ses impacts fiscaux.Voir dans la partie II au titre 1 de la présente thèse.

353.Laurent DAVEZIES estime qu'il faut que les politiques publiques s'intéressent aux individus et assurent ainsi leurs mobilités au lieu de fixer tous les moyens pour soutenir les territoires. Voir article *supra* sur « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment » (p. 30 à 33).

354.Le consentement à l'impôt, pour André BARILARI, est indissociable de la question démocratique et du principe d'égalité devant l'impôt. La persistance des inégalités malgré l'impôt progressif, la réapparition de privilèges fiscaux (dépenses fiscales) dans un monde ouvert et le poids de la pression fiscale, liberté individuelle contre liberté collective, sont des défis au consentement à l'impôt. BARILARI A., Le consentement à l'impôt, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°147, septembre 2019, p. 191 à 204.

355.Sur l'impossibilité de définir la justice fiscale. Consulter « L'impôt sans le citoyen ? » de Michel BOUVIER de la p. 73 à 90 (voir biblio. complète au début de l'introduction).

356.Une approche synthétique des justices fiscales. Pour la théorie : justice distributive, justice redistributive. Elles ont différentes formes en pratique (ex) : impôt proportionnel/impôt progressif, impôt personnel/impôt réel, impôt direct/impôt indirect. Voir ouvrage « L'impôt sans le citoyen ? » de la p. 73 à 108.

357.Sur la conception solidariste de l'impôt. Voir p. 83 à 90 de « L'impôt sans le citoyen ? ».

358.*Ibid.* à la p. 84 sur l'impôt-solidarité.

359.Analyse qui ressort des développements de Michel BOUVIER dans différents ouvrages (voir plus haut). Pour le citoyen-client se référer à « L'impôt sans le citoyen ? » p. 49 à 65 ; Sur la déterritorialisation de la société dans « Finances publiques citoyennes » p.291 à 302.

360.Voir p. 61 de « L'impôt sans le citoyen ? ».

361.*Ibid.* p. 62 à 65.

répondre aux besoins des acteurs selon des justices fiscales qui s'expriment différemment en pratique (ex : arbitrer entre les impôts progressifs ou proportionnels). Ces choix et ces débats se retrouvent à l'échelon local. L'exonération de 80% des contribuables puis la décision de supprimer la TH sur les résidences principales est présentée comme une mesure de justice fiscale par la difficulté à réviser les VLC[362]. La non-révision des VLC créée une inégalité fiscale entre les contribuables et des territoires. Des contribuables qui vivent dans des territoires « défavorisés » sont amenés à s'acquitter de plus d'impôts que prévu, ceci en raison de la non-révision des bases des impôts fonciers[363]. L'incorporation des revenus qui avait été déjà faite auparavant dans le calcul de la TH visait un objectif social par des exonérations, des dégrèvements et le plafonnement de la cotisation[364]. La question du poids de la fiscalité sur les contribuables locaux se pose. Vaut-il mieux imposer plutôt les ménages que les entreprises ? Les services publics doivent-ils être gratuits ou pas ? Des questions qui sont à la fois nationales et locales. La multiplicité des acteurs et de leurs besoins, les transformations culturelles et socio-économiques, font que les tensions sont accrues entre les contribuables et entre les territoires.

3. Interactions complexes et crise de la démocratie

Les acteurs dans un environnement globalisé ont des interactions nombreuses et complexes. Les principaux acteurs sur le plan de la décentralisation sont : l'Union européenne, l'État, les collectivités locales, le citoyen, l'entreprise. Chaque décision d'un acteur a un impact sur les autres. Les collectivités, pour exemple, subissent une recentralisation financière et souffrent de l'absence de dialogue de la part de l'État qui tente de se conformer à ses engagements vis-à-vis de l'Union européenne dans le domaine budgétaire[365]. Autre exemple, la suppression de la TP en 2010 par l'État a eu des conséquences sur les ressources fiscales des collectivités et sur le niveau de prélèvement fiscal des entreprises[366]. Tout est lié entre les acteurs dans un mode de fonctionnement qui voient le

362.Se référer au discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France. Consulter le site Internet de la Présidence de la République (lien Internet en début d'introduction).

363.Conséquences d'une non révision des VLC touchant qui ont une base foncière. Consulter le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale de 2010 de la p. 412 à 419 (voir section 1 au A pour la biblio.).

364.Sur la nationalisation de la TH. Consulter le rapport d'information sénatorial de 2003 de Yves FRÉVILLE à la p. 6 (voir plus haut dans la section).

365.Sur le respect des engagements budgétaires de l'État. Ex : L'État souhaite maîtriser les dépenses et les recettes des collectivités en raison de ses transferts financiers en leur faveur pour respecter le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou pacte budgétaire européen (autre nom pour le TSCG). Voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 13 octobre 2015, p. 15.

366.Sur l'objectif de compétitivité de la suppression de la TP. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2010 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2009, p. 14 à 15. Sur la réforme de la fiscalité locale en lien avec cette suppression. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « *La fiscalité locale de 2010 »* p. 137 à 151 (voir biblio. au début de cette section au A).

développement de l'exigence d'horizontalité[367]. Celle-ci est portée surtout par le citoyen qui est un usager des services publics et (ou) un contribuable ; l'entreprise aussi à ses caractéristiques, mais elle n'est pas un électeur comme le citoyen[368]. Dans cette exigence d'horizontalité, il y a une demande d'un accès nouveau à l'information financière (plus pédagogique) et de participer à la concertation ainsi qu'aux prises de décision. L'exigence d'horizontalité est indissociable de la crise de la démocratie représentative[369] et aux enjeux de notre temps[370] qui empêcheraient d'avoir un fonctionnement pyramidal comme par le passé.

Il s'agit de trouver une adéquation, comme il a été dit plus haut[371], entre verticalité et horizontalité quel que soit l'avenir des modes de financement des collectivités pour parvenir entre tous les acteurs à un dialogue et *in fine* un pilotage commun des finances publiques. Or, l'horizontalité devrait être plus forte entre l'État et les collectivités, si la fiscalité transférée continue son développement au détriment des impôts propres. La concertation serait essentielle dans ce cas de figure pour que les collectivités disposent de l'État des ressources financières donc fiscales pour pouvoir exercer leurs compétences (ex : éviter l'effet de ciseaux). Mais l'État a une tendance naturelle à centraliser[372]. Le rapport entre fiscalité transférée et fiscalité propre est favorable actuellement à la première. Si cette bascule se pérennise la part de fiscalité transférée, d'impôts partagés avec l'État, va devenir prépondérante dans les ressources fiscales des collectivités sur le long terme. Dans ce processus les impôts propres des collectivités deviendraient secondaires et l'autonomie fiscale locale « marginale ». L'équation des ressources fiscales des collectivités est entre fiscalité propre et fiscalité transférée mais, il faut y ajouter sans doute des impôts et taxes qui s'adaptent aux enjeux de notre temps (ex : verdissement de la fiscalité locale).

Toutefois, tout est évolutif et peut être remis en cause, la crise du coronavirus a heurté les certitudes quant à la la discipline budgétaire européenne (ex : assouplissement de la règle des 3 %)[373] ; sans doute cette crise sanitaire aura un impact sur les enjeux de notre temps et donc sur l'encadrement de la mondialisation (ex : transfert de compétences entre l'État, les collectivités et

367.Voir les développements sur l'exigence d'horizontalité dans la partie II au titre 2 de cette thèse et de manière succincte dans le A de la section présente.
368.Jean ARTHUIS et Roger KAROUTCHI considèrent quant à eux l'entreprise comme citoyenne. ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale,* n°289, Sénat, 13 mai 2003, p. 62.
369.Sur la crise de la démocratie représentative. Voir ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 230 p.
370.Pour les enjeux de notre temps. Il s'agit, pour partie, des enjeux développés dans cette section (ex) : transition écologique, justice fiscale, fractures territoriales, numérisation.
371.Voir dans cette section dans le A au point 2 à ce sujet.
372.Sur la tendance naturelle de l'État à recentraliser. Voir les propos de Pierre MAUROY qui sont rapportés dans la thèse d'Alexandra DONNY p. 269 à 270 (voir pour biblio. complète à la section 1 au A de cette introduction).
373.Le Figaro avec AFP, Coronavirus : les 27 de l'UE valident la suspension des règles de discipline budgétaire, *in Le Figaro*, 23 mars 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

l'Union européenne). Ces mouvements peuvent avoir un effet en provoquant plus ou moins de recentralisation financière et fiscale. Ils peuvent réveiller des craintes et des espérances. Une trop grande décentralisation financière et fiscale peut s'analyser comme une menace pour l'État face à l'Union européenne et aux collectivités locales[374] et au contraire comme une solution permettant l'adaptation aux enjeux de notre temps[375]. Ceci peut bouleverser les choix faits dans l'équation entre la fiscalité transférée et la fiscalité propre des collectivités en favorisant ou non l'autonomie fiscale. Quoi qu'il en soit, la fiscalité locale « classique » est à bout de souffle et doit faire face aux enjeux du XXIe siècle, ce qui interroge sur le rôle des acteurs de la démocratie locale (ex : État, élus locaux, citoyens).

4. Problématique et plan de l'étude

L'ensemble des enjeux posés tout comme les éléments avancés succinctement dans l'introduction de cette étude nous conduisent à une problématique : Quel futur pour le système fiscal local dans une fiscalité locale « classique » finissante et évoluant dans un environnement complexe ? Les recettes fiscales des collectivités territoriales, dans ces évolutions, ont une priorité, elles doivent être suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs compétences. Un objectif qui ne peut être atteint que par la marginalisation du pouvoir fiscal local, une autonomie fiscale pour les collectivités dans cette perspective ne doit pas être créé puisque, l'État par ses orientations continues et actuelles n'est pas favorable à une telle autonomie. Le pouvoir de décision, nécessaire à toute autonomie, pour les collectivités doit conquérir et explorer d'autres domaines que le fiscal abandonné pour parvenir à une autonomie financière.

Il faut partir d'un état des lieux celui de la fin de la fiscalité locale « classique » (partie I de la thèse). L'État modifie le système fiscal local selon ses besoins par l'action du législateur national. Les recettes fiscales des collectivités les plus importantes sont d'anciens impôts nationaux, à l'exemple des « quatre vieilles » dont leurs racines les ramènent à la Révolution française, et des impôts actuels « partagés » entre l'État et les collectivités pour financer la décentralisation et les allègements fiscaux. La gestion des impôts locaux est dépendante de la direction générale des Finances publiques (DGFiP). Les collectivités territoriales possèdent des compétences fiscales de plus en plus congrues se résumant, de façon limitée, à la modulation des taux de certains impôts. Les allègements fiscaux, exonérations et dégrèvements, sur les impôts locaux font que le

374.BOUCLIER T., *L'impossible réforme de la fiscalité locale du XXème siècle*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 1998, p. 345 à 434.
375.Michel BOUVIER dans NÉAU C., « Il faut un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités », *in la Gazette des communes,* 7 novembre 2019 (voir le lien Internet dans le A de la section 1).

contribuable national se substitue au contribuable local. L'impôt local disparaît pour être remplacé par des dotations et une fiscalité partagée avec l'État dans un mouvement de recentralisation fiscale et financière. Ce système fiscal complexe par la multitude de taxes et d'impôts, le mille-feuille territorial a pour pendant un mille-feuille fiscal, est ancré dans un archaïsme pour les impôts locaux « classiques » avec pouvoir fiscal local. L'absence d'une réforme intégrale de la fiscalité locale « classique », pour exemple, par la révision des bases impôts fonciers et la création de nouveaux impôts locaux donnant des compétences fiscales aux collectivités, ouvre à la disparition de ces impôts locaux « traditionnels ». Par ailleurs, une autonomie fiscale est difficilement envisageable, en raison, d'une part, que toutes les collectivités n'aient pas assez de « richesses » fiscales générées sur leurs territoires, d'autre part, par l'absence de protection constitutionnelle d'une autonomie fiscale ou d'une autre forme de pouvoir fiscal. L'État continue à être souverain dans le domaine fiscal.

De cet état des lieux apparaît un nouveau système fiscal avec des implications (partie II de la thèse). La fiscalité locale se nationalise progressivement par l'essor d'une fiscalité nationale partagée, comme avec la TVA, elle remplace des impôts classiques à l'instar de la taxe d'habitation. Ces nouvelles recettes fiscales sont des impôts dont le produit et plus rarement le pouvoir fiscal se partage entre l'État et les collectivités. Une autre évolution perceptible est la possibilité de création d'impôts locaux propres aux collectivités sans pouvoir fiscal local à l'image de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La fiscalité transférée, les recettes fiscales partagées avec l'État, sert au financement des transferts de compétences et aux réaménagements du système fiscal des collectivités à chaque réforme de la fiscalité locale, elle se substitue aussi à des dotations. Les orientations de la réforme fiscale tentent aussi de corriger les défaillances de certaines ressources, pour avoir ainsi des ressources plus dynamiques et compléter les existantes, et rendre plus lisible l'affectation des recettes fiscales. Le système fiscal est faiblement asymétrique. La différenciation territoriale à l'échelon fiscal est faible hors de l'outre-mer, l'enjeu, repose sur le partage des recettes fiscales dans la création de nouvelles collectivités, par exemple, avec la métropole de Lyon, et parfois par l'attribution d'impôts spécifiques, ce qui est le cas de la collectivité de Corse. Ces transformations font disparaître le pouvoir de décision fiscale des collectivités. Cela amène à des réflexions sur l'avenir de la libre administration et de l'autonomie financière. La responsabilisation des élus locaux dépourvus de pouvoir fiscal peut se faire par un dialogue accru avec l'État et le citoyen-contribuable local. Il assurerait entre l'État et les collectivités, des choix acceptés dans le partage des ressources financières et fiscales, et le traitement de sujets financiers divers en lien avec la fiscalité (ex) : compensation des transferts de compétences, avenir de la fiscalité locale,

dispositifs de péréquation, révision des bases. La concertation reste pourtant compliquée en ayant pour cause le contrôle étroit de l'État et la multiplicité des instances aux niveaux national et local. La place du citoyen-contribuable se restreint à un rôle informatif et d'électeurs. Ces modèles de gouvernance sont sous la pression d'un mouvement d'horizontalisation de notre environnement (ex : société).

La recentralisation fiscale s'inscrit, en somme, au sein d'une fiscalité locale « archaïque » sans garantie d'autonomie fiscale où l'État est omniprésent. Il convient, de manière développée, de s'interroger ensuite sur l'avènement d'un modèle qui couple fiscalité locale nationalisée et verticalité dans la gouvernance des finances publiques au désavantage des collectivités territoriales et du citoyen.

Première partie :

Un système fiscal local archaïque

Deuxième partie :

Vers une fiscalité locale « nationalisée » qui nécessite une gouvernance en réseau

Partie I : Un système fiscal local archaïque

Le système fiscal local se caractérise par son archaïsme de dernier terme est applicable à tout ce *« qui présente un ou plusieurs traits appartenant à une époque antérieure »*[376]. Ce qualificatif est accolé aux impôts locaux les plus importants car, ils sont considérés inadaptés à l'économie et à la société actuelles et au rôle indispensable de l'État dans le fonctionnement de ce système fiscal. L'idée de réformer ce système dans le sens d'une plus grande décentralisation fiscale semble également dépassée.

Les impôts locaux dont le cœur central demeure encore le reliquat des « quatre vieilles ». Les « quatre vieilles » correspondent à des impositions en majorité foncières qui remontent aux XVIIIe et XIX siècles, mais qui ont été modernisées, elles désignent les anciennes ou les actuelles : taxe professionnelle, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation. Dans ce système fiscal l'État à une fonction centrale puisqu'il a pouvoir de décision pour réformer et gérer les recettes fiscales des collectivités territoriales pour permettre le financement de leurs compétences. Il décide donc du degré de décentralisation fiscale, nous nous situation aujourd'hui dans une période de recentralisation fiscale où les finances locales sont devenues un instrument aux développements de politiques nationales. Les relations fiscales et financières entre l'État et les collectivités se complexifient et les « quatre vieilles » disparaissent progressivement.

Réformer la fiscalité locale dans le sens d'une plus grande décentralisation fiscale s'avère impossible plusieurs « barrières » sont repérables. L'État par la Direction générale des Finances publiques a la main sur la gestion de l'impôt local, elle s'occupe de tâches essentielles relatives à l'assiette, au recouvrement et au contrôle des impôts locaux. Ainsi, si l'administration de l'impôt local est une affaire de l'État, il est difficile d'envisager une décentralisation fiscale. D'autres barrières sont visibles telles l'inégale richesse économique entre les territoires pour générer des recettes fiscales « suffisantes » pour toutes les collectivités ou bien la simple difficulté à réformer les bases des impôts fonciers depuis plusieurs décennies. La « barrière » la plus cruciale est la disparition du pouvoir fiscal local que reflète l'absence de reconnaissance constitutionnelle d'une autonomie fiscale locale.

376.Dictionnaire en ligne de Larousse pour cette citation de la définition du mot archaïque. Lien Internet (consulté le 7 mai 2023) : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/archa%C3%AFque/5000

L'archaïsme du système fiscal local (titre 1) et l'idée d'une impossibilité ou d'une difficulté forte à réformer les recettes fiscales des collectivités dans le sens d'une plus grande décentralisation fiscales (titre 2) seront étudiés dans cette première partie :

Titre 1 : La place centrale de l'État dans l'impôt local

Titre 2 : Une décentralisation fiscale inaccessible pour les collectivités territoriales

Titre 1 : La place centrale de l'État dans l'impôt local

L'impôt local, les recettes fiscales affectées aux collectivités territoriales, est entre les mains de l'État. L'étude « historique » comme celle « sectorielle » abondent en ce sens. Les « quatre vieilles », impôts locaux groupant la taxe d'habitation[377], la taxe professionnelle[378] et des taxes foncières[379] furent à l'origine des impôts nationaux qui sont actuellement progressivement supprimés. En outre, l'imbrication entre fiscalité nationale et fiscalité locale a toujours été forte, la persistance des centimes additionnels du XIXe siècle jusqu'au XXe siècle en est une illustration pour financer les communes et les départements, et cela malgré la volonté principalement à partir de l'ordonnance du 7 janvier 1959[380] jusqu'aux années 1980 de tente de créer une fiscalité locale réellement indépendante au travers des « quatre vieilles ». Cette intervention de l'État dans le domaine fiscal allié à la complexité de financer la décentralisation aboutit à une fiscalité « byzantine » allouée aux collectivités que reflète la classification des impôts : la fiscalité directe locale, la fiscalité transférée, les recettes fiscales secondaires[381]. Dans cette classification existe de faux-amis à l'image de la fiscalité transférée qui permet à l'État de transférer une partie ou la totalité du produit d'un de ses impôts aux collectivités sans nécessairement donner à celles-ci un pouvoir fiscal.

L'impôt local est donc à l'aune de ces mouvements de fond un mythe puisqu'il disparaît. Cependant, il demeure dans l'esprit de différents acteurs, ainsi, se poursuit la quête impossible de l'impôt local autonome et dynamique, à savoir, d'un impôt apportant des recettes fiscales fortes pour les collectivités avec un pouvoir fiscal important dévolu à celles-ci. Le citoyen-contribuable ne voit pas la recentralisation fiscale en cours qui à un point de bascule avec la loi de finances initiale pour 2009[382] et de ses conséquences avec la suppression de la taxe professionnelle puis de la non-reconnaissance par le Conseil constitutionnel de l'existence de dispositions constitutionnelles et organiques consacrant une autonomie fiscale locale.

Ce contrôle de l'État est perceptible aussi par la dévitalisation des impôts locaux et par

377.La taxe d'habitation sur les résidences principales disparaît définitivement en vertu de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
378.La taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
379.Taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.
380.Ordonnance n°59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes.
381.Classification présentée dans la section 2 du chapitre 1 de ce titre 1. Il n'y a pas une mais des fiscalités locales avec des impôts de plus en plus partagés entre l'État et les collectivités locales.
382.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 avec la suppression de la première des « quatre vieilles » : la taxe professionnelle.

l'encadrement du pouvoir fiscal des collectivités. Les allègements fiscaux décidés par l'État, création d'exonérations et de dégrèvements, amènent à des subventions fiscales qui deviennent ensuite des dotations. L'archaïsme des impôts locaux et le soutien à des politiques nationales motivent ces allègements fiscaux, ce qui fut le cas pour expliquer les aménagements successifs et la suppression de la taxe professionnelle, la suppression de la part salaire à partir de 1999 a pour objet de soutenir la création d'emplois[383], ainsi, la fiscalité locale est devenue une « extension » des politiques fiscales nationales. L'État maîtrise indirectement l'évolution des taux des impôts locaux, les collectivités dans la fixation des taux des grandes taxes foncières doivent respecter des taux plafonds et des règles de liaison de taux entre les impositions. Ce contrôle sur les impôts locaux est complété par l'action de la justice administrative et des chambres régionales des comptes.

Le mythe de l'impôt local perdure pourtant dans des taxes et impôts affectés aux collectivités car où le pouvoir fiscal local se restreint car, le citoyen-contribuable retient négativement toute décision de l'élu local qui tend à alourdir sa charge fiscale, l'épisode de la fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE) par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2012 engendra une fronde fiscale de la part des contribuables.

La place centrale de l'État sera développée par un panorama de recettes fiscales des collectivités (chapitre 1) et par les « pratiques » de la puissance étatique sur les impôts locaux (chapitre 2) :

Chapitre 1 : Une construction chaotique et inachevée de la fiscalité locale

Chapitre 2 : Une modification des impôts locaux sous le contrôle de l'État

383.Renvoi sur les mobiles quant à la suppression de la taxe professionnelle dans le chapitre 2 de ce titre 1 : section 2, § 2, B.

Chapitre 1 : Une construction chaotique et inachevée de la fiscalité locale

Il faut que tout change que pour rien ne change, cette formule contradictoire, permet d'appréhender la fiscalité locale. Ce chapitre va suivre par la voie « historique » (section 1) et, en parallèle, par celle d'un état des lieux actuel des recettes fiscales des collectivités territoriales (section 2) que la fiscalité locale est une construction chaotique et inachevée. Ces approches expriment une continuité dans la maîtrise par l'État des grandes évolutions fiscales et l'absence de résolution pérenne de problématiques répétitives. La fiscalité locale évolue sans plan d'ensemble en tenant compte du besoin des acteurs et en premier lieu de l'intérêt de l'État.

L'histoire de la fiscalité locale explore l'idée de la continuité : les recettes fiscales des collectivités dépendent de l'État. Les « quatre vieilles », impôts d'État, sont devenues des impositions locales entre le XVIIIe siècle et le XXe siècle avant que sous les assauts de l'État elles entament un lent effacement. Ces impôts viennent à se transformer, apparition de la contribution économique territoriale pour remplacer la taxe professionnelle, ou à disparaître définitivement, telle la taxe d'habitation. L'effet des allègements fiscaux[384] et de l'irréformabilité de la fiscalité locale[385] enclenche ce mouvement de recentralisation fiscale qui s'accélère au XXIe siècle. La fiscalité locale se confond donc avec la fiscalité nationale hormis entre la période de 1917 à 2009 : un mouvement d'alternance entre centralisation fiscale et décentralisation fiscale marque l'histoire fiscale des collectivités. L'alternance n'est pas favorable à la stabilité fiscale renforçant l'idée d'un mythe de l'impôt local, la recherche d'un impôt local autonome et dynamique, et complexifiant le financement fiscal de la décentralisation. Les recettes fiscales des collectivités sont contrôlées par l'État ou (et) archaïque se basant sur des assiettes surannées (ex : le foncier).

Jean ARTHUIS exprime cette impasse dans laquelle se situe la fiscalité locale où s'affrontent en permanence la centralisation et la décentralisation fiscale : *« Depuis une dizaine d'années, les seules réformes que nous avons su apporter à la fiscalité locale ont entraîné la disparition progressive des impôts locaux. De grands travaux ont été accomplis au début des années 90 pour porter remède à l'archaïsme et à l'injustice de la matrice principale de nos impôts locaux. Mais il y avait des gagnants et des perdants et tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont refusé d'en appliquer les conclusions. »*[386]

384.Voir en particulier le chapitre 2 du titre 1 de la partie I.
385.Voir en particulier le chapitre 1 du titre 2 de la partie I.
386.Cit. dans ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale,* n°289, Sénat, 13 mai 2003, p. 196.

L'état des lieux des recettes fiscales d'aujourd'hui des collectivités montre une complexité de la diversité entre les grands impôts de la fiscalité directe locale, qui se composent des « quatre vieilles », et de la fiscalité transférée de l'État. Entre ces deux importantes catégories se situe une kyrielle d'impositions « secondaires ». Fait partie de ces impôts et taxes « secondaires » : la taxe GEMAPI[387] et la TASA[388] ont un produit commun de 270 millions d'euros[389]. Il conviendra de présenter une partie de ces impôts en donnant quelques éléments essentiels de ces derniers pour montrer la complexité de la fiscalité locale par prélèvement fiscal (ex) : allègements fiscaux, assiette de l'impôt, collectivités bénéficiaires, volume du produit fiscal. Une donnée doit être retenue est que le produit fiscal de la fiscalité directe locale est de 95,7 milliards d'euros en 2019 pendant que les autres impositions atteignaient 55,3 milliards d'euros. Dans ce rapport apparaît l'ascension de la fiscalité transférée qui se substitue à une fiscalité locale « classique » (ex) : taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) classée dans la fiscalité directe au produit fiscal de 791 millions d'euros ; les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) rangés dans les autres impositions avec 16,15 milliards d'euros[390].

Section 1. Une histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal local archaïque entre centralisation et décentralisation

Section 2. Des fiscalités locales pour concourir au financement de la décentralisation

387.GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.
388.TASA : Taxe additionnelle spéciale annuelle.
389.Données sur les produits fiscaux dans cette introduction de chapitre. Se reporter à LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p. 134 à 137.
390.Pour la classification de la p. 134 à 137 du rapport.

Section 1. Une histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal local archaïque entre centralisation et décentralisation

L'histoire de la fiscalité locale se confond avec celle de la fiscalité nationale. L'imbrication entre le national et le local est forte, seule une césure, de 1917 jusqu'à 2009[391], s'ingénie à tenter une dissociation entre le système fiscal local et national. L'État maîtrise par son action législatrice le devenir de l'impôt local. Le système fiscal local issu de l'ordonnance du 7 janvier 1959 (n° 59-108) et des réformes des années 1970 et 1980 n'est que la continuation d'anciens impôts révolutionnaires étatiques. Ces recettes fiscales dans une répétition du passé sont remplacées aujourd'hui, à cause de leurs défaillances, par de la fiscalité transférée et par des dotations dépendantes des ressources de l'État créant une recentralisation fiscale[392]. Ces nouvelles ressources doivent assurer une meilleure cohésion systémique dans la gestion des finances publiques (§ 1).

La fiscalité locale est faite de faux-semblants. Ils rendent utopique la quête d'un impôt local qui tient du mythe. L'étude empirique expose les difficultés qui se mettent à la traverse d'une fiscalité locale « autonome ». La recherche d'un impôt local « idéal » et la « non-décomplexification » du système fiscal local sont des freins structurels à une réforme d'ampleur des recettes fiscales des collectivités. Si l'impôt local « classique » garde une persistance sociale dans les esprits, celui-ci sans que tous les acteurs en prennent conscience disparaît pour une fiscalité dépendante de l'État, la réforme fiscale locale est à la croisée des chemins entre impôts propres « classiques » pour les collectivités et fiscalité transférée sous emprise étatique. Les cheminements de la fiscalité locale font que l'impôt « local » produit d'une histoire entre dans le mythe car, il est de moins en moins accessible (§ 2).

§ 1. Une brève histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal qui alterne imbrication et séparation avec la fiscalité étatique

Une part prépondérante de l'actuelle fiscalité directe locale vient des « quatre vieilles » anciens impôts d'État qui datent de la Révolution française de 1789. Le système fiscal révolutionnaire s'est construit au départ en opposition à celui de l'Ancien Régime mais, celui-ci doit se diversifier de nouveau pour répondre aux besoins financiers de l'État et de ses entités locales[393]. Les recettes

391.L'année 2009 est un moment charnière de la recentralisation fiscale en deux actes. Le premier est la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 qui supprime la taxe professionnelle. Le second est la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 du Conseil constitutionnel relative à cette loi de finances qui juge de l'absence de garantie d'autonomie fiscale locale dans la Constitution.

392.Ces évolutions créent une complexité du système fiscal local dont les principaux éléments sont présentés dans les chapitres 1 et 2 du présent titre de la partie I de cette thèse.

393.De la Révolution française jusqu'au XIXe siècle les départements et les communes s'affirmeront progressivement comme des collectivités territoriales. Pour Robert HERTZOG: *« Les collectivités territoriales n'ont pas eu d'emblée l'unité des caractères que nous leurs connaissons : autonomie des organes, compétences de principe, dimension*

fiscales jusqu'au XXe siècle rassemblent majoritairement pour les communes des octrois et des centimes additionnels et pour les départements des centimes additionnels (A).

Le système fiscal local actuel est le fruit d'une alternance entre décentralisation et recentralisation fiscale. Trois temps peuvent être détaillés : la loi du 31 juillet 1917 avec le processus de transfert des « quatre vieilles » vers les collectivités locales, la modernisation de la fiscalité locale avec les résultantes de l'ordonnance n°59-108 du 7 janvier 1959, la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 symbole d'une recentralisation fiscale (B).

A – 1789-1917 : L'imbrication de la fiscalité locale dans la fiscalité nationale

La fiscalité d'Ancien Régime est rejetée par le contribuable la rendant illégitime (1), c'est de cette opposition que vont naître les « quatre vieilles » au moment de la Révolution française (2). Ces nouveaux impôts d'État devront se substituer aux recettes fiscales de l'Ancien Régime pour recréer un consentement à l'impôt de la part du contribuable. Elles resteront des recettes fiscales de l'État jusqu'au XXe siècle, les octrois et les centimes additionnels durant cette période alimentent les budgets des communes et des départements (3). Ils concourent à l'émergence de ces collectivités locales.

1. Une fiscalité d'Ancien Régime source d'inégalités, d'opacité et de complexité

Les « quatre vieilles » restent encore aujourd'hui des impôts locaux incontournables à l'existence de la fiscalité directe locale. Elles correspondent, pour rappel, de nos jours à la contribution économique territoriale (CET), à la taxe d'habitation (TH), à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Ces impôts ont des racines qui remontent directement à la Révolution française et indirectement aux vices ainsi qu'aux pratiques fiscales de l'Ancien Régime.

Les roturiers, le tiers état, donc l'ensemble des non-privilégiés sous l'Ancien Régime sont contraints de s'acquitter d'une multiplicité d'impôts qu'imposent le roi, la noblesse et le clergé[394]. Le tiers état se constitue de classes sociales diverses : la paysannerie, le prolétariat des villes, la

politique .. Bien au contraire elles avaient une nature profondément incertaine, encore que l'hésitation ait été différente pour le département et pour la commune. Le premier a eu quelque mal à faire accepter son statut de collectivité autonome (a), alors que la seconde fut considérée comme n'étant pas entièrement publique (b). » Dans HERTZOG R., « L'éternelle réforme des finances locales »*, in Histoire du droit des finances publiques. Volume III, Les Grands thèmes des finances locales,* sous la direction de ISAIA H. et de SPINDLER J., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 1988, p. 10. Consulter pour aller plus loin les p. 39 à 46 de la contribution de Robert Hertzog.

394.Sur le système fiscal de l'Ancien Régime. VALLIN C., *Les impôts locaux : les "quatre vieilles" ont deux cents ans*, Paris, Messidor-Editions sociales, Collection Société, 1989, p. 31 à 38.

bourgeoisie[395]. Il doit contribuer aux impôts royaux qui se départagent en une fiscalité directe et une fiscalité indirecte. La « *taille »*[396], impôt direct et de répartition, a un montant qui était fixé par le roi, charge à chaque collectivité du royaume de le répartir entre les contribuables de leur territoire. Cet impôt se composait d'une base différente selon les provinces, il touchait les revenus au nord du pays tandis que sa base prenait une forme foncière dans le sud. Les impôts indirects frappaient la consommation. La plus connue de ces impositions indirectes est la « *gabelle »*[397] perçue sur le sel et dont la répartition se faisaient inégalement entre les provinces et les sujets du royaume. La pression fiscale sous l'Ancien Régime serait ainsi moins haute qu'en Grande-Bretagne[398], ce qui est contesté par les détracteurs porte à l'absence de légitimité des impôts. Le consentement à l'impôt des contribuables en Grande-Bretagne est liée à son vote par le Parlement et par le recours à une administration efficace pour réaliser le prélèvement des recettes fiscales. La légitimité de l'impôt ne peut pas être donc disjointe de la question démocratique. Ce processus démocratique fait défaut à la France de l'époque[399] par l'absence de contrat fiscal, entre l'État royal et ses sujets, et la non-élection de représentants[400]. Fiscalité inquisitoriale[401], la fiscalité d'Ancien Régime est mal vue par les contribuables en raison fortement de la gestion des impôts indirects[402]. Le recouvrement des recettes fiscales indirectes est délégué par le roi à des fermes[403]. Un affermage du prélèvement fiscal qui s'apparente à une privatisation de la gestion de l'impôt ouvrant à des abus. De plus, économiquement les impôts indirects étaient accusés de gêner le développement du commerce et financièrement le système fiscal[404] ne pouvait répondre aux besoins de la monarchie[405]. Ce système fiscal de l'Ancien Régime trouvait au final des critiques et une illégitimité dans *« sa complexité,*

395.*Ibid.* p. 32 à 33 sur les éléments constitutifs du tiers état.
396.Voir en complément pour la taille. TOUZERY M., « La Taille », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 852 à 854.
397.Voir en complément pour la gabelle. Ouvrage de ci-dessus de Gilbert ORSONI avec la contribution sur « la gabelle » d'Olivier VERNIER de la p. 509 à 510.
398.Sur les différences entre la France et la Grande-Bretagne sous l'Ancien Régime. DELALANDE N. et SPIRE A., *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2010, p. 9 à 13. ; DUVERGER M., *Les Constitutions de la France*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 15e édition, 2004, p. 9 à 33.
399.Ex : Les États généraux n'ont qu'un rôle essentiellement consultatif et les représentant dans les parlements du royaume ne sont pas élus. Consulter en particulier la contribution de Jean-Louis HAROUEL et de Maurice DUVERGER sur les institutions de l'Ancien Régime. HAROUEL J.-L, « L'esprit des institutions d'Ancien Régime », *in Le miracle capétien ,* sous la direction de RIALS S., Paris, Perrin, Collection Passé Simple, 1987, p. 107 à 112 ; voir aussi dans l'ouvrage *supra* de Maurice DUVERGER p. 9 à 33.
400.Voir *infra* avec la Révolution française qui permet l'émergence de représentants élus et d'un contrat fiscal entre l'État et les citoyens (consulter le point 2 de ce A).
401.Sur les excès de la fiscalité d'Ancien Régime. Des éléments dans BOUCLIER T., *L'impossible réforme de la fiscalité locale du XXème siècle*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 1998, p. 47 et dans l'ouvrage *supra* « Histoire sociale de l'impôt » de la p. 9 à 13.
402.Rejet des impôts indirects sous l'Ancien Régime. Aller dans l'ouvrage de Camille VALLIN de la p. 34 à 35 et dans « Histoire sociale de l'impôt » des pp. 9 à 13.
403.L'affermage sous l'Ancien Régime de son rôle à sa critique. Dans « Histoire sociale de l'impôt » des p. 9 à 13.
404.Critique de la fiscalité indirecte d'Ancien Régime. Dans l'ouvrage *supra* de Camille VALLIN de la p. 34 à 35.
405.Faiblesse des prélèvements fiscaux à la fin de l'Ancien Régime pour financer les dépenses de l'État. *Ibid.* à la p. 36.

son manque de transparence et les multiples inégalités qu'il engendre »[406]. Des arguments qui se retrouvent présentement dans le discours des détracteurs du système fiscal national et local[407].

La philosophie est en particulier la doctrine physiocrate va irriguer la pensée fiscale de la Révolution française[408]. François QUESNAY fait le constat que la richesse vient de la terre : *« Que le souverain et la nation ne perdent jamais de vue, que la terre est l'unique source des richesses, et que c'est l'agriculture qui les multiplie* »[409]. Le système fiscal devrait donc pour les physiocrates s'appuyer sur l'impôt foncier[410] et éliminer les vices dans la gestion de la fiscalité d'Ancien Régime : *« Que l'administration des finances, soit dans la perception des impôts, soit dans les dépenses du gouvernement, n'occasionne pas de fortunes pécuniaires qui dérobent une partie des revenus à la circulation, à la distribution et à la reproduction »*[411]. Il ne faut pas minorer ce qui a été évoqué plus haut à propos de l'aspect inégalitaire de l'impôt et de la remise en cause de sa légitimité sous l'Ancien Régime. Ces faiblesses sont les sujets primordiaux du domaine fiscal de la Révolution. Maximilien de ROBESPIERRE écrivait aux paysans dans un *« avis aux habitants des campagnes de la circonscription d'Arras » : « Vous, nourriciers de la patrie, vous sur les bras de qui, en dernière analyse, pèsent tous les impôts, songez à secouer l'oppression qui vous accable. »*[412]. La Révolution française va s'affairer à l'édification d'un système fiscal à la fois innovateur et conservateur. Innovateur, il reprendra les idées physiocrates, tout en voulant tenter de supprimer les excès de l'Ancien régime et d'offrir une plus grande égalité entre les contribuables. Conservateur, il devra trouver des recettes fiscales accrues pour alimenter un budget de l'État aux dépenses exponentielles. Le rétablissement de la fiscalité indirecte et la création de la contribution sur les portes et fenêtres se placent dans cette dynamique qui peut être qualifiée de « conservatrice »[413].

2. La naissance d'impôts révolutionnaires avec les « quatre vieilles »

L'œuvre fiscale de 1789 est de recréer du consentement à l'impôt. L'adhésion du citoyen-contribuable au système fiscal doit lui donner une légitimité politique. Un contrat fiscal se conclut

406.Citation dans l'ouvrage *supra* de Nicolas DELALANDE et d'Alexis SPIRE à la p. 13.
407.La fiscalité actuelle est cause de complexité et d'incompréhension pour le citoyen. Ex : Pour la fiscalité locale dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 55 à 58.
408.Sur la pensée physiocrate. QUESNAY F. et CARTELIER F., *Physiocratie*, Paris, Flammarion, Collection GF, 2008, 448 p.
409.Citation à la p. 238 de l'ouvrage de François QUESNAY et de Jean CARTELIER.
410.Les physiocrates sont favorables à l'impôt foncier. Aller dans l'ouvrage *supra* « Physiocratie » à la p. 54 puis au § 2 de cette section pour la citation exacte de la page précitée.
411.*Ibid.* avec citation à la p. 245 de l'ouvrage.
412.Voir ouvrage *supra* de Camille VALLIN à sa p. 36 pour la citation de Maximilien de ROBESPIERRE.
413.La restauration de la fiscalité indirecte et la création de la contribution sur les portes et fenêtres, loin des préoccupations d'égalité fiscale de la Révolution française, cherchent à accroître les prélèvements fiscaux pour financer les dépenses de l'État. Consulter « Les impôts locaux : les "quatre vieilles" ont deux cents ans » de Camille VALLIN aux pages 42 à 43 pour la fiscalité indirecte et à la page 48 pour la contribution sur les portes et fenêtres.

entre l'État, incarné par le politique avec ses représentants élus, et le citoyen-contribuable[414]. Les révolutionnaires veulent pour y parvenir, dans un premier temps, créer un système fiscal qui supprime les travers de celui de l'Ancien Régime et qui réponde aux théories physiocrates.

Le principe fondamental qui ressort des actions des révolutionnaires est de parvenir tant bien que mal au respect de l'égalité devant l'impôt[415]. Le tiers état constitué en Assemblée nationale (Assemblée constituante) prend, par le décret du 17 juin 1789[416], la décision de rendre toutes les contributions *« illégales »* et *« nulles »* car, *« n'ayant point été consenties par la nation »*[417]. La levée de l'impôt est désormais décidée par l'Assemblée nationale représentant les citoyens selon le décret[418]. L'Assemblée constituante lors de la nuit du 4 août 1789 abolit les privilèges. Tout ceci est consacré dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dans les articles 13 et 14 en ce qui concerne les relations du citoyen-contribuable avec la fiscalité[419]. L'article 13 aborde directement le principe d'égalité devant l'impôt : *« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »* L'article 14 porte sur le contrôle de l'impôt : *« 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'impôt se cantonne à une contribution commune répartie selon le principe d'égalité fiscale, elle enfreindrait à la *« liberté »*[420] du citoyen au-delà de cet effort fiscal collectif pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses de l'administration (article 13). L'acceptation de l'impôt passe par l'accord et le contrôle des citoyens directement ou par leurs représentants élus, ils doivent parvenir à un respect et un équilibre entre la liberté et l'impôt (article 14). Paradoxalement, la fiscalité locale actuelle s'oppose, dans une comparaison qui reste limitée, aux principes de la Déclaration des Droits de

414.Cette légitimité politique du système fiscal passe, pour résumer, par un contrat entre les représentants élus pour gouverner et les citoyens qui permet le consentement à l'impôt. Un accord dit autrement entre le peuple et le souverain. Voir sur le contrat fiscal dans BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, p. 43 à 48.

415.Voir l'impossible égalité par l'impôt ? dans BARILARI A., Le consentement à l'impôt, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°147, septembre 2019, p. 191 à 204.

416.Décret pour autoriser la perception des impôts et le paiement de la dette publique.

417.Termes utilisés dans ledit décret.

418.Dans le décret du 17 juin 1789 : *« l'Assemblée nationale entend et décrète que toute levée d'impôts et contributions de toute nature qui n'auraient pas été nommément, formellement et librement accordés par l'Assemblée, cessera entièrement dans toutes les provinces du royaume »*.

419.DUMONT A., « Le citoyen et la nécessité de l'impôt (contribution autour des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 37.

420.Voir article *supra* d'André BARILARI sur le consentement à l'impôt par rapport aux conceptions de la liberté et de l'impôt (II de l'article). La conception qui est avancée dans les écrits de thèse est celle de l'impôt en tant qu'obstacle à la liberté.

l'Homme et du Citoyen : inégalité des citoyens devant l'impôt (non révision des bases)[421], perte du pouvoir fiscal des représentants élus locaux (réduction pour les collectivités territoriales de leurs compétences fiscales)[422], place marginale du citoyen dans le contrôle de l'impôt local (le rôle essentiel des citoyens est d'élire des représentants nationaux et locaux)[423]. Les révolutionnaires décidèrent ensuite de supprimer la fiscalité indirecte, pour exemple, avec le décret du 21-30 mars 1790 qui met fin à la gabelle Les impôts indirects entravaient selon l'école de pensée physiocrate les échanges économiques et, par ailleurs, la population s'était attaquée aux infrastructures qui servaient au fonctionnement de ces impositions (ex : saccage des barrières d'octroi)[424].

La Révolution après avoir posé les nouveaux principes fiscaux et démantelé la fiscalité d'Ancien Régime peut s'atteler réellement à l'édification d'un nouveau système fiscal. Cela commence par la sémantique, il ne faut plus parler « *d'impôt »*[425] mais, de contribution. La participation aux prélèvements fiscaux des citoyens revêt dorénavant une *« dimension volontaire et civique »*[426]. Une fiscalité réelle, les contributions affectent les biens du contribuable indépendamment de sa situation personnelle, et de répartition[427], le produit fiscal global est connu à l'avance puis est départagé entre les contribuables, s'édifie. La fiscalité révolutionnaire a comme préoccupations, pour souvenir, de mettre en œuvre la pensée physiocrate et de ne pas revenir aux impôts arbitraires et contraignants de l'Ancien Régime, du reste aussi et cela se révélera vite, de répondre aux besoins financiers des différents acteurs publics[428]. Quatre contributions seront créées : la contribution foncière, la contribution mobilière, la contribution des patentes, la contribution sur les portes et fenêtres[429]. Trois des quatre contributions dureront en quelque sorte de la Révolution à nos jours[430]. Elles constitueront la clef de voûte des finances de l'État jusqu'au XXe siècle puis progressivement des finances locales dès la fin du XVIIIe siècle avec les centimes additionnels. Ces centimes auront un essor progressif au cours du XIXe siècle pour les communes et les départements.

La contribution foncière est créée par les lois des 23 novembre et 1er décembre 1790. Elle est la recette fiscale par excellence voulue par les physiocrates. Les biens imposés se composaient des propriétés immobilières bâties et non bâties. Cet impôt frappait le revenu de la propriété. La

421.Voir en particulier le chapitre 1 du titre 2 de la partie I de la présente thèse.
422.Voir les différents chapitres de cette partie I de la thèse.
423.Voir en particulier le chapitre 2 du titre 2 de la partie II de la présente thèse.
424.Sur les raisons de la suppression de la fiscalité indirecte au début de la Révolution française. Ouvrage *supra* de Camille VALLIN p. 41 à 43.
425.Le terme impôt renvoie à l'arbitraire du pouvoir. Se reporter à « Histoire sociale de l'impôt » à la p. 13.
426.*Ibid*. pour la citation à la p. 13.
427.Dans ouvrage *supra* de Camille VALLIN de la p. 50 à 52.
428.Voir *infra* avec le rétablissement des octrois et la création des centimes additionnels pour les entités locales (point 3 de cette partie).
429.Sur les quatre vieilles contributions en tant qu'impôts révolutionnaires. BOUVIER M., *Les finances locales*, Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 58 à 60.
430.La seule contribution qui disparaîtra est celle sur les portes et fenêtres.

contribution foncière est l'ancêtre de la TFPB et de la TFPNB des collectivités territoriales.

La contribution mobilière est instituée par les lois des 13 janvier et 18 février 1791. Le revenu du contribuable était taxé en tenant compte de la valeur locative de l'habitation. Impôt complexe : il comprenait plusieurs taxes. La TH est sa descendante directe.

La contribution des patentes est mise en place par les lois des 2 et 17 mars 1791. Il faut payer une patente pour pouvoir exercer sa profession. Cet impôt s'établit sur l'activité commerciale et industrielle. Sa base est assise sur le loyer ou la valeur locative des locaux utilisés. La CET est l'héritière de la patente.

La contribution sur les portes et fenêtres est instaurée par la loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798). Sur les cahiers de doléances au moment de la Révolution apparut l'idée de créer un impôt sur les signes extérieurs. Plus le contribuable à des fenêtres et des portes, plus le montant de l'impôt s'accroissait.

La modulation des contributions était proportionnelle aux facultés évaluées des contribuables à partir d'indices (fiscalité indiciaire). Elles étaient des impôts proportionnels à taux constant, le taux ne variait pas *« quelle que soit la quantité de la matière imposable »*[431], ce qu'il l'oppose à l'impôt progressif[432]. La valeur de la terre pour la contribution foncière est l'un des indices qui sert à connaître les facultés d'un contribuable. Si la contribution foncière matérialise l'idéal des physiocrates, l'État a besoin d'autres recettes fiscales pour subvenir à ses dépenses[433] et parvenir à l'égalité de chacun devant l'impôt[434], c'est pour cela que sont créées les contributions : des patentes, mobilière, des portes et des fenêtres. Pourtant ce système fiscal s'avère insuffisant car, le Directoire redéveloppa une fiscalité indirecte pour répondre aux besoins financiers de l'État qui augmentaient continuellement[435]. Les recettes fiscales indirectes sont plus facilement prélevées, indolores pour les contribuables, elles cachent la main de l'administration. Les impôts indirects finirent par rapporter plus que la fiscalité directe d'État et que la fiscalité indirecte de l'Ancien Régime. Ce système fiscal va perdurer en l'état jusqu'à l'instauration de l'impôt sur le revenu au moment de la Première Guerre mondiale, malgré quelques modifications. Les essentielles sont dans la loi du 8 août 1890[436], elle divise l'impôt foncier en contribution foncière sur les propriétés bâties et en contribution foncière sur les propriétés non bâties, et la loi du 18 juillet 1892[437] qui entraîne à terme

431.Citation dans thèse *supra* de Thierry BOUCLIER à la p. 43.
432.*Ibid.* sur les principes qui régissent les « quatre vieilles » de la p. 40 à 44.
433.Ex : Création de la contribution sur les portes et fenêtres (ouvrage de Camille VALLIN à la p. 48).
434.Ex : Création de la contribution mobilière qui tente d'imposer par la valeur locative de l'habitation les contribuables indirectement selon leur richesse (ouvrage de Camille VALLIN de la p. 44 à 45).
435.*Ibid.* sur le rétablissement de la fiscalité indirecte, les raisons et son poids : p. 42, p. 43, p. 50.
436.Loi du 8 août 1890 relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1891.
437.Loi du 18 juillet 1892 relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1893 (suppression

la suppression de la contribution sur les portes et fenêtres[438]. Les entités locales, les communes et les départements, en parallèle ont des recettes fiscales, mais qui procèdent de l'État, elles augmenteront à partir du second quart du XIXe siècle avec la hausse des dépenses locales. Une part appréciable de cette fiscalité locale s'imbrique dans la fiscalité nationale (étatique).

3. Les recettes fiscales locales entre continuité et invention

Durant cette période qui s'étend du XVIIIe siècle au XXe siècle les entités locales perçoivent des recettes fiscales. Les communes[439] ont deux grandes formes de recettes fiscales : les octrois[440], les centimes additionnels[441]. Les départements n'auront que des centimes additionnels[442]. Les octrois sont des recettes fiscales, déjà perçues, par des villes sous l'Ancien Régime, ils sont supprimés à la Révolution par le décret du 19-25 février 1791. Les communes perdent alors 90 % de leurs recettes fiscales[443]. Communes et départements devant faire face à leurs dépenses locales des impôts leur sont à nouveau attribués.

Il s'agit des centimes additionnels dès 1791. Les premiers sont créés pour les communes avec le décret du 20 mars-3 avril 1791 puis par la loi du 10 avril 1791 pour les départements. Les centimes additionnels locaux sont des taxes additionnelles à des impôts d'État. Ils sont votés par le législateur en faveur des communes et des départements. Trois catégories de centimes additionnels sont recensées[444]. Les centimes « ordinaires » reposent sur les contributions foncière et mobilières et les centimes extraordinaires portent sur les quatre contributions directes de l'État. Les centimes « spéciaux », ultime catégorie de centimes additionnels, financent des dépenses précises de fonctionnement et d'investissement (ex : les charges sur l'instruction primaire, l'établissement d'abattoirs publics et l'acquisition d'édifices communes). L'État n'arriva pas à limiter la progression des centimes additionnels, dont le vote ira graduellement aux collectivités[445], malgré des mesures

théorique de la contribution sur les portes et fenêtres).

438.Contribution supprimée définitivement par la loi du 19 juillet 1925 relative aux contributions directes (impositions départementales et communales) de l'exercice 1926.

439.Les octrois ne concerneront qu'environ 1500 communes (avec des fluctuations selon les époques). Voir article *infra* de Jacqueline DAVID à la p. 563.

440.Les développements sur les octrois dans ce point 3 du A s'appuient sur DAVID J., Les octrois et leur suppression, *in Revue historique de droit français et étranger,* n°4, octobre-décembre 1988, p. 561 à 585.

441.Les développements sur les centimes additionnels dans ce point 3 du A s'appuient sur différentes contributions. Voir *supra* de Robert HERTZOG des p. 22 à 23 et des p. 33 à 37 et celle de Thierry LAMBERT *infra* .à la p. 282 (voir dans cette page).

442.Ce qui n'empêchera pas dans le temps une diversification des recettes fiscales des départements (voir ci-dessous dans la section 2 du chapitre).

443.Information statistique dans DOUAT É. et BADIN X., *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Thémis, 2006, p. 410.

444.Sur les catégories de centimes additionnels. Dans LAMBERT T., « L'assiette des impôts directs locaux : notes pour une recherche historique », ouvrage *supra* de ISAIA H. et de SPINDLER J. à la p. 282.

445.Ex : La loi du 18 juillet 1892 rend obligatoire le vote des centimes additionnels pour les communes.

pour les plafonner[446]. Ainsi, au fil du temps, les centimes additionnels prennent une importance qui fait que la fiscalité locale se substitue à la fiscalité d'État, Gaston JEZE note que : *« Chaque contribution directe est grevée de centimes additionnels perçus pour le compte des départements et des communes. Or de 1870 à 1906, le nombre des centimes additionnels locaux a pris un développement considérable de sorte que les contribuables n'ont pas ressenti tout l'allègement effectué par l'État sur les contribuables directes* »[447]. Les centimes additionnels imbriquent fiscalité locale et fiscalité nationale, l'une ne va pas sans l'autre, les octrois laissent une plus grande marge aux communes.

Les droits d'octroi recouvrent des taxes indirectes sur la consommation, elles *« frappent les marchandises inscrites au tarif, soit quand de l'extérieur, elles entrent dans la commune, soit quand elles sont produites dans le même lieu considéré* »[448]. Le rétablissement des octrois a lieu sous le Directoire avec la loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798). La loi du 9 germinal an V (29 mars 1797) laissait déjà la possibilité aux communes, si les centimes additionnels venaient à être déficients, d'avoir recours à des contributions indirectes et locales sur autorisation du législateur (de l'État). Les octrois deviendront la ressource privilégiée de certaines municipalités car, toutes les communes n'ont pas accès à ces recettes fiscales[449]. Ces taxes furent donc l'affaire des grandes communes. Elles peuvent tirer à la fois des recettes fiscales à partir des échanges commerciaux sur leurs territoires riches économiquement et ont des moyens propres pour pouvoir recouvrir ces impositions. L'octroi est impôt local par l'affectation de son produit, cet impôt est pensé pour couvrir en priorité les dépenses communales, et son assiette sera localisée, l'État se contentant de limiter la liste des objets imposables par les octrois[450]. L'organisation de cet impôt est aussi localisée, ce prélèvement nécessite l'implantation d'infrastructures et les communes ont le choix du mode de gestion fiscal[451]. La décision de créer un octroi et sa fixation appartient à la commune sous le contrôle strict de l'État[452]. La création ainsi d'un octroi selon les époques est soumise à l'approbation du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif[453].

Le développement des centimes additionnels et des octrois participe à l'affirmation progressive

446.Se référer à la contribution de Robert HERTZOG sur l'existence de mesures de plafonnement aux pages 34 à 35.
447.*Ibid.* pour la citation de Gaston JEZE aux pages 36 et 37 (citation provenant au départ des Chroniques financières françaises, R.S.L.F., 1906, p. 747).
448.Citation dans article de Jacqueline DAVID à la p. 564.
449.Il faut que la municipalité est les moyens de les appliquer et une matière fiscale importante pour que les octrois puissent fonctionner. A ce sujet se reporter à l'article de Jacqueline DAVID de la p. 564 à 570.
450.*Ibid.* pour l'octroi en tant qu'impôt local par l'affectation de son produit et la localisation de son assiette (p. 564 à 566).
451.*Ibid.* p. 568 à 570 pour les modes de gestion. Quatre modes de gestion sont identifiés pour les octrois : la régie simple, le bail à ferme, la régie intéressée, l'abonnement avec l'administration des contributions directes.
452.*Ibid.* de la p. 566 à 570 sur le contrôle de l'État dans l'élaboration des octrois.
453.*Ibid*. à la p. 566 .

des communes et des départements comme des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État. Tant sur les octrois, comme pour l'Ancien Régime, que sur les centimes additionnels les communes et les départements ont un pouvoir fiscal limité octroyé par l'État[454]. Cette ascension des deux niveaux de collectivités est visible par la distinction entre impôts locaux et impôts d'État. Le produit des impôts locaux est affecté à l'origine au budget de l'État. La loi du 18 juillet 1837[455] sur les conseils municipaux et celle du 10 mai 1838[456] sur les conseils généraux consacrent l'autonomisation des budgets locaux ; la loi du 18 juillet 1892[457] consacre la séparation entre les finances publiques d'État et les finances des collectivités locales. Un embryon d'autonomie fiscale et financière locale existe. Il se retrouve affermi par un corollaire celui de l'augmentation des dépenses locales. La montée des dépenses locales, à partir de la Monarchie de Juillet et du Second Empire (milieu du XIXe siècle), alourdit la fiscalité locale. Le taux annuel de croissance des dépenses locales, en francs constants, dans la première partie de la IIIe République était de 2,2 % de 1872 à 1912 pour comparer celui de l'État s'établissait à 1,4 %[458]. La montée en puissance des finances locales est jointe à la reconnaissance formelle des collectivités territoriales comme départements par la loi du 10 août 1871[459] et pour les communes par la loi du 5 avril 1884[460].

La période qui s'étend de la Révolution de 1789 à 1917, hormis en particulier pour les octrois, montre une imbrication du couple fiscalité locale et fiscalité d'État. La fiscalité locale procède de la fiscalité d'État par les centimes additionnels. L'année 1917 va marquer une rupture avec les suites de la création de l'impôt sur le revenu et un mouvement à pas lents vers la réforme de la fiscalité locale.

B – 1917-2009 : Les trois temps de la décentralisation et de la recentralisation fiscale

Trois temps peuvent présenter de façon simple la décentralisation fiscale à quoi va succéder un processus de recentralisation. L'année 1917 est celle de la séparation claire entre la fiscalité étatique et la fiscalité locale (1). La création de l'impôt sur le revenu en sa faveur amène l'État à entamer par étapes l'abandon des « quatre vieilles » au profit des collectivités. La réforme réelle de la fiscalité

454.Les communes et les départements ont dû s'affirmer face à un État contraignant pour devenir des collectivités locales. Le département, pour exemple, a eu une nature ambiguë vis-à-vis de l'administration d'État : *« Le Directoire, qui renforce pourtant le département, le traite comme le gérant des services de l'État sans budget distinct »* (contribution *supra* de Robert HERTZOG à la p. 40). Sur la naissance et l'évolution de la personnalité juridique des communes et des départements se reporter à la contribution de ci-dessus de Robert HERTZOG des p. 39 à 46.
455.Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale.
456.Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.
457.Voir contribution *supra* de Robert HERTZOG sur la loi du 18 juillet 1892 et la séparation entre les finances étatiques et les finances locales (p. 35).
458.Données statistiques dans BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 19e édition, 2020, p. 795.
459.Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.
460.Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

locale commence par les orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959 subséquemment la modernisation des impôts locaux se fera dans les années 1970 et 1980 (2). La réforme de la fiscalité locale n'est que la modernisation des « quatre vieilles ». Le caractère imparfait du système fiscal local et la logique de lutte contre l'endettement public entraîne une recentralisation fiscale qui s'accélère (3).

1. 1917 : Le préambule à la réforme de la fiscalité locale

La fiscalité locale et la fiscalité étatique sont globalement jointes jusqu'en 1917. Les collectivités détiennent des compétences et des recettes fiscales encadrées. Une forme de décentralisation fiscale est déjà à l'œuvre avant 1917 sous la surveillance et l'encadrement étroit de l'État. La création de l'impôt sur le revenu pour l'État et l'accroissement des dépenses locales amènent à un développement sinueux, au cours du XXe siècle, d'une fiscalité locale modernisée et indépendante de la fiscalité étatique.

La loi du 31 juillet 1917[461] va disjoindre la fiscalité des collectivités locales de celle de l'État[462]. Il s'agit du jalon originel mais, lointain, d'une volonté de moderniser la fiscalité locale et de leur transférer de nouvelles recettes fiscales.

Il faut pour commencer revenir en arrière. Ce préambule à la réforme de la fiscalité locale, ce fait dans l'ombre d'une nouvelle révolution à l'intérieur de la fiscalité nationale. L'impôt sur le revenu est créé dans la seconde décennie du XXe siècle pour avoir une ressource fiscale rentable et en capacité de garantir une réelle égalité fiscale entre les contribuables. Il doit remplacer les « quatre vieilles » non adaptées à une économie industrielle[463], donc moins rentables, et responsables d'une nouvelle inégalité fiscale[464]. C'est aussi l'occasion de rappeler que l'égalité fiscale imaginée par les révolutionnaires de 1789 n'était plus acceptée à partir de la deuxième moitié du XIXe siècle. L'impôt proportionnel, principe fiscal fondamental pour les révolutionnaires, faisait cotiser dans les mêmes proportions sur la base d'un taux identique indistinctement les contribuables. Le « pauvre » ayant un plus grand besoin des services publics que le « riche » selon des arguments avancés[465]. Il

461.Loi du 31 juillet 1917 portant suppression des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes et établissement d'un impôt sur diverses catégories de revenus.
462.La réforme de Joseph CAILLAUX créant l'impôt sur le revenu a conduit à la séparation entre la fiscalité locale et la fiscalité étatique. Se reporter à ce sujet à la thèse *supra* de Thierry BOUCLIER (p. 54).
463.Sur la non adaptation des « quatre vieilles » à une économie industrielle. Ouvrage *supra* de Michel BOUVIER relatif aux finances locales p. 60 à 61. Voir aussi le § 2 de cette section et le chapitre 1 du titre 2 de cette partie I.
464.Ex : Un directeur d'usine payé moins de contribution personnelle-mobilière que l'un de ses employés. Voir ouvrage de plus haut de Camille VALLIN aux pages 67 et 68.
465.Se référer à l'ouvrage de Camille VALLIN pour aller plus loin quant à la naissance de l'impôt sur le revenu des pages 53 à 71. Aller aussi dans GEFFROY J.-B., « Impôt sur le revenu (Histoire) », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique,* sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 538 à 542.

semble que cela soit l'argument de la rentabilité sur celui de l'égalité qui a décidé le politique à adopter cet impôt. Pour Jean JAURES : *« (...) les grandes réformes fiscales sont faussées parce que le produit qu'on en attendait est dévoré par des dépenses d'impérialisme, de militarisme et d'expansion coloniale à outrance (...) ; « (...) il eût été plus noble, il eût été plus consolant, pour l'orgueil de la race humaine, de voir partout dans le monde les classes privilégiées consentir à la réforme de l'impôt dans un intérêt de justice et pour alléger un peu les charges de ceux qui souffrent et de ceux qui peinent. »*[466] L'impôt sur le revenu est adopté en deux temps par l'établissement d'un double impôt : la loi du 15 juillet 1914 institue un impôt global et progressif, la loi du 31 juillet 1917 établit l'impôt cédulaire.

Ce texte législatif du 31 juillet 1917 se penche sur le devenir de la fiscalité locale[467]. L'article 44 de la loi porte sur la disparition de la contribution des patentes et de la contribution mobilière en tant qu'impôts d'État. L'article dispose que les centimes additionnels locaux sont maintenus et seront calculés à partir des « principaux fictifs ». Les anciens impôts révolutionnaires doivent disparaître comme impôts d'État mais, ils doivent survivre fictivement pour assurer la survie des centimes locaux. En effet, il fallut calculer chaque année les centimes locaux à partir des recettes fiscales « fictives » de l'État sur ses anciens impôts. La loi du 31 juillet 1917 permet un mouvement de transfert de la contribution des patentes et de la contribution mobilière vers les collectivités locales. Il faudra attendre 1948[468] pour qu'un mouvement identique ait lieu pour la contribution foncière pour les propriétés bâties et sur celle des propriétés non bâties (fin en tant qu'impôts d'État au profit des collectivités). Le texte législatif de 1917 ne réforme pas la fiscalité locale. Il se veut un texte d'urgence et transitoire pour les recettes fiscales des collectivités, la réforme réelle ne devant arriver que plus tard[469]. Ce qui fait dire à Robert HERTZOG que la loi du 31 juillet 1917 est une réforme manquée[470]. L'occasion a été manquée d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale. Les parlementaires et le gouvernement renonçant au projet initial de remplacer les centimes locaux – centimes additionnels – *« par des contributions locales établies sur une assiette de même consistance générale que celle des anciennes contributions mais, réorganisée et redéfinie notamment pour la patente. »*[471] La fiscalité locale se désunit de la fiscalité étatique et récupère des impôts révolutionnaires archaïques.

466.Citation de Jean JAURES dans l'ouvrage de Camille VALLIN de la p. 63 à 64.
467.Voir à propos de cette loi son impact de manière plus détaillée sur la fiscalité locale dans le contribution de Robert HERTZOG sur « L'éternelle réforme des finances locales » de la p. 37 à 39.
468.Décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale. L'article 1 supprime les contributions foncières, sur les propriétés bâties et non bâties, en tant qu'impôts d'État.
469.Sur l'aspect transitoire des mesures pour la fiscalité locale lors des discussions à la Chambre des députés en 1917. Se reporter à Camille VALLIN des p. 71 à 76.
470.A ce sujet renvoi à la contribution de Robert HERTZOG de la p. 37 à 39.
471.*Ibid.* pour la citation de Robert HERTZOG à la p. 38.

L'apparition des « quatre vieilles » parmi les impôts locaux donne trois caractères dans les développements touchant à la fiscalité locale postérieure à 1917 : la non-rentabilité, l'artificialité, la rigidité[472]. Non-rentabilité car, les « quatre vieilles » ne sont pas prévues pour une société industrielle et s'appuient sur des bases foncières qui se rattachent à une société agraire et préindustrielle. Artificialité avec le calcul de recettes fiscales adossées à des principaux fictifs. Enfin, la rigidité, la répartition de la charge fiscale entre les contribuables redevables des « quatre vieilles » s'est figée après les lois fiscales de 1914-1917. La clef de la répartition est restée indexée sur une période de référence invariable. Ceci fait que les inégalités fiscales s'accrurent entre les contribuables et ces recettes fiscales ne suivirent pas les transformations de la société[473]. Les élus locaux n'avaient qu'un moyen pour accroître leurs rentrées fiscales, c'était d'augmenter la pression fiscale sur les contribuables. Plusieurs commissions vont tenter de proposer des réformes de la fiscalité locale[474], il faudra pourtant plus de quarante ans après 1917 pour qu'une volonté réformatrice globale quant aux impôts locaux parvienne à ses fins.

2. La réforme inachevée de la fiscalité locale

L'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959[475] définit les axes de la réforme de la fiscalité locale attendue depuis 1917. Le texte juridique *« se caractérise par une double volonté de moderniser, de simplifier la fiscalité locale sans pour autant bouleverser le système existant »*[476]. Les années 1970 et 1980 sont celles de la mise en œuvre concrète de la réforme de la fiscalité locale.

Document d'orientation pour la réforme de la fiscalité locale[477], l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'est pas d'application immédiate[478]. L'article 1er du chapitre Ier de l'ordonnance énumère et prévoit la suppression de recettes fiscales attribuées aux communes et aux départements dont les anciennes contributions : les contributions foncières, la patente, la contribution mobilière. L'article 2 institue pour les remplacer : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle (TP). Il résulte de ces deux articles d'une fausse

472.Trois caractéristiques relevées dans l'ouvrage *supra* de Michel BOUVIER sur les finances locales aux pages 60 à 61.
473.Au surplus les bases n'étaient révisées qu'épisodiquement (*Ibid.* p. 61).
474.Sur les commissions qui se sont penchées sur une réforme de la fiscalité entre la loi du 31 juillet 1917 et l'ordonnance du 7 janvier 1959 (n° 59-108). Aller dans la thèse sur « L'impossible réforme de la fiscalité locale au XXe siècle » de Thierry BOUCLIER des p. 69 à 71.
475.Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes.
476.Citation dans thèse de TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 65.
477.Dans ouvrage de Michel BOUVIER sur les finances locales à la p. 62.
478.*Ibid.* à la p. 63.

suppression des « quatre vieilles » mais, d'une modernisation du système existant[479]. L'idée d'un partage d'impôts d'État entre le national et le local, entre la puissance étatique et les collectivités territoriales, n'est pas une hypothèse de travail retenue par le Gouvernement[480]. L'intérêt de cette ordonnance est de vouloir rénover l'assiette des « quatre vieilles » et de transformer des impôts de répartition en des impôts de quotité[481]. L'idée est de simplifier les bases d'imposition et de les adapter au mieux à l'environnement socio-économique tout en confiant des compétences fiscales aux collectivités territoriales.

Ce texte juridique précisément s'oriente en plusieurs axes qui sont relevés dans un rapport[482] du sénateur Jean-Pierre FOURCADE en 1978. L'unification et le rajeunissement des bases des quatre « nouvelles »[483] taxes qui seront assises désormais sur les valeurs locatives. La fin du mécanisme des principaux fictifs et le vote direct par les collectivités territoriales d'un taux unique pour les quatre taxes. La suppression des taxes annexes et assimilées, prévue à l'article 1er de l'ordonnance, pour clarifier le système fiscal et améliorer le rendement des impôts. Substitution de la patente par la TP assise sur le produit brut annuel du fonds exploité ou de l'activité exercée, ce produit serait déterminé forfaitairement d'après des indices stables. Pour finir, les quatre taxes ne pourraient entrer en vigueur qu'après la révision générale des bases.

La plupart des orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959 seront reprises dans différentes lois au cours des années 1970 et 1980. Ce laps de temps étendu entre l'ordonnance et la réforme réelle s'explique par le travail fastidieux de la révision générale des bases d'imposition. Elle était une exigence préalable avant d'aller plus loin dans la réforme fiscale locale. La révision des bases des propriétés bâties non faites depuis 1939[484], pour exemple, s'est effectuée entre 1970 et 1973[485]. Il a fallu pour l'administration recueillir auprès des propriétaires des informations sur leurs immeubles

479.Renvoi à la citation de Laurence TARTOUR au début de ce point 2.

480.Le pouvoir exécutif étatique par l'ordonnance du 7 janvier 1959 préfère une rénovation des « quatre vieilles » qu'à un partage des recettes fiscales de l'État avec les collectivités locales. Les raisons dans FOURCADE J.-P., *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe local*e, n° 50, Sénat, 31 octobre 1978, p. 6 à 7. Ce choix de conserver des impôts propres aux collectivités avec des attributions fiscales par cette ordonnance sera développé dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie I. Le pouvoir fiscal local n'est plus aujourd'hui une condition indispensable à la réforme fiscale locale.

481.Sur les aspects de modernisation de la fiscalité que porte l'ordonnance du 7 janvier 1959. Consulter ESCLASSAN M.-C., 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 125 à 132.

482.Voir rapport *supra* de Jean-Pierre FOURCADE de la p. 9 à 10.

483.Ces nouvelles taxes ne sont que des rénovations des « quatre vieilles » par une révision des bases et la création d'impôts de quotité. Passage des contributions foncières, de la contribution mobilière et de la patente à la TFPB, TFPNB, TH et TP.

484.État des lieux sur les bases de la fiscalité directe locale avant l'ordonnance du 7 janvier 1959 dans le rapport de ci-dessus de Jean-Pierre FOURCADE (p. 9). Sur la révision des bases anciennes et actuelles aller dans le chapitre 1 du titre 2 de cette partie I.

485.*Ibid.* sur la révision générale des bases après l'ordonnance du 7 janvier 1959 (p. 9 à 13).

et traiter une masse imposante de dossiers : *« Dans ce but, 24 millions de dossiers ont été traités, portant sur 11 millions de maisons individuelles, 9,6 millions d'appartements et plus de 1,8 million de locaux commerciaux ou industriels. »*[486] Des tarifs d'évaluation furent appliqués par l'administration sur les immeubles, en lien avec les commissions communales des impôts, en partant d'échantillons locaux représentatifs pour chaque commune ou secteur communal[487]. La révision générale des bases d'imposition fut donc pour l'administration, un travail long, fastidieux et minutieux. Cette révision était nécessaire pour entreprendre le travail de modernisation des « quatre vieilles ».

Les lois du 31 décembre 1973 (n° 73-1229), du 18 juillet 1974 (n° 74-645) et du 29 juillet 1975 (n° 75-678) créent les quatre nouvelles taxes[488]. La loi du 31 décembre 1973[489] instaure la TFPB, la TFPNB et la TH. Ces taxes entrèrent en vigueur le 1er janvier 1974 et s'appuient sur des bases simplifiées et actualisées. La valeur locative cadastrale sert à l'évaluation des bases d'imposition. Elle représente le loyer théorique annuel que le bien produirait dans des conditions normales à une date de référence[490]. La loi du 18 juillet 1974[491] prévoit un mécanisme périodique de mise à jour des bases d'imposition par une pratique régulière des révisions générales et des simples actualisations. La loi du 29 juillet 1975[492] change la patente en TP, elle ne reprend pas les orientations de l'ordonnance du 7 janvier 1959[493], sa base mixte repose en effet sur des éléments fonciers évalués par la valeur locative et sur une fraction de la masse salariale. Cette loi jette les fondements d'une départementalisation partielle de la TP, elle institue un principe de solidarité entre les communes d'un même département au travers d'un fonds de péréquation horizontale géré par le conseil général[494].

La loi du 10 janvier 1980 (n° 80-10)[495] ajoute à cet édifice l'extension des compétences fiscales des collectivités territoriales et des aménagements aux « quatre vieilles »[496]. Le point névralgique de

486.*Ibid.* citation à la p. 10.
487.*Ibid.* pour cette information.
488.Une présentation plus détaillée de la fiscalité directe locale dans la section 2 de ce chapitre. Sur la TP des précisions importante dans le chapitre suivant.
489.Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.
490.Ex : Le montant pour chaque contribuable de la TFPB est calculé pour ses biens assujettis par rapport aux conditions du marché locatif au 1er janvier 1970. Ceci veut dire que les bases de cette taxe foncière n'ont plus été révisées depuis 1970.
491.Loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 sur la mise à jour périodique de valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales.
492.Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.
493.Voir *supra* dans article de Marie-Christine ESCLASSAN sur les différences entre l'ordonnance du 7 janvier 1959 et la loi du 29 juillet 1975 pour la TP.
494.Sur la TP et la péréquation horizontale. Dans article de Marie-Christine ESCLASSAN et l'ouvrage sur les finances locales de Michel BOUVIER (p. 66).
495.Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.
496.Sur la loi du 10 janvier 1980. Consulter en particulier DOUAT É., « Revisiter la loi du 10 janvier 1980 », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan,

ce texte législatif est de passer d'un système de répartition à celui d'un système de quotité. Les élus locaux ne déterminent plus le produit attendu des quatre taxes dans le budget, et la loi nationale ne fixe plus les taux et la répartition du produit entre ces impôts locaux. Avec le système de quotité, le taux d'imposition est fixé exclusivement pour les « quatre vieilles » par les élus locaux, et il enlève la fixation par les collectivités en amont du montant du produit fiscal à percevoir. Les collectivités par l'article 2[497] reçoivent une part de pouvoir fiscal : *« A partir de 1981, et sous réserve des dispositions de l'article 3 de la présente loi, les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. »*[498] Les collectivités ont le pouvoir de voter le taux des quatre taxes : TH, TFPB, TFPNB, TP. Elles peuvent soit faire évoluer le taux de leurs impôts de manière globale ou soit de façon libre entre eux dans le respect des limites indiquées par le législateur. La loi dispose de mesures d'encadrement par des taux-plafonds et des dispositifs de liaison des taux des quatre taxes. Il est recherché par cet encadrement une conservation de l'homogénéité de la pression fiscale entre les territoires. La loi se veut un compromis entre une liberté pour les collectivités et la fonction encadrante du législateur. Elle veut éviter de trop grandes disparités fiscales territoriales et empêcher des transferts de charges trop importants de la TH et des taxes foncières vers la TP. L'autre disposition clé à relever de cette loi concerne la TP dans son article 14. Elle dit qu'une loi ultérieure fixera un changement de base de la TP qui se composerait désormais de la valeur ajoutée.

La réforme de la fiscalité locale[499] semble inachevée à l'aune de l'instabilité du système fiscal local qui va suivre dans les années suivantes. Jamais la fiscalité locale ne connaîtra une pérennité. Marie-Christine ESCLASSAN parle à ce sujet d'une réforme permanente de la fiscalité locale sous la Ve République[500]. Des modifications régulières et des tentatives de changements avortées la touche. Ces mouvements et ces paralysies, structurent et orientent sans doute la véritable réforme des impôts locaux qui sont redevenus archaïques et qui doivent couvrir des dépenses locales dynamiques[501]. Elle conduit à une recentralisation fiscale qui s'accélère et à un effort au long cours

Collection Finances publiques, 2004, p. 47 à 60. L'article de Marie-Christine ESCLASSAN et l'ouvrage de Michel Bouvier (p. 67 à 70) de ci-dessus abordent aussi la loi du 10 janvier 1980. Ce texte législatif et les compétences fiscales des collectivités locales sont développés longuement dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie I.

497.Les articles 1 à 3 de la loi du 10 janvier 1980 portent sur la fixation du taux des impôts locaux.

498.Alinéa 1 dans le I de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1980.

499.Sur la réforme de la fiscalité locale des impôts propres à la fiscalité transférée. Voir chapitre 1 du titre 2 de la partie I sur l'impossibilité de créer de véritables impôts propres et le chapitre 1 du titre 1de la partie II sur la fiscalité transférée devenue un mode privilégié du financement des collectivités.

500.Renvoi à l'article de Marie-Christine ESCLASSAN.

501.Ex : Les dépenses sociales des conseils départementaux. Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*, 6 juillet 2020, p. 70 à 74.

pour sauver les « quatre vieilles » survivantes[502] par une nouvelle modernisation[503]. L'archaïsme de la fiscalité locale amène à une succession d'aménagements et d'allègements fiscaux, pour corriger ses imperfections , les impôts locaux deviennent alors des dotations ou sont remplacés par de la fiscalité transférée et d'autres impôts sans pouvoir fiscal[504]. Des impôts locaux archaïques et la crise des finances publiques nationales sont des facilitateurs à la recentralisation fiscale. L'année 2009 consacre la fin de la séparation fiscale ouverte en 1917 entre le national et le local.

3. Une fiscalité locale déconstruite par une recentralisation fiscale incontrôlable

L'année 2009 marque un tournant dans l'histoire de la fiscalité locale. Une page se tourne dans le dessein des collectivités territoriales de se voir garantir une autonomie fiscale[505]. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[506] et ses conséquences sont la confirmation du recul des impôts locaux « classiques »[507] doté d'un pouvoir fiscal local et du caractère inarrêtable de la recentralisation fiscale. La décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 du Conseil constitutionnel est une des conséquences de la loi de finances pour 2010 et a des répercussions sur la fiscalité locale. Elle constitue l'acmé de la non-reconnaissance d'une autonomie fiscale locale.

Ce tournant ou ce retour aux origines à avant 1917 est inextricablement lié à la difficulté de réformer les « quatre vieilles », certes modernisées sur la durée, qui datent de la fin du XVIIIe siècle et sont adaptées pour une économie pré-industrielle.

La révision des bases comme durant les années 1960 et 1970 ou le changement complet de celles-ci[508] doit précéder la proprement dite réforme de la fiscalité locale. René DOSIERE note : *« A partir du moment où les bases restent en l'état, les réformes envisageables sont, nécessairement limitées. »*[509] Les seules bases révisées à l'heure actuelle sont celles des valeurs locatives des locaux professionnels dont la réforme a été mise en application en 2017[510]. Cette impossibilité de réviser les bases fait que l'État contourne simplement l'obstacle. Il supprime ces impôts locaux, l'exemple parfait est celui de la TH[511], ou en recourant à des allègements fiscaux sur une partie des bases à

502.La TP a disparu pour la CET avec la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) et la fin de la TH sur les résidences principales est programmée à l'horizon 2023 avec la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479).
503.Avec une révision lente des bases de la fiscalité directe locale (voir chapitre 1 du titre 2 de la partie I).
504.Autres impôts sans pouvoir fiscal. Ex : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
505.Sur l'absence de garantie d'autonomie fiscale locale dans la Constitution lire le chapitre 2 du titre 2 de la partie I.
506.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
507.Impôts propres aux collectivités territoriales avec des compétences fiscales pour ces entités.
508.Sur la question des bases pertinentes : chapitre 1 du titre 2 de la partie I, chapitre 1 du titre 1 de la partie II, chapitre 1 du titre 2 de la partie II. Des critiques sur les bases des « quatre vieilles » dans le § 2 de la section présente.
509.Citation dans DOSIERE R., *La fiscalité locale,* Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 1996, p. 110.
510.A partir de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
511.La suppression de la TH sur les résidences principales, en 2023, s'inscrit dans un choix de réduire les inégalités fiscales entre les contribuables issues de la non-actualisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation et

l'instar de la suppression de la part salaire de la TP[512]. Cela est bien cette complexité, à réformer les impôts « classiques », qui impose une mort lente de ceux-ci. La loi du 30 juillet 1990 (n° 90-669)[513] parmi ses dispositions institue une taxe départementale sur le revenu en lieu et place de la part départementale de TH[514]. L'assiette de cet impôt aurait été *« constituée du montant net des revenus et plus-values pris en compte pour l'établissement de l'impôt sur le revenu de l'année précédant l'imposition. »*[515] Cette réforme votée par le Parlement ne sera pas appliquée[516]. Le risque d'un transfert des charges trop importantes entre les contribuables à la suite des résultats d'une simulation en 1992 touchant aux conséquences de cette taxe interdit son entrée en application[517]. La loi du 30 juillet 1990 décide aussi d'une révision des valeurs locatives qui sera faite mais, elle n'entrera pas en vigueur, la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658) abrogeant cette révision[518]. Ces dispositions seront contestées comme pour la taxe départementale sur le revenu du fait de la répartition de la charge fiscale entre les contribuables[519]. Entre en confrontation, à chaque révision, le souci d'une plus grande justice fiscale entre les contribuables avec celui de l'intérêt de maintenir les situations favorables de certains d'entre eux : *« Finalement, le débat sur la mise en œuvre de la révision est toujours : faut-il progresser dans la justice fiscale ou maintenir les situations acquises ? »*[520]

Autre élément qui s'oppose à la réforme de la fiscalité locale « classique », c'est qu'elle doit concilier des principes et des souhaits contraires. Le rapport de la commission Voisin de 1979 exprime ses contradictions : *« les questions soulevées par la fixation des taux des impôts locaux approchent l'insurmontable dans la mesure où il faut concilier quatre impératifs largement contradictoires. Le premier, expression fiscale du principe d'autonomie locale, consiste à permettre aux collectivités de se procurer les ressources dont elles ont besoin et qui sont en croissance rapide, trop peut-être. Le deuxième vise à éviter à l'intérieur de chaque collectivité, des déplacements de*

de celui d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale. Dans BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 17 à 18.

512.La suppression de la part salaire de la TP par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (article 44) devait favoriser une politique de l'emploi. Sur les objectifs du Gouvernement de l'époque dans DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, p. 67 à 73.

513.Loi n°90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

514.Sur la taxe départementale sur le revenu. Article 56 de la loi du 30 juillet 1990 ; ouvrage de René DOSIERE de la p. 99 à 103 ; article de Marie-Christine ESCLASSAN sur les évolutions de la fiscalité locale p. 125 à 132 ; consulter chapitre 1 titre 2 de la partie I.

515.Citation dans article *supra* de Marie-Christine ESCLASSAN sur les évolutions de la fiscalité locale (p. 125 à 132).

516.Loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal. Suspension de la taxe départementale sur le revenu par l'article 3 de cette loi.

517.Voir *supra* dans ouvrage de René DOSIERE sur les raisons de la suspension de la taxe départementale sur le revenu.

518. Article 34 de la loi.

519.Sur la révision bases par la loi du 30 juillet 1990. Ouvrage de ci-dessus de René DOSIERE de la p. 107 à 110.

520.*Ibid.* citation p. 108.

pression fiscale entre catégories de contribuables, surchargeant les entreprises au bénéfice des ménages, les propriétaires à celui des locataires, ou inversement. Le troisième cherche à atténuer les écarts de taux d'un même impôt entre collectivités, disparités contraires à l'équité fiscale, ou à la concurrence commerciale. Enfin, le quatrième, indirectement lié aux taux par le mécanisme de péréquation cherche à amenuiser les différences de potentiel fiscal rapporté à la population des départements et des communes. Toute solution ne peut être qu'un compromis imparfait entre ces préoccupations antagonistes »[521]. Des contradictions qui portent donc sur le partage du pouvoir fiscal entre État et collectivités, sur la répartition de la charge de l'impôt entre les contribuables, sur la concurrence fiscale entre les collectivités et sur la péréquation pour réduire les écarts entre les territoires. La réforme de la fiscalité locale s'achemine ces dernières années vers plus de péréquation, d'allègement de la charge du contribuable et de diminution de l'autonomie fiscale car, les ressources transférées rentables proviennent de l'État. De plus, il faut ajouter à cette analyse d'autres problématiques qui visent les recettes fiscales des collectivités : l'obtention de recettes dynamiques pour les collectivités devant l'expansion de certaines dépenses locales ; d'avoir pour l'État un contrôle fort sur les finances publiques locales pour créer une cohérence systémique avec les politiques nationales. Le choix du politique national est d'accorder des parts d'impôts rentables et des dotations en contrepartie d'une réduction de l'autonomie fiscale pour atteindre une cohérence systémique. Pour Michel BOUVIER tout ceci se fait par une volonté de l'État de contrôler l'ensemble des recettes et des dépenses locales, extensivement de toutes les finances publiques, dans cet esprit de mise en cohérence du système financier public : *« On l'a compris, il s'agit pour l'État de poursuivre une voie déjà amorcée allant dans le sens d'une régulation globale des finances publiques. Une telle logique s'inscrit dans un projet d'ensemble qui concerne tout à la fois la maîtrise des finances du secteur social, celle des administrations d'État et des collectivités locales, et qui devrait s'étendre dans les années à venir à la totalité du secteur public et parapublic. »*[522] Une régulation des finances publiques par l'État qui ce fait par une maîtrise des recettes et des dépenses des collectivités pour répondre à des objectifs nationaux distincts tels la réduction du déficit public et l'allègement fiscal des contribuables. La concomitance de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 (n° 2018-32)[523] et de la loi de finances pour 2018 (n° 2018-1837)[524] atteste, en 2017 et 2018, de la décision d'un contrôle pour l'une sur les dépenses et

521.Citation dans VOISIN A.-G., *Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi (n° 689), adopté par le Sénat, portant aménagement de la fiscalité directe locale*, n° 1043, sixième législature, Assemblée nationale, 9 mai 1979, p. 100.

522.Citation dans BOUVIER M., La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale*, in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°2, mars-avril 2011, p. 267 à 272.

523.Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 Contractualisation entre l'État et les plus grandes collectivités locales à l'article 29 de cette loi pour limiter l'évolution des dépenses de fonctionnement.

524.Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Les dispositions de l'article 5 prévoient un

pour l'autre sur les recettes des collectivités poussant à une recentralisation financière et fiscale[525].

Le démantèlement progressif de la fiscalité locale à partir des années 1990[526] se fait dans les perspectives signifiées dans le paragraphe précédent. Elles sont les suivantes : allègement fiscal des contribuables locaux, moins d'autonomie fiscale, cohérence systémique, dynamique des recettes, solidarité territoriale. Le cas de l'évolution de la TP et celui de sa substitution par la contribution économique territoriale (CET) sont significatifs de cette déconstruction de la fiscalité locale « classique » qui participe à la recentralisation fiscale.

La TP avait vu le contribuable national dans son financement prendre une part croissante qui devait alléger le montant de cet impôt économique dont s'acquittaient les entreprises. En 2008, 46,8 %[527] du produit de cet impôt était pris en charge par l'État, soit 13,32 milliards d'euros[528] sous forme de compensations et de dégrèvements[529] sur un produit fiscal total de 29,14 milliards d'euros[530]. Ceci montre l'importance prise alors par les subventions fiscales faisant disparaître l'impôt local pour des dotations[531]. La suppression de la part salaire dans la base de cet impôt, loi de finances pour 1999 (n° 98-1266)[532], et la généralisation du plafonnement de la valeur ajoutée à 3,5 %, loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719)[533], sont des illustrations des allègements fiscaux compensés par des subventions fiscales. La réduction de *« la lourdeur et des effets économiques néfastes »*[534] de la TP se firent par des allègements fiscaux successifs. La charge croissante de cette taxe pesant sur les finances de l'État, le nombre faible d'entreprises qui la payaient réellement, la complexité de l'assiette faisant cohabiter diverses bases et la considération qu'elle était anti-économique, font qu'elle était très critiquée[535]. Les composantes de l'assiette étaient accusées de gêner l'investissement car, elle se composait de la valeur locative des biens mobiliers et immobiliers, et de pénaliser les secteurs intensifs en capital par rapport aux autres secteurs et face

dégrèvement de 80 % des redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales à partir de 2018.

525.Ce contrôle sur les dépenses et les recettes locales participent à la recentralisation financière et fiscale à propos de ces lois de fin 2017 : *« En effet, de nombreuses mesures risquent de produire des effets « re-centralisateurs » aboutissant à une mainmise plus forte de l'État sur l'évolution des finances locales. »* Aller dans HOUSER M., Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités »*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2018, p. 32 à 34.

526.Voir article *supra* de Marie-Christine ESCLASSAN : le démantèlement partiel de la fiscalité locale débute dans les années 1990.

527.Dans Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 168.

528.*Ibid.* p. 289.

529.Sur les compensations et les dégrèvements pour des allègements fiscaux. Consulter le chapitre suivant de ce titre 1.

530.*Ibid.* p. 168.

531.Voir ouvrage *supra* de Michel BOUVIER sur les finances locales sur les subventions fiscales (p. 120 à 129).

532.Article 44 de cette loi de finances.

533.Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (article 85).

534.Citation dans FOUQUET O., *Commission de réforme de la taxe professionnelle : Rapport définitif, rapport au Premier ministre,* Premier Ministre, 21 décembre 2004, p. 10.

535.*Ibid.* avec les critiques sur la TP des p. 4 à 40.

aux entreprises présentes dans les pays concurrents. La taxation des facteurs de production et de l'activité serait une barrière aux développements de nouveaux projets[536]. La volonté de réduire la charge des compensations pour l'État et celle d'une plus grande efficacité économique impose la création de la CET.

La loi de finances pour 2010 est le coup d'envoi d'une réforme des finances locales en profondeur[537]. Elle symbolise fortement le processus de recentralisation fiscale en cours. Elle crée la CET, en lieu et place de la TP, qui comprend deux contributions, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). La CVAE, impôt partagé entre plusieurs niveaux de collectivités, est assise sur la valeur ajoutée des entreprises avec un taux de cotisation unique qui est fixé nationalement par le Parlement. La CFE est un impôt, à destination des communes et des groupements à fiscalité propre, assis sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties. La CVAE repose sur la valeur ajoutée tandis que la CFE l'est sur le foncier. La réforme réduit donc les attributions fiscales des collectivités par la création de la CVAE qui pourrait se classer comme une forme d'impôt partagé entre l'État et les entités locales[538], elle est l'occasion d'un nouveau partage du pouvoir fiscal. Les dispositions réformatrices s'axent aussi sur une plus grande spécialisation fiscale, à titre d'exemple, la TH est affectée entièrement aux communes au détriment des départements. Le choix de la spécialisation devant aider à clarifier le système fiscal local et limiter la croissance de la pression fiscale. Cette spécialisation fiscale se fait par panier, le législateur voulant conserver une part de recettes fiscales diversifiées par échelon de collectivités, et en outre elle permet un nouveau développement de la fiscalité transférée. L'impôt transféré est déjà une pratique régulière de l'État pour compenser des transferts de compétences, l'attribution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) aux départements est en liaison avec les transferts de compétences de la loi du 10 janvier 1983 (n° 83-8)[539]. Le dynamisme de ces recettes fiscales de la fiscalité transférée est mis en avant[540] et les différentes formes qu'elles peuvent prendre servent à

536.La TP comme impôt pénalisant. Dans ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, n°579, Sénat, 21 juillet 2009, p. 9.

537.Sur la loi de finances pour 2010. Se reporter à l'article *supra* « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale » de Michel BOUVIER (p. 267 à 272), à celui sur « 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ? » de Marie-Christine ESCLASSAN (p. 125 à 132).Voir aussi ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.

Pour aller plus loin sur la loi de finances pour 2010 et la réforme de la fiscalité locale : chapitre 1 du titre 2 de la partie I, chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

538.CVAE et fiscalité partagée. Voir article de ci-dessus de Marie-Christine ESCLASSAN sur « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil » (p. 27 à 36).

539.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (article 99).

540.Argument du dynamisme de la fiscalité transférée.Voir *supra* le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de 2010, p. 126 à 130, et celui de Dominique BUR et d'Alain RICHARD, p. 47 à 51.

leur promotion[541]. La loi de finances pour 2010 transfère plusieurs impôts qui rentrent dans la fiscalité transférée pour les collectivités : l'imposition sur les entreprises de réseaux (IFER), l'intégralité désormais de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Les lois de finances pour 2010 (n° 2009-1673) et 2011 (n° 2010-1657)[542] complète ceci par une refonte de la péréquation horizontale pour plus de solidarité entre les territoires. C'est de cette période que sont issus les Fonds de péréquation sur la CVAE des départements et des régions et qu'est mis en place le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)[543].

La loi de finances pour 2010 concentre tous les éléments qui conduisent et constituent la réforme de la fiscalité locale. Le vieillissement des principaux impôts de la fiscalité directe locale dont les imperfections sont compensées, dans un premier temps, par des allègements fiscaux financés par des subventions fiscales qui sont ensuite supprimées en faveur d'impôts sans pouvoir fiscal qui viennent de plus en plus de la fiscalité nationale. L'impôt local est supplanté dans un long mouvement par des ressources mixtes rassemblant les dotations et la fiscalité transférée (en particulier pour cette dernière catégorie par des taxes indirectes)[544]. Ce mouvement de recentralisation fiscale se retrouve conforté par la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 portant sur la loi de finances pour 2010. Au regard de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n° 2003-276)[545] et de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758)[546], touchant à la question de l'autonomie financière locale, les collectivités territoriales ne se voient pas garanties une autonomie fiscale par les dispositions constitutionnelles et organiques[547]. Les recettes fiscales locales peuvent être en pratique entièrement dépourvues de pouvoir fiscal pour les collectivités, d'où ces dernières années l'augmentation de la fiscalité transférée sans faculté de fixer le taux pour les entités locales. L'année 2009 par la suppression de la TP avec ses conséquences, comprenant la décision n° 2009-599 DC ne garantissant pas une autonomie fiscale, accélère la logique de recentralisation fiscale. Près d'une décennie après 2009, les lois de finances pour 2018 (n° 2017-1837) et 2020 (n° 2019-1479)[548] travaillent à la suppression de la TH sur les résidences principales. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 met en place un dégrèvement législatif progressif pour 80 % des foyers

541.Les différentes formes possibles pour partager des impôts entre l'État et les collectivités locales. Se reporter dans le rapport de Dominique BUR et d'Alain RICHARD p. 47 à 51.
542.Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.
543.Aller pour la péréquation horizontale en particulier dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie II.
544.Des données à la p. 19 du rapport *supra* de Dominique BUR et Alain RICHARD sur la part importante de la fiscalité partagée parmi les recettes fiscales des collectivités locales.
545.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
546.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
547.Se reporter au considérant 64 de la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010. Plus de détails sur cette décision au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.
548.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

redevables. La loi de finances pour 2020 dans la lignée de celle de 2010 dispose par son article 16, d'une part, d'une disparition complète taxe d'habitation sur les résidences principales à l'horizon 2023 et, d'autre part, de la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale[549] qui comprend de la fiscalité transférée et de la spécialisation fiscale[550]. Ce qui est à retenir sur ces récents événements depuis la loi de finances pour 2010 est la substitution de la fiscalité directe locale « classique » (« quatre vieilles ») par des impôts transférés et partagés avec l'État qui s'accélère dans les décennies 2010 et 2020.

La décentralisation au sein d'une vision libérale, dans les années 1970 et 1980, devait solutionner la crise des finances publiques nationales[551]. Plus de quarante après, dans un phénomène contraire, la recentralisation financière et fiscale doit assurer la maîtrise des finances publiques. La césure de 1917 qui sépare les fiscalités nationales et locales semble une exception qui se referme. Les interactions entre les acteurs dans le pilotage du système financier et fiscal public tend à des recettes fiscales encadrées ou (et) communes. L'histoire de la fiscalité locale rétrospectivement est celle d'un système fiscal conservateur par nature. Cette histoire contrariée de la fiscalité locale s'ingère dans des faux-semblants.

§ 2. Le mythe de l'impôt local

La recherche de l'impôt local « idéal » et la complexification continue de la fiscalité locale contrarient sa modernisation et son développement[552]. Elles forment des inconvénients structurels à la fiscalité des collectivités. Les échecs tant dans la poursuite illusoire d'un impôt local autonome et dynamique et dans la tentative de « décomplexification » montrent la difficulté à réformer le système fiscal local. Seuls des choix extrêmes pourraient sortir de ces blocages structurels (A).

L'impôt « local » dans sa dimension « classique » malgré son déclin a une persistance sociale dans la pensée de certains acteurs, c'est sous les yeux du contribuable qu'elle sera regardée, acteur exigeant qui a une connaissance faible de la fiscalité locale. L'impôt local devient lentement un mythe vivace puisque, le débat autour de la réforme fiscale met en opposition les impôts propres des collectivités à la fiscalité transférée de l'État (B).

549L'article 146 de la loi de finances pour 2020 porte sur une révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation qui rentrerait en vigueur en 2026.
550.Sur la spécialisation fiscale. Des développements dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.
551.La revanche du local sur l'État dans un contexte de crise des finances publiques nationales. Voir article *supra* de Michel BOUVIER (p. 267 à 272).
552.La thèse présente porte l'idée d'une fin de la fiscalité locale « classique », des impôts propres à pouvoir fiscal comprenant les « quatre vieilles » affectées aux collectivités, pour de la fiscalité transférée (ex : DMTO, TVA) et des impôts locaux propres réduits ou (et) sans pouvoir fiscal (ex : CVAE).

A – Des inconvénients structurels qui pèsent sur la fiscalité locale

La fiscalité locale a des inconvénients structurels. L'impôt local autonome et dynamique qui rassemble des impôts avec pouvoir fiscal et vitalité des bases imposées pour les collectivités apparaît impossible à atteindre de façon pérenne. L'approche historique et l'évolution des impôts à assiette foncière ainsi qu'à assiette sur la valeur ajoutée en sont des preuves (1). La complexité de la fiscalité locale se place dans un prolongement historique, pour exemple avec la loi du 13 août 1926[553], et cet enchevêtrement fiscal est visible actuellement par un court état des lieux de la fiscalité locale touchant les entreprises (2).

1. L'illusion de l'impôt local autonome et dynamique

L'histoire fiscale enseigne que l'impôt local autonome et dynamique est difficilement pérenne. Les bases actuelles de la plupart des impôts locaux directs sont assises sur le foncier par les valeurs locatives cadastrales générant des inégalités et des déséquilibres. Ces faiblesses de la fiscalité locale amènent à des modifications des bases pour corriger les défauts de dynamisme de ces impositions.

L'approche historique montre que l'impôt local autonome et dynamique, lors de l'expérience de la taxe locale sur le chiffre d'affaires[554], est vain.

Les collectivités territoriales ne peuvent à la fois avoir des compétences fiscales « fortes » et des ressources dynamiques sur un même impôt. La taxe locale sur les ventes au détail et les prestations de services est créée par la loi du 6 novembre 1941[555] elle doit remplacer les octrois communaux[556]. Cette taxe voit son assiette s'étendre en 1945 à toutes les ventes à la consommation et devient alors la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. L'effet de doubles impositions de la fiscalité locale et de la fiscalité étatique affectant les mêmes bases et assiettes contribuent à la réorganisation de la taxe locale. La création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par la loi du 10 avril 1954[557] contraint à une révision du champ d'application de la taxe locale par le décret du 30

553.Loi du 13 août 1926 dite « Niveaux » autorisant les communes et les départements à établir des taxes.
554.Consulter les contributions pour la taxe locale sur le chiffre d'affaires et ses différentes mutations de : Robert HERTZOG sur « L'éternelle réforme des finances locales » (p. 52 à 56), Michel BOUVIER dans « Les finances locales » (p. 140 à 142). Bibliographie complète de l'ouvrage de Michel BOUVIER et de la contribution de Robert HERTZOG dans celui (Histoire du droit des finances publiques) de Henri ISAIA et de Jacques SPINDLER au A du § 1.
555.Loi du 6 novembre 1941 autorisant les communes à instituer une taxe locale sur les ventes au détail et prestations de service (une loi qui comprend six articles pour créer cette taxe).
556.Consulter l'article de Jacqueline DAVID : « Les octrois et leur suppression » sur le rôle de cette loi (p. 584). Le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948, portant réforme fiscale des impôts directs, des impôts indirects, des droits d'enregistrement et des droits de mutation, permet une suppression officielle des octrois par l'article 215 à partir du 1er janvier 1949).
557.Loi n° 54-404 du 10 avril 1954 portant réforme fiscale (les articles 1er à 23 portent sur la TVA et les taxes sur le chiffre d'affaires avec dans l'article 21 la création d'un système de garantie de recettes provisoire financés par l'État pour les collectivités locales).

avril 1955[558]. Ainsi, la taxe locale sur le chiffre d'affaires se substitue à la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, la base de la nouvelle imposition se constitue principalement par *« les ventes au détail, les affaires réalisées par les artisans, la restauration et l'hôtellerie, »* et *« certaines entreprises de spectacle »*[559]. Ces mutations de la taxe locale ne réglèrent pas les inégalités fiscales entre les collectivités. Les communes développées ayant des commerces importants, tels les centres commerciaux, pouvaient retirer plus de recettes fiscales au détriment des bourgs et des autres communes rurales. Le produit de la taxe locale s'établissait à 1,76 milliard de francs en 1953 et dépassait les 5 milliards de francs en 1964[560]. La généralisation de la TVA au commerce de détail et à certaines prestations de services par la loi du 6 janvier 1966[561] contraint à la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires qui est remplacée par l'affectation presque complète de la taxe sur les salaires (85 %)[562], impôt d'État, au financement des budgets locaux. L'exonération par la suite de la taxe sur les salaires des contribuables (employeurs) assujettis aussi à la TVA fait que le versement attribué aux communes est maintenu sous le nom de versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS). La part affectée aux communes est calculée sur une base fictive de la taxe sur les salaires[563]. Le VRTS qui est une forme de subvention sera à terme remplacé par la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la loi du 3 janvier 1979[564].

Les péripéties qui amènent à la taxe locale sur le chiffre d'affaires et son passage de manière indirecte à la VRTS/DGF indique le caractère illusoire d'un impôt local autonome et dynamique. La taxe locale sur le chiffre d'affaires, impôt local, est supprimée pour l'attribution d'un impôt d'État (taxe sur les salaires), qui lui-même se retrouve remplacé par des mécanismes de subventionnement avec le VRTS et ensuite la DGF. Un impôt local est devenu en définitive une subvention d'État par des transformations successives. L'étude historique montre que le risque de concurrence entre la fiscalité locale et la fiscalité étatique n'est pas favorable à la pérennisation d'impositions locales autonomes et dynamiques. L'apport de ressources fiscales dynamiques pour les collectivités

558.Décret n " 55-465 du 30 avril 1955 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires.
559.Citation sur la base de la taxe locale sur le chiffre d'affaires dans la contribution supra de Robert HERTZOG à la p. 53.
560.*Ibid.* pour les données chiffrées de la p. 52 à 53.
561.Loi n°66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et diverses dispositions d'ordre financier (suppression à l'article 1er de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et se reporter en particulier à l'article 39 sur l'attribution de.la taxe salaire pour abonder en substitution les budgets locaux).
562.Sur l'affectation incomplète de la taxe sur les salaires aux collectivités locales et à leurs groupements. Donnée statistique à l'article 39 de la loi susmentionnée et dans l'ouvrage *supra* de Michel BOUVIER sur les finances locales à la p. 141.
563.Lois du 9 octobre 1968 (n° 68-878) sur l'allègement de certaines charges fiscales des entreprises et du 29 novembre 1968 (n° 68-1043) relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier. L'article 1er supprime la taxe salaire pour les rémunérations et l'article 5 met en place le VRTS dans la loi du 29 novembre 1968.
564.Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 (articles 15 à 27 sur les dispositions relatives à la DGF).

territoriales n'est pas à chercher dans des impôts locaux peu rentables au regard des moyens mis en œuvre[565] mais, dans le partage du produit d'impôts de l'État[566]. Celui-ci dispose des ressources financières pour satisfaire les besoins des collectivités.

Le dynamisme des ressources fiscales est le débat essentiel qui s'articule autour de l'impôt local[567]. Certains des impôts locaux à base foncière sont impactés négativement dans leur rendement par la non-révision incomplète des valeurs locatives cadastrales (VLC). La majorité de la fiscalité directe locale, fruit d'une histoire en tant qu'héritière d'anciens d'impôts d'État par les « quatre vieilles »[568], a une assiette avec des éléments fonciers par la : TEOM[569], CFE, TFPB, TH, TFPNB.

Non révisées depuis 1970, seules des majorations annuelles forfaitaires fixées par les lois de finances sont pratiquées, les VLC des locaux d'habitation actuels pénalisent l'évolution du produit d'impôts locaux et la répartition de la charge fiscale entre les contribuables[570]. Cette situation a des conséquences directes sur la TFPB[571]. L'inégalité devant l'impôt est une des implications de la non-révision. Dans le classement des locaux d'habitation un logement neuf est classé moins favorablement qu'un logement ancien rénové à l'intérieur d'où une répartition inégale, par l'obsolescence des bases, de l'impôt entre les contribuables. La non-révision provoque une déconnexion entre la base taxable et le service public local. L'impôt aux bases foncières non révisées ne prend pas en considération les valorisations faites du territoire par les acteurs publics

565.Faiblesse de la rentabilité de la fiscalité locale par rapport au coût de sa gestion pour l'administration. Elle est déjà signalée dans contribution *supra* de Robert HERTZOG à la p. 90.

566.*Ibid.* de la p. 85 à 88 où le partage du produit d'impôts d'État peut avoir de l'avenir en raison de sa grande souplesse et par les recettes importantes et évolutives dont dispose l'échelon étatique.

567.Le montant global des ressources semble plus important que les compétences fiscales des assemblées délibérantes pour le Conseil constitutionnel (voir article *infra* de Gilbert ORSONI de la p. 107 à 108) et le chapitre 2 du titre 1 de la partie II sur l'absence de garantie d'autonomie fiscale locale dans la Constitution). Consulter l'article de Gilbert ORSONI avec la bibliographie complète au B de ce § 2 .

Ce débat à une continuité historique :

En 1920, Louis DAUSSET (sénateur) : *« Ainsi, des modes d'assiette des impôts directs périmés pour l'État, mais maintenus pour les communes et les départements et, de plus, des modes d'assiette faussés dans leur application par l'insuffisance des moyens dont dispose l'administration des contributions directes qui doit faire face à une tâche doublée, telles sont les caractéristiques du régime actuel de nos impositions locales et telles sont les raisons qui en rendent indispensable la transformation radicale et immédiate. »* Sénat, Séance ordinaire 1920 : Séance du mardi 29 juin 1920, *JORF* du 30 juin 1920 (débats parlementaires), p. 1059.

En 2018, Le rapport de Dominique BUR et Alain RICHARD qui sert à la réforme de la fiscalité locale, suite à la décision de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales, défend une compensation définitive devant être une recette en grande partie fiscale, assurée et dynamique. BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 39.

568.Voir le § 1 1 de ce chapitre sur l'histoire de la fiscalité directe locale.

569.TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

570.Sur la nécessité de moderniser les bases des impôts ayant des éléments fonciers. Voir *supra*, pour exemple, dans rapport de Dominique BUR et d'Alain RICHARD des p. 85 à 86 (bibliographie complète au B du § 1).

571.La TFPB va devenir le seul grand impôt local sur le foncier aux bases partiellement non modernisées et révisées, pour les valeurs locatives des locaux d'habitation, en raison de la disparition de la TH sur les résidences principales à l'horizon de 2023 (article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020) et la révision en vigueur pour les locaux professionnels qui est entrée en vigueur en 2017 (article 48 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015).

avec la mise à disposition de services et d'infrastructures qui favorisent le développement local. Le dynamisme de la TFPB dépend des stratégies d'aménagement du territoire misent en place par les exécutifs locaux du bloc communal[572]. Une collectivité qui aide à la création de constructions neuves et à la rénovation extérieure des logements va accroître le produit de la TFPB. L'État pour résoudre cette accumulation de problématiques préfère alléger le poids du contribuable par des allègements fiscaux et ensuite par une suppression complète de l'impôt. Ce qui est le cas avec la TH, la suppression de la TH sur les résidences principales, ce fait par un dégrèvement législatif qui est suivi par la décision réelle de l'État de supprimer la majorité de cet impôt[573]. Cette situation fait qu'avec la fin de la TH sur les résidences principales, la TFPB reste le seul impôt foncier substantiel qui pèse sur les ménages. Dans les impôts à base foncière ce qui semble la critique la plus pertinente est qu'ils sont adaptés à une économie de la terre et sont peu sensibles à l'activité économique industrielle et post-industrielle. Ces impôts s'attachent à la pensée des physiocrates : *« Comme le revenu est exclusivement perçu par les propriétaires, il en découle que l'impôt doit être unique : l'impôt foncier* »[574]. Ils seront moins rentables que des impôts qui ont une prise sur la création des richesses économiques modernes (ex : la TVA). D'où le débat sur place de la valeur ajoutée dans les bases des impôts locaux et sur la nécessité d'avoir une part croissante de fiscalité transférée (avec les impôts partagés). Une fiscalité avec des impôts à assiette foncière n'a pas que des inconvénients, elle a des avantages appréciables. Ces contributions ont une base peu mobile réduisant le risque d'une concurrence fiscale entre les collectivités et le produit de ces impôts est stable[575]. Le nomadisme fiscal faible et la prévisibilité forte des recettes fiscales des impôts à assiette foncière sont des avantages pour les collectivités territoriales pour avoir des recettes fiscales sûres.

La stabilité et la prévisibilité de ces impôts à assiette foncière ne se traduisent pas obligatoirement par un dynamisme de ces recettes fiscales. La fiscalité transférée remplit cet office notamment par le partage du produit d'impôts d'État. La modification de l'assiette des impôts propres existants des collectivités est une voie empruntée dans les travaux de réflexions et dans les actions législatives. L'impôt économique local sur les entreprises avec une assiette comportant de la valeur ajoutée en est une illustration. La valeur ajoutée, peu cyclique, évolue au même rythme que le produit intérieur

572.Sur l'importance de la TFPB consulter en particulier le chapitre 1 du titre 2 de la partie I et celle-ci est abordé comme une taxe vitale pour l'avenir dans les différents chapitres de la partie II. Se référer aussi à MINGOU C., *Impôts fonciers locaux et stratégie de développement territorial : le cas du foncier bâti communal*, thèse, Université Paris-Est, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2011, 538 p.

573.Voir à ce sujet sur la fin de la TH sur les résidences principales et son remplacement le chapitre 1 du titre 2 de la partie I et le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

574.Citation dans ouvrage *supra* « Physiocratie » à la p. 54 (bibliographie complète dans le § 1 au A).

575.Sur les avantages d'une fiscalité à base foncière. Voir *supra* dans rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 sur la fiscalité locale des p. 404 à 405 (bibliographie au B du § 1).

brut (PIB) et pèse de façon proportionnelle sur l'ensemble des facteurs de production. L'avantage décisif pour les collectivités territoriales est que l'assiette d'un impôt à valeur ajoutée a un dynamisme plus fort qu'une assiette à valeur locative foncière[576]. L'évolution de la TP montre ce long combat pour imposer une assiette à valeur ajoutée dans cet impôt économique local sur les entreprises. Le rapport[577] de la commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par Olivier FOUQUET en 2004 est un des jalons de ce travail de réflexion autour de l'assiette de la TP et propose une base de cet impôt assise sur la valeur ajoutée[578]. Plus loin en arrière, la loi du 10 janvier 1980[579] prévoyait une base d'imposition pour la TP sur la valeur ajoutée qui devait être fixée par une loi à une date ultérieure. Malgré les travaux de réflexions et les actions législatives sur ce thème de l'impôt économique local à valeur ajoutée, celle-ci avant la CVAE ne fut pas clairement prise en compte, la valeur ajoutée étant utilisée surtout dans le plafonnement des cotisations de la TP[580]. Il est à noter pourtant la création à partir des lois de finances pour 1996 et 1999[581] d'une taxe professionnelle bis[582] qui affectait les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7,6 millions d'euros. Les entreprises ciblées par cette taxe devaient verser une cotisation minimale de TP au taux de 1,5 % en 2001. Le débat autour de la TP et de la valeur ajoutée porte sur l'idée de réduire les effets pénalisants de cette taxe : obtenir une baisse de dynamisme de l'assiette pour les entreprises contribuables tout en le préservant pour les collectivités locales. L'État conserva le dynamisme de la TP pour les collectivités par une prise en charge de son coût par celui-ci et les entités locales par une augmentation du taux de l'imposition[583]. Une assiette à valeur ajoutée permettait à la fois d'avoir une TP préservatrice de l'acquis d'une assiette dynamique pour les collectivités bénéficiaires et d'avoir une charge fiscale plus acceptable pour les contribuables (ex : répartition proportionnelle de l'impôt sur l'ensemble des facteurs de production). La naissance de la CVAE par la loi de finances pour 2010 rend lisible l'assiette à valeur ajoutée et en fait le cœur de la réforme fiscale remplaçant la TP. La CVAE trouve son inspiration dans la taxe professionnelle bis,

576.Sur les avantages de la valeur ajoutée. Dans le rapport *infra* d'Olivier FOUQUET de la p. 52 à 54.
577.Voir bibliographie du rapport de 544 p. d'Olivier FOUQUET au § 1 (dans le B au point 3).
578.Voir les propositions du rapport *supra* d'Olivier FOUQUET des p. 100 à 102.
579.Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (voir en particulier l'article 14 pour la taxe professionnelle et la valeur ajoutée).
580.Voir rapport Banque postale p. 43 La prise en compte de la valeur ajoutée dans la TP. Se reporter pour une approche synthétique au rapport de La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 42 à 44.
581.Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 et loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999. Consulter pour ces lois de finances le rapport d'Olivier FOUQUET à la p. 123 pour les dispositions de la taxe professionnelle bis.
582.Il s'agit d'une cotisation minimale à la TP qui s'établira à hauteur de 1,5 % à partir de 2001 (0,35 % pour 1996, 1 % pour 1999, 1,2 % pour 2000).
583.Dynamisme de la base et hausse des taux de la TP, plafonnement des prélèvements fiscaux de cette taxe par la valeur ajoutée, prise en charge du coût de la taxe de façon croissante par l'État. Ex : Rapport d'Olivier FOUQUET des p. 2 à 3, rapport *infra* du CPO de 2014 sur la fiscalité locale des entreprises des p. 47 à 49 (point 2 de ce A), rapport de La Banque Postale des p. 42 à 44.

cotisation minimale à la TP, l'un des éléments principaux est un taux fixé nationalement par le législateur et à la fois progressif selon le chiffre d'affaires de l'entreprise (l'impôt s'adapte à la taille de l'entreprise)[584].

L'impôt local autonome et dynamique serait impossible à atteindre. Il se trouve contesté par la fiscalité nationale et par son archaïsme et les entraves qui touchent les contribuables locaux. Les deux principes d'« autonomie » et de « dynamisme » ne peuvent pas cohabiter au regard des expériences de plus haut. L'impôt dynamique serait plutôt sans pouvoir fiscal pour les assemblées délibérantes locales et l'impôt autonome avec des compétences fiscales pour ceux-ci se réduit à des impôts comprenant une assiette foncière à la vitalité limitée. Les récentes réformes de la fiscalité locale[585] montrent que le pouvoir fiscal des collectivités se réduit pratiquement au bloc communal et sur des impôts qui ont des bases foncières. La fiscalité locale de ce bloc revient aux origines de la fiscalité d'État de la Révolution française de 1789 et à la pensée des physiocrates. La non décomplexification de la fiscalité locale est un autre élément de continuité qui pèse structurellement sur le système fiscal local.

2. Une continuité : la non-décomplexification de la fiscalité locale

La complexité est un inconvénient structurel à la fiscalité locale. Elle a plusieurs dimensions : les relations fiscales et financières entre l'État et les collectivités territoriales[586] ; la répartition des recettes fiscales entre les collectivités ; la diversité des impôts et des taxes affectées aux entités locales. Le système fiscal local n'est pas uniforme mais multiforme. En suivant cela, l'impôt local peut prendre une forme obligatoire ou facultative, le législateur fixe les attributions en matière de pouvoir fiscal pour les collectivités et le contenu de l'assiette fiscale est variable entre les impositions, un impôt peut être aussi partagé avec l'État ou (et) entre plusieurs niveaux de collectivités. Pour finir une part de la fiscalité locale est prise en charge par l'État sous la forme de subventions fiscales. Cette construction fiscale se signale par l'oubli d'un plan d'ensemble[587] et par son empirisme[588]. Le mille-feuille fiscal se comprend comme une gêne et un enjeu de la réforme

584.Sur l'assiette à valeur ajoutée de la CVAE et la source d'inspiration par la taxe professionnelle bis. Se référer au rapport *infra* du CPO de 2014 sur la fiscalité locale des entreprises de la p. 52 à 56 (voir en particulier l'encadré sur la CVAE de la p. 52 à 53).

585.Réformes de la fiscalité locale par les suppressions de la TP (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) et de la TH sur les résidences principales (loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019).

586.Sur les relations fiscales entre l'État et les collectivités territoriales se référer au chapitre suivant de cet actuel titre 1.

587.Sur l'absence de plan d'ensemble pour la construction des finances locales et donc de la fiscalité locale. Voir cela dans l'approche historique de Robert HERTZOG dans sa contribution *supra*, « L'éternelle réforme des finances locales » , de la p. 9 à 15.

588.Une édification empirique des finances locales comprenant la dimension fiscale. *Ibid.* pour l'approche historique de la p. 15 à 46.

fiscale locale.

L'étude historique par la loi du 13 août 1926, dite « Niveaux » autorisant les communes et les départements à établir des taxes, atteste que le législateur peut complexifier la fiscalité par son action.

La loi du 13 août 1926[589] devait redonner des marges de manœuvre au système financier local en lui procurant de nouvelles recettes fiscales. Ces dispositions législatives autorisent de manière facultative les communes à établir vingt-trois taxes et les départements à en créer vingt-et-une. Elles multiplient les taxes dans un système fiscal local qui garde les autres contributions fiscales comme les octrois communaux. Ces taxes sont marquées par la diversité : *« En effet on y trouve de véritables impôts, assimilés soit aux contributions directes, soit aux contributions indirectes ou de caractère mixte, mais aussi des taxes représentatives d'un service (ordure ménagère ou déversement à l'égout) ; certains frappent le revenu, d'autres la dépense. Certains sont proportionnels et ad valorem, d'autres ont un montant fixe d'après une assiette spécifique, etc … Pour partie il s'agit de taxes additionnelles à des contributions d'État et pour partie ce sont des taxes originales et indépendantes. »*[590] Certaines des taxes généraient un phénomène de double imposition sur les redevables, la taxe d'habitation d'après la valeur locative des locaux d'habitation frappait les mêmes contribuables que celle de la contribution mobilière (elle demeurait fictive mais avec les centimes additionnels). Mais cette multiplicité des taxes avait évidemment pour origine la faiblesse du rendement de celles-ci. L'assiette d'une grande partie de ces contributions fiscales était étroite (ex : taxe sur les pianos) et la superposition entre les impôts communaux et départementaux limitait les prélèvements fiscaux (ex : plafonnement des taux des impositions). La gestion pour l'administration de ces taxes fut coûteuse par rapport à leur rendement fiscal. Ces impositions de la loi du 13 août 1926 avaient une répartition territoriale inégale, elles étaient prévues pour des territoires urbains (ex : taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur les établissements de nuit, taxe de licence des commerçants de boissons). La diversification fiscale qu'apporta la loi du 13 août 1926 ne permit pas à terme d'aider à la suppression des octrois[591] et des centimes additionnels[592] subrepticement par l'implantation de ces nouvelles taxes. La loi fut un échec et

589.*Ibid.* sur la loi du 13 août 1926 de la p.58 à 63.

590.*Ibid.* pour la citation à la p. 60.

591.L'article 1er de la loi du 13 août 1926 explicite clairement que l'objectif de la loi est de ne pas supprimer les octrois : *« Toute commune peut, par délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, après avis du directeur départemental, de l'administration financière compétente, et sans être tenue i la suppression des droits d'octroi, établir les taxes désignées (...) »*. Cependant, certaines communes profitent de la loi pour établir de nouvelles taxes pour se substituer à des octrois en 1927 près de 32 communes feront ce choix dont Rouen, Grenoble, Clermont-Ferrand et Grenoble (voir article de Jacqueline DAVID sur les octrois à la p. 579 dont la bibliographie est au A du § 1).

592.Certains politiques estimaient que les nouvelles taxes de la loi du 13 août 1926 pouvaient ouvrir à terne à une disparition des centimes additionnels car, une partie des nouvelles taxes faisait double emploi avec un système complexe des centimes. Aller à la contribution *supra* de Robert HERTZOG p. 60 à 61.

participa à l'époque à la complexification de la fiscalité locale.

La complexité de la fiscalité locale vient de l'apport par le législateur de recettes fiscales pour financer les dépenses des collectivités lorsqu'il ne fait pas un travail de remise en ordre lisible et cohérent du système fiscal local. Le tâtonnement et l'improvisation du législateur marquent cette complexité. La loi du 13 août 1926 ne remet pas en cause directement les octrois alors que la loi du 22 février 1918[593] tente clairement de les réduire[594]. L'improvisation est à la source de la loi du 13 août 1926 qui crée sans ordonnancement des recettes fiscales pour répondre à une crise des finances locales. La complexité de la fiscalité locale se poursuit dans la décentralisation « contemporaine » (depuis les années 1980) et malgré un mouvement de spécialisation des impôts locaux. Une courte visite de la fiscalité locale des entreprises permet d'observer la continuité de cet inconvénient structurel.

Le contenu complexe de la fiscalité locale des entreprises est soutenu dans les observations faites par un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de 2014[595] quant à : la définition du périmètre de cette fiscalité ; la difficulté à évaluer son montant ; sa fragmentation par le processus de décentralisation ; la prise en charge par l'État d'une partie de celle-ci ; le manque de lisibilité et de connaissance de l'imposition locale des entreprises.

La définition de la fiscalité locale des entreprises n'est pas unique. L'Observatoire des finances locales (OFL)[596] a une définition restrictive du périmètre de cette fiscalité qui comprend les impositions suivantes : CET (CFE et CVAE), IFER, TASCOM. Le CPO dans le rapport précité fait entrer trois catégories de recettes fiscales dans son périmètre des impositions locales des entreprises celles : où le redevable est une entreprise, du fait de l'implantation locale de l'entreprise, dont le produit de l'impôt touchant l'entreprise est versé aux collectivités. Le périmètre du CPO est plus large englobant de la fiscalité transférée (ex : TICPE)[597] et des impôts entièrement propres aux collectivités (ex : TFPB), des impôts économiques (ex : CFE et CVAE) et fonciers (ex : CFE et TFPB), s'additionne une série d'impositions aux assiettes hétéroclites et s'appliquant à des situations précises (ex : le versement transport à une assiette assise sur le travail et la taxe facultative sur les remontées mécaniques ne concerne que la zone montagne).

593.Loi du 22 février 1918 portant création d'un fonds commun de contribution indirectes au profit des communes et suppression des droits d'octroi sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques.
594.Remplacement des droits d'octroi sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques par une surtaxe à l'impôt d'État (Article *supra* de Jacqueline DAVID à la p. 578).
595.Sur la complexité de la fiscalité locale des entreprises. Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises,* La Documentation française, 13 mai 2014, p. 11 à 46.
596.L'OFL devient l'Observatoire des finances et de la gestion des finances locales (OFGL) depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
597.TICPE : Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Les frontières indéfinies de la fiscalité locale des entreprises rendent difficile l'évaluation de son montant. Les mécanismes comportementaux des acteurs et de fonctionnements fiscaux y contribuent. Au niveau comportemental, pour spécifier, la charge fiscale de l'impôt peut être répercutée par le redevable selon la théorie de l'incidence fiscale sur d'autres acteurs. Le coût de la TICPE pour une entreprise est déplaçable sur ses clients. L'administration dans ses missions, touchant au fonctionnement du système fiscal local, n'est pas capable sur des impositions (ex : DMTO) de distinguer la part du produit fiscal prélevé sur les contribuables « entreprises » de celle des contribuables « ménages ».

Le mouvement de décentralisation conduit à la complexification de la fiscalité locale des entreprises pour le CPO. Chaque acte de décentralisation et chaque réforme fiscale locale renforcent l'embroussaillement fiscal. L'impôt local sur les entreprises pendant longtemps a reposé sur les facteurs de production en taxant le stock de ressources ou la rémunération. La décentralisation a permis le développement d'une fiscalité transférée impactant les entreprises (ex : DMTO, TICPE, TVA) et d'impositions qui assurent une pluralité des bases à la fiscalité locale concernant les entreprises (ex : le foncier, la consommation, la valeur ajoutée, les facteurs de production capital et de travail). Le rapport du CPO identifie dans ce mille-feuille fiscal la présence de taxes à faible rendement (ex : surtaxe sur les eaux minérales) et signale la forte charge administrative de cette fiscalité locale des entreprises (ex : un groupe de la grande distribution fait 800 déclarations annuelles pour la TASCOM selon le rapport du CPO). Le développement de l'intercommunalité à côté des réformes fiscales et des actes de décentralisation intensifie cette complexité fiscale en créant un niveau supplémentaire qui bénéficie de l'impôt.

Ces évolutions de la fiscalité locale des entreprises ne règlent pas le fait qu'une part significative de la fiscalité directe locale reste prise en charge par l'État pour le CPO. Un cas récent dans l'actualité, hors de ce rapport, met en lumière cette prise en charge persistante par l'État. La loi de finances pour 2021[598] compense une baisse de moitié de la valeur locative des bases de la CFE et de la TFPB imposant les entreprises industrielles. Il s'agit d'une compensation financée de 3,3 milliards d'euros par un prélèvement sur les recettes de l'État, équivalente à un dégrèvement, pour les communes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre liée à une mesure du plan de relance pour répondre à la crise économique due à la Covid-19[599].

598.Articles 8 et 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 disposent d'une diminution de la CFE, de la TFPB et de la CVAE (suppression de la part régionale de cette taxe).
599.Sur ce mécanisme de baisse de la CFE pour les contribuables qui est compensé par l'État pour les communes et leurs groupements concernés. Mesure consultable dès le projet de loi de finances dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 43.

Toute cette complexité de la fiscalité locale des entreprises produit une illisibilité qui est aggravée par l'absence d'une seule administration s'occupant des impôts locaux concernant les entreprises. La DGDDI[600] s'occupe du recouvrement et de l'évaluation de certaines impositions, dont la TICPE, et la DGFiP[601] fait de même pour les impositions locales recouvrées par l'État sur les entreprises ; une unification de la gestion de l'impôt en faveur de la seule DGFiP s'étend de 2021 à 2024 (les attributions de la DGDDI seront transférées à la DGFiP). L'absence de vision commune de la fiscalité locale des entreprises fait que chacun de ses acteurs à une vision parcellaire des choses. Les associations de collectivités territoriales n'ont qu'un regard sous l'angle des recettes et les organisations patronales (entreprises) ne font pas de distinction entre la fiscalité locale et la fiscalité nationale restant sur une approche globale.

Récemment a été faite une action de diminution des taxes à faible rendement du système fiscal français. L'État effectue de manière pluriannuelle par des lois de finances cette rationalisation qui concerne la fiscalité locale dont les taxes auxquelles sont redevables les entreprises. Cette action a débuté avec la loi de finances pour 2019 (n° 2018-1317)[602] avec la suppression de vingt-deux petites taxes locales[603]. Plus largement, les réaménagements de la fiscalité locale orientent celle-ci vers un jeu d'équilibres par la montée de la fiscalité transférée et par une marginalisation des impôts « classiques » : contrecoup à une disparition progressive des « quatre vieilles » et du pouvoir fiscal local. Si certes la réorganisation fiscale concentre les impôts fonciers dans la sphère communale et intercommunale, la fiscalité transférée est créatrice de complexité. Les différentes modalités pour affecter des impôts de la fiscalité transférée aux collectivités, et parfois le partage de ceux-ci entre plusieurs niveaux de collectivités et sans lien avec les compétences d'un échelon, ne décomplexifie pas le système fiscal local (ex : la TVA). L'association d'impôts propres et d'impôts transférés et les manœuvres d'allègements fiscaux de l'État par les subventions fiscales n'aèrent pas le paysage fiscal des collectivités. Environnement fiscal qui est alourdi par les taxes à faible rendement et par de nouvelles créations fiscales (ex : Taxe GEMAPI)[604].

Ces inconvénients structurels que sont la non-décomplexification continue de la fiscalité locale et l'illusion de l'impôt local autonome et dynamique gênent la refonte des recettes fiscales locales. Les questions de la complexité de la fiscalité locale et de l'attribution d'impôts propres aux collectivités

600.DGDDI : Direction générale des douanes et droits Indirects.
601.DGFiP : Direction générale des Finances publiques.
602.Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
603.Article 26 la loi de finances initiale précitée supprime vingt-six taxes à faible rendement dont la contribution additionnelle à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux applicable aux stations radioélectriques (taxe locale touchant les entreprises).
604.Création de la taxe GEMAPI par la la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) dans son article 56 (voir celle-ci dans la présentation des recettes fiscales locales de la section suivante).

doivent être définitivement résolues pour avoir un système fiscal local durable et stable. La fiscalité locale incomprise du citoyen et du contribuable est à la croisée des chemins entre impôts propres et fiscalité transférée.

B – La remise en cause de l'impôt local « classique »

L'impôt « classique » est remis en cause par le contribuable et par une disparition progressive des « quatre vieilles ». La méconnaissance de la fiscalité locale et de l'environnement décentralisé par le citoyen et par le contribuable n'aide pas une popularité des prélèvements fiscaux des collectivités. Ces acteurs ne voient pas le mouvement de recentralisation fiscale en cours (1). Un sens reste à déterminer dans une réforme fiscale locale entre les impôts propres « classiques » des collectivités et la fiscalité transférée de l'État pour sortir de l'archaïsme fiscal. Les inconvénients structurels et la remise de l'impôt local « classique », par la perception qu'en ont les contribuables locaux et les choix faits lors des réformes fiscales sur un temps long, font que l'impôt local entre dans le mythe (2).

1. Persistance sociale pour les contribuables locaux et effacement pratique de l'impôt local « classique »

Le contribuable a une mauvaise opinion depuis longtemps de l'impôt local. Il garderait une fonction sociale, malgré la disparition des impôts propres aux collectivités, par l'illusion d'un système fiscal local contrôlé par les élus territoriaux. Le citoyen-contribuable au comportement changeant ne comprend pas, avec les entreprises, les enjeux de la fiscalité locale et ses transformations, cela inclut la recentralisation fiscale, qui sont rattachés à une décentralisation au sentiment ambivalent pour le citoyen.

Le ressentiment du contribuable local quant aux recettes fiscales des collectivités vient à la fois de l'opacité du système fiscal local et de la faiblesse de la transparence fiscale. L'opacité du système fiscal tient par les pratiques de l'État et le processus de décentralisation depuis les années 1970 et 1980 pour rester dans une période récente[605] ; la transparence fiscale est un combat continu, loin d'être abouti, en dépit de textes législatifs depuis 1978[606]. Le contribuable local est prisonnier d'une

605.Sur la complexification de la fiscalité locale et ses conséquences. Se référer à l'exemple *supra* du rapport du CPO sur la fiscalité locale des entreprises (A point 2 du § 2) et à l'ouvrage, dont la bibliographie est au A du § 1 au point 1, « Histoire sociale de l'impôt » de la p. 92 à 94.

606..Loi du 17 juillet 1978 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. D'autres lois vont faciliter l'accès pour les citoyens aux informations financières et fiscales des collectivités : loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Pour aller plus sur l'information et la participation citoyenne au niveau financier et fiscal se reporter au chapitre 2 du titre 2 de la partie II de la présente thèse.

« illusion fiscale ». Ce concept se base parmi ses fondements sur l'aspect inintelligible de la fiscalité locale, il est expliqué longuement dans l'ouvrage économique « La fiscalité locale en question »[607].

L'« illusion fiscale » est une défaillance de l'information fiscale pour les contribuables dont l'une des sources provient de l'opacité du système fiscal local. Elle empêche les contribuables d'exercer un contrôle efficace sur les élus locaux dans leur gestion d'une collectivité. La structure de la fiscalité locale et l'interventionnisme de l'État dans celle-ci sont des facteurs prenant part à l'« illusion fiscale » des contribuables locaux. L'impôt direct est plus visible que l'impôt indirect, or dans la structure fiscale locale, les recettes fiscales des régions et des départements se constituent de recettes fiscales quasiment indirectes tandis que les communes et leurs groupements disposent d'une importante fiscalité directe. L'attention du contribuable va se porter plus fortement sur l'usage des recettes fiscales du bloc communal que sur celui des autres échelons de collectivités. Les actions de l'État ont des répercussions sur la fiscalité locale qui ne sont pas apparentes forcément pour les contribuables, ceux-ci peuvent profiter de mesures d'allègements fiscaux, et dans le même temps il compense la perte de recettes et l'attribution de compétences aux collectivités par des dispositifs financiers et fiscaux. Le contribuable national se substituant au contribuable local par les subventions fiscales et par la fiscalité transférée. Tout ceci donne une illisibilité à la répartition des contributions entre les ménages, les entreprises et l'État.

La transparence fiscale demande un haut degré d'information fiscale de la part des élus et de l'administration aux contribuables mais aussi à destination de tous les citoyens. Le droit à l'information financière des citoyens locaux est inscrit dans la loi[608]. En réalité, les informations transmises sont le plus souvent parcellaires ou (et) erronées devant servir pour les citoyens-contribuables au contrôle des élus au moment des élections locales et pour les choix de tous les contribuables avec leurs fonctions socio-économiques. La transmission de l'information fiscale se fait majoritairement par l'avis d'imposition, dans les publications locales, les réunions informatives, et la présence pour le citoyen et le contribuable aux réunions ouvertes au public des assemblées délibérantes. Des informations peuvent être erronées comme pour essayer de déterminer la valeur d'un bien immobilier à partir de bases fiscales obsolètes qui ne prennent pas en compte la valorisation d'un patrimoine (déconnexion entre le marché immobilier et les bases fiscales d'impôts à assiette foncière). Le contrôle de gestion sur les élus de la majorité politique sortante se fait pour

607.Concept de « l'illusion fiscale » est exposé dans GILBERT G. et GUENGANT A., *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, Collection Clefs, 2e édition, 1998, p. 39 à 52.

608.Article L. 2141-1 du CGCT : *« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »*

partie par ces informations dans les « urnes », lors des élections, par les électeurs au travers des citoyens-contribuables. Indirectement, les entreprises qui se distinguent des citoyens peuvent agir par des procédés différents sur la politique fiscale des collectivités entre autres par des menaces localement de délocalisation et par les démarches nationalement de groupes de pression pour modifier à leur avantage la fiscalité locale (déviance fiscale).

La vision négative du contribuable est sans doute liée à cette incompréhension d'une fiscalité locale opaque sur la durée, et elle est reliée, pour partie, à l'effet distance avec certaines collectivités inconnues ou éloignées du citoyen[609]. La répartition des compétences de chaque échelon de collectivités territoriales n'est pas claire pour 65 % des Français interrogés lors d'une étude de CSA[610]. La connaissance des compétences des collectivités n'est que majoritaire que pour les communes. Cette étude montre une relation ambivalente des Français avec la décentralisation. D'un côté près de 75 % des sondés lors de cette enquête veulent aller plus loin dans la décentralisation mais, en opposition les moyens (dont les financiers) qui sont consacrés aux collectivités territoriales pour la majorité des personnes interrogées (57 %) sont suffisants (39 %) et trop importants (18 %).

Méconnaissance fiscale et imposition-symbole font que les impôts propres des collectivités sont mal-aimés du contribuable. Il ne voit pas la main de l'État dans le financement des budgets locaux et dans les réaménagements de la fiscalité locale défavorable aux impôts « classiques ». L'impôt à assiette fiscale localisée et à pouvoir fiscal local se réduit pour de la fiscalité transférée et des subventions fiscales. Une spécialisation fiscale par la réduction des impôts propres qui font que ces derniers sont les plus symboliques et visibles du contribuable donc les plus facilement attaquables. La TFPB par ses bases dont la part pour les locaux d'habitation est obsolète et par le pouvoir fiscal dont disposent en particulier les communes sur celle-ci est une cible idéale pour les contribuables locaux[611].

Ce désamour historique du contribuable pour l'impôt local doit se regarder aussi par un angle sociologique touchant toutes les formes de prélèvements fiscaux. La fonction sociale de l'impôt est

609.Rapprochement fait par Marc LEROY. Consulter LEROY M., Les enjeux de la territorialité fiscale, *in Gestion et Management Public,* 2016/1, n° 3 (volume 4), mars-avril 2016*,* p. 20 à 22.

610.Pour les différentes données statistiques dans ce paragraphe se référer à l'enquête CSA sur la décentralisation. Aller dans CSA, *Les Français et la décentralisation. Enquête auprès du grand public*, mars 2020, 45 p.

611.Si la spécialisation fiscale peut rendre plus lisible le système fiscal local, elle peut être contre productive en baissant les possibilités de choix fiscaux des collectivités et certains auteurs parlent déjà de propositions « obsolètes » en raison de l'évolution du système fiscal local. Des éléments sur les inconvénients pour la spécialisation fiscale dans l'ouvrage de Michel BOUVIER, « Les finances locales » p. 106 à 109 (bibliographie au point 2 du A au § 1) et pour le caractère qui serait dépassé de la spécialisation fiscale dans ORSONI G., Réformer la fiscalité locale, une nécessité ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 109. La spécialisation fiscale n'aura permis que de faire glisser en définitive sur le long terme au sein du bloc communal une TFPB qui devient l'un des seuls impôts locaux visible du citoyen et du contribuable donc exposé à des attaques.

de redistribuer des revenus et de faire face à des enjeux de société[612]. La légitimité de l'impôt est remise en cause par une volonté d'avoir une plus grande égalité fiscale entre les contribuables, rejet des privilèges fiscaux pour des catégories de contribuables[613], et le respect de la liberté individuelle, l'excès de prélèvement fiscaux peut priver les contribuables de leurs revenus avec un impôt confiscatoire[614]. L'usage des produits fiscaux est suivi par un contribuable qui attend désormais un retour de service quant au montant de l'impôt dont il s'acquitte. Le contribuable devient le client d'un service public et non plus l'usager, il s'agit d'un « nouveau civisme fiscal »[615] où le consentement à l'impôt dépend de la légitimité politique (ex : décisions des élus) et d'une légitimité gestionnaire (ex : usage des produits fiscaux par les pouvoirs publics). Dans ces conditions la réhabilitation de l'impôt local au sens « classique » du terme devient épineuse entre le rejet des impôts propres des collectivités, la méconnaissance de la fiscalité locale et l'apparition du « nouveau civisme fiscal ». Les élus locaux sont donc soumis à un double contrôle sur l'impôt par l'État et par les contribuables.

La persistance sociale de l'impôt local « classique », avec assiette territorialisée et pouvoir fiscal pour les collectivités, reste vivace comme il a été vu avec les contribuables. Cependant, ce type d'impôt est vidé de sa substance par une prise en charge accrue par l'État et il s'efface pour de la fiscalité transférée dont des impôts partagés sur les produits fiscaux étatiques.

En réalité, la recentralisation fiscale actuelle qui s'intensifie n'est pas un phénomène récent mais ancien, il remonte aux années 1990[616], et s'attaque à l'impôt local « classique » par les lois de finances. Celui-ci est visible dans les jaunes budgétaires[617] lors de l'élaboration du projet de loi de

612.Fonction sociale de l'impôt. Dans LEROY M., « Sociologie fiscale », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 829 à 830.

613.Sur les conséquences des privilèges fiscaux. Consulter l'article *supra,* d'André BARILARI, « Le consentement à l'impôt » (p. 191 à 204). Bibliographie complète au A point 2 du § 1.

614.*Ibid.* dans l'article d'André BARILARI et dans aussi BARILARI A., Le consentement à l'impôt : du *Tea Party* à l'écotaxe, *in Après-demain*, 2014/1 n° 29, janvier 2014, p. 14 à 16.

615.Sur le « nouveau civisme fiscal ». Se référer à l'article de BOUVIER M., Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable, *in Les Cahiers français*, n° 405, juillet-août 2018, p. 18 à 27. Consulter ensuite pour aller plus loin sur le sujet le chapitre 2 du titre 2 de la partie II de la thèse et BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, 173 p.

616.Période de démantèlement partiel de la fiscalité locale. Mouvement de reflux de la fiscalité locale depuis les années 1990 dans l'article de Marie-Christine ESCLASSAN, « 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ? » des p. 125 à 132 (bibliographie au B du § 1 au point 2). Confirmation de ce reflux par l'usage : de dégrèvements législatifs et des compensations d'exonérations fiscales aller à DOUAT E., L'État, premier contribuable local, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 93 à 95 ; développement de la fiscalité transférée par des impôts partagés le plus souvent indirects dans l'article de Marie-christine ESCLASSAN, « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil » p. 27 à 36 (bibliographie au B du § 1 au point 3) ; BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 96 à 104.

617.Ex : République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, 157 p.

finances annuel. Dans la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479), pour exemple près de 23 milliards d'euros des dépenses de l'État étaient consacrées à l'acquittement des dégrèvements législatifs et une part de près de 3,4 milliards d'euros de la TICPE était affectée aux régions au titre de l'acte II de la décentralisation[618]. Il est douteux qu'ainsi, par sa faible connaissance de l'environnement territorial et par un accès complexe à l'information fiscale[619], le contribuable et le citoyen à l'échelon local soient en capacité de savoir que des impôts nationaux (ex : TICPE) financent les budgets locaux et que l'État prend en charge à la place du contribuable local certaines sommes dont il est redevable sur des impôts locaux. Le sujet se pose identiquement pour le contribuable national à la fois ou non contribuable local, selon les situations un contribuable n'est pas redevable d'impôts locaux, qui demande un suivi de l'usage des produits fiscaux du budget de l'État. Il faudrait pour le contribuable national questionner l'état de sa compréhension des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ce questionnement est pertinent dans une époque où la montée de la fiscalité transférée, le recours régulier à des dégrèvements législatifs et des compensations d'exonérations fiscales sur les impôts locaux, font que le statut de contribuable national et celui de contribuable local s'entremêlent. Ce poids de l'État dans le financement des collectivités remet en cause l'impôt local « classique ». Il est le premier contribuable local[620], par sa prise en charge d'impôts locaux au travers de différents outils de compensation sur des allègements fiscaux, et le principal contributeur financier aux budgets des collectivités par les subventions et des transferts fiscaux. Le développement de la fiscalité transférée se fait par un partage des impôts indirects entre l'État et les collectivités participant à la disparition des impôts locaux et à limitation de l'autonomie fiscale locale[621]. Les mesures d'allègement fiscal nationalisent l'impôt local, celles sur la TH prennent en compte le revenu du contribuable. Elles concernent des exonérations visant notamment les personnes de conditions modestes et plafonnent la cotisation de la taxe par des dégrèvements[622]. Cette reprise en main par l'État des recettes fiscales des collectivités et de leurs finances se vérifie par le fait que 45 % de leurs ressources proviennent des transferts étatiques contre 30 % qui viennent de la fiscalité directe locale[623].

La méconnaissance par le contribuable et extensivement par le citoyen de la fiscalité locale fait

618.*Ibid.* p. 30. Voir dans cette page la contrepartie de divers dégrèvements législatifs (23 milliards d'euros) et la quote-part de TICPE attribuée aux régions avec le transfert de parts de fiscalité transférée lors de l'acte II de la décentralisation (3,4 milliards d'euros).

619.Il est nécessaire ainsi pour le citoyen pour en savoir plus précisément sur les relations financières de l'État et des collectivités territoriales de consulter les jaunes budgétaires.

620.Voir article *supra* d'Étienne DOUAT.

621.Voir article *supra* d'Aurélien BAUDU.

622.Taxe d'habitation et revenu des contribuables. Ex : Consulter le rapport *supra* de La Banque postale (bibliographie complète au A du § 2 au point 1) et l'article vu plus haut d'Etienne DOUAT (p. 95). Sur la nationalisation de la taxe d'habitation se reporter en particulier au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.

623.Données statistiques dans l'article *supra* d'Étienne DOUAT à la p. 93.

qu'ils sont dans un mythe de l'impôt local « classique ». Un impôt local perçut négativement car incompris. Il resterait dans les esprits omniprésents pendant qu'en pratique il disparaît sous l'effet de la recentralisation fiscale. L'éloignement avec les entités locales et le manque de connaissances sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités du citoyen-contribuable renforcent son incompréhension de la fiscalité locale. Sa connaissance se retrouve réduite à des recettes fiscales locales affectées aux communes. Le processus de décentralisation et les pratiques de l'État au cours de l'histoire de la fiscalité locale ont produit un système insaisissable pour le citoyen et le contribuable. L'avenir de l'impôt local est à un moment-charnière pris entre son archaïsme et son aspect mythique.

2. L'avenir à définir de l'impôt local

La volonté d'avoir une fiscalité locale reposant exclusivement des impôts propres relèverait du mythe. Les inconvénients structurels que sont, l'impossibilité d'avoir sur la durée des impôts locaux propres autonomes et dynamiques, et la non-décomplexification d'une fiscalité locale faisant appel à une diversité de recettes fiscales tout en étant sous influence de l'État, font que l'émergence et la protection d'impôts propres semblent tout au moins limitées voire utopiques. A ces inconvénients se rajoute l'impopularité ancrée dans le temps liée pour le contribuable à l'agencement de la fiscalité locale et son évolution, qui est incompréhensible pour cet acteur qui est marqué par des transformations sociologiques. Le contribuable local remet en cause l'impôt local « classique » dans sa perception tout comme la réforme fiscale qui concoure à un processus de recentralisation fiscale. La réforme fiscale locale pilotée par les élus nationaux, l'État, doit faire des choix définitifs entre une réforme par les impôts propres ou par de la fiscalité transférée dont des impôts partagés avec l'échelon national. Ces deux visions de la réforme fiscale ont une continuité historique mais, la recentralisation fiscale favorise le second type de réforme (fiscalité transférée).

La réforme fiscale locale par des impôts propres pour les collectivités a une continuité dans le temps. Le passé est toujours d'actualité. Un combat sur cent ans qui est démontrable par des exemples précis. Le sénateur Louis DAUSSET critique ainsi en 1920 le principe des centimes additionnels qui sont adossés sur les quatre vieilles contributions calculés à partir des principaux fictifs. Il dit lors de son interpellation sur la politique financière et fiscale du Gouvernement à l'égard des budgets des départements et des communes : *« On sera donc dans l'obligation de réaliser également, dans un avenir très prochain, la réforme des contributions départementales et communales, car il ne serait pas possible de conserver longtemps pour base de ces dernières des principaux fictifs que les fluctuations de la matière imposable rendront rapidement*

inacceptables » ; « Quoi qu'il en soit, il faut aboutir, il faut mettre fin à ce régime provisoire. Que l'on adopte le système des centimes additionnels à l'impôt général (sur le revenu), celui des ressources locales, ou le .fonds commun, il faut en finir évidemment avec le principal fictif, qui est une cause de manque à gagner pour les communes (...) »[624]. Cette réflexion ira plus loin de sa part plus tard dans les années 1920 puisque, il proposera une réforme fiscale locale se basant sur plusieurs principes dont la création d'une fiscalité locale séparée de la fiscalité nationale[625]. Autres principes, pour exemple, de Louis DAUSSET, l'assiette et la part des impôts locaux doivent être identifiables par le contribuable et la stabilité et la prévisibilité doivent caractériser l'évolution du produit fiscal local. Il refusera l'idée portée la première fois par le Gouvernement en 1909 de créer des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu pour régler la question du financement des collectivités. Entre-temps, il y a eu l'ordonnance du 7 janvier 1959 avec la modernisation par la suite des « quatre vielles » comme impôts locaux, puis les tentatives échouées ou réussies pour moderniser ou (et) créer des impôts propres : taxe départementale sur le revenu[626], contribution économique territoriale[627]. En 2020, en dépit de la recentralisation fiscale, la défense d'une réforme des recettes fiscales générant une fiscalité locale autonome a encore des défenseurs Marc WOLF et Olivier WOLF préconisent[628] : Un meilleur emploi de la taxe finale sur la consommation d'électricité (TFCE) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au sein du bloc communal ; séparer la part des professionnels de celle des ménages pour certaines taxes (ex : TFPB avec la fin d'un taux unique qui est distinct pour les entreprises de celui des ménages) ; rénovation des bases de la taxe foncière (ex : la base de la TFPB créée des entreprises devrait comprendre une assiette indiciaire et une assiette comptable). Une résistance des impôts propres « classiques » dans le bloc communal qui doit respecter selon les auteurs les trois principes généraux de la réforme fiscale locale : une assiette pertinente (en tant que contrepartie du service public) ; un impôt universel et équitable ; un impôt lisible par la spécialisation.

624.Renvoi pour la bibliographie au début du § 2 dans le A au point 1 pour ces citations aux pages 1049 à 1050 (JORF du 30 juin 1920).

625.Aller dans ASSÉMAT G., *Essai sur les finances locales*, thèse, Faculté de droit de l'Université de Paris, Pontoise, Les imprimeries Désableaux, 1930, p. 69 à 90. Synthèse dans la thèse de Laurence TARTOUR à la p. 60 (biblio. complète au § 1 au B dans le point 3).

626.Sur la non mise en œuvre de la taxe départementale sur le revenu. La loi du 30 juillet 1990 (n° 90-669) par son article 56 quant à la création de cette taxe, aller dans l'article *supra* de Marie-Christine ESCLASSAN sur « 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ? », sur la non application de l'imposition (p. 125 à 132).

627.La CET remplace TP. La CET se compose de la CFE et de la CVAE. La CFE, impôt propre local « classique », a une assiette foncière et son taux est fixé par la collectivité du bloc communal qui le détient. La CVAE ne peut pas être considéré comme impôt local « classique » puisque son taux est déterminé nationalement par le Parlement. Se reporter à l'article *supra* de Michel BOUVIER relatif à « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale » (p. 267 à 272). Consulter la bibliographie complète de l'article au § 1 au B dans le point 3.

628.Consulter leurs propositions dans leur article commun. WOLF M. et WOLF O., La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 90 à 93.

L'antagoniste à une réforme fiscale par des impôts propres « classiques » et la réforme fiscale par de la fiscalité transférée. Néanmoins, la fiscalité transférée s'accroît à l'occasion de compensations financières pour le financement de compétences exercées par les collectivités et la recentralisation fiscale est accentuée par des compensations par dégrèvements législatifs et des compensations d'exonérations fiscales[629]. La loi de finances pour 2018 (n° 2017-1837) établit 'un dégrèvement progressif sur la TH sur les résidences principales et la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479), par une réforme fiscale développant des impôts partagés avec l'État, ils compensent la suppression programmée de la TH sur les résidences principales et ils permettent aux collectivités d'assumer leurs compétences. La réforme fiscale locale par de la fiscalité transférée s'oppose à celle par des impôts propres « classiques ». Les impôts partagés dans la fiscalité transférée entre l'État et les collectivités ne sont pas exonérés de critiques et d'interrogations. Ils éveillent un débat sur les types d'impôts à partager (la matière imposable) et les modalités pratiques du partage d'un impôt, ils inspirent de la méfiance, et privent d'assiette fiscale locale et de pouvoir fiscal les collectivités[630]. La notion de fiscalité locale pourrait être bouleversée par une fiscalité transférée et des impôts partagés non ou peu localisés dont la totalité des compétences fiscales seraient entre les mains de l'État constituant l'ensemble des recettes fiscales des collectivités.

La réforme fiscale par de la fiscalité transférée dont des impôts partagés a des fondements lointains. Il s'agit du sujet de la séparation ou non entre fiscalité nationale et fiscalité locale. Joseph CAILLAUX en 1909, dans le contexte du débat législatif sur la création de l'impôt sur le revenu a déposé un projet loi « *portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions et établissant en remplacement de ces centimes de nouvelles impositions basées sur les revenus* »[631]. Il s'agissait d'avoir des centimes additionnels *, a fortiori* des taxes additionnelles, aux impôts d'État sur le revenu. pour les collectivités : communes, départements. Des contribuables ciblés par l'impôt sur le revenu pouvaient l'être par ces centimes additionnels prévus avec un pouvoir de modulation pour les conseils municipaux et les conseils généraux. Une fiscalité locale nouvelle aurait pu naître mais dans les pas d'une fiscalité nationale. L'ordonnance du 7 janvier 1959 pour réformer la fiscalité locale écarte l'idée d'un recours aux

629.Ces allègements fiscaux seront abordés largement au chapitre 2 de ce titre.
630.Se référer, pour exemple, aux articles de plus haut, de Gilbert ORSONI, « Réformer la fiscalité locale, une nécessité ? », des p. 107 à 109 et d'Aurélien BAUDU, « La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ? », des p. 96 à 104. Autre article pour illustrer ces questionnements : GASPAR R., « «Est-il sain de faire perdre le lien entre le contribuable et le territoire ?» *in la Gazette des communes*, 15 octobre 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
631.Voir la présentation faite par Camille VALLIN de ce projet de loi dans son ouvrage, « Les impôts locaux : les "quatre vieilles" ont deux cents ans », p. 76 à 79 (biblio. de l'ouvrage au § 1 dans le A au point 1).

impôts partagés[632] plusieurs raisons sont avancées[633] (ex) : la nécessité de ne pas augmenter la pression fiscale nationale pour financer les collectivités ; la responsabilisation des élus locaux par la territorialisation de l'assiette et la fixation du taux des impôts par ceux-ci ; le risque d'incompatibilité entre les politiques fiscales nationales et locales ; la difficulté à partager des recettes fiscales nationales et à les territorialiser en raison de leur grand rendement. Pourtant différentes raisons avancées par des auteurs[634] et des rapports[635] présentent les avantages des impôts partagés (ex) : diminution du coût de gestion des impôts (une baisse des frais pour l'administration et le recouvrement) ; unicité du système fiscal ; moins de concurrence fiscale entre les territoires ; développement d'une culture de la négociation entre l'État et les collectivités. Ces avantages sont émis dans une période de développement à partir des années 1980 de la fiscalité transférée puis des impôts partagés entre l'État et les collectivités. La fiscalité transférée, avec les impôts partagés, s'accroît hors et dans la réforme fiscale. Les DMTO sont affectés aux départements au titre de compensations financières pour des transferts de compétences (ex : article 99 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983) et le premier impôt partagé « réel » entre l'État et les collectivités remonte à 2003/2004, il s'agit du transfert d'une fraction de l'actuel TICPE aux départements pour compenser le transfert du RMI[636] (article 59 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004). La fiscalité transférée est largement utilisée dans la réforme fiscale, en particulier dans la décennie de 2010 à 2020, le rapport[637] en 2018 d'Alain RICHARD et de Dominique BUR sur lequel se base la loi de finances pour 2020 pour réformer la fiscalité locale étayent ses scénarios en recourant à cette fiscalité. L'hypothèse de la création d'un impôt local supplémentaire est écartée par la mission puisque, le président de la République, Emmanuel MACRON, a refusé de créer durant son quinquennat de nouvelles impositions locales et nationales. La mission se rabat dans les scénarios qu'elle propose sur de la fiscalité transférée par des impôts partagés pour financer pour partie ou entièrement la perte de recettes fiscales quant à la suppression définitive de la TH sur les résidences principales. La TVA et la CSG sont proposées, la loi de finances pour 2020 prévoit une compensation partielle par de la TVA (article 16). Cet usage dans la réforme fiscale de la fiscalité transférée pour revenir en arrière vient de la loi de finances pour 2009 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) qui prévoit, parmi les transferts d'impôts de la fiscalité transférée, celui de la

632.Renvoi dans le B au point de 2 sur cette donnée du rejet des impôts partagés et de façon plus détaillée sur les implications de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

633.Dans le rapport du sénateur Jean-Pierre FOURCADE de 1978 au Sénat des p. 6 à 8 (biblio. du rapport dans le § 1 au A en son point 1).

634.Ex : Aller dans la contribution de Robert HERTZOG « L'éternelle réforme des finances locales » (p. 85 à 88) sur les avantages et les inconvénients des impôts partagés.

635.Ex : Dans rapport du CPO de 2010 « La fiscalité locale » sur les avantages et les inconvénients des impôts partagés (p. 665 à 669).

636.RMI : Revenu minimum d'insertion.

637.Voir « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale » (consulter pour les développements qui vont suivre la partie synthèse du rapport les p. 3 à 11). Biblio. dans le § 1 dans le B au point 3.

TASCOM au bloc communal (article 77). Cette fiscalité transférée est privilégiée à des impôts propres « classiques » de plus en plus dans la réforme fiscale les remettant en cause. Ce combat depuis plus de cent ans entre les tenants d'une fiscalité locale « autonome » et ceux d'une fiscalité locale liée à celle de l'État tournent à l'avantage des seconds depuis les années 1990.

Les problématiques de la fiscalité locale actuelle sont le fruit d'une histoire qui continue à s'écrire. Mais, durant les dernières années, il y a une accélération de la recentralisation fiscale dont les effets « négatifs » menacent les impôts propres des collectivités. Les inconvénients structurels de cette fiscalité et la remise en cause de l'impôt local « classique », dans une continuité historique, font que la réforme fiscale est ralentie et gênée. Des choix doivent être faits entre une fiscalité locale dépendante de la fiscalité nationale et une fiscalité locale autonome de la fiscalité nationale. Il s'agirait donc de revisiter et reconstruire les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Cependant, la réforme fiscale locale est synonyme de recentralisation fiscale favorisant la fiscalité transférée dont les impôts partagés. L'impôt local n'est-il pas un mythe tant dans son passé, présent et futur ? En substance, en quelques exemples, des impôts étatiques sont devenus des impôts propres des collectivités avec les « quatre vieilles », les impôts locaux sont dépendants des décisions de l'État (ex : taxe locale), la poussée de la fiscalité transférée et la présence d'allègements fiscaux étatiques. L'histoire de la fiscalité locale est celle de faux-semblants générant un mythe de l'impôt local.

Les recettes fiscales à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements sont diverses (section 2 du chapitre). Elles sont le miroir, le reflet, d'un processus de décentralisation sinueux.

Section 2. Des fiscalités locales pour concourir au financement de la décentralisation

René DOSIERE observe qu'il n'y a pas une fiscalité locale mais des fiscalités locales[638]. Les impôts directs se concentrent dans le bloc communal alors que pour les autres niveaux de collectivités territoriales les impôts sont plutôt indirects et dépendent d'une forte fiscalité partagée avec l'État. Cette dissemblance creuse les différences entre les collectivités, le pouvoir fiscal des régions et des départements est devenu marginal tandis qu'il se maintient dans une certaine mesure pour le secteur communal. L'objet de la section 2, après avoir eu un regard sur l'histoire de la fiscalité locale (section 1), et d'exposer les recettes fiscales primordiales des collectivités locales.

638.DOSIERE R., Des fiscalités locales, *in Après-demain*, n° 29, 2014/1, p. 27 à 29. *« Compte tenu de la diversité du secteur local, il serait plus juste de parler des fiscalités locales, car des différences sensibles existent selon les collectivités. »* (p. 27).

La description de chacune de ces impositions comprendra le champ d'application, des indications sur le pouvoir fiscal, l'assiette fiscale, le ou les échelons de collectivités bénéficiaires et la dynamique du produit fiscal. Cependant, parfois sur d'autres éléments tels que les modalités de règlement, le calcul de l'impôt et des allègements fiscaux. La présentation va se faire synthétiquement selon l'ordonnancement suivant : les principaux impôts de la fiscalité directe locale (§ 1), les recettes fiscales « secondaires » et la fiscalité transférée (§ 2)[639]. Le choix de cette méthode de classement ne s'impose pas comme une évidence car, les classements des fiscalités locales sont multiples. Les impôts sont classables par leur nature ou dans leur finalité écologique[640].

§ 1. La fiscalité directe locale : Des « quatre vieilles » centrales

Les impôts directs ont pour spécificité commune selon la typologie doctrinale de frapper *« le contribuable à raison de ce qu'il gagne ou de ce qu'il possède* »[641]. Les impôts fonciers de la fiscalité directe locale qui touchent les propriétaires de biens immeubles et la contribution économique territoriale (CET) taxant les entreprises par la valeur ajoutée montrent encore la pertinence de cette réalité. Les premiers imposent ce que le contribuable possède (propriétés) et le second ce qu'il gagne (la valeur ajoutée). La fiscalité directe locale tient par un cœur qui se constitue toujours des « quatre vieilles ». Elle se forme par héritage historique d'impôts ménages (A) et d'impôts économiques (B).

A – Des impôts ménages à assiette foncière dans le bloc communal

Les recettes fiscales des impôts ménages se retrouvent essentiellement dans les impôts fonciers (1) par taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et par la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). La disparition de la taxe d'habitation (TH) rend moins nécessaire une présentation détaillée qui sera par ailleurs développée dans les prochains chapitres de la thèse (2)[642]. Ces impositions faisant partie des « quatre vieilles » pèsent à la fois sur les ménages et les entreprises (3).

639.Dans cette section en matière bibliographique a été notamment utilisé :

(1) La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, 64 p. ; (2) LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, 200 p. ; (3) République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, 176 p. ; (4) ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 2e édition, 2020*,* , 48 p.

640.Des exemples de classements des recettes fiscales des entités locales. Voir DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 16 à 17.

641.AGRON L., *Histoire du vocabulaire fiscal*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de science financière tome 36, 2000, p. 438.

642.En particulier dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie I et le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1. Les taxes foncières

La TFPB et la TFNPB sont les deux taxes foncières « pures » des trois impositions ménages. L'assiette foncière de ces taxes se réfère aux valeurs locatives cadastrales. Le produit fiscal cumulé des deux taxes est de 35,62 milliards (Mds) d'euros en 2019[643]. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[644] et la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[645] font que respectivement en 2011 pour la TFPNB et en 2021 pour la TFPB sont attribuées au bloc communal. Si la TFPB est une imposition préservée subissant que quelques modifications (a), la TFPNB connaît des allègements fiscaux forts qui la cantonnent dans la position d'impôt mineur (b).

a) La taxe foncière sur les propriétés bâties

La TFPB est un impôt « préservé » car, il n'a pas subi de réformes majeures. Son taux d'imposition est fixé par les communes et les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Le contribuable visé par l'impôt est le propriétaire d'un bien immeuble (propriété bâtie) au 1er janvier de l'année d'imposition (art. 1380 et 1381 du CGI[646]).

Les modifications majeures pour la TFPB portent sur la spécialisation fiscale. Elles amènent la TFPB d'un impôt partagé entre plusieurs échelons de collectivités territoriales à un unique. Les régions et les départements n'ont plus de parts sur cette taxe qui est possédée complètement par le bloc communal. La base d'imposition correspond à la valeur locative cadastrale (VLC) sur laquelle est appliquée un abattement permanent de 50 %. L'abattement sert à tenir compte des charges des propriétaires telles que les frais de gestion. La base n'a que très peu évolué. Les VLC sont révisées pour les locaux professionnels depuis 2017, le calcul des valeurs locatives consiste *« à multiplier une surface par un prix en référence à une grille tarifaire »*[647], cette méthode où les locaux se classent par catégories est *« un facteur de clarification, de simplification et d'homogénéisation »*[648]. Des mesures sur la localisation ou limitant le risque de surimposition sont prises. La mise à jour permanente des valeurs locatives par le biais des obligations déclaratives des contribuables est actée dans cette réforme. Les locaux à usage d'habitation ont dépendu longtemps d'un coefficient de revalorisation forfaitaire annuel, avec une application territoriale uniforme, édicté par amendement

643.Cumul du produit fiscal des taxes foncières à partir des données de l'annexe en fin de thèse consacrée aux principales recettes fiscales locales (34,53 Mds d'euros pour la TFPB et 1,092 Md pour la TFPNB en 2019).
644.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (voir panier de ressources d'après art. 77 et 78).
645.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 16).
646.CGI : Code général des impôts.
647.Cit. dans Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, p. 38.
648.*Ibid.*

parlementaire dans chaque loi de finances initiale. La loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917)[649] fait dépendre l'évolution du coefficient non plus des lois de finances initiales par le législateur mais, de l'indice des prix à la consommation harmonisé par rapport à une période de référence (art. 1518 bis du CGI). Si les VLC ont été révisées pour les locaux professionnels, les locaux d'habitation restent sur des bases non-révisées depuis 1970.

Des exonérations sont prévues par des dispositions législatives. Elles exonèrent temporairement ou de manière permanente les propriétés. Nous pouvons citer pour les permanentes, l'exonération pour les propriétés d'entités publique (ex : État) et pour des édifices servant à l'exercice du culte (art. 1382 du CGI), et pour les temporaires l'exonération de quinze ans sur les constructions neuves servant à l'habitation principale et financées par des prêts aidés de l'État (art. 1384 A du CGI). Certains contribuables sont exonérés en fonction de leur situation personnelle (ex : âgé et de condition modeste) selon leurs revenus en fonction d'un plafond (ex : art. 1391 et art. 1417 du CGI). Un dégrèvement spécial est prévu en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location et en cas d'inexploitation d'un immeuble à usage commercial et industriel (art. 1389 du CGI). Le champ d'application de ce dégrèvement comprend des biens d'entreprises. Un autre dégrèvement celui-ci d'office dispose que 100 euros sont dégrevés sous certaines conditions pour les contribuables âgés de plus 65 ans et de moins de 75 ans. Le montant à acquitter pour chaque contribuable s'obtient par la multiplication de la VLC (réduite de 50 %) de l'immeuble, dont il est propriétaire, avec le taux d'imposition. L'acquittement de la TFPB se fait après la réception par le contribuable de l'avis d'imposition émis à l'aide du rôle par l'administration fiscale de l'État (DGFiP[650]) ou bien par mensualisation.

Le rapport de La Banque Postale de 2018[651] sur la fiscalité directe locale note l'importante dynamique de cette taxe : *« En l'espace de 32 ans (entre 1986 et 2018) le produit de la TFPB a été multiplié par 6,7 et son poids dans les recettes fiscales est passé de 16 % à 22 %.* »[652]. Elle précise aussi son poids par habitant : *« En euros constants par habitant (en neutralisant l'inflation), son produit a été multiplié par 3,3* »[653]. L'étude précise que c'est l'impôt local qui a le plus progressé en comparaison de la CET, de la TH et de la TFPNB. Le produit de la TFPB est de 34,53 milliards (Mds) d'euros en 2019. 18,36 Mds d'euros vont aux communes et 1,84 Md aux groupements à fiscalité propre[654]. La TFPB par le dynamisme de son produit, le pouvoir de fixer le taux pour les

649.Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 99).
650.DGFiP : Direction générale des Finances publiques.
651.Voir biblio. s*upra* pour l'étude de La Banque Postale.
652.*Ibid.* p. 13.
653.*Ibid.*
654.Données dans le rapport *supra* d'André LAIGNEL et Charles GUENÉ pour la répartition des recettes fiscales au sein du bloc communal en 2019 (p. 137). Il faudra faire référence à ce même document pour le partage des autres

collectivités, et son caractère « préservé » par l'absence de réformes majeures l'affectant constitue, donc sous bien des aspects la principale imposition locale.

b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La TFPNB a un taux modulé par les communes et les EPCI à fiscalité propre. Les propriétaires de terrains non bâtis au 1er janvier de l'année d'imposition sont redevables de cet impôt (art. 1393 du CGI). L'endiguement de la hausse du produit fiscal se fait par des allégements fiscaux agissant sur l'aménagement du territoire en ayant un souci réel pour le soutien à l'économie agricole et la protection de l'environnement[655].

La taxe est attribuée exclusivement au bloc communal de manière effective depuis 2011 au détriment des régions et des départements (parts supprimées). La base d'imposition profite d'un abattement permanent de 20 % sur les VLC des terrains imposés. La dernière révision des bases remonte à 1961 et l'actualisation de celles-ci procède du même coefficient de revalorisation que la TFPB. Les propriétés exonérées de cet impôt sont nombreuses se catégorisant en permanentes et temporaires. Les permanentes sont diverses elles touchent, pour exemple, les terres agricoles situées en Corse, des voies publiques (ex : routes nationales) et des propriétés de collectivités publiques affectées à un service public ou d'utilité générale non productive de revenus[656]. Les temporaires concernent les domaines environnementaux et agricoles (ex) : les terrains agricoles en production biologique (exonération de cinq ans), les terrains plantés en noyers (exonération de huit ans), les terrains situés dans un site Natura 2000 (exonération 5 ans renouvelables). Le montant de l'impôt peut s'alourdir pour des contribuables. Une majoration facultative décidée par le Conseil municipal et une majoration de droit pouvaient augmenter la valeur locative des terrains nus constructibles, non classés comme tels, figurant dans les documents d'urbanisme (ex : PLU[657]) imposable à la TFPNB. La loi du 10 janvier 1980 (n° 80-10) met en place cette majoration facultative et la loi de finances rectificative pour 2012 (n° 2012-354) fait de même pour la majoration obligatoire abrogée en 2018. Le calcul et le paiement de cet impôt ont des modalités identiques à celles de la TFPB.

La TFPNB peut être considérée, même si elle fait partie des « quatre vieilles », comme un impôt mineur du fait de la faiblesse de son produit fiscal qui est estimé à près de 1 Md d'euros (2019). En effet l'évolution de son produit n'est pas linéaire ou en croissance mais, en dents de scie, les allègements fiscaux limitant l'augmentation du produit fiscal. L'exonération des bases fiscales

produits fiscaux dans le secteur communal dans ce § 1.

655.Exonérations pour des contribuables de TFPNB pour l'économie agricole et la protection de l'environnement. Lien Internet: https://www.economie.gouv.fr/entreprises/taxe-fonciere-non-bati-calcul-reductions (consulté le 12 janvier 2021).

656.Présentation détaillée de l'exonération pour les collectivités publiques identique entre la TFBP et la TFPNB.

657.PLU : Plan local d'urbanisme.

régionales et départementales de la TFPNB agricole par la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376) a ainsi fait chuter le produit de cet impôt de 1,2 Md a environ 800 millions (Ms) d'euros entre 1992 et 1996[658]. Un phénomène identique de baisse se produit en 2006 lors de la mise en œuvre de l'exonération sur les 20 % de VLC par la loi de finances pour 2005 (n° 2005-1719) pour les parts intercommunale et communale à usage agricole. La TFPNB a un produit fiscal négligeable mais a un véritable rôle sur la question de l'aménagement du territoire.

La TH par sa suppression entre dans le domaine de l'histoire fiscale. Cette taxe nationalisée est devenue mixte par la prise en considération des bases foncières dans l'assiette et du revenu des ménages pour créer des allègements fiscaux.

2. La taxe d'habitation

La TH est une taxe à assiette foncière aux allègements fiscaux croissants finissant par permettre la disparition de l'imposition. La vétusté de l'assiette est la justification à ces allègements fiscaux L'imposition est supprimée à la date de 2023. Nous nous bornerons ici à une présentation courte, la TH est au cœur de ces travaux de thèse par sa suppression et sera abondamment abordée dans les prochains chapitres. Pourtant des détails doivent être explicités.

Cette taxe a un taux qui est modulable par les communes et les EPCI à fiscalité propre. Les contribuables soumis se composent des contribuables propriétaires ou locataires qui occupent un local à usage d'habitation. La taxe ressemble à la C*ouncil Tax* au Royaume-Uni, elle est une contribution prélevée par les communes et imposant les ménages (propriétaire ou locataire) qui occupent une habitation grâce à l'estimation de la valeur vénale du bien[659].

La spécialisation fiscale et l'obsolescence des bases sont à la source des modifications intervenantes sur cette taxe. La loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656)[660] supprime la part régionale de TH et la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[661] transfert en 2011 au bloc communal les parts départementale et régionale de la TH. L'assiette de la taxe se forme semblablement à la TFPB et à la TFPNB des VLC du bien imposé. Pour souvenir, la VLC permet de déterminer la valeur théorique du bien se rattachant à un loyer théorique annuel (pour la TH du

658.Sur l'évolution de la TFPNB entre 1986 et 2018. Rapport *supra* de La Banque Postale à la p. 24 (graphique).
659.Consulter le site internet du Gouvernement du Royaume-Uni pour avoir des détails sur la *Council Tax* (https://www.gov.uk/). Lien Internet : https://www.gov.uk/topic/local-government/council-tax (consulté le 18 janvier 2021).
660.Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (art. 11).
661.Art. 77 et 78 de la loi de finances déjà vue plus haut.

local d'habitation et de ses dépendances)[662]. La TH est un impôt *« aveugle et donc inéquitable »*[663], étant donné que les valeurs de référence des locaux d'habitation n'ayant pas eu de révision aboutie et de mise en œuvre. La taxe par les VLC est un autre impôt foncier par son assiette avec tous les inconvénients que cela comporte, pour exemple, des inégalités fiscales dans le temps entre les contribuables par la non-révision des bases. L'utilisation des revenus des ménages et de leurs situations personnelles permet d'exonérer des contribuables de l'acquittement de l'impôt ou de moduler le montant de celui-ci à la baisse. En effet, plus un logement est grand, plus l'impôt est progressif donc augmente pour le ménage qui peut être sans doute une famille nombreuse ayant des revenus contraints[664]. L'action du législateur aura été durant l'existence de cette taxe d'alléger le poids de l'impôt pour certaines catégories de la population particulièrement d'après leurs revenus. Un impôt mixte où le revenu sert à alléger la base d'imposition et réduit la part réelle payée par les contribuables d'un impôt foncier injuste.

Une énumération de l'ensemble des allègements fiscaux serait inutile. Il faut savoir que les abattements, exonérations et dégrèvements pour les contribuables servent à personnaliser au maximum l'impôt pour chaque contribuable. Les ultimes dégrèvements sur les résidences principales pour les contribuables de la TH entrent dans cette optique. Le dégrèvement pour 80 % des redevables par la loi de finances pour 2018 (n° 2017-1837)[665] ciblent les contribuables qui ont un revenu fiscal modeste. L'État finit par se substituer, par le contribuable national, au contribuable local dans le financement de la taxe. Le montant de l'impôt se calcule en multipliant la valeur locative du bien par le taux d'imposition.

Le produit de la TH a été dynamique au cours de son existence. Cette recette fiscale est la seconde des collectivités territoriales derrière la TFPB. Entre 1986 et 2019 son produit en euros courants est passé d'autour de 5 Mds d'euros à 23,44 Mds d'euros[666]. En 2019, près de 15,98 Mds d'euros vont aux communes et 7,37 Mds d'euros aux groupements à fiscalité propre. Une augmentation qui résulte de la progression des bases fiscales sur la période étudiée (72 %[667]) plutôt que de la fixation du taux. Les allègements fiscaux ont pour finalité de ralentir la progression du

662.Le terme de dépendance désigne des éléments bâtis ou non bâtis imposés car se rattachant, pour exemple, à la maison individuelle (ex : visible pour la TH et la TFPB). Les dépendances bâties sont des constructions subsidiaires séparées du bâtiment principal (sans communication intérieure) et les dépendances non bâties peuvent être des terrains peu étendus servant d'accès à la maison.

663.Cit. issue de STECKEL-ASSOUERE M.-C., « Ressources locales : Taxe d'habitation », Chapitre 3, *in Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,,* n° 7830, novembre 2017. Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

664.Exemple dans LOGÉAT C., « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *in Les Petites affiches,* n° 253, 19 décembre 2002, p. 4.

665.Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (art. 5).

666.Regarder rapport de La Banque Postale pour l'évolution de 1986 à 2018 à la p. 29 (graphique). Annexe en fin de thèse sur les recettes fiscales principales locales pour le produit fiscal de la TH en 2019.

667.*Ibid.* pour la donnée dans le rapport de La Banque Postale.

produit de la TH en limitant ou en exonérant complètement des catégories déterminées de contribuables de l'acquittement d'une cotisation. Il convient aussi d'être plus précis sur la réforme fiscale initiée par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). Elle ne supprime que la TH sur les résidences principales, non la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe d'habitation sur les logements vacants. Elles fusionnent en une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). La réforme de la fiscalité locale par cette loi de finances procède à un démantèlement de la TH et non à une suppression qui est un terme réducteur. Les taxes ménages pèsent aussi sur l'univers entrepreneurial.

3. Des impôts pesant sur les entreprises

Les « professionnels »[668] sont redevables selon les situations des trois taxes ménages. Près de 41,2 %[669] du montant de la TFPB est acquittée par les entreprises en 2016. Cette information prouve qu'il ne faut pas minorer l'impact de l'imposition des entreprises par ces « trois vieilles ».

La TFPB impose les propriétaires de locaux à usage professionnel. Les entreprises possédant des constructions fixées au sol et correspondant à de véritables bâtiments et leurs dépendances sont imposables. Les biens les plus concernés sont, pour exemple, les parkings, les installations industrielles ou commerciales (ex : hangar) et les bâtiments ayant un caractère professionnel, commercial ou industriel (art. 1380 et 1381 du CGI). Les professionnels ont accès à une diversité d'allègements fiscaux pareillement aux contribuables ménages. Au même titre que les locaux d'habitation, les locaux professionnels peuvent profiter dans certains cas d'exonérations identiques comme celle de deux ans pour les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction suite à leur achèvement. Les collectivités du bloc communal ont le pouvoir de décider d'exonérations supérieures à deux ans par des délibérations sur des professionnels, ceci inclut une exonération pour les hôtels, les chambres d'hôtes et meublés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'article 1389 du CGI, pour rappel, prévoit un dégrèvement pour les entreprises dans une situation d'inexploitation notamment de locaux à usage commercial et industriel. La loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721)[670] prévoit un mécanisme équivalant à un dégrèvement pour alléger les valeurs locatives de moitié des établissements industriels (financement sur les prélèvements sur les recettes de l'État)[671]. La révision des VLC pour les locaux professionnels entrée en vigueur en 2017

668.Les « professionnels » ne sont pas nécessairement des sociétés entrent dans cette catégorie ainsi des personnes physiques exerçant à titre habituel une activité non salariée.
669.Information dans BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 27.
670.Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (art. 29).
671.Sur la nature de la compensation pour la CFE et la TFPB en comparaison à un dégrèvement. BEUREY T., « Plan de relance : les taxes foncières de l'industrie vont être divisées par deux », *in Localtis (Banque des Territoires)*, 31 août 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

a un impact pour cette taxe foncière. Les VLC révisées se définissent par une plus grande clarification et par une mise à jour permanente, l'actualisation doit éviter de nouveaux écarts entre les valeurs locatives et la réalité du marché locatif.

La TFPNB intervient notamment pour imposer les exploitants agricoles. D'autres professionnels sont frappés par cette taxe, tels que les propriétaires de carrières, de salines et marais salants, les mines et les propriétaires de terrains servant à la pratique du golf (art. 1393 du CGI). Une politique active d'exonérations de la part du législateur existe en faveur des agriculteurs. Quelques éléments sont à expliciter sur les allègements fiscaux. Les propriétés agricoles ont droit à une exonération permanente de 20 % (art. 1394 B bis du CGI) si elles appartiennent aux catégories *« terres, prés, pâturages, vergers, vignes, bois et landes, lacs, étangs et jardins »*[672]. Cette exonération sur les propriétés agricoles de 20 % sur les VLC est celle de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) affectant les parts intercommunale et communale à usage agricole. Ceci entre dans une logique sur un temps long d'allègements fiscaux pour les agriculteurs : suppression des parts régionale et départementale à usage agricole de la TFPNB par la loi de finances pour 1993 (n° 92-1673). Les communes et les EPCI à fiscalité propre ont le droit de prendre des dispositions d'allègements fiscaux, de la sorte, les terrains agricoles ou non plantés en oliviers peuvent être exonérés de façon permanente (art. 1394 C du CGI). Des dégrèvements sont applicables, le dégrèvement pour « jeunes agriculteurs » est accordé aux agriculteurs qui en font la demande, pour une période maximale de cinq ans après leur installation, avec pour condition préalable de bénéficier de la dotation d'installation ou de prêts à moyen terme spéciaux. Un dégrèvement d'office du montant de 50 % de la cotisation de l'agriculteur s'applique et le solde est dégrevable par des délibérations des collectivités du bloc communal[673]. L'impôt peut être augmenté pour certains acteurs professionnels, la majoration facultative de TFPNB, touche des entreprises ayant des terrains non exploités ou en friche.

La TH compte tenue de sa disparition sera peu détaillée. Les locaux à usage professionnel sont passibles de cette taxe si elles respectent des conditions. Trois conditions à remplir pour le local : une entrée séparée de l'habitation, non soumissions à la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'aménagement du local prohibe une utilisation en tant qu'habitation. La liste des contribuables redevables est large, elle comprend, *« les sociétés, les associations et les organismes privés qui*

672.Cit. dans fascicule informatif de la DGFiP. Direction générale des Finances publiques (DGFiP), *Impôts 2020 : Taxe foncière sur les propriétés non bâties*, 2020, p. 2 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse). Les propriétés concernées par cette exonération reprennent celles définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont exonérées.
673.*Ibid.* pour dégrèvement pour les jeunes agriculteurs (p. 5 à 6).

occupent des locaux meublés »[674] (voir aussi art. 1407 du CGI). La loi dispose toutefois des biens, par l'article 1407 du CGI, qui ne sont pas imposables à cette taxe. Ils se lient aux trois conditions énumérées de ci-dessus. Les hébergements touristiques et les bâtiments servant aux exploitations agricoles, pour exemple, ne sont pas imposables. Les organismes à but non lucratif forment un groupe important de contribuables professionnels frappé par la TH[675]. Si les locaux utilisés à titre privatif et non imposable à la CFE par les organismes sans but lucratif sont redevables de la TH, l'imposition n'assujettit pas les locaux ouverts au public[676]. Cette situation étonnante de la soumission de professionnels n'empêche pas qu'ils soient considérés en quelque sorte comme des ménages dans des situations précises : *« Le montant à payer peut être diminué ou supprimé totalement pour charges de famille, revenus faibles ou situation d'invalidité »*[677].

Après les taxes ménages, qui touchent autant les ménages que les entreprises et appartiennent au bloc communal, il faut s'intéresser aux impôts économiques parmi les « quatre vieilles ». La CET est conçue frapper exclusivement les entreprises en se composant de deux prélèvements fiscaux. Se rattache directement à la création de la CET celle de l'IFER.

B – Des impôts économiques divers en majorité dans le bloc communal

La CET est l'addition de deux prélèvements fiscaux pour remplacer la taxe professionnelle (TP). Son produit fiscal s'élève à 26,93 Mds d'euros en 2019[678]. La cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) font, comme les noms l'indiquent, qu'elles frappent les entreprises pour l'une elle a une assiette fiscale foncière et pour l'autre la valeur ajoutée. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[679] fait de la CFE un impôt du bloc communal (1) et de la CVAE un impôt partagé entre plusieurs niveaux de collectivités (2). Elles remplacent 70 %[680] du produit de l'ancienne TP. L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) est alors créée en tant que nouvel impôt direct local pour participer à la compensation des pertes fiscales issues de la fin de la TP (3). Ces impôts ne visent pas uniquement que les sociétés mais aussi dans une certaine mesure d'autres « professionnels ».

674.Cit. dans une page numérique informationnelle pour les contribuables sur « Les locaux à usage professionnel sont-ils soumis à la taxe d'habitation ? » (service-public.fr). Lien Internet : https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F24658 (consulté le 26 janvier 2021).
675.Se reporter au rapport *supra* de Dominique BUR et d'Alain RICHARD (p. 27).
676.GERBEAU D., Les associations à but non lucratif sont-elles assujetties au paiement de la taxe d'habitation ?, *in la Gazette des communes*, 11 mars 2013 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
677.Cit. dans la page internet précédemment mentionnée sur la TH et les professionnels.
678.Addition du produit fiscal de la CVAE et de la CFE de 2019. Voir l'annexe en fin de thèse sur les recettes fiscales locales fondamentales pour regarder les produits fiscaux des deux contributions.
679.Art. 2 de cette loi de finances.
680.Donnée dans le rapport *supra* de La Banque Postale de 2018 (p. 40).

1. La cotisation foncière des entreprises

La CFE est une imposition du bloc communal selon les choix locaux elle se considère en un prélèvement fiscal intercommunal ou communal. Les EPCI à fiscalité propre au moyen spécialement du régime fiscal à fiscalité professionnelle unique (FPU) possèdent majoritairement cet impôt[681]. Les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre ou des communes selon la configuration qui fixent le taux de la CFE[682]. L'impôt impose l'utilisation du foncier et non la propriété, elle est due par les professionnels, personnes physiques ou morales, exerçant à titre habituel une activité non salariée (art. 1447 du CGI). Les biens imposés sont ceux utilisés pour l'activité professionnelle pour l'année N-2 avec le respect d'obligations déclaratives pour les contribuables en N-1 et une perception en année N[683]. La cotisation est prélevée sur les contribuables depuis 2010 et versée aux collectivités locales depuis 2011[684].

L'assiette foncière de l'impôt est assise sur les VLC des propriétés bâties et non bâties qui assurent l'évaluation des biens. Depuis 2017, une réforme des valeurs locatives des locaux professionnels est appliquée, ce sujet sera étudié dans les prochains développements de la thèse[685]. La CFE rentre dans la structuration « classique » de la fiscalité locale qui se fait par des impôts à assiette foncière (ex : TH, TFPB et TFNPB). Lorsque la valeur locative est faible, une cotisation minimale de CFE est prévue au lieu du principal établissement, les bases minimums pour imposer sont établies par des délibérations du conseil municipal ou communautaire selon un barème fondé sur le chiffre d'affaires (art. 1647 D du CGI). Le bloc communal a des compétences fiscales étendues sur cet impôt : modulation du taux d'imposition, fixation de bases minimums, choix d'allègements fiscaux facultatifs[686].

681.La plupart des EPCI à fiscalité propre opte pour le régime fiscal de la FPU qui se distingue de la fiscalité additionnelle. En 2020, par exemple, sur 997 communautés de communes 818 sont sous le régime FPU. Aller dans Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2020*, janvier 2020, p. 2 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse). Les EPCI à FPU remplacent les communes membres pour recevoir les recettes fiscales de la fiscalité professionnelle et gérer ces produits fiscaux perçus. Ex : la CVAE et la CFE vont entièrement aux EPCI en FPU au détriment des communes. En régime fiscal additionnel, les EPCI ne disposent que d'une fraction de la CVAE et une part additionnelle de la CFE (l'EPCI ne fixe que le taux additionnel). Dans la partie II de la thèse développement sur les questions fiscales à l'échelle intercommunale.

682.En FPU, l'EPCI fixe le taux de la CFE, quand il se contente d'établir le taux de la part additionnelle en régime fiscal additionnel (le taux de la CFE est fixé par les communes membres). les EPCI à fiscalité propre disposent d'un réel pouvoir fiscal. Ex : Les régimes fiscaux intercommunaux les autorisent à décider de taux additionnels aux impositions ménages (TFPB et TFPNB).

683.Regarder définition et mode de versement de la CFE. Dans CAZENEUVE J.-R., *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, Premier ministre, 29 juillet 2020, p. 59. Calendrier d'émission des rôles de la CFE en complément (collectivites-locales.gouv.fr). Lien Internet : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/cotisation-fonciere-des-entreprises (consulté le 1er février 2021).

684.Compensation relais en 2010 est versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements à fiscalité propre après la suppression de la TP et avant la mise en place effective pour les entités locales de la CET (CFE et CVAE).

685.Pour aller plus loin sur la révision des bases des impôts fonciers : chapitre 1 du titre 2 de la partie I.

686.Les collectivités locales décident d'allègements fiscaux bornés par un encadrement législatif. Leurs compétences fiscales seront développées dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie I. Ce pouvoir fiscal de plus en plus limité porte sur :

Les allègements fiscaux réduisent la charge fiscale. Des exonérations permanentes ou temporaires et facultatives ou non facultatives sont prévues (art. 1449 et suivants du CGI). Celles permanentes jouent en faveur d'acteurs divers, tels que les collectivités publiques, les exploitants agricoles, les établissements privés d'enseignement, les médecins et les auxiliaires médicaux. Celles temporaires touchent aussi une hétérogénéité de contribuables, pour exemple, les entreprises situées en Corse et les jeunes avocats profitent d'un affranchissement provisoire à l'acquittement de cette taxe. Les exonérations ont un caractère parfois facultatif, la législation autorise d'une manière encadrée le conseil municipal ou communautaire à prendre une délibération pour en créer une, c'est le cas de celle pour les entreprises de spectacles vivants ou bien celle pour les jeunes entreprises innovantes. Des abattements avantagent les contribuables (ex) : Au moment de la création d'un établissement un abattement de 50 % est appliqué pour la seconde année qui suit celle-ci (art. 1518 A quater du CGI) sur délibération des organes délibérants d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre (elle n'est pas due la première année). Des dégrèvements sont institués, pour exemple, la loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2020-935) autorise des entités du secteur communal compétentes, jusqu'à la date limite du 31 juillet 2020, à instaurer un dégrèvement de la cotisation de CFE à hauteur de deux tiers due au titre de 2020[687]. Autre aperçu pour les dégrèvements, la CET a un plafonnement de la valeur ajoutée au taux de 2 %[688], si le montant de la CET d'un contribuable est supérieur à ce taux, il peut demander un dégrèvement imputable que sur la CFE. Les allègements fiscaux cherchent sur cette imposition à soutenir le développement des activités « professionnelles » et à favoriser leur implantation dans certains territoires[689]. Le calcul du montant de la cotisation se fait par la multiplication des bases d'imposition par les taux adoptés par chaque collectivité locale.

Le règlement de la CFE se fait pour le contribuable par télépaiement auprès de la DGFiP qui recouvre cet impôt au même titre que pour les taxes ménages (TFPB, TFPNB et TH) et la CVAE ainsi que l'IFER. Le paiement proprement dit s'effectue par des tranches : une première tranche par un acompte de 50 % mis en recouvrement au titre de l'année N-1 doit être versée avant le 15 juin de l'année N ; une seconde tranche étant le solde avant le 15 décembre de l'année N. L'acompte n'est exigible que si l'entreprise a lors de l'année précédente eu un montant de CFE supérieur à 3000 euros. La DGFiP émet un rôle et un avis d'imposition ouvrant la voie au recouvrement pour chacun

les allègements fiscaux, la fixation du taux et du tarif, la détermination de certaines bases.
687.Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (art. 11).
688.2 % est le taux de plafonnement actuel de la CET depuis la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) en son art. 8.
689.Cas des exonérations pour la CFE. Ex : *« Sociétés coopératives et participatives »* (exonération permanente) pour soutenir en général le développement d'activités professionnelles, *« Entreprises situées en Corse »* (exonération permanente) pour favoriser donc des implantations professionnelles dans certains territoires. Consulter la page numérique afférente en ligne sur service-public.fr. Lien Internet : https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23547 (consulté le 5 février 2021).

des contribuables tout ceci à l'image à nouveau des taxes ménages.

Le produit fiscal de la CFE est en 2019 de 8 Mds d'euros dont 618 Ms d'euros pour les communes et près de 7,38 Mds d'euros pour les EPCI à fiscalité propre. La CFE augmente par les bases foncières offrant un produit fiscal stable et pouvant progresser, 83 %[690] entre 2011 et 2018 de la hausse de l'impôt vient des bases. La crise économique reliée à la crise sanitaire de la Covid-19 n'aura pas un impact lourd sur l'évolution de son produit fiscal : elle *« ne devrait donc pas connaître de baisse immédiate en 2020 et pourrait au contraire poursuivre son rythme de progression* »[691]. Il faut pourtant rester prudent sur la pérennité de cet impôt puisque, la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) instaure un allègement fiscal sur la CFE et la TFPB pour soutenir les entreprises industrielles en réduisant de moitié la valeur locative des établissements industriels (compensation par un prélèvement sur les recettes de l'État de 3,3 Mds d'euros). La situation de la CVAE ne permet pas de stabilité du produit fiscal comme pour les impôts fonciers.

2. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

La CVAE est un impôt de flux qui la distingue de l'impôt de stock qu'est la CFE. L'impôt de flux suppose l'imposition d'une valeur observée entre deux dates (période de référence) : Pour la CVAE l'assiette fiscale est la valeur ajoutée imposée des entreprises pour l'année civile où l'imposition est établie. En 2020 a été perçue par les collectivités sur une CVAE encaissée en 2019 par l'État sur la base de la valeur ajoutée de 2018. Il y a un décalage dans le temps entre la réalité économique du moment avec l'année de perception effective de CVAE par les collectivités en N+1 et celle de l'assiette imposée en N-1[692] (qui se retrouve dans la CFE). Les « professionnels », personnes physiques ou morales, redevables de la CVAE sont ceux assujettis à la CFE et dont le chiffre d'affaires hors taxe dépasse 152 500 euros (art. 1586 ter du CGI). Au départ, l'impôt est partagé par la réforme fiscale de 2010 entre trois niveaux de collectivités, les régions (25 %), les départements (48,5 %) et le bloc communal (26,5 %). Le taux fixé nationalement à 1,5 % au commencement par le législateur est aujourd'hui de 0,75 % (art. 1586 ter du CGI) car, la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) réforme profondément la CVAE.

La réforme de la loi de finances pour 2021 réduit ce prélèvement fiscal sur les contribuables et là aussi dans une continuité d'allègements fiscaux. La spécialisation fiscale ressort indirectement de

690.Donnée dans rapport *supra* de La Banque Postale à la p. 46 (progression du produit fiscal due à 17 % pour les taux).
691.Cit. dans le rapport de plus haut de Jean-René CAZENEUVE à la p. 59 (analyse complète p. 59 à 60).
692.Regarder définition et mode de versement de la CVAE. Se reporter au rapport de Jean-René CAZENEUVE (p. 55 à 56). Calendrier de liquidation de la CVAE (collectivites-locales.gouv.fr). Lien Internet : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/cotisation-sur-la-valeur-ajoutee-des-entreprises (consulté le 9 février 2021).

l'action législative. La part régionale de CVAE est supprimée à la date de 2021 par la loi de finances précitée, il n'y a pas en l'espèce de transfert de cette part aux autres niveaux de collectivités, les dispositions législatives assurent un allègement fiscal et une spécialisation fiscale. Les départements et le bloc communal sont les uniques bénéficiaires désormais de la CVAE. D'autres allègements fiscaux antérieurs ont cours. Les exonérations applicables à la CFE fonctionnent pour la CVAE. Un dégrèvement barémique s'établit entre le taux effectif et le taux théorique de CVAE en lien avec le chiffre d'affaires (art. 1586 quater du CGI). Le taux effectif offre la somme réellement acquittée par l'entreprise quand la différence entre le taux théorique et le taux effectif donne le montant dégrevé par l'État. De la sorte : une entreprise au chiffre d'affaires n'excédant pas 500 000 euros ne payent pas de CVAE, le taux effectif étant de 0 % ; une entreprise au chiffre d'affaires compris entre 500 000 euros et inférieur à 3 000 000 d'euros a un taux effectif de 0,25 %[693]. Le montant véritablement réglé par l'entreprise se calcule par la multiplication entre la valeur ajoutée et le taux effectif. Le taux maximal de 0,75 % ne vaut que pour les entreprises au chiffre d'affaires supérieur à 50 000 000 euros et une cotisation minimale de 125 euros est prévue pour celles au chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros. L'obtention de la valeur ajoutée dans l'assiette fiscale se fait par la différence entre le chiffre d'affaires d'une entreprise et ses achats de biens et charges déductibles. Le chiffre d'affaires est une donnée centrale pour déterminer la valeur ajoutée et un rouage du dégrèvement barémique. La valeur ajoutée retenue pour calculer la CVAE est égale à 80 % du chiffre d'affaires pour un contribuable au chiffre d'affaires inférieur ou égal à 7 600 000 euros et à 85 % du chiffre d'affaires pour un contribuable au chiffre d'affaires au-dessus de 7 600 000 euros (art. 1586 sexies du CGI). Cette valeur ajoutée sert au plafonnement de la CET pour permettre le dégrèvement de la CFE.

Le paiement de la CVAE se réalise en trois tranches lorsque la cotisation de l'année précédente est supérieure à 1 500 euros : deux acomptes de 50 % chacun de la cotisation encaissée par l'État (un acompte versé avant le 15 juin N et un second avant le 15 septembre N) ; le solde doit être réglé au plus tard au mois de mai de l'année N+1. Un seul paiement est demandé pour les autres entreprises qui doivent s'en acquitter d'ici au mois de mai inclut de l'année qui suit celle de l'imposition (N+1). L'impôt auto-liquidé, le montant est calculé par l'entreprise elle-même, s'acquitte par télérèglement (l'entreprise ne reçoit pas d'avis d'imposition), ceci est obligatoire pour les entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros. Les obligations déclaratives[694] des contribuables servent à imposer le redevable et à répartir le produit de la CVAE entre les collectivités locales[695].

693.Art. 1586 quater du CGI pour le barème complet de la CVAE.
694.Les obligations déclaratives pour la fiscalité directe locale des contribuables auprès de l'administration fiscale seront abordées fortement dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie I.
695.La problématique de la distribution des recettes fiscales entre les collectivités d'un même territoire sera étudiée dans

L'assiette de la CVAE assise sur la valeur ajoutée est instable ce qui occasionne des gênes dans la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements détentrices de cet impôt. Le produit fiscal peut donc diminuer ou augmenter selon les années en lien avec la conjoncture économique. L'impôt de flux empêche en période de crise d'avoir des recettes fiscales stables et encore moins en hausse. Une faiblesse au regard des impôts de stock qui ont pour assiette des bases qui ne fluctue que peu d'une année sur l'autre (ex : foncier). Le rapport portant sur l'impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales[696] anticipe dans ses scénarios de projections sur les différentes recettes fiscales locales une chute du produit de la CVAE[697]. Une forte baisse du produit de la CVAE (moins 12%) est prévue par l'étude pour 2021 à cause de la réduction du produit intérieur brut (PIB) créée par la crise économique se rattachant à la crise sanitaire du Covid-19. L'évolution des recettes de l'impôt devait se corréler avec la croissance économique à la baisse ou à la hausse mais, d'autres facteurs expliquent cette volatilité (ex : problématique sur le mécanisme d'acompte)[698]. La CVAE est le prélèvement fiscal le plus important de la CET avec 18,92 Mds d'euros (2019) contre 8 Mds d'euros pour la CFE, la CVAE se répartit à hauteur au sein du bloc communal de 624 Ms d'euros et de 5 Mds pour les groupements à fiscalité propre[699]. Entre 2011 et 2019, le produit fiscal pour tous les niveaux de collectivités confondus est passé de 14,69 Mds d'euros en 2011[700] à 18,92 Mds en 2019[701], ces données chiffrées montrent une ressource dynamique malgré la volatilité des recettes.

La CVAE se distribue lorsqu'une entreprise exerce son activité dans plusieurs communes « *pour un tiers en fonction des valeurs locatives (VL) des immobilisations imposées au titre de la CFE, et pour deux-tiers de l'effectif employé* »[702]. Une distribution qui matérialise là encore les interconnexions entre CVAE et CFE (ex : l'entreprise redevable de la CFE est assujettie à la CVAE). Il faut dire consécutivement à ce mode de répartition que les assiettes des « quatre vieilles » sont localisées (TH, TFPB, TFPNB, et CET), ce qui pourrait être un avantage face à certaines constructions fiscales[703]. Dissonance dans les « quatre vieilles » celui de la fixation du taux alors

le chapitre 1 du titre 2 de la partie I.

696.Biblio. plus haut du rapport de Jean-René CAZENEUVE.

697.*Ibid.* p. 55 à 58 sur les scénarios d'évolution de la CVAE avec la crise du Covid-19.

698.*Ibid.* p. 57 à 58 pour les autres facteurs de baisse de la CVAE.

699.Données pour le bloc communal dans le rapport d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ (p. 137). La part régionale de CVAE était de 9,49 Mds d'euros et la part départementale de 3,78 Mds d'euros en 2019 (consulter la même page du rapport).

700.Donnée pour 2011 dans graphique du rapport *supra* de Jean-René CAZENEUVE (p. 57).

701.Donnée pour 2019 dans l'annexe de la thèse sur les principales recettes fiscales.

702.Cit. dans rapport *supra* de La Banque Postale de 2018 (p. 53).

703.Ex : Le rapport de Dominique BUR et d'Alain RICHARD, montre qu'il est possible d'avoir une recette fiscale pour les collectivités, par la définition d'une assiette nationale et la création d'un taux localisé pour partager des impôts nationaux (p. 48 à 49 du rapport). Sur le partage des impôts nationaux se reporter au chapitre 1 du titre 1 de la partie II. Autre ex : Les fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ex-TIPP) ont une assiette non localisée pour les parts transférés au titre de la décentralisation du RMI et de l'acte II de la décentralisation (voir plus bas sur le sujet au A du § 2).

qu'elle est pour partie libre pour les impôts fonciers, elle est nationalisée comme il a été évoqué. L'IFER est un impôt direct local avec une création qui s'insère dans la compensation insuffisante de la CET vis-à-vis de la fin de la TP.

3. L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

L'IFER est une recette fiscale locale complémentaire instaurée par la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[704]. Elle n'aurait pas été introduite sans la suppression de la TP et la création de la CET vu qu'elle compense, pour 4 %[705], la ressource fiscale disparue de la première et conséquemment la compensation imparfaite en volume de la seconde. Le champ d'application de cet impôt fait que les entreprises de réseaux sont frappées et qu'il se partage entre les échelons de collectivités territoriales. L'article 1635-0 quinquies du CGI dit : *« Il est institué au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux. »* Elle est due chaque année au 1er janvier de l'année d'imposition. L'assiette de l'IFER hétérogène fait que les modes d'imposition sont différents avec des taux et des tarifs établis par le législateur. Le montant de l'IFER est ainsi revalorisé tous les ans par les parlementaires (art. 1635 quinquies du CGI).

Ce prélèvement fiscal se divise d'abord en sept composantes avec la loi de finances pour 2010 puis plus tard en neuf[706]. Chaque composante attribuée à un échelon de collectivités pour la distribution du produit fiscal a ses propres règles d'assiette et de calcul de l'imposition. Pour illustrer ce qu'est en pratique l'IFER un regard doit être fait sur la composante portant sur les éoliennes et hydroliennes et celle concernant le matériel ferroviaire roulant. L'IFER sur les éoliennes et hydroliennes a une assiette fiscale sur les installations dont la puissance électrique est supérieure ou égale à 100 kilowatts avec pour redevable les exploitants des installations. Le contribuable se soumet à des obligations déclaratives, il doit, pour ne citer que cela, déclarer le nombre d'installations de production d'électricité éolienne et hydrolienne pour chaque commune. Le tarif annuel fixé par le législateur est *« de 7,65 euros par kilowatt de puissance installée au 1er janvier de l'année d'imposition »* (art. 1519 D du CGI). L'IFER sur le matériel ferroviaire roulant a dans ses bases le *« matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs »* (art. 1599 quater A du CGI). Les redevables sont les entreprises ferroviaires qui ont utilisé l'année précédente sur au moins 300 000 kilomètres ce réseau pour le transport des voyageurs

704.Art. 2 de la loi de finances pour 2010.
705.Donnée dans le rapport *supra* de La Banque Postale de 2018 (p. 44).
706.Passage à neuf composantes pour l'IFER par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (art. 121). Huit composantes de cette imposition sont affectées aux collectivités territoriales se reporter à l'annexe en fin de thèse consacrée à sa répartition.

(distance parcourue par le matériel)[707]. Le contribuable doit déclarer des informations telles que le nombre de kilomètres parcourus (l'année précédant l'imposition) et le nombre de matériels roulants par catégorie qu'il possède. Le montant de l'impôt est déterminé en fonction de la nature du matériel (ex : locomotive diesel) et de son utilisation (transport de voyageurs) selon un barème spécifique défini et réévalué par le Parlement (art. 1599 quater A du CGI). Il se recense des points communs entre les composantes de l'IFER. Quelques cas sont explicites. Le règlement de toutes les composantes de l'IFER se fait par l'intermédiaire du télépaiement (versement selon la situation d'un acompte) avec une date butoir au 15 décembre de l'année d'imposition. Le montant de l'IFER a réglé est écrit dans l'avis d'imposition de la CFE consultable en ligne. La déclaration d'un contribuable redevable de cet impôt se réalise à la date maximale du deuxième jour ouvré avant le 1er mai de l'année d'imposition[708].

Le produit fiscal de l'IFER évolue selon les revalorisations des taux et des tarifs ainsi que sur la dynamique ou non des bases (ex : de nouvelles installations éoliennes et hydroliennes va augmenter le produit fiscal). Il est relativement stable avec une augmentation lente dans le temps avec 1,47 Md d'euros de recettes fiscales en 2015[709] et 1,56 Md en 2019[710]. En 2019, les régions perçoivent 633 Ms d'euros et les départements 290 Ms. Le bloc communal a 633 Ms d'euros qui se décompose 71 Ms d'euros pour les communes et 562 Ms pour les groupements à fiscalité propre[711]. L'IFER même si elle est inséparable de la CET dans les motifs de sa création est une recette fiscale secondaire. Il convenait d'étudier l'IFER à cause de ce lien avec la CET.

Il y a une myriade d'impôts et de taxes au-delà des « quatre vieilles », si ces dernières représentent 85,99 Mds d'euros en 2019[712], ces impositions parfois pour certaines qualifiées de « secondaires »[713] composent une galaxie d'impôts et taxes aux produits fiscaux inégaux mais, qui sont capables de dépasser le produit d'une « quatre vieille ». Taxes additionnelles, autres impôts directs et indirects locaux et fiscalité transférée de l'État sont dans cette galaxie qui rend la fiscalité locale illisible.

707.Ceci est un exemple qui montre qu'il y a des critères parfois dans les composantes des IFER qui permettent de faire des allègements fiscaux. Dans le cas en l'espèce une exonération complète et permanente pour les entreprises faisant moins de 300 000 kilomètres sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs.
708.Présentation synthétique de l'IFER. Regarder pour cela le rapport *supra* de Jean-René CAZENEUVE (p. 63 à 64).
709.Voir le rapport susmentionné d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ pour IFER en 2015 (p. 137).
710.Annexe en fin de thèse sur les principaux produits fiscaux des collectivités locales pour l'IFER en 2019.
711.*Ibid*. dans le rapport d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ. Pour la répartition des recettes fiscales entre les échelons de collectivités locales de façon détaillée de cette imposition.
712.Addition des « quatre vieilles » dans les données de l'annexe sur les principales recettes fiscales locales (TH, TFPB, TFPNB et CET).
713.Ex : La taxe de séjour, taxe facultative, que peuvent créer les communes et les EPCI sur des territoires touristiques en reçoivent le produit qui est faible (545 Ms d'euros en 2019).

§ 2. Les autres recettes fiscales : Une diversité finançant inégalement les collectivités locales

En dehors des « quatre vieilles » s'insère dans le financement fiscal des collectivités locales un ensemble d'impôts et de taxes diverses. Il est possible de les classer en deux catégories : des prélèvements fiscaux vont dans la fiscalité transférée (A) et les autres dans les recettes fiscales « secondaires » (B). L'expression de « recettes fiscales secondaires » peut être estimée comme « excessive » vu que dans cette catégorie se situeront des impôts et des taxes au rendement fiscal élevé, de la sorte, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) si placera. Nous montrerons que la fiscalité transférée diverse mais, brouillonne, est indispensable et que les recettes fiscales « secondaires » accentuent encore plus l'illisibilité de la fiscalité locale.

La fiscalité transférée renvoie aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Les impositions de la fiscalité indirecte partagée sont les recettes fiscales majeures de cette catégorie avec un accroissement constant. L'impôt indirect[714] s'identifie par le non-établissement de rôle avec une matière imposable comprenant *« des actions de production ou de consommation irrégulières »*[715]. Fiscalité indirecte et fiscalité directe forment les recettes fiscales des impôts transférés ou « secondaires ». La pluralité de ces impôts les rend illisibles, voire invisibles, des produits fiscaux sont minimes, des impôts dépendent étroitement de l'État et d'autres sont créés pour répondre à des besoins spécifiques.

A – Une fiscalité transférée brouillonne

L'expression *« des fiscalités locales »*[716] s'applique parfaitement à la fiscalité transférée qui n'a pas une définition délimitée. Les prélèvements fiscaux transférés se font de manière hétérogène. L'impôt partagé devient quoi qu'il en soit dominant dans une fiscalité transférée indispensable au financement de la décentralisation qui gagne en illisibilité (1). Une diversité visible qui apporte un aspect brouillon aux impôts transférés par les bénéficiaires, les assiettes et le pouvoir fiscal qui nécessite une présentation générale de ces impositions et une présentation spécialisée avec la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (2).

714.Définition de l'impôt indirecte et sa distinction avec l'impôt direct. Consulter la thèse *supra* de Laure AGRON (p. 438 à 439) et l'ouvrage de BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 19e édition, 2020, (p. 741 à 743).

715.Cit. à la p. 742 de l'ouvrage de plus haut sur les finances publiques.

716.Renvoi pour la cit. à l'article *supra* de René DOSIERE (Le titre de sa contribution se nomme : *« Des fiscalités locales »*). Il met en avant le fait, pour exemple, que pour chaque niveau de collectivités les recettes fiscales attribuées sont différentes par leur nature. La majorité des impôts directs va ainsi au secteur communal et la globalité des impositions des régions est sous le contrôle de l'État par une fiscalité partagée (elle comprend pour l'auteur la CVAE qui a disparu aujourd'hui pour les régions pour une part de TVA). Par extrapolation, la situation des départements actuellement correspond à celle des régions (ex : part de TVA pour remplacer la part de TFPB des départements). Aller aux p. 27 et 28 de sa contribution.

1. Une fiscalité transférée controversée, mais devenue indispensable

Définir la fiscalité transférée est malaisée parce que la notion a des limites difficiles à circonscrire avec un contenu évolutif. Ces prélèvements fiscaux servent à un financement de la décentralisation, avec un volume de transferts substantiels, tout en ayant des avantages et des inconvénients.

La définition de la fiscalité transférée est à la fois simple et complexe. Une forme simple est celle-ci : *« Elle correspond au produit des prélèvements fiscaux transférés par l'État pour compenser les transferts de compétences intervenus dans le cadre de la décentralisation ainsi que les effets de la réforme des impôts locaux »*[717]. Une définition plus composite ajoute à cela le fait que la frontière est non arrêtée dans cette fiscalité. Le transfert et le partage d'un impôt national ont différentes formes[718]. Un impôt national est transférable complètement en impôt local ou de manière mesurée se restreindre au transfert du produit fiscal partiel ou entier sans un pouvoir fiscal local réel (pouvoir minimal sur le taux ou le tarif). Une troisième forme de transfert s'adjoint aux deux autres : celle de la création d'une taxe additionnelle à un impôt national[719]. La première forme et la troisième laissent éventuellement une marge de manœuvre fiscale locale sur le taux et l'assiette. La frontière est ainsi mince pour les collectivités territoriales entre les impôts transférés et les dotations puisque, l'assiette et le taux d'un impôt national transféré ne dépend pas toujours de *c*aractéristiques locales. La localisation des impôts transférés est le plus souvent artificielle[720] comme avec la TICPE mais, il y a des exceptions en l'occurrence avec la taxe sur les cartes grises. Dans cette frontière non clarifiée, des études et articles sur finances locales rapprochent la CVAE et l'IFER[721] de la fiscalité transférée qui permettrait une classification dans celle-ci[722]. Le partage de la CVAE entre plusieurs échelons de collectivités et la fixation nationale du taux de l'imposition motivent cette explication[723]. Une ultime indication est à ajouter à cette définition, la fiscalité transférée voit dans sa constitution augmenter la part des recettes fiscales indirectes qui réduisent de plus en plus les compétences

717.Cit. pour définition et usage de la fiscalité dans l'ouvrage *supra* de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale (p. 40). Biblio. complète de l'ouvrage au début de la section 2 de ce chapitre.

718.Sur les différentes formes de fiscalité transférée. HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°114, Sénat, 22 novembre 2018, p. 51 à 54. Se référer aussi au rapport *supra* de Dominique BUR et Alain RICHARD (p. 48 à 49).

719.Sur les trois grandes formes citées de fiscalité transférée. TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 326.

720.Voir avis de Loïc HERVÉ sur la localisation artificielle de la fiscalité transférée (p.51 à 54). Voir aussi sur le sujet en particulier le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

721.*Ibid*. (p. 54) pour le rapprochement entre la fiscalité transférée et ces contributions fiscales.

722.Voir la publication de plus haut de René DOSIERE (p. 27 à 28) mais aussi ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.

723.*Ibid.*

fiscales locales. Cette fiscalité indirecte nationale est dite partagée : l'État partage le produit fiscal d'impositions nationales (ex : TVA) et rarement des compétences fiscales (ex : part régionale de TICPE).

Les recettes fiscales des régions et des départements ressemblent ou correspondent à de la fiscalité transférée en reprenant la définition de ci-dessus. Des impositions qui plus est portant fréquemment sur des activités économiques (ex : CVAE) et de consommation (ex : TICPE) est très souvent indirecte (ex : TICPE et TVA). Les régions perçoivent, pour exemple, de la TICPE et de la TVA, et les départements, pour expliciter que quelques recettes fiscales, à nouveau de la TVA et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La fiscalité transférée prend une apparence de partage de produits fiscaux et subsidiairement de compétences fiscales, ce qui fait par l'emploi courant de cette technique, que fiscalité transférée et fiscalité partagée se confondent désormais. D'où un usage indifférencié dans les travaux de cette thèse sauf contre-indication.

La fiscalité transférée, selon la définition de plus haut, sert à financer la décentralisation lors des transferts de compétences et au moment de réformes de la fiscalité directe locale[724]. Le législateur avec l'acte I de la décentralisation (1982-1983) pour compenser les compétences confiées aux collectivités territoriales a usé de la fiscalité transférée. Les lois du 7 janvier 1983 (n° 83-8)[725] et du 22 juillet 1983 (n° 83-663)[726] transfert un certain nombre de compétences dans plusieurs domaines (ex) : urbanisme, gestion des collèges et des lycées, action sociale. Il est institué une taxe sur les certificats d'immatriculation (taxe sur les cartes grises) pour les régions en vertu de la loi de finances pour 1983 (n° 82-1126 du 29 décembre 1982)[727] et les DMTO sont transférés pour les départements par la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8)[728]. Le transfert d'impôts nationaux est un outil de compensation des pertes de recettes fiscales des collectivités sur des impôts locaux. Il est employé aujourd'hui couramment par le législateur dans les réformes de la fiscalité locale. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) marque, en son article 16, le transfert des fractions de TVA aux départements et aux EPCI à fiscalité propre sans pouvoir fiscal local dans les aménagements fiscaux consécutifs à la disparition la TH. Indispensable, la fiscalité transférée l'est par le volume de produits fiscaux attribués aux collectivités territoriales et à leurs groupements, cet argument se vérifie par le « Jaune budgétaire » qui retrace les relations financières passées et projetées entre

724.Référence à l'usage de la fiscalité transférée exprimée dans l'ouvrage *supra* de Jean-Claude ZARKA (p. 40).
725.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
726.Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
727.Création réelle de la taxe sur les certificats d'immatriculation par l'art. 20 de la loi de finances pour 1983 (n° 82-1126). Le principe de l'instauration de cette taxe est acté à l'art. 99 de la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8).
728.La décision de transférer les DMTO pour les départements est prise par l'art. 99 de la loi du 7 janvier 1983 (n°83-8).

l'État et les collectivités territoriales. Il est utile de se pencher sur celui du projet de loi de finances pour 2021 pour observer cette grandeur[729]. Il relève que le produit fiscal en 2019 parmi la fiscalité transférée est de : 16,2 Mds d'euros pour les DMTO ; 11,7 Mds d'euros pour la TICPE ; 7,6 Mds d'euros pour la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TASCA) ; 4,32 Mds d'euros pour les frais de gestion de l'État attribués aux collectivités ; 4,3 Mds d'euros pour la part régionale de TVA (celle remplaçant la dotation globale de fonctionnement régionale depuis 2018)[730].

Les critiques envers la fiscalité transférée et de façon plus encadrée sur la fiscalité partagée. Elles s'axent sur la réduction des compétences fiscales locales et le défaut de lisibilité par le fractionnement de la fiscalité nationale. Le député Paul MOLAC amène sa critique sur la perte d'autonomie fiscale locale : « *Or l'autonomie fiscale des collectivités est de plus en plus rabotée. C'est un vieux serpent de mer apparu depuis la patente et la taxe professionnelle, les différentes collectivités locales n'ont plus beaucoup d'autonomie. »*[731] Le député Pacôme RUPIN s'interroge sur la lisibilité et la traçabilité du remplacement des impôts locaux par des recettes nationales : *« Cela peut poser la question de la lisibilité de l'impôt et de la manière dont il est dépensé. De nombreux citoyens avaient évoqué ce sujet lors du grand débat national, en exprimant notamment le souhait d'être mieux informés sur l'impôt, sur ce à quoi ils contribuent et sur ce dont ils bénéficient. »*[732] L'intérêt de ces critiques vient de députés en lien avec la majorité présidentielle du président de la République Emmanuel MACRON. Des députés élus, lors des élections législatives de 2017, pour concourir à l'exécution du programme politique du chef de l'État visant pour la fiscalité locale à supprimer 80 % de la taxe d'habitation. L'un a été membre de la majorité (Paul MOLAC) à l'Assemblée nationale et l'autre en est toujours membre (Pacôme RUPIN). Des critiques qui font aussi échos aux constats du rapport de la Cour des comptes de 2009 sur l'état de la décentralisation[733]. Le fractionnement de la fiscalité nationale en émiettement perpétuel pour financer la décentralisation sert de substitut à une fiscalité autonome. Ce partage d'impôts nationaux crée un système complexe et illisible. Ce système a pourtant des avantages celui d'offrir des recettes

729.Consulter le Jaune budgétaire pour le projet de loi de finances initiale pour 2021 (relations financières entre l'État et les collectivités territoriales) : République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 46 à 48.

730.Regarder aussi l'annexe consacrée à la fiscalité transférée en fin thèse qui regroupe la totalité des impôts transférés aux collectivités pour 2021 et celle sur leurs recettes fiscales principales.

731.Cit. dans GUEREL E., *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2272) de finances pour 2020, Tome VII : Relations avec les collectivités territoriales,* n° 2306, quinzième législature, Assemblée nationale, 10 octobre 2019, p. 47.

732.Cit. dans GUEREL E., *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3360) de finances pour 2021, Tome VI : Relations avec les collectivités territoriales,* n° 3404, quinzième législature, Assemblée nationale, 13 octobre 2020, p. 47.

733.Aller dans Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation,* rapport public thématique, 27 octobre 2009, p. 26 à 30. Quelques éléments de ce rapport sont développés ci-dessous dans les deux phrases suivantes puis surtout dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

dynamiques pour les collectivités[734] et de donner une cohérence entre différentes branches des finances publiques (entre les finances de l'État et les finances locales)[735]. Un autre avantage est mentionnable, ainsi, l'impôt partagé national assure un respect du ratio d'autonomie financière par l'intégration dans les ressources propres des collectivités territoriales (cela vaut aussi pour toutes les formes de fiscalité transférée)[736]. Nous devons nous arrêter en détail sur les recettes fiscales transférées les plus notables.

2. Les recettes fiscales transférées : présentation générale et présentation spécialisée

La fiscalité transférée prend trois formes pour remémoration. Le transfert complet d'un impôt national au local, la première forme, et, seconde forme, le transfert partiel ou total du produit fiscal d'un impôt national entre l'État et les collectivités territoriales. La taxe additionnelle à une contribution nationale peut donner une marge de manœuvre fiscale aux collectivités. Ces trois groupements se retrouvent actuellement dans les recettes fiscales des collectivités territoriales. Après cet exposé sommaire présentons les recettes fiscales incontournables de cette forme de fiscalité en mettant en avant son hétérogénéité. Nous irons des aspects les plus généraux aux plus spéciaux dans l'exposé de ces recettes fiscales.

Dans la fiscalité transférée, rarement, le pouvoir fiscal octroyé aux collectivités est important. La règle est de ne pas de confier des compétences fiscales aux collectivités ou de façon restreinte. L'exception réside dans la taxe sur les cartes grises[737] confiée aux régions où le tarif de la taxe est fixé librement par les conseils régionaux. L'assiette localisée se constitue par les *« certificats d'immatriculation délivrés aux propriétaires de véhicules domiciliés dans la région »*[738]. La règle c'est le pouvoir fiscal local absent et limité. Les départements dans les DMTO ne peuvent faire évoluer que dans une fourchette précise, à la baisse ou à la hausse à partir d'un taux normal, le taux de l'imposition est délimité par le législateur national. Le produit fiscal appartient intégralement aux départements et l'assiette fiscale localisée touche à la valeur des biens immeubles cédés à titre

734.Sur le dynamisme de la fiscalité partagée. Ex : HOUSER M., Les lois de finances de fin 2016, des lois d'ajustement pour les collectivités*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT*), n°1, janvier 2017, p. 37 à 39. La part régionale de TVA devant remplacer la dotation globale de fonctionnement des régions sera plus dynamique.

735.Se référer à la contribution de BOUVIER M., Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ?*,* Éditorial, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°111, septembre 2010, p. 5. Cit. : *« En d'autres termes, cette nouvelle gouvernance financière publique, locale ou nationale, se traduit d'une part par la généralisation d'une autonomie de gestion relative qui concerne maintenant l'ensemble du secteur public, d'autre part par une réorganisation du processus de décision qui s'incarne dans une rationalisation du pouvoir fiscal. »*

736.Avantage du partage des impôts nationaux dans rapport Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 67.

737.Se référer pour la présentation des différentes impositions de la fiscalité de ci-dessous à l'avis de Loïc HERVÉ à la p. 53 (sauf exception). Se reporter en complément à des annexes en fin thèse : classification des impositions principales par catégorie de collectivités et selon l'origine des recettes fiscales (fiscalité transférée ou pas), la fiscalité transférée entre l'État et les collectivités (en 2021).

738.Cit. avis de Loïc HERVÉ (p. 53).

onéreux dans un département. La TVA est aujourd'hui une taxe fractionnée entre l'État, les régions, les départements et le bloc communal. Il est inutile d'entrer dans tous les détails de cette imposition, le partage de celle-ci sera largement développé dans la deuxième partie de la thèse. Cependant, il convient de parler de la parler rapidement de la part régionale de TVA accordée aux régions en remplacement de la dotation globale de fonctionnement (DGF)[739]. La part de chaque région en 2018 est calculée en fonction de la DGF perçue en 2017, puis elle progresse depuis 2019, en suivant le rendement naturel de la taxe. Ainsi, nous pouvons noter, qu'il y a un fractionnement d'un impôt national, entre l'État et les collectivités, en l'espèce dans cette fraction régionale sans marge de manœuvre fiscale pour les régions et reposant sur une assiette nationale se constituant en général du prix des biens et services. Il est visible par le Jaune budgétaire que ce fractionnement au profit des régions s'apparente à une dotation dynamique puisque, la part est classée parmi les concours financiers de l'État et non dans la fiscalité transférée[740]. La TASCA est une taxe qui a été transférée entièrement dans son produit fiscal aux départements en plusieurs fractions, l'une pour financer les compétences attribuées aux départements avec la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809) relative aux libertés et responsabilités locales, et une autre par la suite pour participer au financement des services départementaux d'incendie et de secours[741]. Le taux est fixé par la loi et l'assiette non localisée comprend les conventions d'assurance. L'affectation du produit des parts est complexe par département la méthode retenue pour la fraction transférée par la loi du 13 août 2004 tient par l'attribution d'une quote-part de la fraction du taux évoluant selon le droit à compensation.

Cas à part les frais de gestion qui s'assimilent à des taxes ayant un format additionnel[742]. L'État a procédé à des transferts de frais de gestion aux collectivités territoriales qui servent normalement à couvrir les frais des dégrèvements et les frais d'assiette et de recouvrement de la fiscalité directe locale (art. 1641 du CGI). Le législateur fixe le taux des frais de gestion sur le montant du produit fiscal d'un impôt ou sur la base fiscale de ce dernier (donc dans cette dernière option une assiette localisée). Les frais de gestion sont acquittés par les contribuables locaux. Le produit des frais de gestion s'assimile à s'affecte graduellement aux collectivités depuis la suppression de la TP. Lors de cette réforme, par exemple, débute le transfert produit des frais de gestion de l'État sur la TFPB aux

739.*Ibid.* p. 41 à 42 sur l'apparition d'une première fraction de TVA pour les régions pour financer la fin de la DGF régionale. Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II pour des développements détaillés sur ce partage de la TVA entre l'État et les collectivités et cette fin de la DGF des régions.

740.Voir Jaune budgétaire de plus haut pour le projet loi de finances pour 2021 (p. 46). Classement de cette fraction de TVA pour se substituer à la DGF régionale dans les concours de l'État en faveur des collectivités territoriales.

741.Transfert de la TASCA en deux parts pour les départements par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (art. 52 et art. 53).

742.Pour les frais de gestion : consulter art. 1641 du CGI, classification dans la fiscalité transférée (voir Jaune budgétaire précédent à sa p. 46). Voir aussi rapport de la Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, p. 109 à 112. Voir aussi sur le sujet le chapitre 1 du titre 2 de la partie I.

départements[743], il se poursuit avec le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales (16 juillet 2013)[744]. Cette pratique continue aujourd'hui, la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479), transfert aux communes les frais de gestion à titre principal de l'État sur les taxes additionnelles à la TFPB et accessoirement ceux sur la CFE et la CVAE[745]. Les collectivités territoriales bénéficient de vraies taxes additionnelles à des impôts nationaux, les communes et les départements possèdent, pour exemple, chacune une taxe additionnelle *« aux droits de mutation recouvrés par l'État à l'occasion de cessions de fonds de commerce, d'offices ministériels ou de droit bail »*[746]. Le pouvoir fiscal local est nul avec des taux fixés par le législateur mais l'assiette est localisée (territoire communal ou départemental selon la taxe étudiée).

Ce rapide tour des recettes fiscales transférées principales rend valide par cette étude que la majorité des impôts transférés donnent très peu pouvoir fiscal local. Hormis pour la taxe sur les cartes grises. L'assiette selon la situation reste nationalisée. La première forme citée d'impôts transférés en début de ce point est l'exception (transfert entier de l'impôt), la seconde est la règle (partage de l'impôt avec son produit fiscal). La fiscalité transférée se fonde sur le partage des produits fiscaux entre la puissance étatique et ses collectivités locales. La majorité des impôts partagés est indirecte (ex) : TICPE, TVA, DMTO. Le seul impôt direct relevé est la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)[747]. Cependant, les frontières troubles de la fiscalité transférée peuvent y intégrer : la part régionale de TVA se substitue à la DGF qui est dans les concours financiers de l'État ; les frais de gestion qui sont détournés de leurs buts originels dont l'un est de couvrir les coûts par l'État de la gestion de la fiscalité directe locale ; des taxes et des impôts locaux s'y classifient selon l'approche (ex : CVAE). Une présentation spéciale par la TICPE s'impose attendu qu'elle est l'archétype dans la fiscalité transférée de la taxe partagée indirecte.

La réflexion autour de la TICPE va permettre de voir qu'un impôt national partagé peut se fractionner indéfiniment, dans la situation de ce droit d'accise, pour financer des transferts et des extensions de compétences des collectivités territoriales. Les fractions fiscales transférées dépourvues à quelque chose près de pouvoir fiscal pour les collectivités et ne sont pas toutes localisées. Digne d'intérêt, dans cette présentation spéciale, les aspects écologiques à la taxe qui la

743.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (art. 78).
744.Transfert concret par art. 42 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. État, *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales : Relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon*, 16 juillet 2013, p. 5 à 6 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
745.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 16).
746.Cit. dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes Pratique, 18e édition, 2020, p. 97. Se reporter à cet ouvrage pour aller plus loi sur ces taxes additionnelles.
747.La TASCOM est classée dans les impôts directs (voir ouvrage de plus haut de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale à la p. 48) et la fiscalité transférée (voir Jaune budgétaire du projet de loi de finances pour 2021 à la p. 46).

condamne à disparaître à long terme, ces aspects ralentissent déjà sa dynamique.

La TICPE est un droit d'accise à savoir une taxe indirecte qui frappe des biens de consommation. Contribution nationale ancienne, elle remonte à 1928[748], elle se partage depuis le milieu des années 2000 entre l'État et les collectivités territoriales. Les produits pétroliers taxés sont ceux mis à la consommation en France et qu'usent les acheteurs pour le carburant ou le combustible de chauffage (ex : fioul, gazole, essence). L'assiette de l'imposition est double par la taxation de la consommation des produits pétroliers et par celle d'une composante carbone depuis la loi de finances pour 2014 (n° 2013-1378)[749]. Les produits taxés par la TICPE le sont doublement par le niveau de consommation des produits pétroliers et par leur contenu en dioxyde de carbone. Les taux et les tarifs de la taxe sont fixés par le législateur et marginalement par les régions[750].

Les fractions transférées de TICPE pour financer les compétences confiées aux collectivités territoriales sont en émiettements perpétuels et sont sous un contrôle fort de l'État (législateur)[751]. Les régions et les départements reçoivent des parts de TICPE. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311)[752] transfert une première fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), devenue TICPE en 2011, pour financer le transfert du RMI aux départements[753]. L'article 38 de la loi de finances pour 2008 (n° 2008-1425)[754] va sur le même élan le financement les compétences transférées, lors du second acte de décentralisation, avec la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809) par l'attribution d'une nouvelle fraction de TIPP distincte de celle pour le RMI. L'assiette de ces compensations départementales est non localisée, elle rassemble les *« quantités de carburants vendues sur le territoire national »*[755], les départements n'ont pas de pouvoir fiscal sur ces fractions c'est l'État qui fixe par la loi le tarif. L'attribution de la quote-part affectée à chaque département est déterminée par la loi annuellement en l'ajustant par une prise en considération de l'évolution des charges transférées (ex : évolution du montant du RSA). Les régions sont pourvues d'une première fraction de TIPP par l'article 52 de la loi de finances pour

748.L'ancêtre de la TICPE est la TIPP héritière de la taxe intérieure pétrolière (TIP). Création de la TIP par la loi du 16 mars 1928 portant révision du régime douanier des produits pétroliers et la loi du 30 mars 1928 relative au régime d'importation du pétrole.
749.Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (art. 32).
750.Des éléments clefs sur la TICPE. Avis *supra* de Loïc HERVÉ (p. 53) et GOMEZ F. et GUDEFIN P., *Rapport particulier n°1 - Panorama de la fiscalité environnementale en France,* Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2019, p. 38 à 46.
751.Sur les transferts des fractions de TICPE. Aller dans le rapport d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ de l'Observatoire des finances locales et de la gestion publique locale (biblio. en début de cette section 2) : consulter l'annexe 4 sur les transferts, extensions et créations de compétences (p. 98 à 116).
752.Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.
753.Transfert du RMI aux départements. Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.
754.Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.
755.Cit. dans avis de Loïc HERVÉ (p. 53).

2005 (n° 2004-1484)[756] avec pour complément celui de l'article 40 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719)[757]. Il s'agit là aussi de financer des transferts de compétences par la loi du 13 août 2004 pour les régions. L'assiette est localisée, dites plus exactement régionalisée, elle tient « *en des quantités de carburants vendues aux consommateurs finals sur le territoire de la région* »[758]. Un ajustement annuel est prévu législativement pour le montant de la part transférée. Le tarif normal de cette fraction est établi par loi mais, le législateur a laissé un espace pour les conseils régionaux pour le moduler pendant une courte période. Les régions détiennent un pouvoir fiscal à la marge sur cette fraction. L'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720)[759] donne un pouvoir de modulation du tarif sur cette fraction (à partir de 2007), à la baisse et à la hausse, toutefois il a été gelé par l'article 89 de la loi de finances rectificative pour 2016 (n° 2016-1918)[760] avec une entrée en vigueur en 2017. Une modulation à la hausse instituée par l'article 94 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) sur la part « Grenelle » des régions (depuis 2011) existe encore (regarder aussi l'article 265 A *bis* du code des douanes). Il a été signalé pour l'instant les parts essentiels de TICPE attribués aux collectivités territoriales car, bien évidemment, le fractionnement de cet impôt n'a pas de point d'achèvement.

Le fractionnement de la TICPE se perpétue et augmente par le transfert de nouvelles parts aux collectivités et par des modifications sur les compétences qu'elles exercent. Ceci s'exprime par quelques exemples. La loi de finances rectificative pour 2015 (n° 2015-1786)[761] en son article 2 compense les transferts de compétences de la loi MAPTAM (n° 2014-58)[762] et de la loi NOTRe (n° 2015-991)[763], au moment de l'acte III de la décentralisation, par l'octroi d'une fraction de TICPE (assiette nationalisée et sans pouvoir fiscal). Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (4D)[764] prévoit, en son article 33, le transfert d'une nouvelle fraction de TICPE pour financer les compétences attribuées aux départements[765] (ex : les routes nationales). L'assiette sera nationalisée et le taux fixé par le Parlement. L'extension des compétences sur le RSA en 2009 des

756.Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.
757.Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.
758.Cit. dans avis de Loïc HERVÉ (p. 53).
759.Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.
760.Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.
761.Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.
762.Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite MAPTAM).
763 .Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite NOTRe).
764.Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, février 2021, 58 p. Document consultable en ligne sur le portail de Dalloz. Lien Internet : https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2021/03/pjl_4d_-_articles_0.pdf (consulté le 5 avril 2021).
765.*Ibid.* (p. 30).

départements a obligé à transférer 322 Ms d'euros[766]. Il est impossible de stabiliser ce fractionnement. Les extensions de compétences ou leurs modifications législatives et réglementaires sont compensées par des fractions d'impôts[767].

La taxe nationale qu'est la TICPE se partage entre des échelons de collectivités, les départements et les régions, les fractions partagées avec l'État ont des règles spécifiques donnant un sentiment d'illisibilité mais, elles servent toutes à financer des compétences confiées à des collectivités territoriales. Sans y revenir dessus le pouvoir fiscal local sur la TICPE est résiduel et la localisation de l'assiette n'est pas un impératif. La leçon primordiale est que le contribuable local s'efface pour le contribuable national pour financer la décentralisation, au travers de l'État, dans la situation de la TICPE pour financer les compétences concédées aux collectivités territoriales. Il faut revenir maintenant sur l'aspect écologique de cette taxe en lien avec la dynamique du produit fiscal. La TICPE fait partie de la fiscalité environnementale qui se concentre sur la taxation de l'énergie : Près de 80 %[768] des recettes des taxes environnementales viennent des consommations énergétiques. Il a été vu que la TICPE impose les consommateurs de carburant doublement par l'achat du produit puis par le rajout d'une contribution carbone (assiette carbone). L'objectif de cette taxe est de lutter sur le plan écologique contre la consommation des énergies fossiles et au fil de la transition écologique cette imposition est conduite sur le long terme à disparaître. Le produit fiscal doit se réduire et la dynamique de la taxe s'estomper[769]. L'évolution de la recette fiscale est estimée comme volatile face aux changements quant à la consommation de pétrole[770] (le pic de la consommation est atteint en 2005 avec 271 millions de tonnes équivalent pétrole)[771]. Cet impôt de la fiscalité indirecte partagée permet de visualiser le futur des recettes fiscales « locales » (en y intégrant la fiscalité transférée) : l'accroissement de l'aspect écologique dans les impôts « locaux »[772], la recherche d'impôts aux produits fiscaux dynamiques[773]. A côté des grands impôts directs locaux et de la fiscalité transférée, qui forment l'ensemble des produits fiscaux des collectivités, se situe une zone floue où se placent les recettes fiscales « secondaires » à majorité au faible rendement et symbole de la créativité fiscale française.

766.Sur cette extension des compétences sur le RSA. Consulter rapport *supra* de la Cour des comptes sur l'état de la décentralisation en 2009 (p. 30).
767.*Ibid.* p. 26 à 30. Pour aller plus loin sur la compensation des transferts, créations et extensions de compétences : chapitre 1 du titre 1 de la partie II.
768.Donnée dans rapport particulier de plus haut de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN à la p. 38.
769.*Ibid.* sur l'avenir de cette taxe (p. 39).
770.Sur le caractère volatile de la TICPE. BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 99 à 101.
771.Donnée dans rapport particulier de plus haut de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN à la p. 38.
772.La question fiscale locale et la dimension écologique sont abordées dans le titre 2 de la partie II de la thèse.
773.La question de la dynamique des impôts transférés est développée dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

B – Des recettes fiscales « secondaires » pléthoriques

L'exposé des prélèvements fiscaux « secondaires », dans ce B, sera simplifié en cause la multiplicité des impôts directs et indirects faisant qu'elles seront parfois sommaires. Le choix est de privilégier une présentation d'impôts symboliques (ex : TEOM). Ceci appuiera la démonstration quant au fait que les recettes fiscales « secondaires » peuvent avoir des spécificités sectorielles, une dimension additionnelle ou (et) facultative (1). La définition de recettes fiscales « secondaires »[774] n'est pas unanime, pour les entreprises, le versement transport (VT) qui pèse 4,58 Mds en 2019[775] fait partie de cette catégorie. Ces impôts ont en majorité un produit faible. La diversité fiscale par ces impôts pour financer les compétences exercées par les collectivités rend encore plus illisible la fiscalité locale (2).

1. Des impôts « secondaires » : Symbole de la propension française pour les créations fiscales

La multitude des impositions locales révèle une certaine facilité à créer de nouveaux prélèvements fiscaux. Ces créations fiscales répondent à des besoins couramment spécifiques pour financer la décentralisation. Il faut prioriser donc dans la présentation de cette « multitude » des impôts et taxes révélatrices de cette diversité. Ces impôts ont au moins une des trois dimensions suivantes : impôt sectoriel (a), impôt additionnel (b), impôt facultatif (c).

Les différentes sous-catégories seront présentées dans cet ordre mais, elle a des limites puisque comme il a été dit, des prélèvements fiscaux tels que la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) est additionnelle, facultative et sectorielle. La catégorisation des impôts locaux est un exercice malaisé compte tenu de la porosité des frontières entre les catégories et les sous-catégories de contributions fiscales locales[776]. Bien sûr, il sera défini, ce qui est entendu par impôt additionnel, sectoriel et facultatif. Ces trois notions ressortent de recherches grâce à la prise de connaissances de plusieurs documents sur la fiscalité locale[777].

774.Sur la question de la définition des recettes fiscales secondaires dans le point 2 du B. Le choix fait dans cette thèse a été de regrouper l'ensemble des recettes fiscales pratiquement, hors fiscalité transférée et des « quatre vieilles », dans cette catégorie des impôts secondaires en s'appuyant sur la difficulté de classifier ces impositions et sur la non-existence d'une ligne transparente pour les classer selon leur rendement (ex : des impositions concernent des secteurs distincts comme le tourisme, l'urbanisme et l'environnement).

775.Source de la donnée dans le point 2 du B, cela sera le cas pour tous les produits fiscaux dits dans ce point 1.

776.Ex : Prenons l''IFER. Il est relié aux grands impôts directs locaux dans la classification de Jean-Claude ZARKA (p. 27 et 28 de son ouvrage sur la fiscalité locale, voir biblio. en début de la section 2). Celui-ci dans une étude de l'Inspection générale des finances de 2014 (voir biblio. i*nfra* dans le point 2 de ce B) pour certaines de ses composantes est classé parmi les taxes à faible rendement (ex) : Imposition forfaitaire sur les éoliennes et les hydroliennes (consulter l'annexe II du tome I des p. 1 à 17 dans la partie des annexes).

777.Les documents seront indiqués au fil des développements dans les notes de bas de page.

a) L'impôt sectoriel

Qu'est-ce qu'un impôt sectoriel ? Nous identifions, ici, par sectoriel un impôt créé en raison d'une spécificité territoriale ou (et) intervenant dans un secteur précis.

La taxe sur les remontées mécaniques est instaurable par les communes (art. L. 2333-49 à 53 du CGCT[778]) ou les départements (art. L. 3333-4 à 7 du CGCT). Chacune des deux catégories de collectivités peut avoir sa propre taxe sur les remontées mécaniques. Les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques qui se situent en zone de montagne sont visées par la taxation les recettes brutes provenant de la vente des titres de transport (au final c'est l'usager des remontées mécaniques qui s'acquitte de la taxe)[779]. L'attention sur cette imposition doit se porter sur sa spécificité territoriale, elle ne peut qu'être créée en pratique que dans les territoires montagneux ayant une vocation touristique de collectivités (ex : stations de ski). La taxe d'aménagement (art. R. 331-1 à R. 331-16 du code de l'urbanisme) est issue de la fusion de plusieurs taxes depuis la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658)[780], elle est perçue par les communes ou leurs groupements, les départements et la région Île-de-France. Les opérations de construction, de reconstruction et d'aménagement rentrent dans le champ de la taxe du moment qu'elles sont soumises à un régime d'autorisation d'urbanisme (ex : permis de construire). Les redevables de la taxe sont ceux qui sont à l'origine de l'opération d'urbanisme. L'intérêt de cette taxe se situe, dans ce qui est étudié, dans le fait qu'elle concerne le domaine de l'urbanisme (avec ses acteurs) par voie conséquence elle touche des domaines d'activité comme le secteur économique du bâtiment et celui de l'immobilier[781].

L'impôt sectoriel avec les deux exemples, de ci-dessus, frappe un territoire particulier ou (et) un secteur précis. L'impôt n'est pas général mais s'applique de façon sectorielle. Étudions de manière développée un dernier impôt avec la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE)[782]. L'impôt sectoriel peut également frapper

778.CGCT : Code général des collectivités territoriales.

779.Le montant de la taxe sur les remontées mécaniques est répercuté sur les usagers des équipements des entreprises par la vente des titres de transport : *« Le montant de la taxe est inclus dans le prix du titre de transport et perçu sur l'usager »* (art. L. 2333-49 et art. L. 3333-4 du CGCT).

780.Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 (art. 28).

781.Les opérations d'urbanisme concernent les entreprises en tant que commanditaire ou réalisatrice des travaux. Ex : un promoteur immobilier qui décide d'acquérir des terrains puis de faire construire devra s'acquitter de la taxe d'aménagement car, il aura fait une demande d'autorisation d'urbanisme.

782.Pour la TCBCE : ORSONI G., « Ressources locales : finances régionales, Le particularisme des recettes », Chapitre 4, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7740, août 2014, (section 3, § 1). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/) ; ouvrage de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale à la p. 46 (biblio. début de la section 2) ; sites Internet de service-public.fr (1) et de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DREIAT) d'Île-de-France (2). Lien Internet (1) : https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23258 (consulté le 8 mars 2021)/Lien Internet (2) : http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/reforme-de-la-redevance-bureaux-en-ile-de-france-

particulièrement certains contribuables en plus des deux aspects susmentionnés.

Les origines de la TCBCE remontent aux années 1960, à l'époque avait été institué une redevance sur la création de bureaux ou de locaux industriels, par la loi n°60-790 du 2 août 1960 dite « UHA ». Une loi tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne. Elle tend à vouloir influencer le comportement de certains acteurs dans le développement urbain et non à rechercher des recettes fiscales nouvelles. Le but de cette loi est de restreindre spatialement dans la région parisienne l'extension des locaux industriels et de bureaux, plus directement, de réduire l'étalement urbain de ces locaux professionnels. Le champ d'application de cette redevance va être modifié plusieurs fois : la loi n° 2010-1658 du 29 décembre de finances rectificative pour 2010 l'étend ainsi aux locaux commerciaux et à ceux de stockage[783]. La redevance est ainsi perçue sur les travaux lors de la construction, la reconstruction ou l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage (RCBCE)[784]. Les tarifs de la redevance sont fixés par cette loi de finances rectificative de 2010 et sont réactualisés par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme chaque année. Ces tarifs permettent d'établir le montant de la redevance selon le type de local (commercial, de stockage ou de bureau) et sa zone géographique (découpage de la région en trois circonscriptions). Le tarif forfaitaire par mètre carré donne l'assiette de la redevance. Le montant de la taxe par contribuable s'obtient par la multiplication du nombre de mètres carrés du local par le tarif forfaitaire. Le redevable de la redevance est le propriétaire du bien à la date de l'émission de l'avis en recouvrement *« dans les deux ans qui suivent soit la délivrance du permis de construire, soit le dépôt des déclarations prévues par les articles L. 520-9 et R. 422-3, soit, à défaut, le début des travaux »*[785]. Cette redevance est versée une seule fois, elle ne s'applique qu'une fois à l'occasion de travaux sur un local mais, elle est condamnée dans le temps à disparaître. La redevance s'applique pour des opérations sur lesquelles les demandes d'autorisation d'urbanisme sont antérieures au 1er janvier 2016. La TCBCE s'applique pour les opérations où les demandes sont déposées depuis le 1er janvier 2016. La taxe est créée par l'article 50 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Les dispositions législatives essentielles relatives à cette taxe se situent aux articles L. 520-1 à L. 520-3 du code de l'urbanisme[786]. Les dispositions ont un objectif d'allègement fiscal et de simplification fiscale par rapport à la redevance. Allègement fiscal car, d'une part, les textes législatifs disposent d'un plafonnement du montant de la taxe à 30 % de la part du coût

a5045.html (consulté le 8 mars 2021).
783.Article 31 de la loi.
784.RCBCE : Redevance pour création de bureaux, commerces et entrepôts.
785.Citation issue de la contribution *supra* de Gilbert ORSONI.
786.Voir aussi l'article 231 ter du CGI.

d'acquisition et d'aménagement du terrain. D'autre part, les locaux de bureaux et commerciaux de la nouvelle quatrième circonscription sont exonérés de TCBCE (l'idée est de concentrer le prélèvement fiscal sur l'unité urbaine de Paris). Simplification fiscale, par la décision de faire du propriétaire du local ou le titulaire d'un droit réel sur le bien le redevable de la taxe à la date du fait générateur (ex : délivrance de l'autorisation de construire). Désormais, c'est le propriétaire qui a décidé des opérations qui s'acquittera de la taxe, à défaut le maître d'ouvrage ou si impossibilité au responsable des travaux. La taxe qui n'est qu'une refonte de la redevance, elle reprend des éléments centraux de celle-ci à l'image des règles de calcul et des règles générales sur le champ d'application. La région Île-de-France est l'unique bénéficiaire de TCBCE.

La TCBCE est l'héritière de la RCBCE. Elle montre que dans le maquis des recettes fiscales « secondaires » que des impositions peuvent être contrôlées là aussi entièrement par l'État (ex : la puissance étatique fixe les tarifs). Cependant, et avant tout, ce prélèvement fiscal nous permet de voir un caractère sectoriel. Elle cumule : une spécialisation territoriale, une applicabilité qu'en Île-de-France ; une intervention dans un secteur spécifique celui de l'urbanisme en agissant sur l'aménagement du territoire ; elle frappe des contribuables spécifiques qui sont les propriétaires des locaux de bureaux, commerciaux et de stockage pour des opérations d'aménagement (donc des acteurs du secteur économique)[787]. Les spécificités territoriales des impôts locaux sont des aspects qui figurent dans le débat sur la différenciation territoriale avec la création de nouvelles collectivités locales[788].

b) L'impôt additionnel

Un impôt additionnel est un prélèvement fiscal, pour rester dans une définition simple, qui est supporté par les redevables d'un ou de plusieurs impôts précis. L'impôt additionnel, annexe, s'ajoute à ces impôts « principaux »[789].

La fiscalité locale se compose de nombreuses impositions additionnelles. La taxe GEMAPI[790] est une taxe additionnelle plafonnée et facultative (art. 1530 *bis* du CGI) pour les communes et les EPCI qui possèdent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (art. L. 211-7 du code de l'environnement). Le montant de la taxe par habitant ne doit

787.Les locaux de bureaux, commerciaux et de stockage sont détenus et construits par des entreprises.
788.La différentiation territoriale en matière fiscale pour les collectivités locales est abordée dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II de la thèse.
789.Ex : La taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour prélèvement de 10 % sur le montant perçu dans le département par l'impôt principal (taxe de séjour) ; la TEOM est une taxe additionnelle à la TFPB en se reposant sur les bases de cet impôt foncier.
790.Pour la taxe GEMAPI, consulter, HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inodations », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016, (section 2, § 2, F). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

pas excéder 40 euros (L. 2334-2 du CGCT) et il ne doit pas être supérieur au coût des charges de fonctionnement et d'investissement, montant annuel prévisionnel, de l'exercice de la compétence GEMAPI (art. L. 211-7 du code de l'environnement). La taxe est additionnelle par le fait qu'elle est répartie entre tous les redevables de la TFPB, de la TFPNB, de la TH et de la CFE[791]. L'organe délibérant de la collectivité vote le produit qui est traduit par l'administration fiscale en taux additionnel sur les impositions locales (CFE et TFPB). La notion « additionnelle » et la nature même de l'impôt ne sont pas appréciées identiquement par des acteurs. Le versement transport (VT)[792] est considéré comme impôt direct de production[793]. Les EPCI et les communes, comme pour la Taxe GEMAPI, peuvent instaurer le VT du moment qu'elles sont dans la région Île-de-France ou à l'extérieur de celle-ci dans le périmètre d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Des dispositions spécifiques pour les collectivités de la région Île-de-France sont aux articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du CGCT et des dispositions générales pour toutes les collectivités des articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du CGCT. L'assiette de l'imposition est assise sur les salaires versés par les entreprises d'au moins onze salariés. Le VT pour le Conseil constitutionnel est un impôt et non un prélèvement social[794], une position que ne partage pas le Conseil d'analyse économique. Dans une de ses notes[795], il estime que les employeurs peuvent assimiler le VT à une cotisation sociale additionnelle[796]. Le prélèvement s'adjoignant aux cotisations sociales. La démonstration est utile pour montrer que les points de vue entre les acteurs divergent. En droit le VT est un impôt direct de production non-additionnel et pour les entreprises une forme de cotisation sociale additionnelle. Une vision osée serait de prétendre, par une forme de syllogisme, qu'il s'agirait d'une forme de taxe additionnelle sur les salaires : Reprise de l'idée d'impôt des Sages et d'une additionnalitée aux cotisations sociales sur les salaires[797].

La caractéristique additionnelle de l'impôt pourrait avoir une double facette visible (ex : taxe GEMAPI) et invisible (ex : le VT). La préoccupation présente est de parler en détail de la TEOM. Impôt additionnel incontesté qui à un niveau élevé de recette fiscale élevé (7 Mds d'euros en 2019) rendant son examen incontournable.

791.Voir article 1530 *bis* du CGI.
792.Pour le VT, se référer à, HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Versement transport », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz, n° 7860, novembre 2016,* (section 2, § 2, L). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).
793.Information relative au VT dans l'ouvrage de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale à la p. 33 (biblio. complète en début de section 2).
794.Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991 relative à la loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales (cons. 8).
795.MARTIN P. et TRANNOY A., *Les impôts sur (ou contre) la production*, Les notes du conseil d'analyse économique (CAE), n° 53, juin 2019, 12 p.
796.*Ibid.* p. 2 de la note.
797.Ce débat sur la nature du VT, malgré décision du Conseil constitutionnel, laisse subsister des questions légitimes.

La compétence des ordures ménagères (art. L. 2224-13 à L. 2224-17-1 du CGCT) détenue par le bloc communal se finance soit par un prélèvement financier sur le budget général de la collectivité, soit par l'instauration d'une redevance sur les ordures ménagères (REOM) ou soit par la création de la TEOM. L'hygiène, la salubrité et la sécurité forment expressément l'objectif de la taxe selon le juge du Tribunal des conflits[798]. Il n'est pas nécessaire de s'arrêter sur la REOM, contrairement à la situation précédente avec la RCBCE et la TCBCE car, la TEOM n'a pas de fondements dans la REOM même s'il y a des articulations entre les deux prélèvements financiers. La redevance n'est pas, par ailleurs, un impôt. Elle s'apparente (redevance) à un prix et doit avoir une contrepartie (ex : paiement d'une redevance par l'usager d'un service public pour en couvrir les charges)[799]. La REOM est une redevance pour service rendu. La taxe se différencie de la redevance sur le point qu'elle frappe les usagers potentiels et non seulement les usagers effectifs. La TEOM impose les usagers potentiels du service des ordures ménagères et la REOM ne s'applique qu'auprès des usagers effectifs de ce service (paiement d'une redevance par l'usager lorsqu'il utilise effectivement le service). L'articulation entre la REOM et la TEOM ne doit pas être ignorée sur certains points, la REOM peut entraîner la suppression de la TEOM (art. L. 2333-79 du CGCT). Il s'agit après avoir désigné les modes de financement du service des ordures ménagères et cette distinction entre l'impôt et la redevance de se concentrer sur la TEOM.

La TEOM[800] est créée par la loi du 13 août 1926 dite « Niveaux »[801] (art. 1er), la taxe est de nos jours codifiée aux articles 1520 à 1526 du CGI. Taxe optionnelle, sa création est du ressort de l'entité qui a la compétence sur les ordures ménagères : une commune ou un EPCI. La taxe se dote de sa caractéristique additionnelle parce qu'elle est calculée sur les mêmes bases que la TFPB et qu'elle est due par les contribuables de cette taxe foncière (les propriétaires). La base foncière de la TEOM est égale à la moitié du local assujetti par la TFPB. Des allègements fiscaux dans les recettes fiscales « secondaires » peuvent jouer (ex : exonérations et dégrèvements). Pour la TEOM, il est ainsi prévu parmi les dispositions : que le propriétaire en cas de vacance supérieure à trois mois peut demander la réduction ou la décharge de la taxe (art. 1524 du CGI) ; que l'organe délibérant peut exonérer de la taxe les locaux à usage industriel ou commercial (art. 1521 du CGI). Des exemples qui confirment que des allègements fiscaux parfois à l'initiative des collectivités sont décidés (ceci avait été entraperçu avec la TCBCE). Le montant de la taxe s'obtient par la

798.Tribunal des conflits 28 mai 1979, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération de Cergy-Pontoise*, n° 02120 (req.).

799 Définition de la redevance à la p. 730 de l'ouvrage de finances publiques de Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASALLE (voir biblio. complète en début de cette section).

800.Pour la TEOM, consulter, HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Taxe d'enlèvement des ordures ménagères », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016, (section 2, § 2, A). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

801.Cette loi a été déjà vue dans le § 2 de la section 1 de ce chapitre.

multiplication du taux avec base foncière de la TFPB. Le taux de la TEOM est fixé par l'assemblée délibérante, elle ouvre à un assez volumineux contentieux juridique entre les collectivités et les contribuables. Le taux, en partant du produit de la taxe, ne doit pas être disproportionné au regard du montant des dépenses pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (CE, 31 mars 2014, *Ministre délégué, chargé du budget*, req. n° 368111)[802]. Bien évidemment, le pouvoir de modulation dans les recettes fiscales « secondaires » ne se situe pas que dans la TEOM mais, il est la règle, ce qui est le cas avec la quasi-totalité des impôts qui ont été vus et qui seront vus dans ce 1 (ex : taxe sur les remontées mécaniques, taxe d'aménagement, versement transport, taxe de balayage, taxe de séjour). La taxe additionnelle examinée offre une grande complexification et sophistication. Un aspect de la complexité se place dans la relation étroite entre la commune et l'EPCI. La commune ou l'EPCI qui a compétence sur l'élimination des déchets, la collecte et le traitement, instaure et perçoit la TEOM. Le pouvoir de création de l'impôt suit en l'espèce l'entité publique qui a la compétence sur les déchets. Lorsque la compétence est partagée entre les entités, la commune a la collecte des déchets et l'EPCI à fiscalité propre leur traitement, la commune va instaurer la taxe mais reverser une partie du produit fiscal à l'échelon intercommunal (délibérations concordantes entre les entités). La sophistication s'exprime avec la part incitative. L'assemblée délibérante de la collectivité décide de l'introduction de la part *« assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids et en nombre d'enlèvements »* (art. 1522 *bis* du CGI). Elle fixe les tarifs de la part (art. 1522 *bis* du CGI) qui coexiste avec une part fixe de la TEOM classique (TEOM de base). Cela renforce la dimension écologique de la taxe qui veut influer sur les comportements des contribuables en matière de pollution de l'environnement par les déchets[803].

L'impôt additionnel, pour compléter la définition du début et conclure, est une recette fiscale qui s'ajoute à un ou des impôts en touchant les mêmes bases fiscales et des contribuables identiques. L'exposé de la fiscalité additionnelle, qui vient d'être fait, reste laconique malgré l'argumentation développée. L'aspect additionnel de la fiscalité devra être étudié plus tard dans le financement des EPCI[804] : Il vote des taux additionnels à des taux communaux sur des impôts (ex : TFPB)[805]. Il n'a été que regardé qu'une partie sommaire de cette fiscalité additionnelle car, il en a sur de la fiscalité transférée (ex: taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement), sur d'autres impôts directs locaux (ex : taxe additionnelle à la TFPNB), et sur des impôts indirects locaux (ex : taxe

802 Renvoi pour le contentieux juridique sur la TEOM à la contribution supra de Matthieu HOUSER.
803.Renvoi sur la fiscalité écologique à l'échelon local au chapitre 1 du titre 2 de la partie I et à la partie II de la thèse.
804.Voir en particulier le titre 2 de la partie II de la thèse sur le financement en matière fiscale des EPCI.
805.Ex : Les EPCI à fiscalité propre qui ont fait le choix de la fiscalité additionnelle peuvent voter un taux additionnel à la TFPB, la TFPNB, la TH et de la CFE (évolution pour la TH avec la suppression définitive de la TH en 2023).

additionnelle de séjour départementale). L'attribution du critère additionnel est aussi une question de points de vue (ex : VT). La notion d'impôt additionnel a donc des répercussions étendues.

c) L'impôt facultatif

L'impôt facultatif ou optionnel, dans la fiscalité locale, est un impôt « identifié » (précis) créable par délibération d'une collectivité territoriale et est prévu par le législateur dans la loi. La plupart des recettes fiscales « secondaires » sont introduites par cette technique juridique.

Une part éminente des impôts précédemment regardés est facultative, dans ce 1, que cela soit la taxe GEMAPI, le VT et la TEOM ou encore les taxes sur les remontées mécaniques. De surcroît, la presque globalité de ces impositions optionnelles va au bloc communal (ex : la TEOM, le VT, la taxe GEMAPI). La problématique dans ces impositions porte sur leur faible rendement pour la majorité d'entre elles, hormis certains cas comme avec la TEOM, nous allons le voir avec la taxe sur les friches commerciales et la taxe de balayage. La taxe de séjour qui est impôt indirect, taxe facultative, permet de démontrer qu'il y a un mélange dans les recettes fiscales « secondaires » entre impôts directs et indirects.

La taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt facultatif destiné au bloc communal (art. 1530 du CGI. Les propriétaires qui ont des biens vacants sont incités par cette imposition à les louer ou à les exploiter. La taxe *« est acquittée par le redevable de la taxe foncière »*[806] (TFPB) et l'assiette de celle-ci comprend *« le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties »*[807]. Un taux progressif, s'étalant de la première à la troisième année de la vacance du bien, s'applique à cette assiette. Cette taxe est inexistante dans la pratique avec un produit fiscal autour de 400 000 euros, elle a cours en 2018 dans 235 communes et 31 EPCI[808]. Des députés de la majorité présidentielle (LREM) ont songé lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2019[809] de l'abroger, notamment avec l'amendement des députés Laurent SAINT-MARTIN et Daniel LABARONNE, dans le cadre du mouvement de suppression de recettes fiscales « secondaires » de la fiscalité française. La taxe de balayage[810] est là aussi, cela était annoncé plus tôt, une contribution optionnelle attribuée aux communes (art. L. 2333-97 du CGCT). La commune sur délibération du conseil municipal peut instituer cette taxe qui affecte les propriétaires riverains des voies publiques.

806.Article 1530 du CGI.
807.*Ibid.*
808.Se reporter à la p. 2 de l'amendement de ci-dessous pour le nombre de communes et d'EPCI possédant une TFC (information issue de la DGFiP). .
809.SAINT-MARTIN L. et LABARONNE D., Amendement n° I-2031 relatif au projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), quinzième législature, Assemblée nationale, 11 octobre 2018, 2 p.
810.Sur la taxe de balayage. Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, Réf. : S2018-3303, 3 décembre 2018, p. 4.

La base de la taxe repose sur les surfaces des voies (dans la largeur) sur lesquelles s'applique un ou des tarifs qui sont déterminés par le conseil municipal. Le produit de la taxe annuelle ne peut excéder *« les dépenses occasionnées par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif de la commune »*[811]. Cette volonté de limiter le produit de la taxe est visible sur d'autres taxes comme la TEOM et la taxe GEMAPI. L'intérêt de l'étude de cette imposition à l'instar de la TFC est dans sa non-utilisation et dans la faiblesse de son produit fiscal. Cinq communes en 2018 possédaient une taxe de balayage et le produit de l'imposition était estimé à 113 Ms d'euros en 2017. La Cour des comptes recommande son remplacement, donc sa suppression, par une augmentation des taxes foncières ou sa transformation en redevance pour service rendu. La taxe de séjour où nous allons nous arrêter longuement a un produit fiscal plus substantiel.

La taxe de séjour[812] qui génère 545 Ms d'euros en 2019 s'institue par une délibération du conseil municipal ou d'un conseil communautaire. Seules les communes ou les EPCI peuvent créer cet impôt indirect facultatif. Ce prélèvement fiscal remonte à la loi du 13 avril 1910[813] est à des racines dans les taxes sur les cures (*Kurtax*) de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie ; les dispositions sur la taxe de séjour sont codifiées aujourd'hui des articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du CGCT. Les communes ont la possibilité de la créer doivent se situer dans des territoires à vocation touristique (ex : commune de littoral ou de montagne). Les EPCI ont aussi ce pouvoir par l'article L. 5211-21 du CGCT que renforce la loi « Notre » du 7 août 2015 (n° 2015-991)[814]. Un « droit de priorité » est accordé par la loi pour les communes dans la création de la taxe de séjour vis-à-vis des EPCI, le reversement de surcroît du produit de cette taxe des communes vers l'EPCI ne peut se faire que lorsque ce dernier détient la compétence sur la promotion du tourisme. Le département à l'opportunité d'introduire une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour des communes et des EPCI (art. L. 3333-1 du CGCT). Le périmètre géographique de la taxe additionnelle est bien entendu le territoire départemental. Deux régimes d'impositions existent : L'EPCI ou la commune qui instaurent l'imposition doivent choisir entre une taxe de séjour au réel ou au forfait pour chaque nature d'hébergement. Le régime de taxation, par exemple, peut-être celui du régime au forfait pour les meublés de tourisme au contraire des campings où le choix du régime serait celui du régime réel.

811.*Ibid.* pour la citation.
812.FIALAIRE J., « Compétences des collectivités territoriales : développement touristique, Taxe de séjour », Chapitre 7, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 4345, juillet 2020, (section 6, § 1, B). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).
813.Loi du 13 avril 1910 concernant la création de stations hydrominérales et climatiques et l'établissement de taxes spéciales dans lesdites stations pour favoriser le développement de l'industrie hydrominérale.
814.Un EPCI, sous certaines conditions, peut instituer une taxe de séjour intercommunal lorsqu'il dispose de la compétence en matière de promotion du tourisme et avec l'accord des communes membres qui ont déjà une taxe de séjour (voir les art. 64 à 66 sur la loi NOTRe et la compétence tourisme).

La taxe de séjour réel impose directement les personnes hébergées non domiciliées sur le territoire de la collectivité (résidents occasionnels) tandis que dans le régime forfaitaire l'impôt pèse sur l'hébergeur (ex : capacité d'accueil de l'hébergement touristique). L'organe délibérant de la collectivité a d'autres compétences fiscales sur cette taxe. Il établit les tarifs, entre un tarif minimal et un maximal délimité par la loi, selon la nature de l'hébergement et sa catégorie, et décide de la période de perception de la taxe qui soit s'étale sur toute l'année ou durant la période touristique du territoire de la collectivité (ex : saison estivale pour une commune du littoral). Il a la liberté encadrée de pouvoir décider de certains allègements fiscaux. Ainsi, il peut décider de la fixation du taux d'abattement entre 10 % et 50 %, en matière de taxe forfaitaire de séjour, sur les tarifs en fonction des nuitées selon la période d'ouverture des logements (taux unique pour tous les logements). Les catégories de logements imposables sont étendues et diversifiées (ex) : palaces, hôtels de tourisme, campings, chambres d'hôtes, ports de plaisance. Une autre spécificité de cette taxe est dans le recouvrement de celle-ci par les hébergeurs sur leurs clients, seulement dans le régime forfaitaire avec une répercussion indirecte sur les clients (prix de l'hébergeur). La mise en exergue de cette taxe montre que les compétences fiscales des collectivités peuvent être élevées inversement à la situation de plus de haut de la TCBCE. Cette observation est un aspect capital des taxes facultatives, ceci était perceptible aussi, par exemple, sur la taxe de balayage, la TFC ou encore la TEOM[815]. La taxe de séjour, pareillement à la TEOM, illustre la complexité des relations fiscales entre les EPCI et les communes ainsi que de l'utilité (de la nécessité) de certaines des taxes « secondaires »[816] grâce à leur rendement (ex : la taxe séjour concerne le tourisme qui est la source de richesse de l'économie de certains territoires)[817].

Pour conclure, et pour rappel, ces recettes fiscales « secondaires » ont l'un ou plusieurs des aspects présentés : impôt sectoriel, impôt additionnel, impôt facultatif. Nous pouvons reprendre la taxe GEMAPI, en développant ou en rappelant des points précis, pour justifier du cumul de ces aspects. Cette imposition est sectorielle pour des raisons territoriales et sur la thématique abordée, elle s'applique dans le domaine de l'aménagement du territoire et sur des périmètres géographiques concernés par le risque d'inondation (art. L. 211-7 du code de l'environnement). La contribution fiscale est impôt additionnel à la TFPB (art. 1530 *bis* du CGI). Il s'agit d'un impôt facultatif qui peut être créé ou pas par les communes et les EPCI grâce à une décision en ce sens de l'assemblée délibérante (art. 1530 *bis* du CGI). La TCBCE est l'inverse de la taxe GEMAPI car elle ne touche

815.Autres exemples : la taxe GEMAPI, les taxes communale et départementale sur les remontées mécaniques, le versement transport.

816.Certains impôts « secondaires » ont une utilité par leur produit fiscal élevé comme avec la TEOM.

817.La commune de La Grande-Motte (territoire touristique à station balnéaire) a une politique de diminution de la taxe de séjour et estime celle-ci à 914 000 euros en 2019. Se référer à Commune de La Grande Motte, *Rapport d'orientation budgétaire 2019*, février 2019, p. 8.

que l'aspect sectoriel (elle tient au domaine de l'urbanisme et au territoire de la région parisienne). Force de constater aussi que ces recettes fiscales « secondaires » sont présentes pour le bloc communal, les départements et les régions (ex : TEOM pour les EPCI et les communes, TCBCE pour la région Île-de-France, la taxe additionnelle de séjour pour les départements). Il s'agit, au coup par coup, par ces recettes fiscales « secondaires » attribuées par le législateur aux collectivités locales de financer les besoins qui apparaissent au fil de la décentralisation.

2. Des recettes fiscales pour l'essentiel négligeables dans le financement de la décentralisation

Les recettes fiscales « secondaires » des collectivités doivent financer des dépenses déterminées de ces entités, c'est ce que laisse entrevoir la législation sur une part de ces impôts et taxes. D'où l'expression d'un financement au « coup par coup » de la décentralisation, plus subtilement, de créations et de modification d'impositions devant répondre à des besoins précis et des dépenses identifiées des collectivités territoriales et de leurs groupements. La définition choisie des recettes fiscales « secondaires », dans cette thèse, a été de regrouper des prélèvements fiscaux qui n'entrent pas dans la catégorie des grands impôts directs locaux (les « quatre vieilles ») et dans la fiscalité transférée. Cette décision est confortée par la difficulté d'une classification ordonnée[818] de ces impositions et par l'impossibilité d'une définition unanime des taxes à faible rendement[819]. Le niveau du produit fiscal d'une imposition semble être le caractère déterminant pour décider d'une classification ou non de celle-ci dans les recettes fiscales « secondaires ».

Les impôts « secondaires » doivent couvrir souvent des dépenses précises ; l'impôt peut être contraint dans son allocation dans le budget, selon les compétences de la collectivité et dans l'évolution de son rendement. L'affectation du produit fiscal de chaque imposition se fait dans une ou les deux sections du budget d'une collectivité, section de fonctionnement ou (et) section d'investissement. Il y a d'autres aspects capitaux, l'impôt est habituellement relié à l'exercice d'une compétence décentralisée et la loi parfois peut limiter l'évolution à la hausse du produit fiscal en rapport avec le coût de la compétence pour la collectivité.

Illustrons ceci par le VT et la taxe GEMAPI. Le VT est une ressource devant financer la section d'investissement et la section de fonctionnement d'une collectivité ou d'un établissement public (art. L. 2333-68 du CGCT). Le VT est affecté au financement des compétences sur les transports. Il doit

818.Dans l'ouvrage *supra* de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale, par exemple, les recettes fiscales locales secondaires (p. 32 à 37) sont distinguées clairement de la fiscalité transférée (p. 40 à 43), alors que dans l'ouvrage de Michel BOUVIER cette distinction n'est pas faite réellement dans l'ouvrage *supra* de Michel BOUVIER sur les finances locales (p. 86 à 103 dans le II sur les autres impôts et taxes locales).

819.Consulter WAHL T., DE SAINT-MARTIN J.-P., DUBEE P.-M., TOUBLANC J.-M., BALLOTAUD M.-A., *Les Taxes à faible rendement,* n° 2013-M-095-02, février 2014, Inspection générale des finances, p. 2 à 9 du tome I (dans la partie rapport).

subvenir à des dépenses précises, parmi celles-ci, les dépenses sur les transports publics urbains et non urbains dans le territoire qui est du ressort de l'autorité organisatrice de la mobilité, et dans ceux qui concourent à la desserte du territoire par contrat (art. L. 2333-68 du CGCT). Le produit de la taxe GEMAPI doit couvrir les charges des sections d'investissement et de fonctionnement du budget de la collectivité (art. 1530 *bis* du CGI) concernée du bloc communal (commune ou EPCI à fiscalité propre). L'allocation de la recette se réalise impérativement sur des charges relevant de la compétence sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (art. 1530 *bis* du CGI). Le coût de la compétence, le montant prévisionnel annuel des charges issues de l'exercice de la compétence, limite le produit voté de la taxe. Le produit voté de la taxe a l'obligation de ne pas dépasser le coût annuel de la compétence dans le budget local (art. 1530 *bis* du CGI). Ces liens précités dans le VT ou (et) la taxe GEMAPI se découvrent dans d'autres impôts « secondaires » : entre produit de la taxe et coût de la compétence ; financement de dépenses précises par ces impôts ; affectation de la recette fiscale à une partie identifiée du budget d'une collectivité.

La relation entre coût de la compétence et le produit de l'imposition a été déjà relevé pour la TEOM, vu plus haut dans le point 1, alimentant le contentieux juridique administratif. Selon l'objet de l'impôt et l'usage du produit une seule section, et non pas les deux, peut être visée, la TEOM est affectée à la section de fonctionnement[820] et la TCBCE à la section d'investissement[821]. Des dépenses précises à couvrir sont établies dans la législation, pour argumenter, la recette de la taxe de séjour doit servir au financement des charges destinées à favoriser la fréquentation touristique (art. L. 2333-27 du CGCT)[822].

Nous pourrions multiplier ces exemples d'impositions « secondaires » finançant des dépenses locales précises. Ce qui convient de retenir est que l'impôt secondaire se conçoit souvent pour répondre à des besoins spécifiques pour financer la décentralisation (ex) : la taxe de séjour pour la compétence sur le tourisme ; la TEOM pour la compétence sur le traitement et l'élimination des ordures ménagères ; le VT pour la compétence sur les transports. L'utilisation des recettes fiscales « secondaires » au coup par coup contribue à complexifier la fiscalité locale[823]. Elle contribue à rendre illisible cette fiscalité avec des rendements inégaux avec des données quelquefois peu

820.Art. 1520 du CGI.

821.Taxe sur la création de bureaux en Île-de-France (TCB-IDF) correspond à la TCBCE. Se reporter à PECRESSE V., *Projet de budget pour 2020*, rapport n° CR 2019-075, Région Ile-de-France (Conseil régional), décembre 2019, p. 24.

822.Autre exemple : Le produit de la taxe sur les remontées mécaniques doit être affectée à certaines dépenses comme celles sur *« des interventions favorisant le développement agricole et forestier en montagne »* et *« au financement d'actions de prévention des accidents en montagne conduites par des organismes compétents en la matière, et notamment par les sociétés de secours en montagne »* (art. L. 2333-53 du CGCT).

823.La complexité de la fiscalité locale est liée aussi à d'autres aspects comme la fiscalité transférée et les allègements fiscaux de l'État pesant sur les impôts locaux (consulter la section 1 de ce chapitre dans le § 2 sur la non-décomplexification des impôts locaux dans le temps).

accessibles et déterminables pour des impositions[824]. En reprenant les prélèvements fiscaux du point 1 du B le produit est : pour la TFC à environ 400 000 euros[825]; pour les taxes cumulées départementale et communale sur les remontées des engins mécaniques à 54 Ms d'euros[826]; pour la taxe de la TCBCE à 110 Ms d'euros[827]; pour la taxe de balayage à 113 Ms d'euros[828]; pour la taxe GEMAPI à 190 Ms d'euros[829]; pour la taxe de séjour à 545 Ms d'euros[830]; pour la taxe d'aménagement à 1,78 Md d'euros ; pour le VT à 4,56 Mds d'euros ; pour la TEOM à 7 Mds d'euros. La majorité des recettes fiscales « secondaires » ont un rendement marginal pour l'Inspection générale des finances (IGF) dans une étude de 2014[831] mais, il n'existe pas une définition commune des recettes fiscales « secondaires » ou à faible rendement. Le VT peut se classer dans les recettes fiscales « secondaires » tout comme des parts de l'IFER selon la vision d'acteurs de la fiscalité locale. Un niveau de rendement départageant les recettes fiscales essentielles de celles marginales n'est pas commun selon cette étude de l'IGF. Ceci explique en partie l'acception extensive des recettes fiscales « secondaires » dans ce chapitre de la thèse, il permet une distinction avec les principaux impôts de la fiscalité directe et les ressources de la fiscalité transférée. L'autre part de cette acception extensive se lie à la difficulté de pouvoir proposer une classification unique, elles sont multiples, sans porosité entre les catégories d'impôts et de fiscalités (ex : IFER)[832].

Le rapport de l'IGF de 2014[833] sur les taxes à faible rendement évoque la difficulté d'avoir une définition commune de cette notion. Pour les administrations, une taxe à faible rendement à un produit fiscal qui se situe entre 10 Ms d'euros et 100 Ms d'euros mais, pour les entreprises des impositions ayant un rendement de plusieurs milliards tel que le VT ont un faible rendement. La taxe à faible rendement pour l'IGF et la Cour des comptes[834] est celle au montant inférieur ou égal à

824.Sur la difficulté d'obtenir certaines informations fiscales. Aller dans l'étude *supra* de l'Inspection générale des finances de la p. 5 à 7 du tome I (dans la partie rapport).
825.Donnée dans DE MONTCHALIN A. et SAINT-MARTIN L., Amendement n° I-CF1160 relatif au projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), quinzième législature, Assemblée nationale, 5 octobre 2018, p. 4.
826.Donnée pour la taxe communale et la taxe départementale sur les remontées mécaniques. Dans le rapport de plus haut de l'Inspection générale des finances aux p. 6 et 7 de l'annexe II du tome I (voir les annexes de l'étude).
827.Donnée à la p. 24 du rapport *supra* de la région Île-de-France (produit fiscal de 2019).
828.Donnée à la p. 4 du référé *supra* de la Cour des comptes (produit fiscal de 2017).
829.Donnée à la p. 136 du rapport d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ en 2020 de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales avec le produit fiscal de 2019 (biblio. complète en début de la section 2 de ce chapitre).
830.Donnée qui comprend la taxe de séjour à laquelle s'ajoute la taxe additionnelle départementale. Aller dans l'annexe en fin de thèse qui est consacrée aux principales recettes fiscales locales pour 2019 (la source est la même pour le produit fiscal : de la taxe d'aménagement, du VT, de la TEOM).
831.Voir étude de plus haut de l'Inspection générale des finances de 2014 (recensement des « petites » taxes dans le tome I en particulier à l'annexe II de la partie consacrée aux annexes de la p. 1 à 17).
832.Des composantes de l'IFER sont considérées comme des taxes à faible rendement dans l'étude de l'inspection générale des finances (voir annexe II de ci-haut du tome I), l'IFER est rattaché dans d'autres classifications aux principaux impôts directs (voir ouvrage de Jean-Claude ZARKA sur la fiscalité locale de la p. 24 à 29).
833.Voir pour la biblio. *supra* pour ce rapport de l'Inspection générale des finances de 2014. Les éléments de cette étude qui vont être développés se situent dans le tome I dans la partie rapport (p. 2 à 42).
834.Consulter les p. 1 et 2 du référé de plus haut de la Cour des comptes. Une taxe au produit inférieur à 150 Ms d'euros est pour cette institution également une taxe à faible rendement.

150 Ms d'euros. La notion pour l'IGF devrait intégrer d'autres aspects comme les coûts de gestion et les différences d'assiettes. L'IGF relève un non-suivi de ces taxes, il n'existe aucune base de données *« centralisée et exhaustive »*[835], à l'époque, rassemblant des informations sur toutes les recettes fiscales françaises. Ce vide informationnel est indiqué par l'impossibilité de connaître les coûts de gestion de taxes étudiées. La question des coûts de gestion reste un sujet brûlant[836]. L'IGF finalement étudie 192 taxes de la fiscalité française, elle ne porte pas que sur la fiscalité locale, ne dépassant pas les 150 Ms d'euros selon quatre critères : *« rendement, atteinte des objectifs de politique publique, effets économiques induits et complexité »*[837]. A titre de comparaison sur les 192 taxes examinées à l'époque, 41 reviennent aux collectivités territoriales, 47 à l'État et 67 à des opérateurs. L'accroissement du nombre de taxes à faible rendement se compose de facteurs distingués clairement par l'IGF. L'atypisme français dans la multiplication des taxes à faible rendement s'explique par des facteurs anciens et nouveaux pour l'étude où les impôts locaux ont une place. La fiscalité locale fait partie des facteurs nouveaux, pour exemple, au même titre que les taxes comportementales. La fiscalité locale est désignée par l'étude, par la création et la réactivation de petites taxes notamment optionnelles (facultatives). La croissance du nombre de taxes venant à la fois de choix politiques locaux et nationaux (ex : décision locale de réactiver la taxe de balayage ou décision nationale de créer la TFC)[838]. Ces petites impositions pour l'IGF sont complexes. La dernière catégorie de désignée, les taxes comportementales, montre que les impôts locaux peuvent entrer dans d'autres catégories explicitées par l'IGF : La TFC sert à éviter les vacances des locaux commerciaux et professionnels donc d'agir sur le comportement des propriétaires des biens pour les inciter à les louer ou les exploiter. Les facteurs anciens touchent aussi en partie à des impôts locaux, il s'agit des prélèvements fiscaux liés à des spécificités territoriales (ex : TCBCE)[839] et ceux s'attachant à remplir un même objectif de politique publique en imposant sur une même assiette (ex : IFER)[840].

835.Cit. dans rapport de l'Inspection générale des finances à la p. 5 dans le tome I partie rapport.

836.Politique de réduction des taxes à faible rendement depuis le quinquennat d'Emmanuel MACRON (ce sujet est abordé dans le § 2 de la section 1 de ce chapitre) ; problématique du transfert des recettes sur les frais de gestion de la fiscalité locale de l'administration fiscale aux collectivités territoriales (regarder dans le § 2 de la section présente, ce sujet qui est abordé le sera de nouveau dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie I) .

837.Cit. dans rapport de l'Inspection générale des finances à la p. 10 (tome I partie rapport).

838.Réactivation de la taxe de balayage, pour exemple, une cinquième commune a mise en place cette imposition facultative, il s'agit d'un choix local (voir référé de la Cour des comptes à la p. 4) ; création de la TFC à l'initiative du législateur, par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (art. 126), il s'agit donc d'un choix national de la créer : Elle est une taxe facultative pour aider à la redynamisation des centres-villes.

839.La TCBCE ne s'applique que dans la région parisienne (Île-de-France).

840.Ex : *« A titre d'exemple, le code général des impôts consacre huit articles pour autant de taxes spéciales d'équipement différentes, principalement sur des critères territoriaux, ou neuf articles pour les impositions forfaitaires (IFER sur les pylônes, les éoliennes terrestres et hydroliennes, sur le matériel roulant ferroviaire, sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Ile-de-France…) auxquelles il convient de rajouter la taxe sur les éoliennes maritimes. »* Cit. dans l'étude de l'Inspection générale des finances de 2014 (p. 14 du tome I dans la partie rapport).

Les inconvénients semblent supérieurs aux avantages pour les taxes à faible rendement pour l'IGF. Elles participent à l'illisibilité et à la complexité de la fiscalité locale, cette analyse peut s'étendre à toutes les recettes fiscales désignées comme « secondaires »[841] dans cette thèse par le panel de diversité non ordonnancée de ces ressources. L'inconvénient majeur porte sur le coût de gestion des plus petites taxes *« est en, proportion, de facto supérieur à celui des taxes à plus fort rendement »*[842]. Les coûts de gestion sont plus élevés pour une taxe à faible rendement que pour une imposition classique. Le sujet de la pertinence de ces taxes est posé par l'IGF, elle préconise d'en fusionner et d'en supprimer. Depuis cette étude, l'État a enclenché sous le quinquennat d'Emmanuel MACRON un vaste mouvement de réduction du nombre des taxes à faible rendement[843]. Que cela soit des recettes fiscales « secondaires », réellement à faible rendement (définition de l'IGF) et de la fiscalité transférée, ces impôts et taxes font que la fiscalité locale est illisible et complexe[844]. La dispersion des dispositions législatives et l'intervention d'administrations fiscales sont aussi un fragment de cette complexité. Les « quatre vieilles » échappent partiellement à cette complexité (ex : les allègements fiscaux de l'État sur ces impôts directs les complexifient).

En conclusion de ce chapitre, ce que nous pouvons dire, est que la fiscalité locale autonome n'aura été jamais véritablement réelle par l'étude historique. Elle démontre également la continuité de problématiques au travers du temps autour du mythe de l'impôt local : A l'image de la quête de l'imposition locale autonome et dynamique et de la non-décomplexification du système fiscal local. Les recettes fiscales des collectivités et de leurs groupements sont sous la dépendance de l'État, ce qui ne simplifie pas les choses pour une fiscalité locale de plus en plus diversifiée en dehors des « quatre vieilles ». Les recettes fiscales « secondaires » et la fiscalité transférée expliquent l'isibillité et la complexité. Cependant, cette dépendance à l'État est accrue, ce qui a été dit de façon parcellaire dans ce chapitre, par son encadrement du pouvoir fiscal local, par son usage courant des allègements fiscaux, et par son engagement direct dans la gestion de l'impôt. Le chapitre suivant va s'attaquer à tous ces éléments originels encourageant le déclin de l'impôt local « classique ».

841.Il faut penser aux impôts ayant un rendement élevé comme la TEOM et le VT.
842.Cit. dans l'étude de l'Inspection générale des finances de 2014 dans le tome I partie rapport (p. 6).
843.Renvoi sur la réduction des taxes à faible rendement : § 2 de la section 1 de ce chapitre.
844.Il existe d'autres éléments comme les allègements fiscaux pratiqués sur les « quatre vieilles » et la faiblesse du pouvoir fiscal local (peu de marges de manœuvre fiscales pour les collectivités). Tous ces éléments font que la fiscalité locale est complexe et illisible (l'instabilité principalement législative n'arrange pas les choses).

Chapitre 2 : Une modification des impôts locaux sous le contrôle de l'État

L'article 72 de la Constitution garantit une libre administration des collectivités territoriales (troisième alinéa de l'art.) : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* » Un principe constitutionnel de la libre administration qui ne va pas jusqu'à une autonomie fiscale locale, au contraire, les compétences fiscales sont limitées et partagées avec l'État. L'article 34 de notre Constitution relative aux compétences du législateur et surtout l'article 72-2 portant sur l'autonomie financière des collectivités territoriales font que le pouvoir fiscal est restreint et non protégé constitutionnellement[845]. La subordination du faible pouvoir fiscal local et plus largement des impôts locaux aux décisions du législateur débouche sur un déclin de la fiscalité locale « classique »[846]. La modification des impôts locaux est sous le contrôle de l'État et fonde la disparition de l'impôt local.

Deux mouvements originels encouragent la disparition de l'impôt local : les compétences fiscales limitées des collectivités, les allègements fiscaux décidés par l'État. Le pouvoir fiscal des élus locaux se réduit à un pouvoir réglementaire sur quelques impôts. La prédominance du législateur, de l'État, qui agit dans l'aménagement et le fonctionnement de la fiscalité locale permet même d'affirmer que les collectivités sont dépourvues totalement d'autonomie fiscale[847]. Les impositions locales se dévitalisent par des allègements fiscaux, des dégrèvements législatifs et des exonérations, ce poids excessif des allègements *« entame leurs marges de liberté et fragilise leurs ressources »*[848]. A chaque loi de finances, par ces deux mouvements, la corde se resserre autour des « libertés fiscales » des collectivités d'autres « libertés » sont clairement enlevées, pour ces compétences fiscales déléguées par le législateur[849]. Il en résulte aussi des pertes financières pour les collectivités territoriales et peut engendrer un manque de responsabilité des élus locaux par l'effacement de l'autonomie fiscale et la disparition complète des impôts.

Le pouvoir fiscal local est une somme de compétences fiscales diverses mais réduites en pratique.

845.Sur la non protection constitutionnelle et organique de l'autonomie fiscale locale. Renvoi au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.

846.Rappel : Des impôts propres aux collectivités locales sur lesquels elles disposent d'un pouvoir fiscal.

847.Consulter CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21. Renvoi aussi au chapitre 2 du titre 2 de la partie I (un des thèmes abordés est la prédominance du législateur sur les compétences fiscales grâce aux dispositions constitutionnelles et organiques).

848.Cit. dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 29.

849.Consulter BAUDU A., La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 999 à 1005. Renvoi aussi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II (un des thèmes abordés est la réforme fiscale sans autonomie fiscale locale).

Les compétences fiscales se réduisent en réalité à une opportunité pour les collectivités locales, mais très circonscrite par le législateur, de décider des taux d'une partie des recettes fiscales locales. Le juge administratif et les chambres régionales des comptes contribuent avec d'autres acteurs à ce bornage. L'usage du pouvoir fiscal local par les collectivités peut parfois à cause d'une mauvaise utilisation de celui-ci générer une fronde fiscale des contribuables poussant l'État à intervenir. Un cas illustre est celui de la communauté d'agglomération de Montpellier en 2011-2012.

Les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération, composent les subventions fiscales, les premiers sont porteurs d'avantages et les secondes d'inconvénients. Ces mécanismes servant à financer des allègements fiscaux sur la fiscalité locale font partie des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Les coûts des subventions sont limitables et certaines dérivent vers de véritables dotations. Des subventions fiscales furent intégrées à la dotation globale de fonctionnement. La croissance des allègements fiscaux et des subventions fiscales démantèle l'impôt local comme permet de le voir le cas de la taxe professionnelle. La politique financière et fiscale de l'État qui a différents mobiles motive son intervention dans la fiscalité locale.

Section 1. Un pouvoir fiscal local dépendant du législateur national : des compétences fiscales réduites pour les collectivités territoriales

Section 2. Des allègements fiscaux récurrents de l'État affectant le système fiscal local

Section 1. Un pouvoir fiscal local dépendant du législateur national : des compétences fiscales réduites pour les collectivités territoriales

Le pouvoir fiscal local se compose de diverses compétences fiscales qui sont déléguées parcimonieusement par l'État, en majorité de nos jours, au profit des communes et de leurs groupements à fiscalité propre. Le pouvoir de modifier les taux d'impôts locaux est la compétence la plus connue. Il convient mieux de parler compétences fiscales plutôt que de pouvoir fiscal tant les moyens de contrôle sur ces compétences sont forts (§ 1).

Des « excès » dans l'exercice par les élus locaux de ces compétences fiscales marquent les relations entre différents acteurs fiscaux. La progression des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a des explications alors que des décisions, quelquefois, imprudentes les obligent à demander à l'État de corriger leurs « mauvaises » dispositions fiscales ; en l'espèce, la fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE) par les collectivités du bloc communal (§ 2).

§ 1. Un pouvoir fiscal local en pratique faible

Les compétences fiscales des collectivités territoriales sont diverses mais encadrées. Elles ont des piliers : le pouvoir de moduler le taux ou le tarif de contributions fiscales précises, la participation à la détermination du champ de l'imposition, un pouvoir borné de créer des taxes prévues dans la législation. S'il y a une réelle variété des compétences fiscales, elles ne sont dévolues qu'en majorité qu'au bloc communal, l'usage de celles-ci a des limites strictes que définit l'État par le législateur.

Le vote des taux des grands impôts directs locaux démontre ce fort encadrement par le législateur (B), d'autres acteurs interviennent (C), parmi eux, le juge administratif et les chambres régionales des comptes (CRC). Les actions conjuguées de ces acteurs contrôlent et observent les politiques fiscales locales. Une imposition extrême des collectivités territoriales sur les contribuables est ainsi réduite.

A – Des compétences fiscales diverses mais contraintes

L'attribut le plus important et le plus visible des compétences fiscales des collectivités est celui d'avoir la capacité de fixer les taux d'imposition sur une part des impôts locaux. Une faculté qui est réservée au fur et à mesure des réformes fiscales au bloc communal (1). Il convient de présenter ensuite toutes les attributions déléguées parcimonieusement par le législateur aux collectivités : pouvoir partiel de créer l'impôt, fixation des taux ou de tarifs de certaines impositions, intervention

dans la définition du champ d'application de l'impôt (2).

1. Les spécificités du pouvoir fiscal en France

Ce qui est nommé, par commodité pouvoir fiscal local rassemble des compétences fiscales diverses mais, elles sont en réalités réduites. Elles comprennent, des libertés « très » encadrées, celles de pouvoir créer des impôts, d'accorder des allègements fiscaux ou de l'alourdir en définissant « qui » (contribuable) et « quoi » (assiette) est soumis à l'imposition, enfin, et surtout de la faculté de fixer le taux de la taxation.

La spécificité du pouvoir fiscal local en France est liée à l'importance accordée à la faculté de moduler le taux ou le tarif de certains impôts par les entités locales. Ce que relève le Comité pour la réforme des collectivités locales en 2009, ainsi, pendant longtemps, *« Une des particularités de la fiscalité locale française tient à ce que chaque collectivité locale vote le taux de chacune de ces impositions directes locales, dans des limites fixées par le législateur. »*[850] Aujourd'hui, l'essentiel des compétences fiscales locales (pouvoir fiscal local) est entre les mains des collectivités du bloc communal comprenant les communes et leurs groupements à fiscalité propre[851]. Les principales impositions directes locales sont rattachées au bloc communal exclusivement que cela soit la TFPB, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et la CFE. Ce pouvoir fiscal local se retrouve de plus en plus limité. A la fois par la suppression d'impôts directs locaux (ex : taxe professionnelle), au travers d'allègements fiscaux puis de disparition définitive de l'imposition, et par la progression de la fiscalité transférée et d'impositions dépourvues de la possibilité de fixer les taux. La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale est centrale, les articles 1 à 3 (titre Ier de la loi) autorisent les collectivités locales à fixer le taux des « quatre vieilles) : TFPB, TFPNB, TH[852], TP[853]. L'idée étant de renforcer la responsabilisation des élus locaux *d*evant le contribuable-électeur[854].

Le Sénat représente les collectivités territoriales, il émerge parmi ses membres des positions sceptiques sur les libertés fiscales accordées et protectrices vis-à-vis de celles-ci. Sur le long terme en étudiant les propos d'une partie des sénateurs, il apparaît pour ceux-ci que l'État ne fait pas assez dans la concession d'un pouvoir fiscal local et protège insuffisamment les compétences fiscales des

850.Cit. dans BALLADUR E., *Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » – Rapport au Président de la République,* La Documentation française, 5 mars 2009, p. 23.
851.Ces groupements sont des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.
852.TH : Taxe d'habitation.
853.TP : Taxe professionnelle (à laquelle succède depuis 2010 la contribution économique territoriale).
854.Sur la responsabilisation des élus locaux et la loi du 10 janvier 1980 (n° 80-10). Dans ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, p. 68 à 69.

collectivités. L'État serait trop « pusillanime » et « duperait » les collectivités sur la question la décentralisation fiscale en laissant place à une recentralisation fiscale « redoutée ». En 1978, lors de l'examen du projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale, pour le sénateur Louis PERREIN l'accord du pouvoir fiscal local envisagé (puis réalisé) est étriqué ressemblant à un marché de dupes : *« En effet, après avoir affirmé le principe d e. la liberté des taux, le projet verrouille solidement l'évolution du taux de la taxe professionnelle. Mieux, il limite la marge de manœuvre des collectivités locales en subordonnant la variation du taux à la moyenne pondérée de la variation des taux des trois autres taxes. »*[855] En 2017, le sénateur Loïc HERVÉ fait part de ses craintes quant aux conséquences d'une suppression de la TH sur le pouvoir fiscal local : *« La réforme de la taxe d'habitation fait planer de lourdes incertitudes sur les communes et intercommunalités : si le mécanisme du dégrèvement préserve leurs ressources et leur pouvoir de taux, le Gouvernement envisage expressément de supprimer ou de limiter ce pouvoir de taux à l'avenir.* »[856] Les trois facultés, « libertés » fiscales des collectivités, exprimaient en début de ce point 1 méritent désormais une présentation détaillée.

2. Les attributs détaillés du pouvoir fiscal des collectivités territoriales

Les compétences fiscales des collectivités territoriales se catégorisent en trois grandes facultés encadrées par le pouvoir législatif national[857] selon Xavier CABANNES[858] : le vote du taux d'imposition, l'instauration d'un nouvel impôt, la modification du champ de l'imposition (il s'intègre, ici, les allègements fiscaux que peuvent consentir les élus locaux). Les compétences fiscales détenues par les collectivités sont d'essence réglementaire ; elles usent de leur pouvoir réglementaire pour prendre des dispositions fiscales par des délibérations lors des assemblées locales (ex : conseils municipaux).

La fixation du taux ou du tarif peut être concédée à une collectivité territoriale par le législateur (articles 34 et 72-2 de la Constitution). La loi peut enlever, modifier et accorder cette faculté : *« La loi peut les autoriser à en fixer (...) le taux dans les limites qu'elle détermine »* (alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution). Le taux ou le tarif selon la nature de l'imposition est fixé par le vote de l'assemblée délibérante locale qui a reçu une part ou la totalité d'une imposition. Cela concerne parfois la fiscalité dite transférée et fortement les impôts locaux « classiques » de la fiscalité locale

855.Sénat, Compte rendu intégral (18e séance). Première session ordinaire 1978-1979 : Séance du Mercredi 8 novembre 1978, *JORF* du 9 novembre 1978 (débats parlementaires), p. 3088.
856.Sénat, Compte rendu intégral. Session ordinaire 2017-2018 : Séance du mercredi 29 novembre 2017, *JORF* du 30 novembre 2017, p. 6791.
857.Chapitre 2 du titre 2 de la partie I pour le pouvoir fiscal local et les dispositions constitutionnelles et organiques.
858.CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21.

(TFPB, TFPNB et CFE). Ce pouvoir de modulation est encadré par le législateur au travers de mécanismes complexes. La capacité de moduler le taux au sein d'une fourchette, le respect des taux plafonds et des règles de liaison entre les taux d'impositions locaux montrent que le législateur encadre cette principale compétence fiscale locale.

Une assemblée délibérante locale, dans les limites prescrites par le législateur, peut créer des impôts locaux. Ces impôts facultatifs à instaurer sont prévus par la législation et le conseil local d'une collectivité décide ou pas de les mettre en place. Les collectivités du bloc communal sont autorisées, par exemple, à pouvoir instaurer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (art. 1520 du CGI[859]) et une taxe de séjour (art. L. 2333-26 du CGCT[860])[861]. Ces compétences sur les impôts facultatifs sont quelquefois développées sur la taxe de séjour. L'assemblée délibérante de la commune ou de l'EPCI a le choix entre une taxe séjour au réel et une taxe de séjour au forfait à chaque nature d'hébergement à titre onéreux proposée dans la commune. Quelle que soit l'option fiscale choisie, les élus locaux doivent fixer un tarif en fonction de la nature et de la catégorie de l'hébergement et décider d'une période de perception. De plus, l'assemblée délibérante par le choix entre ces deux régimes fiscaux se prononce sur le mode de recouvrement de cet impôt, en cas de taxe de séjour forfaitaire, la collectivité recouvre directement l'impôt sur les hébergeurs et indirectement pour la taxe au réel (le collecteur est alors l'hébergeur sur ses clients). Xavier CABANNES tient à juste titre ce pouvoir de création des impôts facultatifs comme non réel[862], pour ce juriste, ces impôts ne donnent pas de pouvoir de création fiscale aux collectivités car, il s'agit de recourir ou non à un impôt prévu dans la législation dans toutes ses caractéristiques (détermination par la législation en amont des régimes fiscaux).

Les collectivités ont la faculté de modifier dans les limites de la législation le champ d'application de leurs impôts. Il faut se référer là aussi à l'article 72-2 de la Constitution dans son alinéa 2 : *« La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette (...) dans les limites qu'elle détermine. »* Il est possible lorsque cela est prévu explicitement dans la législation de diminuer les bases pour une assemblée délibérante par des abattements et des exonérations. La TH ouvrait droit à des abattements facultatifs applicables par des délibérations des conseils locaux (communes et EPCI à fiscalité propre). L'abattement général facultatif permettait de réduire de 1 à 15 % de la valeur locative moyenne de la base de la taxe (art. 1411 du CGI abrogé en 2023). Les articles 1449 à 1466 F du CGI prévoient les abattements et les exonérations relatives à la CFE. Il est inscrit, ainsi, à l'article 1464 A du CGI que les collectivités du bloc communal peuvent exonérer les entreprises de spectacle

859.CGI : Code général des impôts.
860.CGCT : Code général des collectivités territoriales.
861.Renvoi à la section 2 du chapitre précédent (§ 2) sur une présentation de la TEOM et de la taxe de séjour.
862.Article *supra* de Xavier CABANNES.

de cette taxe, dans l'article 1464 D, cette exonération vaut pour les médecins, auxiliaires de vie et vétérinaires des territoires ruraux. Plus largement, les allègements fiscaux peuvent permettre virtuellement de poursuivre l'imposition du contribuable, mais c'est l'État qui pour partie va le remplacer dans l'acquittement de l'impôt (ex : l'État a pris en charge près de 50 % du dégrèvement qui va être détaillé ci-dessous). En demeurant sur la CFE, l'article 11 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020[863] prévoit, dans le cadre des réponses fiscales à la crise économique liée à la Covid-19, un dégrèvement des deux tiers de la cotisation de la CFE pour les entreprises répondants à des critères précis[864]. Le dégrèvement est créé par le législateur, les communes et les EPCI à fiscalité propre, quant à eux, sont ensuite libres de les instituer ou pas pour leurs contribuables que pour l'imposition de 2020 avec des délibérations devant être pris au plus tard le 31 juillet 2020. Il en retourne pour ce dégrèvement dont les différents aspects sont établis par le législateur que le conseil local n'a que le pouvoir de l'appliquer ou pas par délibération qu'à une part de ses contribuables. La communauté d'agglomération de Nîmes Métropole a opté pour la mise en place de ce dégrèvement, par délibération du 16 juillet 2020, *« au profit des entreprises de taille petite ou moyenne des secteurs relevant du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'événementiel. »*[865]

Ces trois grandes facultés présentées ne cachent pas le fait par le détail de cet exposé qu'elles sont très délimitées à la fois par l'étude théorique et l'étude pratique. Le pouvoir fiscal local a pour substitut plus approprié le terme de compétences fiscales ; tant les compétences des collectivités sont bornées par la Constitution avec ses textes d'application organiques et par les textes législatifs ordinaires. L'enjeu est désormais primordialement pour les collectivités du bloc communal, les compétences fiscales ne concernant qu'essentiellement les communes et les EPCI à fiscalité propre, de conserver des compétences fiscales touchant en particulier les impôts à éléments fonciers. Pour montrer de façon plus précise ce fort encadrement du pouvoir fiscal, il est nécessaire d'observer les règles jouant dans la fixation des taux.

B – Le strict encadrement du vote par les collectivités territoriales des taux des impôts locaux

Les taux d'impositions décidés par les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre sont soumis à un encadrement du législateur. Les principales contributions fiscales directes

863.Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

864.Critères précis. Art. 11 (II) de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (ex) : *« Relever d'une entreprise qui a réalisé, au cours de la période de référence prévue à l'article 1467 A du code général des impôts, un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 150 millions d'euros, éventuellement corrigé pour correspondre à une année pleine. »*

865.Nîmes Métropole, FIN N° 2020 - 04 – 081 (délibération), Conseil communautaire - Registre des délibérations, Séance du 16 juillet 2020, 3 p.

locales doivent respecter des mécanismes de liaison des taux et des taux plafonds selon des règles codifiées. Une étude de la Banque Postale en 2019[866] mettait en avant le fait une perte de pouvoir fiscal sur les taux des impositions des collectivités. Le poids des recettes fiscales avec pouvoir sur les taux pour les collectivités dans toutes les recettes fiscales locales était de 90 % en 1986 contre 65 % en 2018[867]. Pourtant, les collectivités ont une influence non négligeable dans l'évolution des taux qu'elle maîtrise en observant le cas de la TFPB.

Les articles 1636 B sexies et 1636 B septies du CGI encadrent l'évolution des taux. A partir de 2023, après la disparition de la TH, ces articles doivent désormais contrôler l'évolution des taux des taxes foncières (TFPB, TFPNB), de ceux de la CFE et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Ce contrôle préexistait déjà à cette date de 2023 mais, les articles sont modifiés en tenant compte des réformes de la fiscalité locale. Il faut présenter d'une manière courte et générale ces règles avec les versions qui seront en vigueur en 2023. L'article 1636 B sexies s'occupe des règles de liaison entre les taux. Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent *« soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente »* (I de l'art. 1636 B sexies) ou « *soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes »* (I de l'art. 1636 B sexies). Le conseil municipal ou les instances délibérantes de l'EPCI ont le choix entre une variation proportionnée ou une variation différenciée pour faire évoluer les taux des taxes mentionnées plus haut. En cas de variation différenciée, pour ne citer qu'une conséquence, le taux de la TFPNB *« ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties »* (I de l'art. 1636 B sexies). L'article 1636 B septies impose de ne pas dépasser des taux plafonds. Un cas pour préciser cet article, le taux des taxes foncières et celui de la THRS d'une commune *« ne peuvent excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé »* (I de l'art. 1636 B septies).

L'innovation la plus prégnante avec la fin de la TH, actée par la réforme de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 2020[868] dans les règles de liaison des taux, est de faire la TFPB l'impôt pivot en lieu et place de la TH. L'évolution depuis 2020 des taux de la TFPNB et de la CFE est liée à ceux de la TFPB, cette règle s'applique à partir de 2023 à la THRS. Les taux de la CFE et de la THRS ne peuvent pas augmenter plus que celui de la TFPB *« ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces deux*

866.La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, 64 p.
867.*Ibid.* (données à la p. 10 du rapport de ci-dessus).
868.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 16).

taxes pour l'année d'imposition » (I de l'art. 1636 B sexies version de 2023). S'il y a baisse du taux de la TFPB ou du taux moyen des taxes foncières pondéré (voir phrase précédente pour ce taux moyen), les taux de la CFE et de la THRS doivent diminuer au moins dans les mêmes proportions. La TFPNB a un taux, comme il a été vu dans le paragraphe de ci-dessus, qui augmente et baisse en fonction de la TFPB. Auparavant, lorsque la TH endossait le rôle pivot, la TFPNB et la CFE dans l'évolution de leurs taux devaient s'ajuster sur celui de cette taxe mais, la TFPB quant à elle se modulait indépendamment.

Une note d'information de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)[869] instruit les préfets de région et de département sur les conséquences de la loi de finances pour 2020 en matière de fiscalité locale. Le document montre qu'il y a des spécificités selon les collectivités dans l'application notamment, des règles de liaison de taux[870] : *« Ainsi, pour les communes et les EPCI à fiscalité additionnelle, le taux de CFE ne peut pas augmenter plus que le taux de TFPB ou, s'il est moins élevé, que le TMP des deux taxes foncières. À l'inverse, le taux de CFE ne pourra pas diminuer moins que le taux de TFPB ou, si la baisse est plus importante, que l'évolution du TMP des deux taxes foncières. En outre, la TFPNB ne pourra désormais augmenter plus ou diminuer moins que la TFPB. »*[871] En dénommant les EPCI à fiscalité additionnelle clairement dans la citation reproduite, ces EPCI sont distingués de ceux à fiscalité professionnelle unique (FPU) au sein des groupements à fiscalité propre dans la mise en œuvre des règles de liens entre les taux. L'une des raisons de cette différenciation de traitement à signaler concerne des compétences fiscales distinctes. Les EPCI à fiscalité additionnelle n'ont pas la capacité de déterminer le taux de la CFE qui est réservée normalement aux communes contrairement aux EPCI à FPU (le pouvoir de voter le taux appartient aux EPCI et non pas aux communes)[872]. La note explique aussi les dérogations qui sont maintenues et supprimées par la loi de finances pour 2020 par rapport à ces règles de lien entre les taux[873].

Les mécanismes d'encadrement des taux de la fiscalité directe locale, en y ajoutant, le déclin perceptible du pouvoir de fixer les taux par la suppression des impôts locaux, font que les « libertés fiscales » pour les collectivités du bloc communal sont très limitées. La délimitation du pouvoir de fixer impact d'autres recettes fiscales que sur les grands impôts de la fiscalité directe locale. Lorsque

869.Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Note d'information relative aux informations fiscales utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour 2020*, 28 février 2020, 46 p.
870.*Ibid.* sur les règles de liaison et de plafonnement des taux de la p. 18 à 21.
871.*Ibid.* (cit. p. 19 à 20).
872.Modèle à FPU et modèle à fiscalité additionnelle (avant la réforme de la fiscalité locale de 2020). Territoires Conseils (Caisse des dépôts et consignations), *Coopération intercommunale partie 2 : Les différents régimes fiscaux des groupements de communes*, mars 2017, p. 5.
873.Renvoi à la note de la DGCL de la p. 18 à 21.

l'État laisse aux collectivités le droit de moduler le taux ou le tarif des impôts transférés, il peut contrôler considérablement cette faculté. Les droits de mutation à titre onéreux transférés aux départements ont un taux d'imposition qui est modulable dans une fourchette comprise entre 1,20 % et 4,50 % (art. 1594 D du CGI). En l'absence de taux spécifique décidé par un conseil départemental, il est établi par le législateur à 3,80 %. La taxe de séjour, impôt indirect local, voit son tarif qui est fixé pour chaque nuitée selon les catégories d'hébergements par l'entité du bloc communal compétente. Le tarif que déterminent les élus locaux varie entre un tarif plancher et un tarif plafond établis par le législateur, ils varient entre 0,20 euros et 4 euros (art. L. 2333-30 du CGCT pour consulter le barème). La fixation des taux est en conclusion très contrôlée par le législateur, ce qui fait que sur les impôts lisibles pour les contribuables et où les collectivités ont la capacité de moduler les taux, les critiques s'accroissent sur la gestion de certains d'entre eux par des élus locaux[874]. Les juridictions administratives et les chambres régionales des comptes, font partie des acteurs, concourant au contrôle du pouvoir fiscal local comprenant le vote des taux par les collectivités.

C – Un contrôle étendu par l'action du juge administratif et par les chambres régionales des comptes

Les juridictions administratives interviennent avec les CRC sur le sujet de la modification des taux par les collectivités territoriales. Le juge administratif se penche sur divers litiges fiscaux, une part relève de la validité des taux fixés et sur des règles permettant à l'État de substituer aux collectivités pour décider de ceux-ci (1). Les CRC opèrent un contrôle budgétaire sur les collectivités dont l'une des facettes est l'étude de celles-ci au travers de rapports d'observations (2).

1. Le contrôle par le juge administratif

Les délibérations fiscales des conseils locaux subissent le contrôle de légalité. Il s'agit d'un examen *a posteriori* de certains actes des collectivités territoriales par les préfets représentant l'État dans les départements et les régions. Les services préfectoraux vérifient que l'acte examiné est conforme aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur (avec l'aide de la DGFiP[875])[876]. En parallèle, au niveau financier les documents[877] relatifs aux budgets adoptés par les collectivités sont soumis à un contrôle budgétaire qui associe les services préfectoraux aux CRC. Cependant, il

874. Le § 2 abordera les explications quant à la progression des taux de la TFPB décidés par les élus locaux et la décision irraisonnée de collectivités du bloc communal de fixer des bases minimums élevées à la CFE. Des choix des élus locaux qui augmentent l'effort fiscal des contribuables.
875.DGFiP : Direction générale des Finances publiques.
876.Sur les fonctions de la DGFiP. Renvoi à la section 1 du chapitre 1 du titre 2 de la partie I.
877.Documents contrôlés, pour exemple, du budget primitif et du compte administratif.

convient de s'arrêter sur des éléments non-abordés dans les développements susmentionnés : des aspects du contentieux fiscal, le contrôle de gestion des CRC. Il faut montrer, ici, que l'encadrement des prérogatives fiscales locales à des prolongements au niveau du juge administratif et des CRC.

La justice administrative parmi les affaires de contentieux fiscaux sur lesquelles elle se prononce doit travailler sur la validité des taux des impositions fixés. Les contentieux touchant à la disproportion du produit de la TEOM et ceux dans l'éventualité de défaillance de taux pris lors de l'élaboration du budget primitif local vont être étudiés. Le plus souvent, les contentieux fiscaux sont à l'initiative des contribuables qui cherchent un allègement d'un prélèvement fiscal (ex : une diminution du taux d'imposition)[878].

La disproportion du produit de la TEOM est contestée par des contribuables. Le juge administratif considère que le produit de cette taxe ne doit pas être disproportionné par rapport au montant des *« dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales »*[879]. Le taux de la taxe qui fixe le montant de celle-ci est concerné lors de ces contentieux vu que le juge examine la validité de la délibération établissant le taux de la TEOM[880]. Il étudie par voie contentieuse la légalité de l'acte faisant que le contentieux oppose le contribuable à la collectivité locale (une délibération du conseil local, EPCI à fiscalité propre ou commune, modulant le taux de la TEOM). Une décision récente du Conseil d'État de 2019[881] confirme un mouvement pouvant, selon les situations soumises en l'espèce aux juges, protéger les taux fixés par les conseils locaux et rejetant les demandes des contribuables : *« Il en résulte que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui s'élève à 8 042 253 euros, excède au maximum de 6,2 % le montant des charges qu'elle a pour objet de couvrir. Il suit de là que le taux de cette taxe ne peut être regardé comme manifestement disproportionné. »*[882]

L'article 1639 A du CGI impose (dans son I) : *« Sous réserve des dispositions de l'article 1639 A bis, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit. »* Il exprime le fait que les collectivités doivent transmettre leurs décisions prises au plan fiscal à l'administration dans des temps précis. Cependant, les décisions prises par les collectivités ne sont pas définitives. Il est prévu dans le III de l'article de

878.Ex : Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 30 mars 2009, n° 301219, *Rec. Leb.*
879.Cit. au troisième cons. de la décision du Conseil d'État, 8ème / 3ème SSR, 31 mars 2014, n° 368111, *Rec. Leb*.
880.
881.Consulter la décision du Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 20 septembre 2019, n° 419661, *Rec. Leb.* Se reporter sur le même sujet de la disproportion du produit de la TEOM et de la fixation du taux de l'impôt : Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 25 juin 2018, n° 414056, *Rec. Leb ;* Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 24 octobre 2018, n° 413895, *Rec. Leb.*
882.Cit. au cinquième cons. de la décision *supra* du Conseil d'État du 20 septembre 2019.

ci-dessus qu'à défaut des décisions pour l'année en cours sur les impositions directes locales d'appliquer les décisions de l'année précédente pour les recouvrir. Les délibérations fiscales ne possédant plus de fondement légal peuvent être remplacées, sur la requête de l'administration, par des dispositions de l'année précédente (demande au juge de l'impôt qui est ici administratif). Une disposition législative qui rejoint la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon du 5 avril 1993[883]. Le Conseil d'État dans son arrêt du 26 juin 1996[884] apporte des précisions : *« A défaut les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente", autorisent l'administration, au cas où la délibération d'un conseil municipal ne peut plus servir de fondement légal à l'imposition mise en recouvrement, à demander, à tout moment de la procédure, au juge de l'impôt que soit substitué, dans la limite du taux appliqué à cette imposition, le taux retenu par le conseil municipal lors du vote du budget de l'année précédente »*[885]. L'administration peut éventuellement agir, suite à cette présentation, sur le vote des taux au regard des défaillances des élus locaux. La décision du Conseil d'État du 30 mars 2009[886] autorise à recourir aux taux de N-2, si les taux de l'année N-1 ne sont pas applicables (la délibération de l'année N-1 entache d'illégalité celle de l'année N). Une ouverture jurisprudentielle sur laquelle semble revenir cette juridiction par sa décision du 1er juillet 2019[887]. Le taux voté uniquement lors de l'année précédente s'applique quand la délibération de l'année en cours qui fixe le taux d'un impôt local est annulée (suite à l'annulation de délibérations des taux de la TEOM sur différentes années). Le juge administratif n'est point dépourvu en matière de contrôle des taux à partir de ces quelques éléments présentés tout comme l'administration. Arrêtons-nous maintenant sur le contrôle de gestion des CRC.

2. Le contrôle par les chambres régionales des comptes (CRC)

Les CRC ont des leviers d'action sur les finances locales, elles concourent au contrôle budgétaire (avec le préfet) et sont à l'initiative du contrôle de gestion. Le contrôle budgétaire, qui est *a posteriori*, vérifie que sont respectées les règles assurant l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets locaux[888]. L'intérêt est de s'arrêter sur le contrôle de gestion, qu'exercent pleinement les CRC, un examen approfondi et objectif de la gestion d'une collectivité est devenu un enjeu du débat public. L'usage du pouvoir fiscal et l'emploi des recettes fiscales sont analysés dans les rapports d'observations.

883.Cour administrative d'appel de Lyon, Plénière, du 5 avril 1993, n° 90LY00266, *Rec. Leb.*
884.Conseil d'Etat, 9 / 8 SSR, du 26 juin 1996, n° 148711, *Rec. Leb*. (premier cons. de la décision).
885.*Ibid.* (premier cons. de la décision du Conseil d'État).
886.Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 30 mars 2009, n° 301219, *Rec. Leb.*
887.Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 1er juillet 2019, n° 427067, *Rec. Leb.*
888.Sur le contrôle budgétaire. Quelques éléments dans Direction générale des collectivités locales (DGCL) et Direction générale des Finances publiques (DGFiP), *Le guide du Maire*, 2020, p. 421 à 423.

L'article 87 de la loi du 2 mars 1982[889] institue ce contrôle de gestion. Le contrôle de gestion est défini par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières[890] : *« L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »* Les rapports d'observations des CRC sur les exécutifs locaux portent sur la conformité des opérations avec les réglementations et sur l'efficacité de la gestion locale, ils émettent des recommandations[891]. La procédure est marquée par la collégialité et le contradictoire. Pour ne citer que quelques éléments de cette procédure. Une décision doit être prise collégialement, en délibéré, par les magistrats lors d'une séance de la CRC (chambre, section …) sur les observations ou pas qui doivent figurer dans le rapport d'observations provisoires. Le contradictoire se traduit par l'audition de personnes le souhaitant et par le recueil de la réponse de l'exécutif local suite à la transmission du rapport d'observations provisoires. Le rapport d'observations définitives est porté à la connaissance de l'exécutif local, celui-ci, doit le rendre public lors de sa prochaine réunion de l'assemblée délibérante de la collectivité. La CRC communique aussi par elle même ses rapports d'observations notamment, par les sites Internet des juridictions financières. Dans le contenu d'un rapport, l'analyse financière de la collectivité par une CRC recensent les marges de manœuvre par l'établissement d'un état des lieux : *« A partir d'indications pluriannuelles, les analyses des chambres visent à fournir à l'assemblée un constat sur la présence, ou l'absence, de marges de manoeuvre fiscales, sur le niveau de l'endettement et les capacités d'épargne. »*[892]

Le rapport d'observations définitives de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropoles en 2020[893] permet d'aller plus dans les détails dans l'étude des points fiscaux. Le rapport examine la gestion de la communauté d'agglomération sur la période de 2014 à 2018 (l'année 2019 est celle du contrôle). Les sujets fiscaux sont examinés dans différentes parties de l'étude de la CRC. Le budget principal de l'exercice 2018 est analysé avec des comparaisons sur les exercices précédents[894]. Des développements se font sur la section de fonctionnement et donc sur les recettes fiscales. Les bases d'imposition et la politique fiscale sont examinées : *« la fiscalité foncière entreprises (+ 9,9 %), liée au développement du tissu local »*[895] ; *« les taux de fiscalité sont stables, soit sur l'ensemble de la*

889.Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
890.D'autres articles du code des juridictions financières ont des dispositions sur ce contrôle (ex : le L. 211-3).
891.Sur le contrôle de gestion des CRC. Consulter PIOLÉ G., *Les chambres régionales des comptes*, Paris, LGDJ, Dexia, Collection Politiques locales, 2e édition, 2007, p. 65 à 79.
892.Cit. dans rapport *supra* à la p. 77.
893.Chambre régionale des comptes d'Occitanie, *Rapport d'observations définitives et ses réponses : communauté d'agglomération de Nîmes Métropole. Exercices 2014 et suivants*, 22 septembre 2020, 115 p.
894.Consulter l'analyse financière rétrospective dans ce rapport de la CRC d'Occitanie (p. 50 à 60).
895.Cit. qui vont suivre dans le rapport *supra* de la p. 52 à 53.

période » ; *« les recettes de fonctionnement sont relativement peu dépendantes des recettes fiscales ».* L'étude explore des aspects fiscaux divers tels que la fiscalité transférée, le coefficient d'intégration fiscale et l'existence d'un observatoire fiscal. En général, les rapports d'observations des CRC sont au coeur du débat public car, ils donnent une analyse de la gestion d'une collectivité dont se saisissent les citoyens et les oppositions politiques pour critiquer l'exécutif en place. L'article L. 241-11 prohibe la publication du rapport d'observations quand est renouvelé par des élections l'assemblée délibérante. Or, il demeure un enjeu électoral même sans publication de celui-ci. Lors du contrôle de gestion de Nîmes Métropole en 2019, l'approche faite par la presse évoquée cette influence dans le débat public pour les élections municipales de 2020 : *« Tout l'enjeu, au-delà des recommandations attendues, sévères ou pas, concerne le timing de diffusion du rapport définitif : avant ou après les Municipales ? Une piste non négligeable pour les oppositions (...). D'ordinaire, la chambre régionale des comptes évite soigneusement tout télescopage électoral. Mais rien ne l'empêche de rendre publiques ses conclusions d'ici la fin de l'année.»*[896]

Le pouvoir fiscal local est très contrôlé dans son utilisation et en pratique faible. L'établissement du taux n'est pas le seul sujet controverse, la détermination des bases par les collectivités peut créer des résistances des contribuables et démontrer un défaut de responsabilité des élus locaux. Les choix fiscaux ont des fondements explicatifs ou irraisonnés. La hausse des taux de la TFPB par les collectivités a des explications, ce qui ne transparaît pas dans la fixation des bases minimums de la CFE en 2011 pour une part d'entre elles.

§ 2. Un usage expliqué et critiqué du pouvoir fiscal local

La TFPB connaît une augmentation des taux qui s'explique par les éclaircissements suivants : les transferts de compétences aux collectivités, les choix des décideurs locaux au plan fiscal, les conséquences de la fusion des collectivités. Des éléments qui renseignent donc sur la progression du montant de la cotisation pour le contribuable ; une croissance du coût de cet impôt pour le contribuable qui relève avant tout de l'étoffement (élévation) des bases (A).

L'alourdissement d'impôts locaux n'est pas tout le temps explicable et, occasionnellement, les choix des décideurs locaux peuvent être contestés rudement par les contribuables. L'exemple de la crise à l'automne 2012 quant à la détermination des bases minimums de CFE par des assemblées délibérantes des entités du bloc communal l'illustre. Elle impose alors à l'État d'agir pour corriger les « erreurs » des élus locaux. Montpellier Agglomération, aujourd'hui Montpellier Méditerranée Métropole, a été au centre des controverses (B).

896.Cit. dans SAMARI A., Nîmes métropole : la Chambre régionale des comptes s'intéresse à la gestion Lachaud, *in Objectif Gard*, 29 août 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

A – Une croissance expliquée des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

La TFPB est actuellement un impôt du bloc communal, il a été jusqu'en 2020 partagé avec les départements[897]. La spécialisation fiscale devant faciliter l'identification par le contribuable de la collectivité décisionnaire décidant du taux et étant la bénéficiaire du produit fiscal. Les contribuables connaissent cet impôt puisque, la gestion de celui-ci par les collectivités est surveillée par l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)[898]. Les taux selon l'étude de la Banque Postale, déjà vue, sont pour un tiers dans la hausse de la taxe entre 1986 et 2018 : *« la décomposition de la part de la hausse qui incombe aux bases et celle liée aux taux est respectivement de deux-tiers, un tiers. »*[899] Le taux moyen global annuel de progression sur cette période se situe à 1,9 %[900] (pour l'augmentation des taux). Ceci permet d'alléguer l'idée sur le long terme, qu'une collectivité qui détient un pouvoir fiscal en use de préférence pour augmenter ses taux d'impositions ou au moins les maintenir.

L'augmentation de la pression fiscale sur la TFPB a plusieurs explications. La première explication est la montée en charge des compétences. Quand les départements disposaient d'une part de la TFPB, la progression des taux était corrélée à l'accroissement des compétences transférées et créées par l'État pour cet échelon de collectivités. A partir de 2003, Acte II la décentralisation, par exemple, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) puis le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu revenu de solidarité active (RSA) favorisent une hausse des taux[901]. L'État serait indirectement responsable de cette évolution par l'attribution du financement de politiques publiques onéreuses aux départements. Le coût de ces politiques amène l'État à accepter une recentralisation du RSA pour une partie des conseils départementaux[902]. Une seconde explication tient à la situation locale et le choix des élus locaux : *« Ils sont le résultat d'arbitrages entre le niveau des bases, le niveau des services publics sur le territoire et leur mode de financement (fiscalité, ressources externes ou tarification). »*[903] Troisième explication, et dernière, la pression fiscale accrue se rattache à une stratégie de fusions. La progression du taux intercommunal de taxe foncière au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence est liée à une fusion avec

897.La TFPB par le passé a été partagée à la fois entre le bloc communal, les départements et les régions.
898.Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), Observatoire nationale des taxes foncières : 14ème édition : période 2009-2014-2019 & premières données pour 2020, 20 octobre 2020, 33 p.
899.Cit. dans rapport supra de la Banque Postale (p. 14). Biblio. complète du rapport dans le § 1 au A dans le point 2.
900.*Ibid.* (p. 15 pour la donnée).
901.Renvoi pour la première explication à la p. 16 de l'étude de la Banque Postale.
902.ROGER P., « Recentraliser le RSA est un vrai débat pour les départements », *in Le Monde*, 17 juin 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
903.Cit. à la p. 23 du rapport de la Banque Postale.

d'anciennes intercommunalités[904]. L'UNPI, elle a pour objet de défendre les propriétaires, dans son étude met en exergue sous l'aspect de comparaisons critiques des collectivités aux taux très élevés par rapport à celles qui pratiquent des taux bas. Les comparaisons se font aussi par rapport à une moyenne nationale. Le taux d'imposition sur la TFPB, en 2019, de la ville de Nîmes est considéré comme important à 53,40 % contre 30,55 % pour la ville d'Annecy ; la moyenne nationale de ce taux pour les grandes villes se situant à 43,05 %[905].

Le vote des taux pour les collectivités, lorsqu'il existe, est particulièrement très encadré par le législateur. L'usage de ce pouvoir avec le cas de la TFPB montre pour plusieurs raisons une tendance à l'augmentation sur un temps long. La hausse de l'impôt n'étant pas généralement appréciée du contribuable elle subit des critiques de sa part comme le montre l'étude de l'UNPI désignant les collectivités ayant des taux élevés de TFPB. Une critique des décisions fiscales des collectivités de la part des contribuables qui est ouvertement perceptible avec la « fronde » de 2012 touchant à la fixation des bases minimums.

B – Une critique du pouvoir fiscal local par la détermination des bases d'imposition

La fixation des bases minimums de CFE dans les communes et EPCI à fiscalité propre provoque une « fronde » fiscale à l'automne 2012 de la part de « petits » contribuables (des « petites » entreprises). La crise met en évidence les relations entre plusieurs acteurs : les collectivités, les contribuables, l'État. Ce dernier protagoniste « corrige » les mauvais choix de collectivités dans cette fixation. La crise qui a un impact national (1) débute dans la communauté d'agglomération de Montpellier (2).

1. Le pouvoir fiscal local et la fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE)

Les collectivités n'ont pas qu'un pouvoir sur les taux, elles ont la faculté encadrée par la loi de déterminer la base de certains impôts, c'est-à-dire, de modifier le champ d'application d'un prélèvement fiscal[906]. Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent fixer les bases minimums de la CFE. La fixation de ces bases a été l'occasion d'une crise en 2012 et d'une contestation du pouvoir fiscal local par les contribuables.

La CFE pour rappel est une part de la contribution économique territoriale (CET) qui s'est

904.Consulter la p. 29 du document de l'UNPI.
905.Données à la p. 24 du document de l'UNPI.
906.Les collectivités territoriales peuvent modifier l'assiette d'un impôt donc modifier le champ d'application de l'impôt d'agir sur les bases (renvoi au A de ce § 1).

substituée à la TP. La base de la CFE qui impose les entreprises se constitue d'une assiette foncière localisée. Elle est composée des biens passibles de la TFPB et de la TFPNB dont le redevable a disposé pour son activité professionnelle au cours de la période de référence. Cette taxe est perçue par le bloc communal. Une cotisation minimale doit être acquittée par des entreprises tributaires de la CFE.

Tous les redevables de la CFE sont assujettis à une cotisation minimale qui se rattache au principal établissement (art. 1647 D du CGI). L'idée est de pouvoir imposer plus vigoureusement les redevables ayant un faible chiffre d'affaires. Les bases minimums sont établies selon la situation par des délibérations du conseil municipal ou du conseil communautaire[907]. Les collectivités du bloc communal établissaient une base minimale unique ou deux bases minimales en fonction du chiffre d'affaires lorsque débuta la crise de 2012 (crise sur la fixation de ces bases). Pour la base minimale unique *« entre 206 et 2 065 euros en valeur 2012 quel que soit le chiffre d'affaires (CA) des entreprises »*[908] et pour les deux bases minimales *« l'une entre 206 et 2 065 euros pour les entreprises affichant moins de 100 000 euros de CA et l'autre entre 206 et 6 102 euros au-delà de 100 000 euros de CA »*[909]. La fixation de bases minimales par les collectivités, à défaut par la loi[910], permet à une valeur normative décidée par les élus locaux de remplacer la base minimale réelle du contribuable. L'effet est d'augmenter le montant de l'impôt pour chaque contribuable, les bases constatées pour un contribuable s'effacent pour une base minimum supérieure[911]. Sur cette base minimale s'applique le taux de la CFE. L'augmentation mécanique du nombre des assujettis aux bases minimales s'explique par trois leviers[912] : la disparition des équipements et biens mobiliers (EBM) de l'assiette locale[913] ; le refus par le Conseil constitutionnel[914] d'une taxation différenciée entre les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC) ; l'établissement des bases minimums par les assemblées délibérantes des communes et des EPCI à fiscalité propre.

La hausse des personnes imposées et de leurs cotisations par les bases minimums de CFE serait liée, pour partie, aux décisions fiscales de conseils locaux, c'est en tout cas ce qui ressort des erreurs[915] recensées sur les bases déterminées en 2011 par les collectivités du bloc communal. Les

907.Ex : Les compétences fiscales dans les EPCI à FPU sur la CFE appartiennent à ces derniers exclusivement.
908.Cit. dans VILLE F., Bases minima pour la CFE : un manque de discernement qui risque de coûter cher, *in la Gazette des communes*, 19 novembre 2012 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
909.*Ibid.*
910.Ex : Regarder le I au 2 de la version de l'article 1647 D du CGI dans sa version du 7 mai 2012 (des dispositions législatives s'appliquent par défaut en l'absence de décisions des collectivités).
911.Sur les bases minimums de CFE. Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises,* La Documentation française, 13 mai 2014, p. 83 à 90.
912.*Ibid.* p. 85 à 86 pour les trois raisons de la hausse mécanique du nombre d'assujettis.
913.La taxation ce fait désormais qu'en fonction de la valeur foncière du local (pour la CFE).
914.Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC, 29 décembre 2009 (cons. 13 à 18).
915.Voir article *supra* de la Gazette des communes.

élus locaux ont fait le choix dans certaines villes d'adopter directement les plafonds des bases minimales et non une augmentation par des paliers pour atteindre ceux-ci. La conséquence est celle d'une hausse de la cotisation de CFE entre 2011 et 2012 après une baisse lors de la suppression de la TP et l'entrée en vigueur de cette taxe foncière (CFE)[916]. Ce qui amène à une fronde des contribuables locaux, une crise, dont le symbole est le conflit opposant alors la communauté d'agglomération de Montpellier aux entreprises de son territoire[917]. Une autre erreur à relever est l'absence de recherche d'informations par les élus et au travers d'eux des services pour mesurer l'impact des choix fiscaux. Le recours à un observatoire fiscal et à un travail d'expertise par des cabinets aurait pu évaluer l'effet des mesures pour les entreprises. Les erreurs dans cette hausse extrême des cotisations minimales de CFE, ne sont pas imputables qu'aux élus locaux, elle en revient aussi à d'autres acteurs dont le législateur (ex) : traitement indifférencié par celui-ci *« sur la base du seul chiffre d'affaires et pour ne citer qu'eux, d'un côté des professions libérales et des activités de services (fortes marges brutes) et de l'autre des commerçants ou artisans. »*[918]

Ces choix contestés par les contribuables des conseils locaux poussent l'État à agir, alors que certains exécutifs locaux s'emploient à rejeter la responsabilité de ces hausses à celui-ci et à lui demander de les sortir de cette impasse[919]. Des dispositions législatives sont alors prises dans plusieurs lois de finances par l'État pour remédier au risque de bases minimums extrêmes. Pour aider les collectivités à corriger leurs erreurs, la loi de finances rectificative n°2012-1510 du 29 décembre 2012 pour 2012 (art. 46) met en place un dispositif de correction des cotisations minimums de 2012. Une collectivité par délibération par la voie d'un dégrèvement peut prendre en charge une partie de la CFE correspondant à l'augmentation des bases qu'elle a décidées en 2011. L'opération est renouvelée par la loi de finances n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 pour 2014 pour les cotisations au titre de 2013 (art. 76). Le législateur prend des mesures pour rendre sur le long terme le montant de l'imposition soutenable pour le contribuable. Elles modifient le barème des bases minimums et créent une clause de sauvegarde. La loi de finances rectificative pour 2012 (art. 37) insère une troisième tranche intermédiaire, pour les entreprises possédant un chiffre d'affaires entre 100 000 euros et 250 000 euros, et la loi de finances pour 2014 (art. 76) refonde le barème autour de six tranches tenant toujours compte du chiffre d'affaires mais plus uniquement du

916.Témoignage d'un contribuable avant la hausse des bases minimales de la CFE : *« alors avant, nous avions une taxe professionnelle. Donc, je me souviens que je payais dans les 4000 euros environ de taxe professionnelle chaque année. (...) Et là, d'un coup, on a eu 400 euros de taxe, ça a été divisé par dix. 460 euros à peu près. Donc, c'était appréciable ».* DJOULDEM M., La contestation de la fiscalité locale des entreprises. Analyse d'une mobilisation contre l'augmentation de la contribution foncière des entreprises, *in Gestion et Management Public,* 2016/1, n° 3 (volume 4), mars-avril 2016, p. 51.
917.Étude de la communauté d'agglomération de Montpellier au B.
918.Cit. dans article *supra* de la Gazette des communes.
919.Se reporter à l'exemple du B.

seuil de 100 000 euros. Les dispositions de la loi de finances pour 2014 protègent les entreprises possédant un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 euros par une clause de sauvegarde : *« pour que la base minimum de CFE, qu'il y ait ou non de nouvelle délibération des communes et des EPCI en 2014, ne puisse excéder les plafonds légaux des trois premières tranches du nouveau barème. »*[920] L'écart entre l'imposition de la CFE et la réalité des activités générant le chiffre d'affaires du contribuable doit être réduit par cette clause de sauvegarde. D'autres dispositions existent dans ces différentes lois pour améliorer le régime des bases minimums de la CFE et pour corriger les erreurs des collectivités[921].

La fixation critiquée des bases minimums de CFE de certaines collectivités obligèrent l'État à agir. Ces faits ne peuvent qu'accroître la volonté de l'État de réduire les compétences fiscales des collectivités territoriales, qui plus est, face à des défaillances dans la gestion d'exécutifs locaux. La communauté d'agglomération de Montpellier nous servira de cas pratique.

2. La contestation des choix de la communauté d'agglomération de Montpellier en matière de fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE)

Montpellier Agglomération par une délibération du 29 septembre 2011 fait le choix de bases minimums de CFE portées à un maximum pour les contribuables. Une tranche est créée pour les entreprises aux chiffres d'affaires dépassant les 100 000 euros et les bases de toutes les tranches sont fixées à leur plafond[922]. Le taux de l'impôt reste inchangé à 36,58 %[923]. Un an après à l'automne 2012 survient une crise quant au montant de cette contribution fiscale car, l'effet de la décision de 2011 n'a que des implications que l'année suivante. La crise confronte d'abord deux acteurs, les contribuables locaux et l'exécutif de la communauté d'agglomération, puis un troisième avec l'État par le jeu des affrontements montpelliérains[924]. Cette fronde des contribuables se signale par une technicité du débat et par la difficulté à assumer pour les élus locaux leurs décisions fiscales. Les causes de la crise sont multiples mais, ont fondamentalement pour une part d'entre elles des origines

920.Cit. dans le rapport de plus haut du Conseil des prélèvements obligatoires (p. 89).

921.Ex : *« Les contribuables ayant bénéficié, au titre des années 2010 et 2011, de l'exonération de cotisation foncière des entreprises dans les conditions prévues à l'article 1464 K du code général des impôts sont, dans les mêmes conditions, exonérés de cotisation foncière des entreprises au titre de l'année 2012. Cette exonération est accordée, sous la forme d'un dégrèvement, sur demande du contribuable effectuée dans le délai légal de réclamation pour la cotisation foncière des entreprises. »* (art. 47 de la loi de finances rectificative n°2012-1510 du 29 décembre 2012 pour 2012).

922.La délibération insère une tranche pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires au-delà de 100 000 euros avec une fixation au plafond à 6 000 euros. Pour l'ancienne tranche unique, les entreprises disposant d'un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 euros voient celle-ci s'établir au plafond de 2 030 euros.

923.BRIVET X. et BROUILLET S., CFE : l'Etat et les élus veulent limiter l'impact pour les entreprises, *in la Gazette des communes*, 22 novembre 2012 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

924.Les informations sauf indication dans les notes bas de page proviennent de DJOULDEM M., La contestation de la fiscalité locale des entreprises. Analyse d'une mobilisation contre l'augmentation de la contribution foncière des entreprises, *in Gestion et Management Public,* 2016/1, n° 3 (volume 4), mars-avril 2016, p. 37 à 74.

fiscales[925].

Les fondements fiscaux de la crise tiennent à des aspects relevant de la justice fiscale entre les contribuables, du niveau de pression fiscale et d'une meilleure visibilité des décisions fiscales prises par les conseils locaux. La détermination des bases minimums par la communauté d'agglomération de Montpellier frappe les « petites » entreprises et non les « grandes », le principe de la cotisation minimum de CFE étant d'imposer les entreprises aux faibles chiffres d'affaires. Pour un entrepreneur montpelliérain : « *«mais c'est surtout que ça frappait tous les petits. Essentiellement les petits, parce que les grosses entreprises n'avaient pas de transformation notable de cette taxe et ça c'était une injustice patente* »[926]. A l'injustice fiscale se lie l'aspect du niveau de la pression fiscale. La suppression de la TP provoque une diminution du montant total des impôts locaux pour les entreprises. Or, la décision de Montpellier Agglomération d'un « maximum » dans la fixation des bases minimums de CFE entraîne une augmentation soudaine et brutale de cet impôt local pour les entreprises : *« Tout d'abord, l'accent a été mis sur le chiffre considérable d'une augmentation de taxe allant jusqu'à 800%. »*[927] La hausse de la cotisation minimale de CFE en 2012 reste pourtant inférieure au montant de la TP que les entreprises devaient régler. L'exécutif local avec Jean-Pierre MOURE comme président de Montpellier Agglomération est visé par la fronde des contribuables, cet aspect est renforcé par le fait que la CFE relève en grande partie des intercommunalités. L'élu est identifié comme l'un des responsables de l'augmentation de cet impôt. La spécialisation fiscale joue un rôle dans une identification accrue par les contribuables des décisions fiscales des élus locaux[928].

Le collectif anti-CFE des contribuables locaux s'entoure d'experts intervenants dans les domaines juridique et fiscal. Pascal HEYMES apporte un travail d'expertise sur le plan fiscal. La maîtrise technique du dossier par ce fiscaliste est repérable aux réponses à des questions lors d'un entretien accordé au Midi Libre[929]. Des réponses remettant en cause les compétences des services de l'intercommunalité et engageant la responsabilité de l'exécutif local : *« L'Agglo savait-elle que certains commerçants allaient voir leur taxe multipliée par cinq ou six ? Elle avait tous les fichiers de l'administration soumis à la CFE pour connaître chaque hausse par secteur d'activité. L'Agglo savait ce qu'elle faisait, sinon, cela relèverait d'une légèreté coupable. »*[930] D'autres très précises sur

925.Il existe d'autres raisons comme le contexte de l'approche des élections municipales (contribution *supra* à la p. 55).
926.*Ibid.* pour la cit. à la p. 53.
927.*Ibid.* pour la cit. à la p. 52 (pourcentage cité dans le journal télévisé de TF1 de 13h du 13 novembre 2012).
928.Attribution de la CFE au bloc communal. Art. 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
929.POVILLON Y., Montpellier Taxe CFE, l'avis du fiscaliste : « L'Agglomération savait ce qu'elle faisait », *in Midi libre*, 15 novembre 2012 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
930.*Ibid.* pour la citation.

le calcul de la cotisation : *« Comment calcule-t-on la cotisation ? Prenons mon cas : en 2011, j'ai payé 385 €. C'est 40 % de 917 €. Ces 40 %, c'est 36,50 %, le taux de l'Agglo, plus un taux CCI de 3 % pour ceux qui y sont soumis et une taxe spéciale de 1 %. Ma SARL a un CA supérieur à 100 000 € et donc je suis passé à 2 500 €, soit 40 % de 6 000 €, avec les frais de gestion. »*[931] La communauté d'agglomération use quant à elle aussi d'arguments techniques dans les échanges qui l'oppose au collectif anti-CFE. Le premier argument est la défense des choix fiscaux pour maintenir les niveaux des ressources à cause de la baisse des recettes fiscales par la suppression de la TP. Le second argument repose sur une critique de l'État, la distinction par le chiffre d'affaires des entreprises imposées par les services fiscaux nationaux, selon Montpellier Agglomération, empêche de mesurer l'impact d'une augmentation des bases minimales de CFE. Indirectement et directement, il s'agit d'en revenir à la réforme de la TP et de faire porter la responsabilité sur l'État. La crise sur les bases minimums de CFE à Montpellier a donc une tournure technique. Le 18 novembre 2012, l'assemblée délibérante de l'Agglomération adopte une délibération pour tenter de régler cette crise. Elle demande à l'État d'annuler le rôle relatif à la CFE de 2012. Si impossibilité d'obtenir l'annulation, la délibération accorde à la fois un dégrèvement et un étalement différé du paiement de la cotisation. La délibération adoptée montre un début de recul de l'exécutif local face aux demandes du collectif anti-CFE. Cependant, c'est bien à l'échelon national que les solutions pour régler la crise sont prises par le gouvernement.

Tout l'effort de l'exécutif local s'oriente vers une stratégie visant à faire oublier sa responsabilité dans la hausse des bases minimums de CFE et d'en faire supporter en quelque sorte la faute sur l'État. Jean-Pierre MOURE déclarant après la décision de l'État d'adopter des dispositions législatives pour résoudre la crise[932] : *« Il y a un moment où les élus qui ont fait des promesses les tiennent. Je me suis engagé sur des résultats, ils sont là » ; « Nous sommes prêts. Dès que ce vote sera acté (de l'amendement à l'Assemblée nationale), nous lancerons le processus de la nouvelle imposition. Mais, pour nous, l'amendement vaut engagement de l'État »*[933]. L'élu se place plus largement en porte-parole des intercommunalités « subissant » ces hausses de bases minimums de CFE. Les élus locaux de ces groupements ne pouvant connaître les conséquences de l'élévation des bases minimums qu'ils décidèrent. Mais, des enseignements moins mises en avant apparaissent par cette crise. Le personnel politique (élus) des collectivités n'a pas de formations dispensées pour le préparer à l'exercice des fonctions électives et la complexité des sujets sur les finances publiques locales l'amène à ne pas prendre position. L'adoption de la délibération du 29 septembre 2011 en

931.*Ibid.* pour la citation.
932.MAOUDJ K., Jean-Pierre MOURE : « La CFE, c'est de l'histoire ancienne », *in Midi libre*, 27 novembre 2012, (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
933.*Ibid.* pour les deux citations.

conseil communautaire appuie cette démonstration, elle ne créa pas un débat entre les élus de l'assemblée. Les services financiers de Montpellier Agglomération portent aussi une responsabilité. Les services avaient préconisé cette augmentation des bases avec pour objectif d'accroître les recettes sans s'interroger sur l'impact de ces mesures pour les contribuables locaux. Finalement, c'est quatre acteurs qui sont impliqués dans cette crise sur la fixation des bases : l'État, les élus et les services de Montpellier Agglomération, les contribuables locaux (entreprises). L'Agglomération, élus et services, faisant tout dans cette « affaire » pour s'exonérer de ses responsabilités dans la fixation des bases minimums.

Le pouvoir fiscal local est diffus mais très encadré, par l'État et d'autres acteurs (ex : juge administratif), ces contraintes n'empêchent pas des situations « d'excès » parfois dans la prise de décisions fiscales des élus locaux. Ces derniers font porter dans des situations précises la responsabilité sur l'État qui est forcé quelquefois à agir pour régler des dérives fiscales au niveau local. L'État par une politique soutenue d'allègements fiscaux dévitalise les grands impôts locaux.

Section 2. Des allègements fiscaux récurrents de l'État affectant le système fiscal local

Les subventions fiscales de l'État financent des allègements fiscaux affectant les impôts locaux (§ 1). Les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération forment ces subventions. Les premiers se placent dans la mission « Remboursements et dégrèvements », exactement au programme n° 201 qui se nomme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », et les secondes sont visibles dans les prélèvements sur recettes (PSR)[934]. Ces subventions le plus souvent dérivent vers de véritables dotations. L'ensemble de ces ressources financières peut être limité et réduit par l'État augmentant son contrôle sur les finances locales en plus d'un démantèlement de l'impôt local par le couple allègement fiscal et subvention fiscale.

Les allègements fiscaux ont des mobiles économiques et d'équités fiscales provenant de choix politiques nationaux, de l'État par le législateur, agissant sur la fiscalité locale (§ 2). Ces mobiles sont apparents dans le parcours chaotique de la taxe professionnelle (TP), qualifiée « d'impôt imbécile », des réformes régulières vont réduire la cotisation pour les contribuables locaux de cette taxe aux bases jugées antiéconomiques. Dégrèvements législatifs et compensations d'exonération sont notamment à l'œuvre avant une suppression complète du prélèvement fiscal décidée en 2009. Cette suppression constitue en quelque sorte l'allègement fiscal suprême pour le contribuable local.

934.Ces différentes informations sont dans DOUAT É., L'État, premier contribuable local, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 93 à 94.

§ 1. Le développement des subventions fiscales par l'État concourt à la disparition de l'impôt local

Les subventions fiscales participent au démantèlement de l'impôt local. Elles se constituent, en 2020, au bénéfice des collectivités territoriales de 27,4 Mds[935] de dégrèvements législatifs[936] et de 2,67 Mds d'euros de compensations d'exonération[937]. Les dégrèvements législatifs se distinguent des compensations d'exonération parmi les subventions fiscales. Ces ressources composent une part des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (A).

L'impôt local se transforme en des dotations où le contribuable national remplace le contribuable local. Or, cette politique de subventionnement, par des dégrèvements législatifs et des compensations d'exonération devenant des dotations, est coûteuse pour l'État. L'enjeu pour celui-ci est de limiter voire de réduire les compensations pour qu'elles n'aient pas d'effets négatifs sur ses finances et pour responsabiliser les élus locaux (B).

A – Les subventions fiscales : dégrèvements et compensations

L'État intervient pour compenser des allègements fiscaux auprès des collectivités territoriales sur leurs impôts, par des subventions fiscales, soit par la voie des dégrèvements législatifs, soit par les compensations d'exonérations fiscales. Les deux instruments fiscaux compensatoires nommés sont retracés dans le jaune budgétaire en annexe du projet annuel de loi de finances consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales[938].

Il faut maintenant expliciter plus clairement le schéma de financement des collectivités par l'État (1) et définir ainsi que distinguer, avec leurs avantages et leurs inconvénients, les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération (2). Des précisions complémentaires seront apportées quant aux PSR qui servent au financement des exonérations (renvoi au 2).

1. L'architecture des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales contiennent trois groupes de ressources. Ils sont retracés dans un avis du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018[939]. Le premier groupe se constitue des concours financiers de l'État aux collectivités

935.Mds : Milliards.

936.Donnée sur les dégrèvements législatifs. LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p.148.

937.*Ibid*. pour la donnée sur les compensations d'exonération (p. 150).

938.Ex : PSR et dégrèvements législatifs retracés dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 46.

939.Schéma explicatif des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Dans HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et*

territoriales, le second des dégrèvements d'impôts locaux, et le troisième de la fiscalité transférée.

Les impôts transférés dans la fiscalité transférée s'emploient dans des réformes des finances locales et pour compenser des transferts de compétences. L'attention doit être retenue sur les concours financiers et évidemment sur les dégrèvements d'impôts locaux. Les concours financiers comprennent parmi leurs ressources les PSR qui sont utilisés pour le financement des compensations d'exonération, mais pas seulement, ils financent aussi la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). En dehors des PSR, les concours ont d'autres ressources comme une part régionale de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) compensant la disparition de la DGF régionale. Il faut souligner que dans le jaune budgétaire susmentionné que sont retracés les dégrèvements d'impôts locaux de l'État dans les transferts financiers divers (voir « *contrepartie de divers dégrèvements législatifs »*[940]). Dégrèvements législatifs et compensations d'exonération composent un système de subventionnement de la fiscalité locale par l'État, d'où l'appellation de subventions fiscales, où le contribuable national remplace le contribuable local pour compenser des allègements fiscaux sur ce dernier.

Ce qui motive la création de subventions fiscales est d'éviter entièrement ou de réduire les pertes financières consécutives pour les collectivités à la mise en œuvre d'un allègement fiscal. Les conséquences financières pour les collectivités ne sont pas les mêmes entre les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération. Le choix entre les options de compensation de la part de l'État peut avoir un impact négatif ou positif sur les ressources des budgets locaux.

2. Les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération des instruments *a priori* distincts

Le dégrèvement législatif[941] assure une compensation en principe intégrale de l'allègement fiscal. Les sommes dégrevées par l'État font que celui-ci prend en charge une part directe de l'impôt, les compensations apparaissent dans les dépenses du budget de l'État à l'intérieur de la mission « Remboursements et dégrèvements ». L'État s'acquitte partiellement ou complètement de la cotisation d'un contribuable local sur le montant de l'impôt qu'il doit normalement régler. Le contribuable continue à figurer dans le rôle de l'imposition (l'avis d'imposition) et les bases fiscales

d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales, n°114, Sénat, 23 novembre 2017, p. 11.

940.Voir *supra* à la p. 46 du jaune budgétaire.

941.Sur les caractéristiques des dégrèvements législatifs se référer à l'avis du sénateur Loïc HERVÉ à la p. 44 et à l'article d'Étienne DOUAT de la p. 93 à 94 (biblio. complète des deux documents, pour le premier dans le point 1 du A, le second dans l'introduction de la section 2).

de la collectivité en tiennent toujours compte. Les dégrèvements législatifs laissent l'opportunité d'une hausse des compensations dans le temps, la collectivité conserve un pouvoir sur le taux de son impôt dégrevé dont une augmentation conduit à l'accroissement de la somme compensée[942]. Les compensations d'exonération[943], à l'inverse des dégrèvements législatifs, ne sont pas entières et donnent à l'État une plus grande capacité de modulation de celles-ci. L'exonération enlève le contribuable des bases fiscales d'un impôt et du rôle de l'imposition. La recette pour la collectivité perd sa nature fiscale. Les compensations d'exonération financées prennent la forme de compensations-dotations par les PSR s'intégrant dans les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Cela veut dire que les coûts de ces compensations assumés par l'État ne figurent pas dans les dépenses de son budget. Une situation qui offre une pleine maîtrise par le législateur de l'évolution de celles-ci. Les dispositions législatives des lois de finances déterminent les règles de calculs des compensations, cette dépendance à des règles précises pour chaque exonération permet de neutraliser le pouvoir fiscal local et de geler voire de diminuer les compensations (ex : sélection d'un taux-plafond de référence pour calculer le montant de la compensation).

Si les dégrèvements législatifs favorisent les finances locales et posent des contraintes aux finances étatiques, les compensations d'exonération quant à elles posent le problème dans l'autre sens, à terme, avec des contraintes pour les collectivités et des avantages pour l'État. Des distinctions ont été présentées aux niveaux, du degré de maîtrise par l'État, du montant des compensations, de l'insertion de celles-ci dans les finances étatiques et sur les principes juridiques fondamentaux (ex : l'exonération supprime le contribuable exonéré des bases fiscales de l'impôt allégé mais pas pour les dégrèvements législatifs). Une approche analytique qui ne doit pas cacher des passerelles entre ces subventions fiscales. Un dégrèvement législatif peut très bien être transformé en une exonération[944], pour limiter le coût de l'apport financier pour l'État. *« Les compensations d'exonération entrent, pour la plupart, dans le champ des variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État* »[945]. Les compensations intégrant les variables d'ajustement diminuent (des taux de minoration sont fixés par le législateur). La loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917)[946], par son article 33, étend à l'époque les variables d'ajustement à la dotation

942.Des limites aux dégrèvements législatifs. Renvoi à ce sujet au B de ce § 1 puis au chapitre 1 du titre 2 de la partie I (dans ce dernier chapitre pour la taxe d'habitation).

943.Sur les compensations d'exonération se référer à l'avis du sénateur Loïc HERVÉ à la p. 44 et à l'article d'Étienne DOUAT à la p. 94.

944.Ex : Transformation de certains dégrèvements de taxe d'habitation en exonérations.. Dans MERCIER M., *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Tome I* , n°447, Sénat, 28 juin 2000, p. 271.

945.Cit. dans l'avis *supra* du sénateur Loïc HERVÉ (p. 44).

946.La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et à la dotation compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions. L'impôt local devient une dotation qui peut baisser et disparaître[947]. Les PSR financent les compensations d'exonération et méritent une présentation à part.

Les PSR font partie des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales[948] une partie des ressources est affectée aux compensations d'exonération. Ils contribuent aux budgets des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Cet outil est inventé empiriquement par l'article 20 de la loi de finances pour 1970 (n° 69-1161)[949] pour compenser la suppression d'impôt locaux[950]. Il porte atteinte aux principes d'unité et d'universalité budgétaires[951]. Une reconnaissance de ceux-ci a lieu en 2001 au quatrième alinéa de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692)[952] : *« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. »* Les caractéristiques pour partie des compensations d'exonération viennent des PSR[953]. Ces ressources ne sont pas inscrites dans les dépenses du budget de l'État[954], elles correspondent à une diminution des recettes de l'État, une déduction des recettes, et non à des dépenses. Les lois de finances créent et modifient les normes dans lesquelles vont évoluer les PSR comme l'affirme la fin de l'alinéa étudié[955]. La distinction entre PSR et dotations n'est pas évidente car, les deux notions s'entremêlent[956], ainsi, toutes les dotations et les PSR évoluent selon des normes législatives. Une dotation bien connue la DGF est financée par des PSR. Les dotations de la mission relations avec les collectivités territoriales ont des ressources indépendantes des PSR (ex : dotation politique de la ville).

947.Des impôts locaux qui deviennent des dotations par les subventions fiscales se référer au B.
948.Renvoi au schéma sur les transferts financiers de l'avis du sénateur Loïc HERVÉ (p. 11).
949.Loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969 de finances pour 1970.
950.Création en 1969 pour compenser la suppression d'impôts locaux. Aller dans CAMBY J.-P., Qu'est-ce qu'un prélèvement sur recettes ?, *in Les Petites affiches,* n° 200, 7 octobre 2019, p. 10 à 13.
951.*Ibid.* pour l'accusation d'atteinte à ces principes budgétaires.
952.Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).
953.Les exonérations gardent des caractéristiques propres. Ex : L'exonération fait disparaître le contribuable du rôle d'une imposition et des bases fiscales de celles-ci. Les PSR agissent que sur la forme des recettes compensatoires.
954.Des caractéristiques des PSR se confondent avec celles des dotations. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 272 à 274.
955.Extrait de l'article 6 de la LOLF du 1er août 2001 : « *Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. »*
956.Article de plus haut de Jean-Pierre CAMBY. Il aborde la question de la redéfinition du périmètre des concours financiers de l'État car, il est difficile de différencier un PSR d'une dotation (ex : une recommandation de la Cour des comptes).

Les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération sur les impôts locaux ont des inconvénients et des avantages pour l'État et les collectivités territoriales. Ces subventions fiscales participent à un processus lent de l'impôt local et neutralisent ou « anesthésient » les compétences fiscales des collectivités territoriales.

B – La disparition de l'impôt local par les subventions fiscales

Les subventions fiscales, que ce soient, de façon rare, les dégrèvements législatifs et surtout les compensations d'exonération ont des montants financiers, pris en charge par l'État, limitables. Cela sera étudié par deux décisions de l'État. L'une est son choix de recourir à un mécanisme de compensation d'exonération pour financer la disparition de la part salaire de la TP, et l'autre au choix de recourir à des dégrèvements législatifs limités pour compenser la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales (1).

Les compensations sur des allègements fiscaux peuvent devenir définitivement des dotations. La loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311)[957] a intégré des subventions fiscales dans la DGF. Une dotation qui a été gelée puis diminuée durant la période récente. Les subventions fiscales servent de variables d'ajustement parfois lorsque des concours financiers de l'enveloppe normée, dont la DGF, augmentent à un rythme élevé (2). L'ensemble exposé dans ce B participe à la dévitalisation et à la disparition de l'impôt local.

1. Un contrôle croissant de l'État sur les subventions fiscales

Les compensations d'exonération comme dans une moindre mesure les dégrèvements législatifs ont un coût contrôlable pour l'État. Les dispositions prises par les lois de finances parviennent à fixer des limites aux montants compensés.

Il faut commencer cette démonstration par les compensations d'exonération. La part salaire de la TP est remplacée entre 1999 et 2003 par une compensation d'exonération[958]. Le choix du législateur est alors d'éviter des « dérapages » quant à la fixation des taux en 1999 par les collectivités, elles ne doivent pas maximiser le montant des compensations, et ce mécanisme, par un PSR, ne fait pas peser directement sur le budget de l'État cette dépense[959]. La loi de finances pour 1999 (n° 98-1266) circonscrit la compensation de la part salaire en retenant parmi les références de son calcul le taux voté en 1998 par la collectivité et la masse salariale des entreprises de son territoire en 1999 pour la

957.Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 (art. 57).
958.Remplacement part salaire de la TP. Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (art. 44).
959.Compensations d'exonération et part salaire de la TP. Renvoi pour toutes les informations développées dans le paragraphe à DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, p. 162 à 163.

base fiscale retenue (montant des salaires déclarés pour cette année-là). Les normes choisies par le législateur, ici, sur le taux et la base pour le calcul de la compensation limitent son coût pour l'État. Il prohibe, ainsi, la politique et la technique des collectivités d'augmenter leur impôt par le taux pour accroître la compensation prise en charge par l'État, la hausse postérieure des taux de la TP à ceux de 1998 se répercute intégralement sur le contribuable local. Autre effet négatif pour les collectivités, par rapport à la base, la décision de limiter la masse salariale à celle de 1999. Elle a pour impact d'empêcher de prendre en compte dans la détermination du montant de la compensation, l'accroissement des salaires par la création d'emplois et l'accueil de nouvelles entreprises. Les collectivités ne seraient pas amenées, par cette limite, à développer une politique incitatrice pour accueillir sur leurs territoires des entreprises.

La différenciation entre les compensations d'exonération et les dégrèvements s'atténue. En principe la compensation par les dégrèvements est intégrale. Cependant, la loi de finances pour 2018 (n° 2017-1837)[960] en son article 5 ouvre une brèche. Ce texte législatif institue un dégrèvement progressif, sur trois ans entre 2018 et 2020, de la cotisation de la TH sur les résidences principales pour 80 % des ménages[961]. Il atténue la différenciation entre dégrèvement et compensation en imposant un taux-plafond et en gelant les abattements dans l'estimation du montant du dégrèvement pour les collectivités territoriales. Le mécanisme contrôle l'évolution du coût de la subvention fiscale pour l'État retient dans les critères de calcul les taux et les abattements de TH en vigueur en 2017. A l'instar de la compensation d'exonération sur la part salaire de la TP, le dégrèvement législatif de la TH sur les résidences principales limite par un taux-plafond l'évolution des sommes compensées. Les collectivités votant les taux de la TH au-dessus du taux de 2017 à partir de 2018 font supporter la hausse sur les contribuables locaux et non à l'État. L'idée est de responsabiliser les élus locaux. Le risque, qui a été relevé, est que les communes soient tentées en augmentant les taux de la TH d'annuler ou de réduire la baisse de cet impôt local. Le scénario serait une baisse de la cotisation de TH sur la résidence principale d'un contribuable, en 2018, par le dégrèvement puis une hausse, en 2019, de celle-ci par une progression des taux de l'imposition votés par les élus locaux[962]. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[963] dans son article 16 étend ce dégrèvement aux contribuables qui restent et prévoit que la fiscalité transférée doit, avec d'autres mécanismes, dès 2021 se substituer aux sommes dégrevées par l'État depuis 2018. L'article prévoit pour la TH sur les résidences principales un dégrèvement graduel entre 2021 et 2023 pour 20 % de

960.Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.
961.La fin de la TH sur les résidences principales est détaillée au chapitre 1 du titre 2 de la partie I (section 2).
962.Dégrèvements législatifs et loi de finances initiale pour 2018. HOUSER M., Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités »*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2018, p. 32 à 34.
963.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

ses contribuables et la suppression définitive pour 80 % des contribuables (dégrèvement à 100 % de la cotisation en 2020 avant la mise en place d'autres mécanismes en 2021). Ce qui ressort de cet article pour les dégrèvements est la décision de mettre en œuvre les dispositions décidées en 2017 sur le taux-plafond et le gel des abattements. Les communes et les EPCI[964] à fiscalité propre qui ont augmenté le taux de la TH entre 2017 et 2019 sur les résidences principales ou (et) diminué les abattements devront rétrocéder le produit compensé par le dégrèvement issu de cette hausse[965]. Le dégrèvement de la TH pour les contribuables aisées (les 20 %) pour son l'évaluation du montant fige les taux d'imposition à ceux de 2020 et les abattements à ceux de 2020. La TH sur les résidences principales doit définitivement disparaître au 1er janvier 2023. Les dégrèvements peuvent être limités, ce qui réduit pour les collectivités territoriales l'avantage sur le niveau des montants compensés, entre des dégrèvements favorables et des compensations d'exonération défavorables. Ces subventions fiscales deviennent des dotations « abaissables ».

2. Des subventions fiscales « limitées » aux dotations pérennes « réduites »

Les compensations d'exonération et les dégrèvements législatifs ont des frontières fragiles que renforce l'amalgame entre les subventions fiscales et les dotations. Les PSR finançant les compensations ne sont pas expressément distinguées des dotations. Les subventions fiscales sont amenées à évoluer vers de véritables dotations faisant que l'impôt local est démantelé par les allègements fiscaux[966]. L'impôt local est affaibli par des subventions fiscales qui affectent les bases fiscales, l'autonomie fiscale des collectivités et le niveau de la compensation. La transformation claire en des dotations des subventions fiscales facilite l'abrogation de l'impôt local allégé[967] et la baisse des compensations financières. L'impôt local disparaît par ces subventions fiscales. Pour la TP, la suppression de la part salaire (définitive en 2003), puis la création et le maintien du dégrèvement pour investissements nouveaux touchant les valeurs locatives des immobilisations[968] (à partir de 2006), la condamnèrent[969]. Le gonflement de la DGF en 2004 se fait notamment par

964.EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale.

965.Dégrèvements législatifs et loi de finances initiale pour 2020. HOUSER M., Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2020, p. 32 à 35.

966.De l'impôt local à la dotation. Extrait d'une contribution de Michel BOUVIER: *« Mais ces compensations, qui se sont progressivement transformées en dotations, n'ont pu masquer la décadence de l'autonomie fiscale locale. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la dotation globale de fonctionnement et qui en un sens traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation. »* Se référer pour l'extrait à BOUVIER M., L'autonomie financière locale à travers les crises, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 3 à 11.

967.Les subventions fiscales entraînent la disparition de l'impôt local. Renvoi au § 2 qui va suivre quant à la TP et au chapitre 1 du titre 2 de la partie I (fin de la TH dans la section 2).

968.Dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) de la TP. Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (art. 85).

969.Sur les allègements fiscaux qui condamnent la TP. BALLIGAND J-P. et LAFFINEUR M., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du*

l'intégration de *« dotations de compensation de la suppression d'impôts locaux »*[970], donc de subventions fiscales qualifiée déjà de dotations qui entrent dans la DGF, par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311). La compensation relative à la suppression de la part salaire de la TP et celle portant sur la part régionale de la taxe d'habitation[971] font partie de ces dotations de compensation qui entrent dans la DGF[972]. Une DGF quelques années après qui a été gelée et diminuée dont le financement dépend des PSR comme pour les compensations d'exonération fiscales[973]. Les compensations quel que soit la forme qu'elles prennent, subventions fiscales ou dotations, ne garantissent pas des ressources pérennes aux collectivités. Un regard sur la DGF et ensuite sur les implications de l'enveloppe normée doit être fait.

La DGF[974] comprend donc des compensations fiscales, cette dotation fait partie depuis 1996 de l'enveloppe normée[975] regroupant les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'indexation de l'enveloppe normée reposée jusqu'en 2008 sur la croissance du produit intérieur brut (PIB). Mais, déjà, en 2000 était recensé par un rapport du Sénat une baisse des compensations sur des allègements fiscaux, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) servait dans l'enveloppe normée de variable d'ajustement[976]. La loi de finances pour 1996 (n° 95-1346)[977], dans son article 32, et la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266), dans son article 57, organisaient*, « pour une période de trois ans, le plafonnement du montant total des dotations comprises dans l'enveloppe normée. »*[978] Le montant de la DCTP était alors *« égal à la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et le montant de la somme des différentes dotations qui la composent »*[979]. La DCTP entre 1995 et 1999 passa de 19,1 milliards de francs à 11,8

contrôle budgétaire, relatif aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, n°1859, treizième législature, Assemblée nationale, 21 juillet 2009, p. 15 à 17.

970.Cit. à la p. 19 du rapport de Michel MERCIER (biblio. complète dans le A au point 2).

971.Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (art. 11).

972.Sur les compensations intégrées dans la DGF par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311) se reporter à son article 57. Regarder également MARINI P. et MERCIER M., *Rapport général fait au nom au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation,* n°73, Sénat, 20 novembre 2003, p. 19 à 21.

973.Renvoi à l'architecture des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales au A au point 1. Consulter en outre l'avis sur le projet de loi de finances pour 2018 du sénateur Loïc HERVÉ (p. 10 de l'avis). Biblio. complète du document au A dans le point 1.

974.Éléments sur la DGF. Voir OLIVA E., « Dotation globale de fonctionnement (DGF) », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 344 à 346.

975.Définition synthétique de l'enveloppe normée. Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 25 septembre 2018, p. 231.

976.Toutes les informations exposées sur la DCTP viennent du rapport supra de Michel MERCIER de la p. 289 à la p. 291.

977.Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

978.*Ibid.* (cit. p. 289).

979.*Ibid.* (cit. p. 289).

milliards de francs. Les compensations, les subventions fiscales, n'étaient pas garanties dans l'enveloppe normée avant le gel et la diminution des concours financiers de cette enveloppe dont la DGF à partir de 2008.

L'année 2008 est une date tournante. L'État va ralentir la progression, geler, puis diminuer les différents concours financiers pour les collectivités territoriales en particulier avec une réduction de l'enveloppe normée au moyen de la DGF[980]. Entre 2008 et 2017, la motivation de l'État pour agir sur ses concours destinés aux collectivités territoriales était d'obtenir un contrôle accru sur les finances locales par les recettes[981]. Une maîtrise devant concourir au redressement des finances publiques. Les collectivités territoriales pour la période de 2015 à 2017, précisément, devaient contribuer à un plan d'économies de 50 Mds d'euros et ralentir leurs dépenses de fonctionnement en application d'une politique voulue par le Gouvernement[982]. Il nous faut revenir à l'année 2008. La loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822)[983] ralentit la progression des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (enveloppe normée) en l'indexant sur la seule inflation. Le « contrat de stabilité » de cette loi prévoyait que les dotations qui avaient une progression supérieure au taux d'inflation étaient compensées par une minoration de dotations qualifiées de variables d'ajustement[984]. La loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425)[985] étendit à la DGF et à la plupart des dotations de l'État cette indexation à l'inflation. Les dispositions de la loi (n° 2009-135) de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012[986] reprennent ces dispositions législatives précédentes. S'organise durant cette période le gel de l'enveloppe normée et de sa DGF qui durera jusqu'en 2013 (gel en valeur de 2011 à 2013). Les LPFP qui vont suivre agissent dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics (CRFP). La LPFP (n° 2012-1558) pour les années 2012 à 2017[987] passe à l'étape suivante avec une diminution en 2014 des concours financiers de l'État en axant l'effort surtout sur la DGF. Pour atteindre l'objectif de 50 Mds d'euros d'économies, la LPFP (n° 2014-1653) pour les années 2014 à 2019[988] abaisse de nouveau les concours financiers. Cette fois-ci, par ce texte législatif, sur une période prolongée de

980.Des diminutions de plus par les dotations servant de variables d'ajustement (certaines sont hors enveloppe normée).
981.Sur la motivation du contrôle par l'État des recettes des collectivités par ses concours financiers. Renvoi aux propos introductifs de la contribution DOUAT É., La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : disparition ou évolution ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, janvier-décembre 2020, p. 989 à 994.
982.Objectif de la diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2017. Renvoi à la p. 69 du rapport *supra* de la Cour des comptes de 2018.
983.Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (art. 36).
984.Sur cet élément du « contrat de stabilité ». République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 82.
985.Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (art. 42).
986.Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (art. 7).
987.Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (consulter l'art. 13 de ce texte).
988.Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (consulter l'art. 14 de ce texte).

2015 à 2017, elle maintient encore la part la plus importante de la réduction sur la DGF. Entre 2013 et 2017, la part forfaitaire de la DGF a reculé de 11,2 Mds d'euros et l'ensemble des concours financiers ciblés par ces baisses de l'État sont passés de 58,2 Mds d'euros à 47,1 Mds d'euros[989]. Cette minoration de la DGF ente 2014 et 2017 s'établit à 9,3 Mds d'euros entre 2014 et 2017[990]. Les collectivités perdent par le gel puis la réduction des concours financiers de l'État des ressources sur des compensations d'allègements fiscaux. Le recul de la DGF s'en veut une preuve avec les subventions fiscales ayant gonflé le volume de cette dotation (ex : la compensation sur la suppression de la part régionale de la TH).

Cette limitation des subventions fiscales va au-delà des concours de l'enveloppe normée. Des dotations compensant des allègements fiscaux s'utilisent en tant que variables d'ajustement de cette enveloppe, elles sont dans ou en dehors de celle-ci. Les compensations furent extrêmement minorées entre 2008 et 2017 conduisant une augmentation de l'assiette des compensations intéressées par les minorations[991] (extension de l'assiette qui se poursuit aujourd'hui)[992]. Ces dotations sont minorées pour atteindre un équilibre permettant de respecter une norme de dépense[993]. Pour exemple appartiennent aux variables d'ajustement : Les compensations des exonérations pour les quartiers prioritaires de la ville pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) ; la DCRTP ; la FDPTP ; la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de la fiscalité directe locale[994]. Le montant des minorations est aujourd'hui à hauteur de 50 millions (Ms) d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2021[995].

Les collectivités à moyen et long termes perdent des ressources financières par les subventions fiscales et les dotations. L'État décide de limites pour réduire pour lui le coût financier de ces mesures et essayer de responsabiliser les élus locaux dans leurs choix fiscaux. La transformation de l'impôt en subvention/dotation démantèle la fiscale locale « classique », singulièrement les grands impôts directs locaux, il permet la mutation des recettes fiscales à de simples ressources financières. Le passage s'effectue par un remaniement régulier de la structure des subventions et des dotations

989.Données chiffrées quant à la période entre 2013 et 2017 dans rapport *supra* de la Cour des comptes de 2018 (p. 69).
990.Information dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2018 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2017, p. 16.
991.Extension des variables d'ajustement (2008 à 2017). Aller dans NEAU C., PLF 2017 : pourquoi cette bataille sur les variables d'ajustements ?, *in la Gazette des communes*, 28 octobre 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
992.Voir l'encadré du jaune budgétaire *supra* où sont retranscrites les variables d'ajustement en 2021 (p. 83 à 84).
993.Présentation détaillée et objectif des variables d'ajustement dans le jaune budgétaire précédent (p. 82 à 92).
994.Renvoi à l'encadré du jaune budgétaire de la p. 83 à 84.
995.*Ibid.* p. 84 (données chiffrées).

pour réduire le niveau des compensations. En conclusion, le périmètre des impôts locaux et du pouvoir fiscal se restreint pour des subventions/dotations diminuées, la limitation du montant de celles-ci affecte, d'une manière ou d'une autre, l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ces allègements fiscaux créateurs de subventions fiscales sont guidés, avant tout, par des motifs provenant de politiques publiques nationales.

§ 2. Les outils d'une interdépendance des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales

Les allègements fiscaux décidés par l'État sur la fiscalité locale construisent une interdépendance entre les politiques publiques nationales et locales. Une interdépendance s'installe entre l'État et les collectivités territoriales. L'étude de la position de l'État est vitale pour comprendre. Cet acteur met en place des allègements fiscaux produisant des subventions fiscales et autres dotations affectant les finances publiques nationales et locales. Le soutien à l'économie française et l'équité fiscale sont des mobiles expliquant les allègements fiscaux sur la fiscalité locale. Ces mesures d'allègement fiscal par un subventionnement étatique sont une source de l'endettement public (A)[996].

Ces mobiles de l'État paraissent dans les allègements fiscaux sur la TP. Les contributions fiscales des entreprises devaient être allégées puisque les bases de la taxe étaient obsolètes ou (et) décriées ; selon la situation de chaque contribuable et la période de vie l'impôt dans le calcul du montant de la cotisation était retenu : les valeurs locatives des immobilisations corporelles, les salaires, la prise en compte de la valeur ajoutée. Les réformes doivent répondre à des objectifs nationaux de natures économiques, pour exemple, faciliter des créations d'emplois ou (et) de façon moins évidente d'équité fiscale en allégeant l'impôt sur des contribuables spécifiques et défavorisées en soutenant en particulier les petites et moyennes entreprises (B).

A – Des motivations diverses pour l'État à la source des allègements fiscaux

Les mobiles de l'État pour alléger l'impôt local sont divers. Il faut relever deux grands motifs des politiques fiscales nationales : l'amélioration de la situation de l'économie française, faire œuvre d'équité fiscale entre les contribuables. Patrick LE LIDEC relève[997] que parlementaires et ministres dénoncent : *« pour les uns le caractère inéquitable de la fiscalité locale et pour les autres ses effets*

996.Il a été dit dans le § 1 que les règles sur les compensations d'exonération et parfois les dégrèvements législatifs peuvent réduire les coûts pour l'État au détriment des collectivités territoriales.
997.LE LIDEC P., « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in Gouverner (par) les finances publiques*, sous la direction de BEZES P. et SINÉ A., Paris, Presses de Sciences Po, Collection Académique, 2011, p. 169 à 172.

anti-économiques »[998].

L'équité fiscale est un des motifs avancés lorsqu'il s'agit d'alléger la fiscalité locale ou bien de la réformer. Les notions de « justice », « d'équilibre » et « d'égalité » prévalent dans ce principe. Une plus *« juste »*[999] répartition de la charge fiscale et des revenus entre les contribuables doit être atteinte par l'équité fiscale[1000]. La suppression de la part salaire de la TP et plus tard de la totalité de cette taxe doit mieux répartir la charge fiscale entre les contribuables locaux. L'enlèvement de la part salaire de la TP devait soutenir parmi les contribuables les plus favorisés par cet allègement fiscal, par exemple, les petites et moyennes entreprises. Il s'agissait de corriger les aspects antisociaux de la TP pour créer de l'emploi en soutenant les « petits » contribuables en comparaison des « grands ». L'équité fait partie des objectifs des allègements fiscaux de l'État qui doivent améliorer *« la situation des plus fragiles »*[1001] donnant à certains d'entre eux une dimension sociale. Les choix fiscaux de l'État en matière de diminution de l'impôt local pour les contribuables sont dictés, ce qui rejoint pour partie le principe d'équité fiscale, par des considérations largement économiques. L'allègement fiscal décidé par l'État sur les contributions fiscales locales doit soutenir l'économie française. Les gouvernements agissent par plusieurs biais. La mesure de soutien fiscal s'entend comme une décision visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages, c'est le cas avec les dégrèvements législatifs sur la TH depuis 2018 et la décision de la supprimer[1002], ou se comprend en tant que décision visant à aider à la compétitivité économique des entreprises ou (et) à préserver des emplois, à l'instar des allègements fiscaux sur l'ancienne TP. La fin de la part salaire de la TP devait inciter les entreprises à créer des emplois et l'abrogation du même impôt, l'allègement fiscal suprême en quelque sorte, se pensait en un élément pour lutter contre les délocalisations des entreprises. Dans son ensemble, la hausse de la consommation des ménages[1003] et la diminution des prélèvements fiscaux[1004] doivent inciter les entreprises à s'implanter et à se

998.*Ibid.* (cit. à la p. 170).

999.Expression employée dans la thèse *infra* de Laure AGRON (p. 416).

1000.Définition complète de l'équité fiscale dans la thèse de Laure AGRON. Consulter AGRON L., *Histoire du vocabulaire fiscal*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de science financière tome 36, 2000, p. 416.

1001.Cit. dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 27. La situation des plus fragiles et les engagements électoraux de l'État sont responsables des dégrèvements et des compensations pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

1002.Laurent SAINT-MARTIN, député LREM de la majorité présidentielle en 2019, exprime une des raisons évoquées pour justifier la suppression de la TH sur les résidences principales qui est reliée au pouvoir d'achat. *« Notre premier engagement consiste à rendre du pouvoir d'achat aux ménages, à nos concitoyens. (...). Il est également important de rappeler la suppression définitive et totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des Français, en attendant l'élargissement de cette mesure à l'ensemble des Français en 2022. »* Consulter cette cit. dans Assemblée nationale, Compte rendu intégral. Session extraordinaire 2018-2019 : Séance du jeudi 11 juillet 2019 (XVe législature), *JORF* du 12 juillet 2019, p. 7278.

1003.Relance par la demande de l'économie par la consommation.

1004.Relance par l'offre de l'économie en diminuant les impôts sur les entreprises.

développer en France pour, augmenter la croissance économique nationale, créer des emplois, et accroître de façon naturelle d'autres recettes fiscales qui financent des politiques publiques[1005]. L'État conçoit ses allègements fiscaux sur la fiscalité locale comme la continuation de sa politique fiscale et socio-économique nationale. Ce cercle vertueux souhaité a pour revers l'interdépendance renforcée des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Les allègements fiscaux voulus par l'État sur les impôts locaux génèrent des subventions fiscales de sa part au profit des collectivités territoriales. Les subventions fiscales mettent en lumière des vases communicants financiers et fiscaux du local au national[1006]. L'État se substitue au contribuable local par les subventions. Le coût financier des décisions fiscales bascule sur les ressources financières de l'État se reportant d'une certaine manière du contribuable local au contribuable national. L'emprunt finance les mesures d'allègement de la fiscalité locale et celui-ci devra être remboursé par le contribuable national. Les budgets locaux creusent le déficit de l'État et l'endettement public par le mécanisme des subventions fiscales. La compensation des dégrèvements et exonérations par l'État « *a permis aux collectivités de contourner la règle d'or selon laquelle l'emprunt ne peut servir qu'à financer des investissements »*[1007]. Les objectifs de la politique économique et fiscale nationale accentuent l'endettement public obligeant à une maîtrise rigoureuse des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Cela se traduit par les règles établies dans les lois de finances limitant l'évolution des dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération allant jusqu'à la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Aux objectifs économiques et d'équité fiscale de l'État se rajoute celui de la maîtrise des ressources financières compensatoires accordées aux collectivités conséquence des allègements fiscaux étatiques. Les collectivités territoriales désirent maximiser dans cette interdépendance, créée par les allègements fiscaux et les subventions fiscales, le niveau des compensations. Elles ont pu pendant longtemps le faire par la dette de l'État, donc par l'emprunt, qui finance des dépenses de fonctionnement qui doivent être couvertes normalement par des recettes fiscales[1008]. La maximisation des compensations est indolore pour les contribuables locaux mais à un coût lourd pour les finances de l'État et le contribuable national. D'où l'effet de distendre le lien entre les élus locaux et les contribuables locaux et de déresponsabiliser fiscalement les premiers, car ils veulent maximiser le niveau des compensations. Cela peut se traduire, par exemple, par la fixation d'un taux de l'impôt au maximum pour avoir une part dégrevée couverte en progression forte (si non-

1005.Ex : Si la consommation des ménages augmente, les recettes sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) vont s'accroître automatiquement.
1006.Les informations détaillées dans ce qui va suivre sont issues des travaux de la contribution *supra* de Patrick LE LIDEC (p. 169 à 172).
1007.Renvoi à la contribution *supra* de Patrick LE LIDEC (cit. p. 170 à 171).
1008.Référence à la citation de plus haut sur le contournement de la règle d'or par les collectivités territoriales.

existence d'un taux-plafond pour encadrer le dégrèvement). L'objectif des collectivités dans cette interdépendance sur les subventions fiscales est de se voir garantir un niveau de ressources suffisants compensant les recettes fiscales perdues.

D'une part, si les allègements fiscaux de l'État proviennent de motivations fiscales et économiques nationales, d'autre part, se greffent à ceux-ci, sur le plan de la gestion des subventions fiscales d'autres objectifs. Le premier est le souhait de maximisation des compensations par les collectivités et le second la limitation de celles-ci par l'État pour contrôler son déficit et sa dette. Les mobiles d'équités fiscales et économiques pour motiver les allègements fiscaux, de la part de l'État, expliquent la réduction et la disparition de la TP.

B – Des mobiles économiques et d'équités fiscales pour expliquer la disparition de la taxe professionnelle (TP)

La TP est un impôt qui a subi des modifications régulières pour diminuer en priorité son coût pour les contribuables locaux. Une multiplicité est faite de réformes entre 1975 et 2009, durant la vie chaotique de cette imposition, il faut retenir notre attention sur quelques-unes : le dégrèvement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée, la suppression de sa part salaire (compensation d'exonération)[1009], les dégrèvements pour investissements nouveaux (1).

Les gouvernants nationaux avancent des arguments pour soutenir ces allègements fiscaux sur la TP. Nous allons regarder ceux qui justifient la suppression de la part salaire de la taxe puis la fin définitive de cette imposition. En arrière-plan il apparaît que l'État, nommément les gouvernements qui se succèdent, se sert de la fiscalité locale comme variable d'ajustement des politiques nationales (2).

1. L'existence chaotique de la taxe professionnelle

La TP est un impôt mal-aimé durant toute son existence. Le président de la République, François MITTERRAND, la critiquait durement dans un entretien accordé, le 15 septembre 1983, à l'émission *« L'enjeu »* (émission télévisée de TF1). La TP fut qualifiée *« d'impôt insensé, d'impôt imbécile »*[1010] avant de détailler les effets pénalisants de la contribution fiscale : *« Alors cette taxe*

1009.Cette suppression de la part salaire a été largement abordé dans le § 1 au travers de l'étude des compensations d'exonération. Il est nécessaire d'en reparler ici car la réforme enlève une partie des bases de la taxe. Le calcul du montant de la taxe a reposé sur : les valeurs locatives des immobilisations, les salaires, la prise en compte de la valeur ajoutée.

1010.Cit. reproduite de l'introduction de la contribution de TOULEMONT B., La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la CET, un impôt intelligent ?, ***in*** *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 23 à 41.

professionnelle, elle est horriblement injuste, anti-économique, elle joue contre la baisse de l'inflation, elle joue contre l'emploi, elle joue contre les exportations. Seulement cela rapporte environ 50 milliards. »[1011].

La loi n° 75-678 du 15 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle fait reposer l'assiette de la nouvelle taxe sur le cinquième des salaires[1012] et les valeurs locatives des immobilisations[1013]. Ceci va à l'encontre de la base initialement prévue dans le projet de loi adopté par le Conseil des ministres du 30 janvier 1974 supprimant la patente et instituant la TP. La base novatrice devait se constituer du bénéfice net, des salaires, de la valeur locative des immobilisations[1014].

Une kyrielle de réformes furent prises entre 1975 et 2009 pour corriger les défauts de la taxe, alléger l'imposition pour les entreprises, et maîtriser le coût des subventions fiscales[1015]. Un plafonnement de la cotisation de TP est institué pour 1977[1016], celle-ci ne peut excéder de plus de 70 % la cotisation de patente payée par le contribuable en 1975. Cette mesure se rattache à la volonté de corriger les défauts de la taxe. L'allègement de l'imposition des entreprises passe, pour exemple, par la diminution de 20 % à 18 % de la part des salaires et la création d'un mécanisme de lissage de l'augmentation des bases (concernant les « équipements et biens mobiliers » [EBM] pour 1982)[1017]. Autre mesure l'instauration, en 1979[1018], d'un dégrèvement de la cotisation par un plafonnement pérenne en fonction de la valeur ajoutée (PVA) au taux de 8 %, il va diminuer et augmenter par la suite selon les périodes. Le législateur fait aussi le choix de limiter les coûts des allègements. La loi de finances pour 1996 (n° 95-1346) apporte des modifications importantes. L'une sur le gel du taux d'imposition de la cotisation plafonnée et l'autre sur la création d'une cotisation minimale de TP (art. 16 et 17). Le taux d'imposition qui sert à calculer le dégrèvement sur la cotisation plafonnée en

1011.*Ibid.*

1012.Renvoi au rapport de Jean-Pierre BALLIGAND et de Marc LAFFINEUR pour cette information (p. 10). Biblio. complète de ce rapport au § 1 dans le B au point 2.

1013.*Ibid.* pour les immobilisations dans l'assiette (p. 10).

1014.Sur les bases prévues dans ce projet de loi. Se reporter à HAYAT M., *Taxe professionnelle : naissance et transformation d'un impôt à travers 25 ans de réforme,* Paris, Entreprise et perspectives économiques, Economica, 2003, p. 44 à 46. Ouvrage issu de la thèse de doctorat de HAYAT M., *Taxe professionnelle : Naissance et transformation d'un impôt à travers 25 ans de réformes (1976-2001),* thèse, Université Paris XIII, 2001, 538 p. (2 vol.). Consulter ces deux documents sur les origines et les évolutions de la TP entre 1976 et 2001.

1015.Ces trois objectifs sont développés dans le rapport *supra* de Jean-Pierre BALLIGAND et de Marc LAFFINEUR (p. 11 à 14). La thèse de Camille Allé, dans ses chapitres 4 et 5 (de la p. 183 à 341), montre également longuement les évolutions frappant la TP et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, 599 p.

1016.Loi n° 77-616 du 16 juin 1977 aménageant la taxe professionnelle (art. 1).

1017.Loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982 (art. 13 et 14).

1018.Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979 (art. 2).

fonction de la valeur ajoutée est gelé au niveau de celui de 1995. La hausse des cotisations à cause de taux supérieurs à celui de 1995 est supportée par les entreprises non par l'État[1019]. La mise en place d'une cotisation minimale de TP ne concerne que les entreprises ayant un chiffre d'affaires au-dessus de 50 millions de francs. La cotisation à la charge des entreprises mentionnées doit contribuer au financement des dégrèvements de TP supportés par l'État. Elle instaure une situation paradoxale où des contribuables doivent financer des allègements fiscaux qui leur sont attribués. Le taux initial de cette cotisation s'établit à 0,35 %. L'évolution du dégrèvement dépendait de *« la cotisation de taxe professionnelle calculée au niveau des entreprises au taux de 1995 »*[1020] (cotisation de référence) et *« en fonction du chiffre d'affaires réalisé 3,5 ; 3,8 ou 4 % de la valeur ajoutée (VA) »*[1021]. Ce plafond (cotisation plafonnée) est assorti d'un plancher par la cotisation minimale de TP. La réforme de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) remet en cause le gel des taux, le calcul du plafonnement procède de la cotisation réellement acquittée par les entreprises, sans tenir compte du taux d'imposition de référence de 1995, et d'un taux uniformisé à 3,5 % de la valeur ajoutée pour la plupart des entreprises (art. 85). Les coups décisifs portés à cette taxe se font en deux temps, dans un premier, par la suppression de la part salaire de la taxe entre 1999 et 2003 puis, dans un second, par la création en 2005 et le maintien du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN)[1022].

La part salaire de la TP est abandonnée par la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266) en son article 44[1023]. La disparition se fait par paliers entre 1999 et 2003. Le système de compensation prévoit pour déterminer celle-ci, la multiplication du taux de la TP pour 1998 avec les bases amputées des établissements (des entreprises) recensés au 1er janvier 1999. La compensation d'exonération s'actualise par la suite en suivant l'évolution de la DGF. Elle fut intégrée en 2004 dans cette dotation. En résumé : *« La loi de finances ampute ainsi la partie « humaine » de l'assiette de la taxe professionnelle pour ne laisser que la partie capitalistique »*[1024]. La réforme renforce la part capitalistique qui repose sur les valeurs locatives des immobilisations. Avant suppression cette part salaire, le taux d'imposition se départageait en moyenne pour 2,7 % pour le coût d'un emploi et 10,9 % pour le coût d'un équipement[1025]. Une information qui montre la présence forte des

1019.Il existait donc déjà avec la TP des dispositifs avant ceux sur la TH pour stabiliser les coûts des dégrèvements. Renvoi au A pour les mécanismes touchant aux dégrèvements amenant à la prise en charge par l'État de la TH sur les résidences principales.
1020.Cit. dans BRIGANT C., La taxe professionnelle, *in Revue du Trésor*, n° 8-9, août-septembre 2007, p. 760.
1021.*Ibid.* (cit. p. 760).
1022.Renvoi à l'annexe en fin de thèse sur les dispositions fiscales essentielles touchant les grands impôts directs locaux depuis 1982 (les principales dispositions touchant la TP sont répertoriées).
1023.Consulter pour aller plus loin VIVIANO M., La nouvelle taxe professionnelle : à qui profitera la réforme ?, *in Revue du Trésor*, n°6, juin 1999, p. 337 à 340.
1024.*Ibid.* dans contribution de Michel VIVIANO (cit. p. 337).
1025.*Ibid.* pour ces données (consulter la p. 338).

immobilisations dans l'assiette de l'impôt. Différents facteurs à l'image de la progression soutenue des bases sur les investissements, les immobilisations, aggravent le poids de l'assiette[1026]. La réforme ne vise pas la partie centrale de l'assiette s'établissant, la base sur les immobilisations, mais une part mineure avec la base sur les salaires. Le législateur va diminuer l'importance de la part sur les immobilisations en faveur du contribuable local. La loi du 9 août 2004 (n° 2004-804)[1027] introduit le DIN (art. 11). Ce mécanisme se constitue d'un dégrèvement dégressif sur trois ans, son avantage pour le contribuable est de faire entrer petit à petit les EBM dans la base fiscale de la TP. Le DIN se pérennise avec la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) en son article 85. Un équipement acquis en année N était déclaré pour la TP qu'en année N+1. Le dégrèvement dégressif n'intervenait qu'en N+2. L'abattement était de 100 % en année N+2, aux deux tiers en N+3, d'un tiers en N+4. Le contribuable ne s'acquittait de sa cotisation entièrement qu'en N+5[1028]. La loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443) poursuit la pérennisation (art. 22) en reconduisant ce dégrèvement pour les investissements allant du 23 octobre 2008 au 31 décembre 2009, mais surtout, en les exonérant de manière permanente de TP[1029]. Ce dispositif des DIN affecte fortement l'assiette sur les immobilisations de la TP après l'amputation de la part salaire des bases taxables. Ces deux actions condamnent en l'espace d'une décennie la TP à la disparition.

L'État était devenu, pour compenser les allègements fiscaux successifs, le premier contribuable de cet impôt. En 2005, sur les 24,27 Mds d'euros, voté à la perception par les collectivités locales, un tiers est pris en charge par l'État[1030]. L'obsolescence des bases, pour exemple, la non-révision des valeurs locatives professionnelles à l'époque, est relevée tout comme l'aspect très pénalisant pour certains contribuables, en particulier pour les entreprises industrielles[1031]. Ce qui emporte la décision de supprimer la TP, c'est la volonté de lutter contre la délocalisation des industries du territoire national[1032]. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673)[1033] remplace la TP par la contribution économique territoriale (CET), par son article 2, qui se compose de la CFE et de la CVAE[1034]. Cette suppression de la TP constitue l'allègement suprême. L'analyse des arguments de l'État qui justifient l'amputation de la part salaire de la TP et à la suppression complète de la taxe est désormais à faire. Un examen qui met en relief les mobiles économiques et d'équités fiscales.

1026.*Ibid.*sur la taxe renforcée sur la part des immobilisations de l'assiette (p. 338 à 339).
1027.Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement.
1028.Sur le DIN. Rapport *supra* dans le rapport de Jean-Pierre BALLIGAND et de Marc LAFFINEUR (p. 16 à 17).
1029.*Ibid.* pour ces informations sur la loi de finances rectificative pour 2008 (p. 17).
1030.*Ibid.* pour ces données sur l'État comme premier contribuable de la TP (p. 28).
1031.*Ibid.* sur l'obsolescence des bases et la pénalisation des entreprises industrielles pour la TP (p. 17 à 34).
1032.Renvoi au B dans le point 2 sur cette raison principale qui motive la suppression de la TP.
1033.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
1034.Renvoi sur la CET, avec CFE et CVAE, principalement dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie I et dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

2. Des arguments de l'État pour soutenir les allègements fiscaux et la suppression de la taxe professionnelle

Les mobiles économiques et d'équités fiscales structurent le fond des arguments de l'État, ils justifient à la fois, d'abord les réaménagements de la TP par le biais des allègements fiscaux et ensuite la disparition proprement dite de cet impôt. Il faut se pencher sur l'argumentation qui soutient la suppression de la part salaire et celle de la taxe pour découvrir de manière détaillée ces mobiles génériques[1035]. Ils se redécouvrent généralement à chaque allègement fiscal comme à chaque abolition d'impôt.

La décision de diminuer la TP de sa part salaire pour les contribuables locaux obéie à une préoccupation économique à dimension sociale. Le Gouvernement de l'époque, en 1997, dirigé par le Premier ministre Lionel JOSPIN fait en effet de l'emploi une des priorités de sa politique : *« Je l'ai dit pendant la campagne, je le répète aujourd'hui l'emploi est notre priorité. Pour faire reculer le chômage, nous devons retrouver une croissance durable et imaginer ensemble un modèle de développement plus solidaire et plus riche en emplois. »*[1036] Le combat pour l'emploi a un volet au plan fiscal, il est l'une des raisons qui orientent la politique gouvernementale vers une réforme de la fiscalité décidée en 1998[1037]: *« Les mesures retenues répondent à une triple préoccupation : l'emploi, l'équité et l'environnement. »*[1038] C'est sur une modification de la TP que la politique fiscale pour l'emploi doit se baser pour le Gouvernement : *« l'effort en faveur de l'emploi amorcé dans la loi de finances pour 1998 se traduira par la réforme de la taxe professionnelle »*[1039]. L'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266) supprime la part salaire de la TP. L'allègement fiscal est à l'avantage des entreprises qui doivent en retour créer de l'emploi. Ce raisonnement est affiché lors de l'examen du projet de loi de finances par le secrétaire d'État chargé du Budget, Christian SAUTTER, cette réforme doit enlever une part de l'assiette critiquée (la part salaire) : *« Je ne ferai pas l'historique des nombreuses déclarations tendant à dire que la taxe professionnelle est un impôt qui joue contre l'emploi. Cette thèse a été déjà longuement développée sur toutes les travées de toutes les assemblées, et l'on a entendu suffisamment d'artisans, de commerçants, de dirigeants d'entreprises petites, moyennes ou grandes et d'élus locaux affirmer cela. Le fait que nous cherchions à prendre une mesure en faveur de l'emploi me semble tout à fait raisonnable. »*[1040] Il

1035.Point A de ce § 2 pour les mobiles généraux amenant aux allègements fiscaux de l'État sur la fiscalité locale.
1036.Déclaration de politique générale de M. Lionel JOSPIN, Premier ministre, sur les axes de travail du gouvernement, à l'Assemblée nationale le 19 juin 1997, parue dans "La Lettre du Gouvernement" du 24 juin 1997. Discours consultable en ligne sur le site Internet de vie-publique.fr (lien Internet en biblio en fin de thèse).
1037.Consulter pour cela le document : Conseil des ministres du 22 juillet 1998. Grandes orientations des finances publiques en 1999. Voir le site Internet de vie-publique.fr (lien Internet en biblio en fin de thèse).
1038.Cit. dans le document *supra* relatif aux grandes orientations des finances publiques en 1999.
1039.*Ibid.* (pour la cit.).
1040.Consulter sur Internet les propos de Christian SAUTTER et le compte rendu intégral des débats de la séance du

faut comprendre dans les propos tenus par le secrétaire d'État, implicitement et explicitement, que la décision d'amputer la TP de sa part salaire à une fin socio-économique. Elle doit diminuer la charge fiscale sur les entreprises pour qu'elles puissent se développer et créer de l'emploi.

Où est l'équité fiscale dans cette réforme ? L'équité fiscale est dans la redistribution des fruits de l'allègement fiscal. Certaines entreprises selon le secteur où elles opèrent ou le niveau de chiffre d'affaires sont favorisées ou pas. Les petites et moyennes entreprises doivent être plus soutenues que les plus grandes avec cette diminution de la TP : *« Le Gouvernement table sur une baisse de 40 % pour les entreprises réalisant moins de 50 millions de Francs de chiffre d'affaires et de 25 % dans celles qui dépassent 500 millions »*[1041]. Les entreprises artisanales, de services et du bâtiment seront les gagnantes de la réforme de l'impôt : « *mais ayons une pensée pour les 820 000 établissements productifs qui, dès l'année 1999, bénéficieront d'une diminution de la taxe professionnelle ! Celle-ci sera en moyenne de 35 %, atteignant 50 % pour les entreprises artisanales, du bâtiment ou des services, se limitant à 20 % pour l'industrie manufacturière. »*[1042] L'équité fiscale s'explique dans cet allègement de l'impôt par un choix de défendre les « petites » entreprises en réduisant leurs charges fiscales d'une manière plus forte que les plus « grandes ». Une résolution affirmée dans le discours de politique générale de 1997 : *« Dès aujourd'hui et plus encore demain, la majorité des emplois créés le seront dans de petites entreprises, pour des services nouveaux. Nous créerons des conditions propices au développement de ces entreprises, par une fiscalité favorable à l'investissement (...) »*[1043]. Un mobile économique qui a une implication sociale et le mobile de l'équité fiscale, qui a le souci de réduire la charge de l'impôt sur de « petits » contribuables, président à la suppression de la TP.

La disparition de la TP en 2010 peut se considérer comme l'allègement fiscal suprême. Le contribuable est délesté complètement de sa contribution à un impôt[1044]. La suppression de cette taxe revient pareillement à l'amputation de la part salaire à des mobiles économiques et d'équités fiscales. Il s'agit dans la décision de mettre fin à la taxe de s'attaquer au nœud du problème, la pénalisation de secteurs de l'économie par les bases touchant aux immobilisations de son assiette. La part des EBM était de 76 % de la base d'imposition pour les entreprises du secteur financier et de 82 % pour les entreprises du secteur de l'industrie des biens de la consommation[1045]. Les

24 novembre 1998 au Sénat (lien Internet en biblio en fin de thèse).

1041.Cit. dans l'article *supra* de Michel VIVIANO sur la suppression de la part salaire de la TP (biblio. complète au A de ce § 2 et cit. à la p. 338 de sa contribution).

1042.Renvoi pour la cit. de Christian SAUTTER au lien Internet *supra* relatif à la séance du 24 novembre 1998 au Sénat.

1043.Cit. dans la déclaration de politique générale de Lionel JOSPIN (biblio. plus haut dans ce point 2).

1044.Il s'agit de tempérer ce propos puisque, la TP est remplacée par la CET et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER).

1045.Renvoi au rapport de Jean-Pierre BALLIGAND et de Marc LAFFINEUR pour ces informations (p. 22). Biblio.

observateurs estimaient comme antiéconomique cette base sur les EBM[1046]. Supprimer cette taxe revenait à soutenir le secteur industriel pour préserver des emplois. Le président de la République, Nicolas SARKOZY, annonce lors de l'émission *« Face à la crise »* du 5 février 2009 que la TP sera supprimée. L'argument de soutien à l'industrie et à l'emploi y est affirmé : « *On supprimera la taxe professionnelle en 2010 parce que je veux que l'on garde des usines en France.»*[1047] La pensée de l'exécutif est d'articuler préservation du tissu industriel pour préserver des emplois, c'est-à-dire, des dimensions économique et sociale rejoignant les mobiles de l'amputation de la part salaire de la TP. Cette suppression de la TP est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010. Éric WOERTH, alors ministre du Budget, déclare lors des débats sur ce projet de loi à l'Assemblée nationale que : *« Je n'ai pas peur de l'affirmer : soutenir nos entreprises dans un monde de plus en plus compétitif, c'est aider l'emploi, c'est aider les ménages. Je constate d'ailleurs qu'entre 1997 et 2002, lorsque l'opposition était au pouvoir, elle n'a pas considéré que la réforme de la taxe professionnelle ou la baisse de l'impôt sur les sociétés qu'elle a faites étaient contraires à l'intérêt des ménages ! »*[1048]. Le cercle vertueux vu plus haut réapparaît dans cette déclaration[1049]. L'allègement fiscal développe les entreprises pour créer des emplois et des revenus pour les ménages pour qu'ils puissent consommer et renforcer l'économie française. L'amputation de la part salaire puis la suppression de la taxe cherchent à renforcer la compétitivité des entreprises assurant la création des emplois. La TP disparaît définitivement par l'article 2 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673).

Dans cette réforme fiscale, l'équité fiscale est abordée. Le fait d'alléger les entreprises industrielles grevées excessivement par la TP se conforme à la notion d'équité fiscale. La réforme fiscale avec l'instauration de la CET doit mieux répartir la charge fiscale entre les entreprises : *« Les entreprises industrielles, qui étaient lourdement imposées dans le précédent, système dispositif, seront globalement gagnantes. Ce qui devrait contribuer, selon les auteurs de la réforme, à freiner les délocalisations et donc, indirectement, à maintenir les emplois sur le territoire »*[1050]. Cette volonté d'équité fiscale a des limites puisque l'imposition sur les entreprises de réseau reste lourde car, ces entreprises de réseau ne sont pas délocalisables : *« Pour les entreprises de réseau, peu susceptibles d'être délocalisées et gros pourvoyeurs de la taxe professionnelle, la réforme va se*

complète au § 1 dans le B au point 2.

1046.*Ibid.* (p. 17 à 34 sur le caractère insupportable de l'assiette sur les immobilisations).

1047.Cit. reproduite de l'émission dans un article du Figaro. LACHEVRE C., La taxe professionnelle supprimée en 2010, *in Le Figaro,* 5 février 2009 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1048.Déclaration de M. Eric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, sur le projet de loi de finances pour 2010, marqué par le retrait progressif de la mission de relance économique, par la suppression de la taxe professionnelle, des priorités données à l'enseignement supérieur et la recherche, Assemblée nationale, 20 octobre 2009. Déclaration consultable sur le site Internet de vie-publique.fr (lien Internet en biblio en fin de thèse).

1049.Sur le cercle vertueux. Renvoi au point 1 de ce B.

1050.Cit. dans contribution de VIVIANO M., Le remplacement de la taxe professionnelle, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°6, juin 2010, p. 434.

traduire par une nouvelle fiscalité qui devrait s'appliquer dès 2010. Les producteurs d'énergie seront assujettis à une taxe spécifique, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) (...) »[1051].

La fiscalité locale est une variable d'ajustement des politiques nationales de l'État ayant des objectifs économiques, plus largement socio-économiques, l'économique et le social étant toujours liés. L'équité fiscale par l'idée de mieux répartir la charge fiscale entre les contribuables et de favoriser les « petits » contribuables ressort des allègements fiscaux. L'interventionnisme du national dans le local doit réparer les vices du système fiscal local, ainsi, la TP durant son existence a été sujette à des réformes régulières. L'assiette de l'imposition était adaptée pour l'industrie au contexte économique des Trente glorieuses[1052]. La politique fiscale gouvernementale oriente depuis plusieurs décennies vers une déstructuration et une disparition des impôts locaux « classiques »[1053]. Allègements fiscaux et subventions fiscales ne sont que des éléments d'une interdépendance plus grande dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales[1054].

Au terme de ce chapitre, il a été vu que les allègements fiscaux démantèlent l'impôt local et que les compétences fiscales des collectivités sont limitées. L'enseignement à retenir est que l'État a le contrôle sur ces modifications en imposant des règles pour encadrer l'intervention des collectivités et en prenant de sa propre initiative des décisions modifiant l'impôt. Ceci rejoint par l'étude historique du premier chapitre le sujet de l'absence d'une fiscalité locale véritablement autonome. Une emprise de l'État qui entraîne la disparition de l'impôt local mais qui rend par dessus tout impossible une réforme de la fiscalité locale vers plus d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales.

1051.*Ibid.* (cit. p. 434).
1052.Sur cette inadaptation des bases dans le rapport *supra* de Jean-Pierre BALLIGAND et de Marc LAFFINEUR. Quant à l'information sur une taxe adaptée aux Trente glorieuses (p. 10 à 11 du rapport).
1053.Rappel : Des impôts propres aux collectivités locales sur lesquels elles disposent d'un pouvoir fiscal.
1054.Les relations financières entre l'État et les collectivités se construisent par d'autres mécanismes (ex) : la fiscalité transférée.

Titre 2 : Une décentralisation fiscale inaccessible pour les collectivités territoriales

Une décentralisation fiscale réelle et poussée supposerait des prérequis, parmi ceux-ci, une participation poussée des collectivités territoriales dans l'administration de l'impôt, la création ou la restructuration d'impôts développant le pouvoir fiscal local et des territoires capables de générer des recettes fiscales suffisantes pour financer leurs politiques publiques. L'essor d'une décentralisation fiscale devrait être accompagné par la consécration dans la Constitution d'une autonomie fiscale aux collectivités pour *« offrir une légitimité juridique explicite au pouvoir fiscal local »*[1055] et préserver ce dernier et leurs impôts propres des interventions de l'État comme avec le recours régulier à des allégements fiscaux[1056].

Ces éléments susmentionnés, bien au contraire, sont inexistants ou insuffisants. L'administration de l'impôt appartient à l'État par Direction générale des Finances publiques (DGFiP) la dans une gestion en « mille-feuille » avec des services centralisés à Bercy et déconcentrés dans les provinces[1057], les collectivités locales sont réduites à des missions « supplétives »[1058]. Les impôts propres irréformables dans le sens de la décentralisation fiscale sont allégés puis supprimés, ce qui est arrivé à la taxe d'habitation pour les résidences principales, ainsi, l'impossibilité de réformer les bases justifie la déconstruction et la suppression des impôts locaux. Le président de la République, Emmanuel MACRON s'en sert en 2017 pour appuyer sa décision de supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des redevables : *« Ça fait plus de 40 ans dans notre pays qu'on dit « cet impôt est injuste, il faut en revoir les bases, la grammaire, l'architecture et à chaque fois on renonce. »*[1059] Les territoires ne sont pas égaux dans la création des recettes fiscales, il y a une fracture fiscale, synthétiquement, les métropoles concentrent les richesses « économiques » donc les produits fiscaux. Une décentralisation fiscale forte nécessiterait un appel soutenu à la péréquation, à une solidarité entre les collectivités territoriales « riches » et « pauvres », ce modèle est difficile réalisable avec le risque d'égoïsme de certaines collectivités : *« Dans la mondialisation d'aujourd'hui, les régions riches n'auraient plus besoin des régions pauvres avec lesquelles elles*

1055.Renvoi à BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, p. 154.
1056.*Ibid.* (p. 155).
1057.Dans LE CLAINCHE M., L'administration fiscale locale en France, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 85 à 92.
1058.Renvoi à la section 1 du chapitre 1 du titre 2 et dans Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, 169 p.
1059.Citation du discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

avaient « fait nation » jusqu'à maintenant. »[1060]

Quant à l'autonomie financière des collectivités territoriales elle ne se compose pas au plan constitutionnel et organique d'une autonomie fiscale mais, d'une autonomie de gestion. Le Conseil constitutionnel l'affirme clairement par sa décision du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010[1061]. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003[1062] et la loi organique du 29 juillet 2004[1063] consacrent l'autonomie financière des collectivités territoriales comme une déclinaison du principe de libre administration des collectivités, les dispositions organiques protègent l'autonomie financière par l'instauration d'un ratio faisant des ressources propres une part déterminante pour chaque catégorie de collectivités, enfin, par une définition des ressources propres. Cette définition faite par le législateur organique et par l'action du juge constitutionnel valide dans les ressources propres des collectivités la présence des dégrèvements législatifs sur des impôts locaux et les recettes fiscales partagées entre l'État et les collectivités. L'autonomie fiscale locale n'aurait par conséquent qu'une valeur législative[1064]. En dépit d'actions de différents protagonistes pour tenter de préserver et garantir constitutionnellement l'autonomie fiscale locale[1065], ce combat semble perdu d'avance.S'imbrique dans ce rejet de l'autonomie fiscale locale des raisons politiques et pratiques : risque de concurrence fiscale entre les collectivités et limitation du pouvoir législateur.

La décentralisation fiscale est inaccessible en raison de « barrières pratiques » (chapitre 1), il s'agit d'un principe de réalité, et par la non-reconnaissance constitutionnelle d'une autonomie fiscale locale (chapitre 2) :

Chapitre 1 : Les empêchements « pratiques » à la réforme de la fiscalité directe locale

Chapitre 2 : Une autonomie fiscale des collectivités territoriales non garantie par la Constitution

1060.Cit. dans DAVEZIES L., *Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2015, p. 10.
1061.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel (dans le considérant 64 de la décision).
1062.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
1063.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
1064.OLIVA E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 106.
1065.Ex : CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, 88 p.

Chapitre 1 : Les empêchements « pratiques » à la réforme de la fiscalité directe locale

Une réforme de la fiscalité locale qui refonderait profondément les grands impôts directs locaux vers plus d'autonomie fiscale n'est pas envisageable actuellement. Les obstacles « pratiques » sont trop nombreux pour être dépassés. Qu'est-ce que nous entendons par empêchements ou obstacles « pratiques » ? Il s'agit, par exemple, de la non-révision des valeurs locatives cadastrales et de leur non-remplacement par une autre technique d'évaluation des biens. La réforme des valeurs locatives cadastrales est soit repoussée ou soit trop lente dans sa mise en œuvre. L'administration des impôts locaux, autre exemple, est une affaire de l'État : *« Ce sont les services fiscaux de l'État qui gèrent l'impôt local. La direction des finances publiques assure à cet effet les missions d'assiette, de contrôle et d'information et de recouvrement. »*[1066] Logiquement, une fiscalité locale « véritable » devrait avoir l'administration complète des impôts locaux entre les mains des collectivités territoriales.

Ces empêchements « pratiques » n'interdisent pas encore une réflexion vers une réforme fiscale qui développerait impôts locaux nouveaux et autonomie fiscale locale. Il faut, pour Michel Bouvier, instaurer *« des impôts propres à ces collectivités aux côtés de ceux qui existent »*[1067], et supprimer la plupart des allègements fiscaux de l'État sur les impôts locaux tout en lui limitant la possibilité d'en décider de nouveaux[1068]. La réforme fiscale locale pour Gilbert ORSONI pourrait *« faire preuve de quelque imagination, en ajoutant par exemple, à la dimension « capacités contributives », d'autres éléments, tels les comportements environnementaux* »[1069]. Le cœur de la réforme devrait créer un impôt local, retenant les capacités contributives du contribuable, les assemblées délibérantes en fixeraient son montant et des paramètres de l'impôt, et une révision des valeurs locatives cadastrales. Enfin, une participation du citoyen dans les réflexions sur les choix fiscaux de la collectivité[1070].

Les propositions avancées sont intéressantes mais, ce chapitre va essayer de démontrer la raison de l'infaisabilité de celles-ci. Nous allons travailler sur des empêchements « pratiques » à une

1066.BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 19e édition, 2020, p. 862.
1067.Cit. dans ouvrage de ci-dessous (p. 157).
1068.Sur les réflexions de Michel Bouvier. Consulter BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, p. 156 à 157.
1069.Cit. dans contribution juridique de ci-dessous (p. 157).
1070.Sur les réflexions de Gilbert ORSONI. ORSONI G., Réformer la fiscalité locale, une nécessité ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 108 à 109.

réforme qui accroîtraient les libertés fiscales. Les dispositions constitutionnelles et organiques forment quant à elles des empêchements certes juridiques mais, plutôt « théorique », puisqu'un élargissement de l'autonomie fiscale locale dépend d'une volonté politique de la part du législateur et de l'exécutif au niveau national[1071]. Au lieu de surmonter une partie des empêchements « pratiques », l'État décide de contourner les difficultés en supprimant les impôts locaux. Le président de la République, Emmanuel MACRON, formule très bien ce courant d'idées. L'impossible révision des valeurs locatives cadastrales est un argument exprimé par celui-ci pour justifier la suppression de la taxe d'habitation[1072]. Plusieurs empêchements « pratiques » seront étudiés. Le premier sera l'administration de l'impôt local par l'État à laquelle participent marginalement les collectivités territoriales (section 1). Les autres seront successivement analysés dans la seconde partie du chapitre. Ils se constituent de la nationalisation mais, surtout de la non-réforme de la taxe d'habitation vers plus d'autonomie fiscale locale qui conduit à sa fin, malgré des réflexions abondantes pour la réformer depuis sa création. La fin de la taxe d'habitation est un tournant car, aucun nouveau impôt local ne la remplacera[1073]. La difficulté à réviser les valeurs locatives cadastrales ou à les changer par une valeur de référence et les évolutions socio-économiques accroissant la fracture fiscale entre les territoires, en particulier, par la métropolisation s'opposent aussi à une réforme. *« L'exercice de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales levant l'impôt est fortement conditionné par leur richesse fiscale »*[1074]. Une autonomie accrue nécessiterait une forte solidarité financière directe entre les territoires « riches » et « pauvres ». Enfin, malgré des perspectives négatives pour cette réforme, la fiscalité locale garde une utilité (section 2).

Section 1. Une gestion de l'impôt local qui a des implications à la fois pour l'État et pour les collectivités territoriales

Section 2. L'impossible réforme des impôts locaux « classiques » : la suppression de la taxe d'habitation et l'accroissement de la fracture fiscale

1071.Les dispositions constitutionnelles et organiques n'interdisent pas quant à leur interprétation de développer une autonomie fiscale locale, cependant, elles ne sont pas garanties par ces textes. Au niveau des décideurs politiques tout tient à une question de volonté de ceux-ci et de choix de politiques publiques. Sur la non garantie d'autonomie fiscale dans la Constitution se référer au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.

1072.Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France p. 5 à 7 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1073.La suppression de la taxe professionnelle avait été compensée par la création de la cotisation foncière des entreprises et par celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cet aspect sera vu dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1074.BOLLIET A., "Comment concilier autonomie et solidarité ?", *n Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 10.

Section 1. Une gestion de l'impôt local qui a des implications à la fois pour l'État et pour les collectivités territoriales

La gestion de l'impôt local est dépendante de l'État, c'est lui qui administre l'impôt dans les domaines de la tenue de l'assiette et du recouvrement des recettes fiscales. Une fonction créant des enjeux pour l'État dont celui de garantir et de verser le produit fiscal pour les collectivités territoriales. Cette gestion des impôts locaux repose sur un acteur clef interne à l'État qui est la direction générale des Finances publiques (DGFiP). Une emprise sur l'administration des recettes fiscales des collectivités qui illustre la réalité de la non-décentralisation (ou décentralisation imparfaite) de la fiscalité locale (§ 1).

Les collectivités territoriales n'ont ni l'organisation administrative adéquate et ni les ressources nécessaires pour assumer les missions dévolues en particulier à la DGFiP. Cependant, des sujets, à l'image de la diminution des apports financiers nationaux, imposent aux collectivités d'intervenir. Elles ont donc des enjeux dans cette gestion de l'impôt, dont l'un des principaux est d'accroître la coopération avec l'acteur étatique, un partenariat où elles sont condamnées à rester des partenaires mineurs. Une réforme en faveur de la fiscalité locale « classique » s'avère difficile par l'ascendance de l'État dans cette administration (§ 2).

§ 1. ***Une fonction quasi exclusive de l'État***

« La fiscalité locale n'a jamais été véritablement décentralisée »[1075] pour Vincent DUSSART. Une citation qui exprime, malgré les compétences fiscales dont disposent les collectivités territoriales, qu'elles n'ont pas la main sur la création, la vie et la mort de l'impôt local[1076]. La gestion des impôts locaux a des enjeux pour l'État qui doit concilier ceux des collectivités et ceux des contribuables. Il doit (l'État) faire face à des exigences distinctes : la demande d'un rendement optimal de la collecte des recettes fiscales de la part des collectivités ; le souhait d'une taxation supportable de la part des contribuables locaux. L'administration de l'impôt revient quasi exclusivement à la DGFiP (A).

Les acteurs de la gestion de l'impôt local sont nombreux dans une organisation dispersée. L'intervenant majeur reste la DGFiP dont la fiscalité directe locale est de son ressort[1077]. Néanmoins,

1075.Cit. dans DUSSART V., La renationalisation de la fiscalité locale*, in Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 2019-1, p. 41 à 48.

1076.Se référer à la section 1 du chapitre 2 titre 1 de la partie I sur les compétences fiscales limitées des collectivités territoriales et au chapitre 2 du titre 2 de la partie I sur l'absence constitutionnelle d'autonomie fiscale. La section 2 du chapitre présent explique que la réforme de la fiscalité locale avec pouvoir fiscal pour les collectivités est impossible.

1077.Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie I pour avoir des éléments aussi sur la gestion des impôts locaux et une présentation de la fiscalité locale (section 2).

au sein de l'État, concourt à la gestion la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la direction des collectivités locales (DGCL). L'État est le fermier des recettes fiscales locales. Les collectivités territoriales, structures externes à l'administration étatique, agissent marginalement dans les missions d'assiette et de recouvrement. La DGFiP assume imparfaitement ces tâches comme le révèlent les contentieux avec les collectivités et les contribuables (B).

A – Des enjeux pour l'État en lien avec ceux des contribuables et des collectivités territoriales

La gestion des recettes fiscales des collectivités territoriales par l'État, vue par le prisme de la fiscalité directe locale, va permettre de voir qu'elle a des enjeux pour celui-ci qui se recoupent avec ceux des collectivités et des contribuables.

L'État a une fonction monopolistique quant à l'administration de l'impôt local. Les agents de la DGFiP se voient attribuer, la presque entièreté[1078], des missions sur l'assiette, le contrôle et le recouvrement des prélèvements fiscaux locaux. L'article 350 terdicies du CGI[1079] énonce ce monopole[1080] (ex) : *« I. – (...) seuls les fonctionnaires de la direction générale des finances publiques (...) peuvent fixer les bases d'imposition et liquider les impôts, taxes et redevances ainsi que proposer les rectifications. »* Les activités de la DGFiP ne se restreignent pas à ces tâches précises vis-à-vis des collectivités territoriales. Certains des agents de cette structure occupent la fonction de comptable public auprès des ordonnateurs que sont les collectivités, d'autres missions existent pour ses agents, elles regroupent largement dans le domaine financier un travail d'information et de conseil aux collectivités (ex : situation de la trésorerie)[1081]. La gestion de l'impôt local qui est *« une affaire de l'État »*[1082] génère des enjeux pour celui-ci.

Trois enjeux sont recensés par la Cour des comptes dans son rapport de 2017 sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP[1083]. Ces enjeux sont les suivants : *« la sensibilité des contribuables aux impôts locaux »*, *« la bonne gestion de l'impôt »*, *« la garantie et le versement du produit fiscal »*[1084]. Dans le premier enjeu des informations essentielles explique cette sensibilité du contribuable par une pression fiscale élevée des impôts locaux. En 2017, la moitié des

1078.Renvoi au B de ce § 1.
1079.CGI : Code général des impôts.
1080.Compétence exclusive de l'État pour établir les impositions (DGFiP). LE CLAINCHE M., L'administration fiscale locale en France, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 88 à 89.
1081.Fonctions synthétiques de la DGFiP. BOUVIER M. (sous la dir.), *La nouvelle administration fiscale et financière*, Paris, LGDJ, 2011, p. 6 (propos introductifs de l'ouvrage de la part de Michel BOUVIER).
1082.Cit. dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 129.
1083.Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, 169 p.
1084.Sur les enjeux pour l'État de la gestion de la fiscalité directe locale. *Ibid.* p. 19 à 21.

contribuables s'acquittent de l'impôt sur le revenu, impôt national, mais près de 90 % paient la taxe d'habitation. La fiscalité directe locale aurait plus de contribuables soumis à l'impôt que pour la fiscalité directe nationale. Le second enjeu est la bonne gestion de l'impôt. L'administration de l'impôt local repose sur les épaules essentiellement de l'État. Les impôts sur rôle[1085] imposent une coopération entre l'État et les collectivités pour les établir (ex : valorisation des bases) tandis que des impôts pesant sur l'activité économique[1086], *« déclarés et auto-liquidés par les entreprises redevables »*[1087] sont gérés uniquement par l'État. Le troisième enjeu oblige l'État à « sanctuariser » le niveau de recettes fiscales et à verser le produit des impôts prélevés aux collectivités. L'État garantit le produit fiscal qui figure au rôle d'un impôt, s'il y a un dégrèvement législatif, celui-ci doit assumer la différence entre le montant de l'imposition écrite sur le rôle et le montant effectivement réglé par le contribuable. Il assure (l'État) le versement des produits fiscaux. Les versements prennent la forme d'avances attribuées mensuellement aux collectivités. Les enjeux de l'État ont une interdépendance avec ceux d'autres acteurs.

Les collectivités territoriales s'intéressent à la fiscalité locale pour différents motifs[1088]. La diminution, ces dernières années, des apports financiers de l'État font que les collectivités sont plus sensibles au niveau des produits fiscaux versés. Les collectivités par « différentes portes d'entrée » s'investissent dans l'administration de l'impôt (ex : création par celles-ci d'observatoires fiscaux). Les problématiques d'affectation et de répartition des ressources entre les collectivités sont également une source de préoccupation. La restructuration de la fiscalité locale et la réorganisation du mille-feuille territorial alimentent ces problématiques. Cependant, paradoxalement, les collectivités se soucient que les prélèvements fiscaux ne soient pas excessifs et soient équitablement répartis entre les contribuables[1089]. Les contribuables veulent moins contribuer à l'effort fiscal en raison de la complexité de la fiscalité locale et à cause de la remise en question du consentement à l'impôt[1090]. Le citoyen-contribuable voit l'impôt sous un angle coercitif ou qui doit avoir un retour plus personnel que collectif en matière de services publics financés. Le grand débat national consécutif à la crise des gilets jaunes (2018-2019) montre un intérêt du citoyen pour les questions fiscales (ex) : exigence d'une simplification de la fiscalité, demande d'une diminution de l'impôt,

1085.Impôts sur rôle : taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE).
1086.Impôts fondés sur l'activité économique. Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER).
1087.Cit. à p. 19 du rapport *supra* de la Cour des comptes.
1088.Les enjeux pour les collectivités territoriales pour la fiscalité directe locale seront développés dans le § 2.
1089.Informations dans rapport *supra* de la Cour des comptes à la p. 15 (introduction sur les enjeux de la fiscalité directe locale pour les collectivités territoriales).
1090.Sur les relations entre le citoyen-contribuable et la fiscalité locale. Consulter en particulier le chapitre 2 du titre 2 de la partie II.

souhait d'une meilleure répartition de la charge fiscale[1091]. L'administration fiscale tente de se concilier le contribuable par la promotion d'une administration de service, les aspects de coercition de l'impôt ressenti par une part des contribuables disparaîtraient pour une administration tournée vers le conseil et le partenariat. Toutefois, cet idéal de partenariat, de contribuable-client, relèverait plus du mythe que de la réalité. De même, la participation des citoyens à l'impôt touche à l'utopie, l'administration se concentrant avant tout sur la renaissance du civisme fiscal, elle passe, à l'égard du contribuable, par la contrainte avec la lutte contre la fraude fiscale et par le développement des services d'assistance[1092].

Les « exigences » des collectivités et des contribuables quant à la gestion des impôts locaux retombent sur l'État qui les administre. Les enjeux de l'État rejoignent ceux de ces deux acteurs. La volonté de tenir compte de la sensibilité des contribuables au montant de leurs contributions fiscales revient à répondre à la demande d'une limitation de la charge fiscale de ceux-ci. Le fait d'avoir une bonne gestion de l'impôt pour l'État répond à la demande des collectivités territoriales d'avoir des recettes fiscales effectives et garanties. Il y a une corrélation dans la gestion de la fiscalité locale entre les enjeux de l'État, des collectivités territoriales et des contribuables locaux. L'administration fiscale de la majorité des impôts locaux s'incarne revient à la DGFiP qui a une fonction centrale.

B – La direction générale des Finances publiques (DGFiP) et la gestion de la fiscalité directe locale

La gestion de la fiscalité locale manque de rationalisation quant à son organisation et de visibilité pour les observateurs néophytes. La place de l'État est omniprésente quant aux tâches sur l'assiette et le recouvrement (1). L'ensemble des tâches essentielles sont remplies par la DGFiP et ses organes subordonnés en matière de fiscalité locale (2). Un regard sur les campagnes annuelles de taxation et sur la fonction du compte d'avances aux collectivités territoriales permet de le percevoir (3). Une gestion qui n'est pas sans reproche, les contentieux avec l'administration fiscale étatique sont considérables (4).

1. Une organisation dispersée

La DGFiP s'appuie sur des services centraux et déconcentrés pour gérer les impôts locaux[1093].

1091.Consulter OpinionWay, *Traitement des données issues du grand débat national : la fiscalité et les dépenses publiques*, avril 2019, 81 p.
1092.Mythes de l'administration de service et de l'administration citoyenne. LE CLAINCHE M., La mythologie de l'administration fiscale : permanences et renouvellements, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°1, janvier-février 2021, p. 89 à 90.
1093.Les différentes informations de ce point 1 sont issues de l'article de Michel LE CLAINCHE sur l'administration fiscale locale en France de la p. 86 à 88 (biblio. complète dans le A).

Dans les services centraux, service de la législation fiscale et service de la gestion fiscale, les fonctions sont dévolues à des sous-directions de ses services en les répartissant selon la nature des contribuables. Il existe, ainsi, des sous-directions chargées de la fiscalité des entreprises et d'autres de la fiscalité des particuliers ; ces sous-directions s'occupent indistinctement d'impôts d'État et d'impôts locaux. Sur le terrain, dans les services déconcentrés, il y a des directions régionales et départementales qui échangent directement avec les collectivités locales et les contribuables (ex : DDFiP[1094] et leurs services). Les services déconcentrés sont le marteau au manche raccourci, la connexion avec le terrain, des services centraux de la DGFiP.

Cette présentation ne peut cacher que l'organisation au sein de l'État de la gestion de la fiscalité locale est éclatée entre différents services dans et hors de la DGFiP et de ses relais territoriaux avec des compétences disséminées. Un bureau de la fiscalité locale (le FL1), pour exemple, dépend de la direction des collectivités locales (DGCL) qui est rattachée au ministère de l'Intérieur. Autre exemple extérieur à la DGFiP, la direction du Budget appartenant au ministère de l'Économie et des Finances (Berçy) à un bureau 5BCL dénommé « collectivités locales », pourtant, ce bureau a un intitulé faux-ami puisqu'il s'occupe peu de fiscalité locale. La DGDDI gère encore provisoirement des recettes fiscales accordées aux collectivités, un processus d'unification du recouvrement des taxes au profit de la DGFiP se poursuit[1095]. Elle recouvre (DGDDI) jusqu'en 2024 la TICPE[1096] (taxe partagée entre l'État et les collectivités). A la DGFiP, dans les services de gestion, les services d'imposition des particuliers gèrent les affaires relatives à l'assiette et aux contentieux des impôts ménages (TH, TFPB et TFPNB). Mais, ces services doivent travailler avec les centres d'impôts fonciers car, tout ou une part de l'assiette de ces impositions touchent à des bases foncières, ces centres repèrent les terrains, identifient les propriétaires, signalent les nouvelles constructions et évaluent les valeurs locatives cadastrales.

Or l'administration fiscale de l'État, les collectivités ont des compétences parfois sur les missions d'assiette et de recouvrement sur quelques impositions précises. La taxe de séjour fait partie de ces taxes. Les collectivités du bloc communal, selon le régime fiscal choisi, interviennent dans le recouvrement de l'imposition. Dans le cas de la taxe de séjour au réel, les collectivités prélèvent l'impôt indirectement par l'entremise des hôtes (ex : hôtels) sur les résidents occasionnels (les clients). Dans le cas de la taxe de séjour au forfait, les collectivités imposent et recouvrent directement l'imposition sur les hôtes qui répercutent ensuite directement sur leurs clients le

1094.DDFiP : Directions départementales des Finances publiques.
1095.A Consulter le site internet gouvernemental français pour ce processus d'unification : impots.gouv.fr. Lien Internet : https://www.impots.gouv.fr/portail/actualite/lunification-au-sein-de-la-dgfip-du-recouvrement-des-taxes-se-poursuit (consulté le 10 août 2021).
1096.TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

montant de la taxation[1097].

La gestion de l'impôt local est alourdie et manque de cohérence à cause de cette organisation morcelée entre divers organismes et services. La faiblesse la plus grave semble être l'absence de vue d'ensemble sur la gestion de la fiscalité locale : l'administration de l'impôt serait donc dispersée par des missions partagées entre trop de services étatiques[1098]. Il n'en demeure pas moins que la DGFiP est l'organisme pivot de l'administration de l'impôt local.

2. Une DGFiP incontournable

Cette dissémination des compétences et l'existence de plusieurs structures et services, ne doivent pas faire oublier, qu'une grande partie de la gestion de la fiscalité locale revient à la DGFiP[1099]. Les DDFiP sont une part déconcentrée de la DGFiP. Cette dernière structure prise dans sa globalité a un éventail de missions qui lui donne la main sur l'administration de l'impôt local. Elle valorise et établit les bases cadastrales, crée les rôles et envoie les avis d'imposition, recouvre l'impôt auprès des contribuables, verse les avances sur les produits fiscaux. Une emprise qui l'amène à remplir d'autres missions « traditionnelles », telles que le contrôle fiscal et à prendre en charge les affaires de contentieux fiscaux et de réclamations des contribuables, et des missions « nouvelles », telle que la restitution d'une partie du produit des frais de gestion[1100] aux collectivités territoriales ; ces frais de gestion sont perçus traditionnellement par l'État sur les contribuables. La DGFiP gère aussi le programme budgétaire 201 – *« remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »* en conséquence, comme le nom du programme l'indique, le versement des dégrèvements de l'État sur la fiscalité locale aux collectivités. La pluralité de ses missions intègre l'appui technique dans l'élaboration des règles législatives, dans les études quant à l'état du système fiscal et de ses hypothèses d'évolutions, cet appui à des prolongements dans les services déconcentrés (ex : pédagogie des réformes fiscales auprès des collectivités et participation au contrôle de légalité budgétaire). Les services de terrain (DDFiP) doivent répondre directement aux demandes des contribuables et des collectivités tout en assurant les opérations de recouvrement de l'impôt et d'établissement des bases.

La mission, sans doute, la plus compliquée de la DGFiP est de fixer chaque année pour chaque contribuable, pour les impôts sur rôle, son imposition individuelle. L'administration fiscale devant recouper différentes données, comme connaître les bases fiscales et intégrer les conséquences des

1097.Sur la taxe de séjour se référer au chapitre 1 du titre 1 de la partie I (section 2 au § 2).
1098.Renvoi à l'article de ci-dessus de Michel LE CLAINCHE (p. 86 à 88).
1099.Sur le rôle central de la DGFiP. Rapport *supra* de la Cour des comptes de 2017 sur la gestion de la fiscalité directe (p. 22 à 23).
1100.Sur les frais de gestion. Renvoi au B (point 2) du § 2.

décisions des collectivités et du Parlement, mettre en relation toutes les informations sur la situation particulière de chaque contribuable (ex : la TH fonctionne en lien avec l'IR[1101]). Lourdeur de ce travail qui se retrouve dans la confection des rôles et des avis d'imposition lors des campagnes annuelles de taxation[1102]. Une évolution fiscale n'est pas facilement traitable par la complexité de la fiscalité locale et par les moyens et procédures qu'emploie la DGFiP (ex) : *« Une modification apparemment mineure d'une règle d'imposition, comme la suppression puis le rétablissement de la « demi- part des veuves » a suscité des difficultés de prise en compte à temps dans le système informatique de la DGFiP et a donc nui à l'exactitude des bases. »*[1103] Ces entraves se renforcent par une stratégie de numérisation médiocre pour la gestion de la fiscalité locale de la part de l'État : des outils informatiques déficients, une dématérialisation non prioritaire. La DGFiP à un rôle central par ses missions mais n'a pas tous les moyens pour les exécuter convenablement. La bonne gestion de la fiscalité locale revient à la question des ressources allouées[1104]. Il est temps maintenant de présenter plus en avant quelques actions précises de cette administration fiscale de l'État toujours par rapport à la fiscalité locale.

3. Des exemples d'actions détaillées de la DGFiP : des campagnes annuelles de taxation aux relations avec le compte d'avances

Les campagnes annuelles de taxation font intervenir, parmi les structures de la DGFIP, son administration centrale, ses services informatiques et son administration déconcentrée. Quatre étapes détaillées par la Cour des comptes en 2017 se succèdent partant des bases pour arriver aux rôles : la détermination des bases prévisionnelles, l'adoption de délibérations par les collectivités, la prise en compte des délibérations, la confection des rôles de l'imposition[1105]. La description des campagnes annuelles de taxation ne traitera pas des situations spécifiques de chaque impôt sur rôle[1106].

Les bases prévisionnelles s'établissent à partir des bases des taxations de l'année N-1 et sur l'enregistrement de nouveaux locaux dans ces mêmes bases. Les services informatiques des ESI[1107] d'Amiens et d'Orléans se chargent du traitement informatique des données. Elles récupèrent les

1101.IR : Impôt sur le revenu.
1102.Aller au point 3 qui suit.
1103.Cit. à la p. 22 du rapport de plus haut de la Cour des comptes (gestion de la fiscalité directe locale).
1104.Sur la question des ressources de la DGFiP. Renvoi au B (point 2) du § 2.
1105.Les campagnes annuelles de taxation pour les impôts sur rôle en 2016 sont décrites dans le rapport *supra* de la Cour des comptes. Les étapes mentionnées se retrouvent de la p. 52 à 58 du rapport.
1106.C'est-à-dire, ici, précisément pour les impôts sur rôle étudiés : TFPB, TH, TFPNB. Des impôts avec rôle ou pas ont des dissemblances spécifiques. La CVAE est traitée à part dans le rapport de plus haut en raison des opérations particulières de déclaration et de l'auto-liquidation de cette taxe (p. 58 à 61).
1107.ESI : Établissements de services informatiques.

bases fiscales de N-1 depuis l'application MAJIC[1108] et pour les nouveaux locaux enregistrés sur l'application FDL[1109]. A ce stade, les services de la fiscalité directe locale de l'administration n'ont fait que saisir, dans FDL, les nouveaux locaux repérés à intégrer dans les nouvelles bases fiscales de l'année d'imposition. Les ESI mentionnées en collaboration notamment avec les DDFiP réalisent ensuite une vérification des bases prévisionnelles déterminées, elles sont transmises ensuite aux mois de février et mars de l'année d'imposition (année N) par l'administration fiscale aux collectivités en grande partie par « l'état 1259 » ; l'administration communique aussi « l'état 1253 » et des états sur les allocations compensatrices. « L'état 1259 » recouvre divers éléments à l'instar des bases prévisionnelles et les taux plafonds d'imposition pouvant être votés par les communes. Les élus locaux doivent prendre des délibérations fixant les taux et facultativement les allègements fiscaux de leur ressort (ex : abattements et exonérations). Des dates limites sont imposées aux collectivités pour adopter ses délibérations. Les taux doivent être fixés avant le 15 avril de l'année d'imposition (le 30 avril lorsqu'il s'agit de l'année de renouvellement de l'exécutif local de la collectivité). Les délibérations fiscales adoptées par la collectivité s'appliquent aux bases prévisionnelles. La prise de ses délibérations est strictement encadrée, le contrôle des délibérations est fait par les préfectures avec l'aide des DDFiP lors du contrôle de légalité ; les administrations centrales de la DGFiP peuvent intervenir pour les dossiers complexes. Les collectivités avant l'adoption des délibérations sont accompagnées au niveau informationnel par les services de l'État. La DGCL[1110] émet des circulaires en début d'année pour expliquer les règles fiscales applicables et les dates limites pour prendre les délibérations. Les effets des délibérations des collectivités sont intégrés dans les applications FDL et FIDELIO[1111] par l'administration fiscale. Les applications intègrent les taux choisis par les collectivités pour élaborer des simulations. L'application FDL renferme les fichiers de paramètres de taxation et l'application FIDELIO effectue un travail de simulation. FIDELIO sert aussi à vérifier la légalité des taux et à transmettre les taux d'imposition à FDL. Les taux votés enregistrés dans FDL sont confiés aux ESI pour établir les bases fiscales définitives[1112] et déterminer les produits fiscaux de l'année en cours. Les bases fiscales définitives subissent une vérification analogue à celle des bases prévisionnelles, elles sont communiquées aux collectivités en avril-mai (contrôle entre les DDFiP et les ESI). Nous rentrons alors dans la phase de liquidation de l'impôt. La confection des rôles se fait par les différents ESI[1113] en alliant

1108.MAJIC : Mise à jour des informations cadastrales.
1109.FDL : Fiscalité directe locale.
1110.Des acteurs extérieurs à la DGFiP contribuent aux campagnes de taxation.
1111.FIDELIO : Fiscalité directe locale interactive et opérationnelle.
1112.Les bases définitives sont référencées D4 par l'administration fiscale et D2 pour les bases prévisionnelles (voir p. 52 à 58 du rapport de la Cour des comptes).
1113.*Ibid.* Cit. (p. 56) : *« Ces rôles sont en pratique confectionnés par les ESI (Amiens et Orléans pour les taxes foncières et la TOM, Reims, Marseille et Nantes pour la taxe d'habitation et la CFE) (...) »*.

l'identification des contribuables, les propriétaires pour la TFPB et la TFPNB, aux bases fiscales et aux délibérations prises par les collectivités pour déterminer l'impôt dû. Les ESI mettent en relation des applications informatiques pour établir les rôles en recoupant des données fiscales. L'application ILIAD[1114] sert à la gestion de la TH mais, certaines informations ne sont pas basculées automatiquement vers celle-ci car, MAJIC transfère qu'une fois par an (mars) ses informations sur les locaux taxables (ex : locaux neufs).

Que se passe-t-il lorsque les rôles sont établis par l'administration fiscale ? Il convient de définir d'abord ce qu'est un rôle. Il s'agit d'un titre de créance émis par les services fiscaux autorisant les comptables publics à recouvrer les impôts directs. Il se compose en pratique d'articles assurant, par exemple, d'identifier le contribuable et le montant de chaque impôt[1115]. Les rôles[1116] ne concernent qu'un certain nombre d'impôts locaux (ex : TFPB, CFE, TFPNB et TH). Un arrêté du préfet du département homologue les rôles pour qu'ils deviennent des titres de recouvrement. L'homologation autorise l'inscription sur le rôle des dates et des délais informationnelles ou à respecter (ex : date limite de paiement). Sans rôle pas d'avis d'imposition. L'établissement des avis d'imposition succède à la confection du rôle. Ce document fiscal constitue un extrait du rôle[1117]. Différentes informations du rôle sont reprises dans l'avis d'imposition (ex) : le montant de l'impôt à acquitter, la date limite de paiement, les conditions d'exigibilité, la date de mise en recouvrement. Cette dure charge de travail pour l'administration fiscale lors des campagnes annuelles de taxation est perceptible par la masse des avis d'imposition émis par la DGFiP, en 2015, 30 millions (Ms) d'avis pour la TH et 31 Ms d'avis pour les taxes foncières (TFPB et TFPNB)[1118]. Les contribuables règlent le montant de l'impôt qu'ils doivent entre la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement (ils reçoivent pour cela l'avis d'imposition). Les impôts sur rôle hors CFE sont réglés *via* virement interbancaire, virement bancaire, chèque et paiement en espèces auprès de la DGFiP.

Nous venons d'étudier l'action de l'administration fiscale relatif aux impôts sur rôle de la conception des bases prévisionnelles à celui des rôles jusqu'à l'établissement des avis d'imposition et au règlement de l'impôt. Cet exemple nous a permis d'observer, sur ce sujet spécifique, le travail lourd et répétitif qu'opère annuellement la DGFiP avec ses partenaires lors des campagnes annuelles de taxation. Les ressources fiscales acquittées par les contribuables sont déposées sur le compte d'avances aux collectivités territoriales pour être reversées après coup par tranches à celles-ci.

1114.ILIAD : Informatisation de l'inspection d'assiette et de documentation.
1115.Définition et composition des rôles (rapport supra de la Cour des comptes de la p. 61 à 63).
1116.Il existe différents types de rôle : les rôles généraux, les rôles primitifs, les rôles complémentaires, les rôles supplémentaires, les rôles supplémentaires, les rôles reconfectionnés (p. 62 du rapport de la Cour des comptes).
1117.*Ibid.* (définition de l'avis d'imposition à la p. 63).
1118.*Ibid.* (pour les données à la p. 63).

Le compte d'avances aux collectivités territoriales est créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719)[1119]. Le responsable de ce compte est le directeur général de la DGFiP[1120]. Il s'organise autour de deux sections, l'une retrace les recettes et l'autre les dépenses, pour accomplir les versements et les remboursements des avances pour les programmes 832 et 833[1121]. Les recettes du compte comportent *« les impositions de l'année courante (plus de 80 % du total), les restes à recouvrer sur les impositions antérieures (10 %), les recettes d'ordre pour dégrèvements et non-valeurs (10 %) »*.[1122] Les dépenses du compte transcrivent la totalité du produit des recettes fiscales recouvrées et non recouvrées[1123]. Le programme 833 intervient pour les avances sur le montant des impositions *« revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes »*[1124]. La majorité des recettes fiscales des collectivités après avoir été prélevée par l'administration sur les contribuables transite par ce compte du Trésor avant d'être reversée à ces entités. Passe par ce compte, des impôts directs locaux, telles que la TFPB, la TFPNB et la TH, et de la fiscalité transférée à l'image de parts de la TVA[1125] et de la TICPE[1126]. D'autres taxes[1127] et les recettes sur les frais de gestion de la fiscalité locale[1128] vont sur ce compte. Les produits fiscaux reversés aux collectivités correspondent à des avances versées gratuitement et mensuellement. Le produit des impôts économiques n'est lui que versé deux fois dans l'année[1129]. L'État garantit grâce à cet instrument un versement régulier de ressources aux collectivités territoriales. Obligation est faite aux collectivités de déposer leurs fonds au Trésor en contrepartie des versements à leur trésorerie (respect de la règle de l'unité de caisse). Le montant de ce compte est estimé à 113 milliards (Mds) d'euros en 2020[1130].

Quel enseignement à retenir des campagnes de taxation annuelles et de l'usage du compte d'avances ? La gestion de l'impôt local est affermée pour ainsi dire à des administrations de l'État, dans l'étude présente, à la DGFiP[1131]. L'État est le fermier de l'impôt local pour le compte des collectivités territoriales. De bout en bout, l'État, par les actions principalement de la DGFiP, gère

1119.Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.
1120.Information dans l'article *supra* de Michel LE CLAINCHE sur l'administration fiscale locale en France (p. 91). Biblio. de l'article au A.
1121.Sur le compte d'avances aux collectivités territoriales sauf indications contraires explicites viennent de République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, p. 133 à 139.
1122.Cit. ouvrage de plus haut de Michel BOUVIER sur les finances locales (p. 131). Biblio. complète dans le A.
1123.*Ibid.* pour l'information (p. 131 à 132).
1124.Cit. dans l'annexe au projet de loi de finances de ci-dessus (p. 133).
1125.TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
1126.TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.
1127.Ex : Taxes pour les chambres consulaires.
1128.Ex : Les recettes sur les frais de gestion de la TFPB.
1129.Article précédent de Michel LE CLAINCHE (p. 91).
1130.Donnée à la p. 131 de l'ouvrage de Michel BOUVIER.
1131.Intervention d'autres acteurs que la DGFiP. Ex : Contrôle de légalité des préfectures sur les délibérations fiscales.

l'impôt local dans tous « les moments de sa vie quotidienne ». Ceci va de la conception des bases au recouvrement de l'impôt jusqu'à son versement aux collectivités. L'impôt local n'est pas décentralisé puisque, son administration reste étatisée, qu'il est démantelé par les allègements fiscaux étatiques et que le pouvoir fiscal des collectivités demeure limité[1132]. La gestion de l'impôt local a pourtant des lacunes personnifiées par un nombre de contentieux élevé avec les contribuables locaux et les collectivités territoriales.

4. Un nombre élevé de contentieux expression d'une gestion imparfaite

Le contentieux des impôts locaux opposant l'État et les contribuables est considérable par le recensement des affaires traitées. 2 Ms de réclamations chaque an sont déposées concernant la fiscalité locale sur 3,7 Ms de réclamations total. Sur les 2 Ms : 1,2 M[1133] pour la TH, 380 000 pour les taxes foncières, 312 500 pour les impôts économiques[1134].

L'importance quantitative de ce contentieux à bien sûr des explications. La complexité des impôts locaux, les difficultés dans leur établissement par l'administration, et des empêchements de la part des contribuables dans le règlement des montants à payer, alimentent ce contentieux[1135]. Il démarre pour l'administration fiscale dès les remises gracieuses et va jusqu'aux contentieux administratifs et juridictionnels.

Les remises gracieuses répondent à des demandes gracieuses des contribuables. L'administration fiscale est sollicitée pour obtenir une diminution ou un abandon complet du montant de l'impôt établit à acquitter ou de pénalités liées à cette imposition. L'une des sources contentieuses avancées plus haut se retrouve, ici, avec les difficultés de règlement du contribuable. Les services fiscaux sont incités à accorder des délais de paiement supplémentaires et à proposer aux contribuables locaux une mensualisation du paiement des impôts directs locaux ; il s'agit d'une réponse globale à ces requêtes pour des remises gracieuses. Les contentieux administratifs est une situation dans laquelle, cette fois-ci, le contribuable s'estime *« imposés à tort ou surtaxés »*[1136]. Les motifs nombreux rejoignent ceux généraux dits dans le paragraphe de plus haut. Un contentieux relatif à une mauvaise évaluation d'une propriété foncière renvoi à la complexité des impôts locaux et aux difficultés pour les établir (ex : non révision des bases et recensement régulier du patrimoine du

1132.Allègements fiscaux de l'État et pouvoir fiscal local limité (renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie I).
1133.Million : M.
1134.Données chiffrées quant aux contentieux dans article *supra* de Michel LE CLAINCHE sur l'administration fiscale locale en France (p. 87).
1135.Les informations sur les contentieux sauf mentions contraires proviennent du rapport de la Cour des comptes : les contentieux entre la DGFiP et le contribuable local (p. 102 à 106) ; les contentieux entre la DGFiP et les collectivités locales (p. 93 à 94).
1136.*Ibid.* cit. (p. 103).

contribuable). Les autres motifs du contentieux administratif sont : *« le respect du principe de l'annualité ; la prise en compte d'éléments de la situation personnelle du contribuable (...) ; les droits à exonération ou dégrèvement de cotisations. »*[1137] L'administration fiscale traite elle même ces contentieux avec selon les circonstances l'intervention d'un conciliateur fiscal (60 % des dossiers étudiés par les conciliateurs ont pour origine la fiscalité directe locale). Les contentieux juridictionnels interviennent pour la fiscalité locale quand il y a contestation d'une décision administrative liée à ses impôts (ex : contestation d'une décision sur la TH). Des règles différentes procédurales s'appliquent selon les contentieux d'impôts locaux examinés par la justice administrative. Les litiges sur les taxes foncières et la TH relèvent en premier et dernier ressort du tribunal administratif, elles ne sont donc pas susceptibles d'appel, seul un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État est accepté. A l'inverse peut être fait appel des décisions des tribunaux administratifs pour les litiges relatifs à la CET. Les contentieux portés devant le juge administratif portent généralement sur les locaux d'activités : *« leur qualification »*, *« choix des locaux de référence »*[1138]. D'autres sujets de contentieux apparaissent comme la contestation des actes administratifs fixant les taux d'imposition et concernent selon les cas non l'État mais, les contribuables et les collectivités (ex : les délibérations fixant le taux de la TEOM[1139]).

Le développement des contentieux juridictionnels a pour source une évolution de l'engagement de la responsabilité administrative par la jurisprudence. Il fallait dans le passé une faute lourde et non une faute simple pour engager la responsabilité de l'administration dans le domaine fiscal. Une rigueur et une gravité pour engager cette responsabilité qui va diminuer dans le temps. L'arrêt Bourgeois, du 27 juillet 1990, du Conseil d'État[1140] ouvre une première brèche en autorisant la faute simple dans certains contentieux fiscaux. La faute *« commise lors de l'exécution d'opérations qui, bien que se rattachant aux procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt, ne comportent pas de difficultés particulières tenant à l'appréciation de la situation des contribuables »*[1141]. L'arrêt Krupa[1142], du 21 mars 2011, de la Haute assemblée ouvre cette possibilité d'engagement de la responsabilité administratif pour faute simple dans le domaine fiscal à toutes les personnes privées tandis que l'arrêt commune de Cherbourg-Octeville[1143], du 16 novembre 2011, fait de même pour les

1137.*Ibid.* cit. (p. 103 à 104).
1138.*Ibid.* pour les cit. (p. 105).
1139.TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
1140.Conseil d'Etat, Section, du 27 juillet 1990, n° 44676, *Rec. Leb.* (arrêt dit « Bourgeois »). Sur cet arrêt et ses conséquences pour aller plus loin consulter LAMBERT T., « Un Janus : la responsabilité de l'administration fiscale », *L'administration de l'impôt en France et dans le monde*, sous la direction de LEROY M., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2008, p. 229 à 240.
1141.Cit. dans le troisième considérant de l'arrêt.
1142.Conseil d'État, Section, 21 mars 2011, n° 306225, *Rec. Leb.* (arrêt dit « Krupa »).
1143.Conseil d'État, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 16 novembre 2011, n° 344621, *Rec. Leb* (arrêt dit de « commune de Cherbourg-Octeville »).

personnes publiques (donc pour les collectivités territoriales). La faute simple dans le domaine fiscal engage plus aisément la responsabilité administrative avec comme conséquence une indemnisation facilitée des requérants (les contribuables et les personnes publiques). L'action de l'administration fiscale étatique est contestée par les contribuables locaux et les collectivités territoriales.

Les collectivités locales peuvent engager la responsabilité de l'administration pour faute simple dans le domaine fiscal. Elles usent de ce levier devant la justice administrative pour lutter contre les pertes de recettes fiscales engendrées par un « mauvais » travail de l'administration fiscale (ex) : *« des erreurs dans l'établissement des bases d'imposition »*[1144]. Les requêtes fiscales des collectivités en contentieux, en 2015, représentent le tiers des requêtes à finalité indemnitaire. Le Conseil d'État tente d'encadrer ce recours à la faute simple, l'arrêt dit à nouveau commune de Cherbourg-Octeville[1145], du 16 juillet 2014, une sous-évaluation des bases d'une imposition, ici, de la taxe professionnelle n'engage pas à elle seule la responsabilité de l'administration. D'autres facteurs doivent apparaître (ex) : *« la collectivité territoriale qui a pris conscience d'une sous-évaluation formule une demande de rectification auprès des services fiscaux, ceux-ci étant tenus de corriger la sous-évaluation dans le délai de reprise »*[1146].

Les collectivités territoriales à l'égal des contribuables ont les armes pour répondre aux insuffisances de l'administration fiscale sur le terrain du contentieux. Ils possèdent les moyens d'imposer un rapport de force à l'État. Le nombre élevé des contentieux montre que cette gestion de l'impôt reste imparfaite malgré les ressources mises en œuvre par la DGFiP[1147]. La place hégémonique de l'État laisse les collectivités territoriales en tant que partenaires mineurs mais « innovants » de la gestion de la fiscalité locale.

§ 2. Une volonté des collectivités territoriales d'accroître leurs attributions vis-à-vis de la DGFiP

La gestion de la fiscalité locale n'a pas que des enjeux que pour l'État elle en a pour les collectivités territoriales. L'assiette foncière dominante des impôts directs locaux conduit les conduits à s'intéresser à la révision des valeurs locatives cadastrales tout autant par la complexification du système fiscal local qui accroît les interdépendances entre les finances locales et les finances publiques. Les intérêts des collectivités ne composent pas un bloc homogène, ils sont divergents, pour exemple, leurs recettes fiscales ne proviennent pas forcément des mêmes impôts.

1144.Cit. rapport de la Cour des comptes (p. 94).
1145.Conseil d'État, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 16 juillet 2014, n° 361570, *Rec. Leb.* (arrêt dit de « commune de Cherbourg-Octeville »).
1146.Cit. rapport de la Cour des comptes (p. 93).
1147.La presque totalité de la gestion des recettes fiscales des collectivités relèvent de la DGFiP (voir ce § 1).

Des enjeux sur les impôts locaux et une redéfinition du paysage financier local qui font que les collectivités s'immiscent dans les compétences exclusives de la DGFiP (A).

Les collectivités territoriales semblent versatiles quant à l'appréhension de ce système de gestion de la fiscalité locale. Elles se satisfont de celui-ci[1148] tout en le critiquant par ses imperfections[1149] ; la baisse du pouvoir fiscal local[1150], la diminution des apports financiers de l'État[1151], et la nature des impôts directs locaux[1152] font que les collectivités vigilantes veulent avoir un regard sur cette gestion et continuer à aider à celle-ci. Les collectivités, et selon la situation en relation avec l'État, mettent en place des outils pour améliorer la coopération fiscale. En l'état des choses, il est donc vain de croire que les missions de la DGFiP peuvent être confiées aux collectivités, au surplus, le coût de cette administration serait élevé pour les collectivités et nécessiterait une réorganisation de celles-ci. Une réforme à l'avantage de la fiscalité locale « classique »[1153] ne pourraient se faire sans une décentralisation poussée des compétences de la DGFiP (B).

A – Une priorité accordée au rendement des impôts locaux pour les collectivités territoriales

Après l'État, nous devons étudier la place qu'occupent les collectivités territoriales dans l'administration de l'impôt local, cette place, il faut le dire sans détour est mineure et sous tutelle de la puissance étatique. La fiscalité locale dans sa gestion a pourtant des enjeux pour les collectivités territoriales[1154], pour cause, elle finance leurs compétences exercées.

Quatre enjeux pour la fiscalité directe locale sont relevés en reprenant à nouveau le rapport de la Cour des comptes de 2017[1155] . Ils se présentent de la sorte : la part de ces impôts locaux dans les ressources des collectivités, la mutation du système, l'assiette foncière dominante, des intérêts distincts selon les niveaux de collectivités[1156]. Les quatre enjeux désormais vont être exposés successivement et actualisés avec des données récentes.

Les recettes de la fiscalité directe locale représentent une part flagrante des ressources des

1148.Des collectivités satisfaites. Article *supra* de Michel Le CLAINCHE sur l'administration fiscale locale en France pour cette assertion (p. 89). Biblio. complète au A du § 1.
1149.Des collectivités critiques. Rapport *supra* de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP (p. 79 à 80). Biblio. complète au A du § 1.
1150.Ex : Avec la suppression de la TH en 2023.
1151.Ex : Avec les fortes baisses de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2014 et 2017.
1152.Ex : Avec les bases foncières des principaux impôts directs locaux qui imposent de s'intéresser à la mise à jour et à la révision des valeurs locatives cadastrales.
1153.Il s'agit généralement d'impôts à assiette foncière où les collectivités disposent le plus souvent d'un pouvoir de modulation sur les taux (ex : TFPB).
1154.Quelques enjeux succincts dans le A du § 1. Ils viennent de la p. 19 du rapport *supra* de la Cour des comptes.
1155.Rappel : Rapport de plus haut de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP.
1156.*Ibid.* sur les quatre enjeux qui sont développés en profondeur de la p. 15 à 19. Toutes les données qui vont être utilisées proviennent de ce rapport sauf indications contraires.

collectivités. En 2015, 63,35 % des recettes fiscales des collectivités provenaient de la fiscalité directe locale. Une donnée plus récente peut être formulée que celles de 2015 énoncées dans le rapport de la Cour des comptes. Le montant des principaux impôts directs locaux[1157] en 2019 était estimé à 85,99 Mds d'euros[1158]. La part significative de ces prélèvements fiscaux directs engage naturellement les collectivités à s'intéresser à ceux-ci. La mutation du système forme un deuxième enjeu après le premier sur la part significative des impôts directs dans les ressources des collectivités. Il faut entendre par mutation du système, une transformation porteuse de complexification et non de simplification du système fiscal local. L'apparition de nouveaux impôts locaux avec la CET[1159], de la fiscalité transférée comprenant les impôts partagés (ex : TVA) et le financement propre à chaque échelon de collectivités (ex : régions et fiscalité transférée)[1160] font qu'il y a complexification. La mutation tient à une réallocation des impôts locaux et à des transferts d'impôts d'État en y ajoutant des compensations multiples (ex : dégrèvements législatifs) ; il y a une connexion croissante entre les finances locales et les finances étatiques. L'assiette foncière constitue le troisième enjeu pour les collectivités. Le rapport de la Cour des comptes de 2017 cite le taux de 80 % pour le niveau des impôts directs locaux assis sur une base foncière. Cet attachement au foncier est à relier à la nature d'une part de ces impositions. La TFPB et la TFPNB sont liées à la propriété, la TH à l'usage du logement, et la CFE à l'occupation des biens-fonds. L'assiette foncière porte les collectivités à s'intéresser au sujet de la mise à jour et de la révision des valeurs locatives cadastrales car, elles affectent le rendement de leurs recettes fiscales et le montant à payer des contribuables locaux (questions de l'équité fiscale et de l'égalité fiscale pour les contribuables)[1161]. Les bases foncières ne sont aujourd'hui qu'une préoccupation que des collectivités du bloc communal, la spécialisation fiscale faisant que les impôts à assiette foncière sont des descendus au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et aux communes. Ceci est une illustration du quatrième enjeu qui se réfère aux intérêts divergents et spécifiques des différents niveaux de collectivités. Autre exemple, actualisé et énoncé dans l'étude de la Cour des comptes, les régions et les départements sont pourvus d'impôts économiques et d'impôts partagés ; exemple, les régions ont de l'IFER et de la TVA pendant que les départements ont de la TVA, de la CVAE et de l'IFER. Ces collectivités vont être plus sensibles quant au sujet de l'instabilité de ces ressources fiscales en période de crises.

1157.Ici : TFPB, TFPNB, TH, CFE, CVAE.
1158.Consulter l'annexe en fin de thèse consacrée aux principales recettes fiscales locales pour cette donnée.
1159.CET : Contribution économique territoriale (CVAE et CFE forment la CET).
1160.Les régions dépendent essentiellement aujourd'hui de la fiscalité transférée (tex : TVA et TICPE). Ex : La TVA impôt transféré par le partage du produit entre l'État et les régions finance le remplacement de la DGF et de la part régionale de CVAE.
1161.Cette prise en compte de l'intérêt du contribuable par les collectivités dans la répartition du poids de l'impôt local est très brièvement citée explicitement à la p. 19 du rapport de la Cour des comptes.

Or ces quatre enjeux se greffe un enjeu coopératif entre l'État et les collectivités, il transparaît dans le rapport de la Cour des comptes précité[1162]. Le défi collaboratif se divise en des dimensions. Elles se composent de la dimension portant sur le partage des informations, de celle relative au pouvoir fiscal local et de celle dédiée à l'aspect « participatif », pour cette dimension, elle ne joue que dans la mise en œuvre des impositions.

Il faut préciser laconiquement ces dimensions par des citations et explications plus explicites[1163]. La dimension informationnelle se concrétise par le partage des informations entre l'État et les collectivités (ex) : *« L'administration communique donc aux collectivités un certain nombre d'informations sur les bases des impôts futurs et sur les produits attendus. »*[1164] La dimension sur le pouvoir fiscal local[1165] regroupe les compétences fiscales dont disposent les collectivités sur les impôts locaux. Dans ces compétences, il y a le pouvoir de créer et de supprimer des taxes facultatives, de fixer le taux ou le tarif d'impositions, et d'agir sur l'assiette fiscale (ex : possibilité de réduire la charge fiscale par des exonérations et créer des bases minimums pour certains impôts). Les compétences fiscales restent fortement encadrées et contrôlées par le législateur et d'autres acteurs dont parmi eux l'administration fiscale de l'État. L'aspect « participatif », dernière dimension, est l'intervention des collectivités dans le domaine réservé de la DGFiP quant à l'administration de l'impôt local dans sa mise en œuvre. Les collectivités recherchent une association avec l'État dans cet aspect. Les missions sur l'assiette, le contrôle et le recouvrement de l'impôt local appartiennent pour mémoire à cette administration. C'est la règle mais, elle connaît des exceptions que crée le législateur ou que tolère l'administration fiscale étatique. La présence d'élus locaux avec les contribuables dans les commissions communales ou intercommunales d'impôts directs est une de ces entorses (art. 1650 et 1650 A du CGI). Elles agissent dans l'évaluation des valeurs locatives cadastrales[1166]. Malgré ces enjeux les collectivités restent dans une fonction de partenaires mineurs de l'administration fiscale de l'État.

B – Les collectivités territoriales partenaires mineurs de la DGFiP

La collaboration entre l'État et les collectivités territoriales se structure et s'approfondit mais, cette coopération se fait entre des acteurs inégaux (1). En réalité, une décentralisation de la gestion de l'impôt local est difficilement réalisable achoppant sur le coût pour les collectivités, avec une

1162.*Ibid.* p. 79 à 96.
1163.Les développements de ce paragraphe s'appuient sur l'article *supra* de Michel LE CLAINCHE (p. 88 à 89).
1164.*Ibid.* pour la cit. (p. 89).
1165.Sur le pouvoir fiscal local. Renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie I (section 1).
1166.Sur les commissions communales ou intercommunales d'impôts directs. FLEURANT-ANGBA F. et GAUCHER C., Les observatoires fiscaux à maturité, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°117, février 2012, p. 257 à 274. Elles seront détaillées et abordées longuement au chapitre 2 du titre 2 de la partie II.

réorganisation afférente pour celles-ci, et ceci entrerait en contradiction avec le mouvement en cours de recentralisation fiscale (2).

1. Des actions de différentes natures pour améliorer la coopération fiscale

Les collectivités territoriales ont des compétences fiscales faibles sur les impôts locaux (ex : fixation du taux), en principe, l'administration de leurs recettes fiscales est du ressort de l'État essentiellement par la DGFiP[1167]. Les entités locales, les collectivités, mènent une politique visant à s'immiscer dans l'espace d'intervention de l'administration fiscale étatique[1168]. Elles critiquent rudement les prestations de la DGFiP ; cette administration aurait un intérêt secondaire pour la gestion de la fiscalité directe locale. Il y aurait dans les reproches consignés par la Cour des comptes *« des insuffisances dans l'appréhension des bases et la mise à jour des bases »*[1169] et *« des délais excessifs dans les réponses aux demandes »*[1170]. Une coopération doit mieux se structurer entre les collectivités et la DGFiP pour faire diminuer ces ressentiments et avoir une meilleure efficacité dans la gestion de l'impôt local. Les collectivités cherchent dans ce dialogue à réduire leurs pertes fiscales en ayant des données fiscales qu'elles reçoivent de la DGFiP ou qu'elles transmettent à celles-ci.

Le dialogue doit s'améliorer pour la Cour des comptes sur trois sujets : l'établissement des bases, l'accès restreint à l'information, le processus contractuel[1171]. Chaque sujet mérite une présentation spécifique.

Les collectivités territoriales se mobilisent de plus en plus dans l'établissement des bases. Elles se montrent vigilantes dans l'application des dispositions législatives, vérifient que tous les redevables sont bien taxés et s'assurent de la justesse des méthodes d'évaluation employées. Les collectivités font un travail de signalement auprès de l'administration fiscale de l'État en recueillant des informations. Elles développent des instruments, cela ne concerne que les collectivités plus importantes, pour récolter et analyser les données. Ces collectivités vont créer des observatoires fiscaux pour le travail d'analyse, acquérir des équipements pour récolter des données (ex : les drones), et avoir des outils qui améliorent la gestion de l'information (ex : applications numériques). Elles renforcent leurs moyens humains en recrutant des experts. Lorsque cela s'avère insuffisant,

1167.Ex : La DGDDI s'occupe encore provisoirement du recouvrement de la TICPE dont des parts d'impôts sont attribuées aux collectivités territoriales (renvoi au § 1, B, point 1).
1168.Sur cette structuration du dialogue entre l'État et les collectivités. Il faut consulter le rapport *supra* de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP de la p. 79 à 95.
1169.*Ibid.* (cit. p. 79).
1170.*Ibid.*
1171.La question des contentieux entre l'administration fiscale et les collectivités est abordée à part dans le § 1 au B (point 4). L'engagement de la responsabilité de l'administration fiscale participe aussi à cette structure du dialogue en imposant un rapport de force à l'initiative des collectivités.

elles font appel à des cabinets privés, acteurs extérieurs aux collectivités, pour les aider à optimiser leurs recettes fiscales. La commune de Villenave-d'Ornon (Gironde), par exemple, a procédé au recensement sur son territoire par vue aérienne de piscines non répertoriées dans les bases cadastrales et a transmis les informations aux services fiscaux de l'État. A côté de ces démarches volontaires innovantes, les collectivités disposent déjà d'outils pour aider la DGFiP dans ses missions sur l'assiette. Les communes dénominent et numérotent les voies, c'est un biais par lequel elles peuvent faire le rapprochement avec des adresses foncières, d'une certaine manière, les propriétés et les contribuables sont donc identifiables sans les ressources de la DGFiP.

L'accès à l'information est restreint pour les collectivités territoriales. L'article 135 B du LPF[1172] dispose que : *« Les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et l'administration fiscale peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des bases des impositions directes locales. »* La loi encourage et organise des échanges d'informations entre les administrations locales et l'administration de l'État. Si les collectivités ont accès à des informations fiscales telles les bases prévisionnelles des impôts directs locaux et à la documentation cadastrale d'autres données sont inaccessibles car soumises au secret. Le secret statistique et le secret fiscal interdisent la communication de données aux tiers non habilités par l'administration fiscale de l'État. La confidentialité empêche aux personnes prohibées la prise de connaissances d'informations se rapportant aux contribuables, pour un particulier, ses revenus et son patrimoine. Les collectivités ont donc en réalité accès une information limitée par le droit, elles ne connaissent que par le rôle donné par la DGFiP le montant de la contribution fiscale acquitté par un contribuable. Elles identifient par le rôle les contribuables et la somme à recouvrir sur chacun d'entre eux. L'administration d'État ne communique pas les informations qui permettent le calcul précis de la contribution de chaque contribuable. Les collectivités réclament sur l'échange des informations d'avoir un accès plus détaillé à celles-ci (pour fiabiliser des données fiscales) et le plus tôt possible (en raison de l'instabilité de recettes fiscales).

Un processus contractuel se formalise clairement entre les collectivités territoriales et l'État. Les associations d'élus locaux et la DGFiP, pour exemple, signent une convention le 18 novembre 2014[1173] pour *« optimiser les relations entre l'administration fiscale et les collectivités territoriales »*[1174]. L'administration fiscale par la convention prend des engagements pour améliorer la qualité des informations offertes aux collectivités. Dans les dispositions est prévu un nouveau

1172.LPF : Livre des procédures fiscales.
1173.Renvoi au rapport de la Cour des comptes sur cette convention (p. 90 à 93).
1174.*Ibid.* (cit. p. 90).

calendrier de transmission des informations de l'État aux collectivités. Des réponses concrètes quant au défaut de prévisibilité du produit de la CVAE sont apportées aux niveaux de la qualité des informations et du calendrier de libération des données de cette imposition aux collectivités (ex) : « *La DGFiP s'est donc engagée à fournir dès le mois de juillet les « premières tendances nationales d'évolution de la CVAE » à verser l'année suivante, ainsi que les chiffres du solde de l'année précédente, et des acomptes et régularisations encaissés en mai et en juin (...) »*[1175]. La charte engage, par ailleurs, la DGFiP a donné suite aux signalements des collectivités sur les « anomalies » repérées en matière de fiscalité directe locale et à aller dans le sens de la création d'une plate-forme électronique enregistrant des informations financières, comptables et fiscales. Elle souhaite aussi associer les collectivités et la DGFiP dans un pilotage commun (ex : pérennisation d'un comité de pilotage de la CVAE).

L'enjeu coopératif semble être une priorité des collectivités prise en compte par l'État, or, les réponses apportées par les gouvernants nationaux et l'administration fiscale s'avèrent insuffisantes puisque les critiques des collectivités persistent[1176]. Le processus collaboratif est inabouti et reste à être achevé. Les réponses des collectivités et de l'État tentent de répondre aux dimensions de ce défi de partenariat. La dimension informationnelle par le développement des données fiscales par les collectivités et l'accentuation des échanges entre ces entités locales et la DGFiP. La dimension du pouvoir fiscal local lorsque les collectivités, pour ainsi dire, tentent d'accroître informellement leurs prérogatives en s'associant aux missions de l'administration fiscale par des signalements ; comme ceux relatifs à la fiabilité des bases (ex : aide au recensement du patrimoine du contribuable). La dimension « participative » est la volonté des collectivités de participer à la gestion de l'impôt local qui recoupe la dimension informationnelle et la dimension du pouvoir fiscal local. L'association aux missions de la DGFiP pour les collectivités est un substitut au déclin du pouvoir fiscal local et une nécessité pour bien préparer les budgets locaux. Une association qui pour les collectivités doit assurer une connaissance pointue des recettes fiscales réelles qui vont abonder les budgets locaux et éviter des pertes de recettes sur des contribuables « mal » imposés par ceux-ci (collectivités) et l'État.

Les entités locales demeurent pourtant des partenaires mineurs de la DGFiP[1177]. La voie « participative » a encore des pistes à explorer pour accroître la coopération entre les collectivités et l'État. L'une de ces pistes en association avec les citoyens serait une réinvention des commissions communales et intercommunales sur les impôts directs. Une de leurs attributions est de rendre des

1175.*Ibid.* (cit. p. 91).
1176.Renvoi aux critiques du début de ce point 1. Elles sont issues du rapport de la Cour des comptes (p. 79 à 80).
1177.Sur le rôle de la DGFiP en matière de fiscalité locale. Voir le § 1 de ce chapitre.

avis sur les propositions d'évaluations des services fiscaux sur les valeurs locatives cadastrales[1178]. L'inventivité des collectivités doit être mise en avant dans cette volonté participative la création de la plate-forme numérique « FiscaHub », un outil expérimental porté par des collectivités pour faciliter les échanges avec les services fiscaux de l'État[1179]. La relation demeure inégale entre l'État et les collectivités territoriales en dépit de la structuration et de l'accroissement de la coopération fiscale. Les réalités juridique et pratique l'interdisent. Les rapports entretenus entre ces deux acteurs ne sont pas entre *« inter pares »*, entre égaux, l'État circonscrit les compétences fiscales des collectivités par des leviers juridiques[1180]. La réalité pratique est une question d'organisation et de ressources. Les collectivités n'ont pas l'organisation administrative adéquate et ni les ressources nécessaires pour se substituer où être un partenaire égales de l'État dans cette gestion de l'impôt local[1181]. Ce coût prohibitif pour les collectivités qu'auraient ses compétences dévolues par l'État s'observe dans celui pour ce dernier.

2. Une administration de l'impôt local difficilement transférable aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales n'ont pas les moyens de reprendre les missions fiscales assumées par la DGFiP sur la fiscalité directe locale. Cela est visible par les moyens humains et financiers que consacre cette structure[1182]. Il faut dire de plus, que tout comme les ressources humaines, les ressources financières attribuées traditionnellement sont en diminution avec la baisse des recettes sur les frais de gestion[1183].

Les ressources humaines mises en œuvre pour travailler sur la fiscalité locale dans les services déconcentrés des DDFiP[1184] sont élevées. En 2015, la DGFiP estimée que l'équivalent de 14 800 ETP[1185] étaient voués à la gestion de la fiscalité directe locale. Les ETP pondèrent des effectifs physiques par la quotité de travail des agents, il ne reflète pas les effectifs physiques bruts[1186]. Les

1178.Renvoi à l'article de plus haut de Françoise FLEURANT-ANGBA et de Christelle GAUCHER sur ces commissions et au chapitre 2 du titre 2 de la partie II de cette thèse.
1179.Renvoi sur cette plate-forme au chapitre 2 du titre 1 de la partie II (section 2 au § 2 à propos de la métropole d'Aix-Marseille-Provence). Sinon se référer à GINIBRIERE G., Quatre collectivités créent un portail pour faciliter les échanges avec les services fiscaux, *in la Gazette des communes*, 12 novembre 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1180.Ex : Article 72-2 de la Constitution pour limiter les compétences fiscales locales (voir l'alinéa 2).
1181.Voir le point 2 qui va suivre.
1182.Sur les ressources humaines et financières de la DGFiP consacrées à la fiscalité locale. Consulter pour cela le rapport *supra* de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP de la p. 97 à 101. L'ensemble des informations développées sur ce thème et dans celui de la note de bas de page suivante émane de cette étude sauf exceptions indiquées.
1183.*Ibid.* sur le sujet des frais de gestion (p. 109 à 112).
1184.Les effectifs dénombrés des DDFiP travaillant sur la fiscalité locale touchent aux services déconcentrés suivants (p. 98 du rapport de la Cour des comptes) : états-majors des DDFiP, services des impôts des particuliers (SIP), services des impôts des entreprises (SIE), les trésoreries, centres des impôts fonciers (CDIF).
1185.ETP : Équivalents temps-plein.
1186.Ex : Un agent titulaire avec une quotité de travail de 70 % correspond à 0,7 ETP.

effectifs réels physiques sont plus élevés que l'information transmise par la DGFiP, un agent peut avoir un temps de travail que partiel sur la fiscalité locale et les agents non titulaires ne semblent pas dénombrés. Les 14 800 ETP, toujours en 2015, représentent en tout état de cause dans les effectifs de la DGFiP près de 13,7 % des 109 068 agents titulaires. Les moyens humains des services déconcentrés ont été affectés par une diminution des effectifs durant la période récente, les effectifs de géomètres furent réduits de 20 % entre 2004 et 2014 ; les géomètres sont indispensables pour les bases des impôts à assiette foncière de la fiscalité directe locale en mettant à jour le plan cadastral. La réduction générale des effectifs de la DGFiP ne touche pas que les métiers ayant un impact sur la fiscalité directe locale. Globalement, sur tous les services centraux et déconcentrés, la DGFiP perd entre 2010 et 2020 près de 20 000 agents et près de 5 000 postes doivent disparaître encore entre 2020 et 2022[1187].

Le niveau des ressources financières affecté à la gestion de l'impôt local est visible à l'aune des dépenses. Les dépenses sont incertaines car, les données chiffrées relevées par la Cour des comptes en 2017[1188] pour 2015 varient. La DGFiP donne deux estimations sur le coût de la gestion de la fiscalité directe locale : 2,23 Mds d'euros, 1,42 Md[1189] d'euros. La Cour des comptes retient elle plutôt dans ses analyses des dépenses financières à 8,28 Mds d'euros, ce niveau de dépenses pour la DGFiP engagerait près de 27 % de ses dépenses totales. Les taux d'intervention de la DGFiP sur les impôts directs locaux baissent. Une diminution qui abaisse les coûts de gestion. La réduction des effectifs des agents de la DGFiP atténue les coûts de gestion des impôts sur rôle (ex : taxes foncières). Une décrue des coûts qui va s'accélérer encore avec la disparition de la TH sur les résidences principales en 2023[1190]. Les charges de gestion sur les impôts économiques sont faibles à cause de leurs modes d'administration : *« déclaratifs et pour partie auto-liquidés, faisant l'objet de paiement dématérialisé* »[1191]. La gestion de la CVAE, impôt économique, comporte des obligations déclaratives pour le contribuable auprès de l'administration fiscale, ce même contribuable doit calculer le montant de son impôt en fonction du droit en vigueur et payer de façon dématérialisée sa cotisation fiscale[1192].

Les frais de gestion contribuent au financement des charges pour l'administration de la fiscalité locale. L'article 1641 du CGI autorise l'État à percevoir sur les contribuables de taxes et d'impôts

1187.Sur ces ultimes données chiffrées relatives à la diminution des effectifs de la DGFiP. Voir article *supra* sur l'administration fiscale locale en France de Michel Le CLAINCHE pour ces données de la p. 91 à 92.
1188.Renvoi au rapport de plus haut de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP.
1189.Md : Milliard.
1190.Rajout de cette information aux travaux de la Cour des comptes. La suppression de la TH sur les résidences principales va entraîner une diminution des frais de gestion. La section suivante de ce chapitre porte sur la fin de cette taxe et le chapitre 1 du titre 1 de la partie II sur les compensations financières et fiscales pérennes.
1191.Cit. rapport de la Cour des comptes (p. 101).
1192.Présentation détaillée de la CVAE dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie I (§ 1).

locaux des recettes pour couvrir des frais de dégrèvement et non-valeurs et des frais d'assiette et de recouvrement. L'État perçoit, pour donner un exemple, 1 % du montant pour chaque taxe de la fiscalité directe locale visée dans le A du I de l'article pour les frais d'assiette et de recouvrement (ex : TFPB, TFPNB, CFE)[1193]. Les frais de gestion ont récemment diminué en raison de leur « rebasage » et du transfert d'une part de ces ressources aux collectivités territoriales. Entre 2009 et 2011, dans le contexte de la réforme de la taxe professionnelle, s'opère un « rebasage » d'impôts locaux par une nouvelle répartition de ceux-ci entre les collectivités et par là du produit brut de la fiscalité directe locale entre ces entités et l'État (ex : transfert de la part départementale de la TH en faveur du bloc communal). Elle se concrétise en une diminution des recettes sur les frais de gestion qui passe par une baisse des taux de prélèvement pour l'État[1194], par effet de bascule, elle augmente automatiquement pour les collectivités des recettes sur impôts directs locaux. Le produit des frais de gestion est transféré de l'État progressivement vers les collectivités territoriales. Le pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 est l'occasion de débuter les transferts. Grâce à cet accord les départements perçoivent une part des frais de gestion sur la TFPB pour financer les dépenses relevant des allocations individuelles de solidarités (AIS)[1195]. En 2015, l'État prélève 2,36 Mds d'euros de frais de gestion et n'en garde que 866 Ms d'euros. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[1196] en son article 16 continue ce mouvement, elle confie aux communes des recettes sur des frais de gestion qui s'attachent à la CFE, la CVAE et la TEOM. Ces mouvements accroissent les recettes des collectivités par le « rebasage » et par le transfert d'une part du produit des frais de gestion, revers de la médaille, elle ampute les moyens financiers de la DGFiP qui servent à administrer les impôts locaux.

Théoriquement deux voies peuvent être empruntées[1197] pour l'administration de l'impôt local, l'une serait une autonomie fiscale complète en confiant aux collectivités complètement cette charge, l'autre la fin d'une fiscalité autonome locale remplacée par une fiscalité transférée de l'État prenant la forme de *« transferts forfaitaires de ressources étatiques »*[1198]. Nous nous acheminons lentement vers la seconde option celle de la disparition d'une fiscalité autonome locale.

La recentralisation fiscale avec les coûts élevés humains et financiers pour gérer les impôts locaux est une barrière à une décentralisation fiscale. Une réforme allant vers plus d'autonomie

1193.Voir le II de l'article 1641 du CGI.
1194.Ex : Jusqu'en 2010, les prélèvements sur les frais d'assiette et de recouvrement étaient au taux de 5,4 % pour la TFPB, à partir de 2011, il passe à 1 % (regarder les modifications juridiques de l'article 1641 du CGI).
1195.Consulter pour cette donnée dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales à la p. 115 (jaune budgétaire). Biblio. complète dans le B du § 1 au point 3.
1196.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
1197.Sur ces deux voies. Article de plus haut de Michel Le CLAINCHE (p. 91 à 92).
1198.*Ibid.* pour la cit. (p. 92).

fiscale locale est impossible sans une décentralisation fiscale des compétences qu'a la DGFiP sur les grands impôts directs locaux. La fiscalité locale, ainsi, serait véritablement « localisée » durablement part une administration quotidienne et incontournable de la part des collectivités. La recentralisation fiscale qui a cours favorise l'État[1199] et les échecs successifs des réformes devant soutenir le pouvoir fiscal local[1200] font qu'une décentralisation de l'administration fiscale de l'impôt local est irréalisable (ex : évolution et suppression de la TH)[1201]. Les charges élevées ne permettraient pas aux collectivités de petite taille d'assumer cette gestion. Il faut rappeler que les principaux impôts locaux « classiques » sont attribués aux collectivités du bloc communal (ex : TFPB et CFE). Ces entités possèdent pour la majorité une « petite taille » près de 32 185 communes ont moins de 4 000 habitants en 2020 sur les 34 838 communes de France métropolitaine[1202]. Elles n'auraient pas la taille critique pour disposer des moyens et l'organisation interne adéquats pour assurer cette gestion ; seules les grandes collectivités locales pourraient remplir ses missions fiscales (ex : les métropoles). Une réelle décentralisation fiscale, avec transmission de l'administration des grands impôts de la fiscalité locale « classique » aux collectivités (ex : les taxes foncières), devrait aller en complément avec une réorganisation du mille-feuille territorial[1203] et interne des collectivités[1204].

La question des charges de gestion de la fiscalité locale et celle de la nécessité d'une restructuration des collectivités nous laissent sans une réponse à une interrogation : Les collectivités territoriales et l'État seraient-ils prêts à accepter les inconvénients qu'engendreraient une décentralisation fiscale ? L'État devrait abandonner une part de son pouvoir régalien et les collectivités devraient se réorganiser, assumer les charges excessives de la gestion de l'impôt et clairement son pouvoir fiscal local auprès des citoyens-contribuables locaux.

La place centrale de l'État dans l'administration de l'impôt local est une puissante entrave à la décentralisation fiscale. Elle empêche actuellement une réforme de la fiscalité locale dans le sens d'une autonomie fiscale pour les collectivités. Une condition de la réforme de la fiscalité locale vers

1199.Des éléments fondamentaux de cette recentralisation : chapitre 2 du titre 1 de la partie I (faiblesse du pouvoir fiscal local et importance des allègements fiscaux de l'État) ; section suivante du chapitre présent (impossibilité de réformer l'impôt local « classique » qui disparaît comme avec l'exemple de la TH) ; chapitre 2 du titre 2 de la partie I (absence constitutionnelle d'une garantie d'autonomie fiscale locale) ; chapitre 1 du titre 1 de la partie II (une réforme fiscale favorisant le développement de la fiscalité transférée).

Il faut ajouter à cela que l'administration de l'impôt dans ses aspects sur les missions d'assiette et de recouvrement (sans oublier selon la situation de liquidation) est assurée par l'État, ce qui est étudié dans la section actuelle du chapitre.

1200.Voir la section suivante de ce chapitre sur la TH mais aussi sur la révision des valeurs locatives cadastrales.

1201.Renvoi en particulier sur ce sujet de l'évolution et de la disparition de la TH en particulier à la section suivante.

1202.Information dans Département des études et des statistiques locales de la DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020,* Direction générale des collectivités locales, 2020, p. 20.

1203.Ex : Réduction du nombre de communes.

1204.Ex : Création de services spécifiques pour gérer la fiscalité.

une autonomisation fiscale des collectivités, dans l'idéal, serait de leur confier les compétences de la DGFiP relevant des impôts locaux. La vie chaotique de la taxe d'habitation reflète par elle-même et par son environnement l'impossibilité d'une réforme de la fiscalité locale « classique ». Une réforme devant étendre l'autonomie fiscale des collectivités territoriales par une restructuration des impôts existants et la création de nouvelles impositions. L'attitude de l'État et subsidiairement celle des collectivités est en cause dans l'impossible réforme puis la disparition de cette taxe. Une évolution qui reprend toutes les caractéristiques de la recentralisation fiscale.

Section 2. Une incapacité à réformer les impôts locaux « classiques » : la suppression de la taxe d'habitation et l'accroissement de la fracture fiscale

L'impossible réforme des impôts locaux « classiques », des grands impôts directs locaux, tient en un immobilisme fiscal. La fiscalité locale est réformée rarement par des réformes radicales et les choix s'orientent vers des réformes graduelles[1205]. La réforme concrètement prend la tournure aujourd'hui d'une disparition radicale de l'impôt local. La disparition reflète le changement de position de l'État qui renonce à refonder les impôts locaux et à corriger leurs vices pour les supprimer. Les élus nationaux et locaux ne sont pas prêts aussi à assumer des réformes impactant négativement des électeurs-contribuables (§ 1).

Un regard pragmatique aussi s'impose sur des facteurs qui rendent une renaissance illusoire d'un impôt local dans une autonomie fiscale étendue pour les collectivités territoriales. L'action primordiale qui est la révision des valeurs locatives cadastrales longtemps repoussée ne se fait que trop lentement. Des transformations socio-économiques s'opposent à une réforme vers plus d'autonomie fiscale locale, il s'agit en particulier de l'essor des métropoles renforçant les inégalités fiscales. Si l'impôt local garde une utilité sa mutation devrait concilier des enjeux « traditionnels » et des enjeux « nouveaux » (§ 2).

§ 1. Une non-réforme de la taxe d'habitation qui permet sa disparition : l'impôt local et la question des capacités contributives

La fiscalité en France est en général difficilement réformable. Plusieurs phénomènes en sont à la source, parmi eux, la *« pathologie de l'impuissance* » et le *« bougisme fiscal »*[1206]. La pathologie de l'impuissance est un terme qui exprime l'idée que le Gouvernement n'ose pas réformer l'impôt,

1205.LEROY M., « Réflexion sur le blocage de la réforme de la fiscalité locale », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2004, p. 25 à 33.

1206.Pour ces termes consulter BARILARI A., Les leçons des échecs des réformes fiscales, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°116, novembre 2011, p. 11 à 18.

même lorsqu'il y a un consensus sur la nécessité d'une réforme fiscale. Le bougisme fiscal est une expression qui englobe la multiplicité des ajustements fiscaux réparant superficiellement des défaillances du système fiscal, répondant aux demandes de groupes de pression minoritaires et mettant en œuvre des promesses électorales.

Les grands impôts directs locaux n'échappent pas à ce mouvement de « replâtrage » du système fiscal et d'absence d'une réforme fiscale « d'envergure » pour une autonomie fiscale locale. Les ajustements se multiplient pour adoucir les défauts de ces impôts qui sont supprimés partiellement ou complètement par les quelques réformes fortes de la fiscalité locale. La taxe d'habitation est un exemple de cette réforme chimérique de la fiscalité locale « classique ». Il faut présenter cet impôt local nationalisé par des ajustements (A), les pistes de réforme et les réformes avortées (B) ainsi que la décision depuis 2017 de le faire disparaître progressivement (C).

A – Un impôt inéquitable aux bases vieillies

La taxe d'habitation doit être présentée sans omettre ses défauts qui sont à l'origine de la décision de la supprimer. La présentation concernera la situation de cet impôt en 2016 et 2017 avant le dégrèvement en faveur de 80 % des ménages sur les résidences principales qui est entré en application en 2018. Il faut exposer les grandes caractéristiques de cette taxe (1), ses bases non-révisées (2), les allègements fiscaux qui réduisent ses vices et la nationalise (3) et le périmètre d'ensemble de ce prélèvement fiscal (4).

1. Les grandes caractéristiques de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation (TH) est créée par la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973[1207] en remplacement de la contribution mobilière et devient impôt de quotité, se substituant à un impôt de répartition, par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980[1208]. Cette dernière loi autorise les collectivités territoriales qui se voient affecter la TH d'avoir le pouvoir de fixer le taux de cet impôt. La codification de cette taxe est faite des articles 1407 à 1417 du code général des impôts (CGI). Les recettes fiscales issues de la TH doivent alimenter les recettes de fonctionnement d'un budget local[1209]. Les régions, depuis la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000[1210], puis les départements, avec la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009[1211], perdirent cette taxe attribuée exclusivement au profit des

1207.Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale (art. 12).
1208.Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale (articles 1 à 3).
1209.Consulter l'article L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les recettes fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre la plupart des différentes ressources fiscales des collectivités locales dont la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
1210.Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (art. 11).
1211.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (art. 77).

entités du bloc intercommunal (communes et EPCI[1212] à fiscalité propre). Ce prélèvement fiscal disparaîtra complètement en 2023[1213] .

Cet impôt s'applique aux locaux à usage d'habitation et elle est redevable par les occupants de ces biens quel que soit leur statut[1214]. Un propriétaire et un locataire vivant dans un local d'habitation sont imposables à la TH. Ainsi, le propriétaire d'un bien et qui y vit est amené, selon bien sûr sa situation, à s'acquitter à la fois de la TH et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Le champ d'application de la TH fait que des biens et (ou) des personnes sont imposables ou pas. Classiquement la TH est due pour les locaux meublés servant d'habitation, mais il y a aussi, d'autres locaux. Les locaux meublés non imposables au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) occupés à titre privatif par des sociétés, des associations et des organismes privés ; les locaux *« sans caractère industriel et commercial »*[1215] où sont installées des entités publiques (ex : État et collectivités territoriales). Toute une suite de biens est exonérée de cet impôt, il s'agit, pour exemple, d'un local pouvant être redevable de la CFE lorsqu'il ne constitue pas l'habitation personnelle du contribuable. Les personnes soumises à la taxe, comme il a été dit plus haut, sont les occupants d'un local à usage d'habitation, pour être plus précis : *« La taxe est établie au nom des personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables »* au 1er janvier de l'année d'imposition (art. 1408 du CGI). Les personnes qui bénéficient d'une exonération sont, à titre d'exemple, le personnel diplomatique étranger et les contribuables qui sont reconnus indigents. Le cas précédent de signifié (les indigents) montre qu'une partie de la population est exonérée de la TH en tenant compte du niveau de ses ressources. Le contribuable peut jouir d'une exonération de TH en raison du niveau de ses ressources sur sa résidence principale (ex) : s'il est bénéficiaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et (ou) de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La base d'imposition de la TH correspond selon l'article 1409 du CGI à *« la valeur locative des habitations et de leurs dépendances, telles que garages, jardins d'agrément, parcs et terrains de jeux. »* C'est à partir de la valeur locative des biens cités qu'est calculée la cotisation du contribuable. La base d'imposition est réduite par des abattements qui intègrent la situation

1212.EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.
1213.La TH sur les résidences principales disparaîtra au 1er janvier 2023 ne subsistera qu'une TH pour les résidences secondaires. En application de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
1214.Sur la TH les principaux documents utilisés sont les suivants pour cette présentation : ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Gualino Editeur, Collection En poche, Édition 2015, 2015*,* Issy-les-Moulineaux, p. 18 à 21 ; STECKEL-ASSOUERE M.-C., « Ressources locales : Taxe d'habitation », Chapitre 3, *in Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,,* n° 7830, novembre 2017. Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).
1215.Cit. p. 18 de l'ouvrage de Jean-Claude ZARKA.

personnelle du contribuable. Il y a un abattement obligatoire pour charges de famille et des abattements facultatifs[1216]. Le montant de la TH pour chaque contribuable est arrêté par la multiplication de la valeur locative, diminuée de ou des abattements s'appliquant, et du taux d'imposition fixé par la collectivité territoriale. Le règlement de la taxe se fait selon le choix du contribuable, soit par voie de mensualisation (paiement mensuel), soit après réception de l'avis d'imposition par celui-ci.

S'ajoute à tous les éléments présentés le fait que le contribuable de la TH est redevable selon sa situation de cette taxe à la fois pour sa résidence principale et pour sa ou ses résidence(s) secondaire(s)[1217]. Aux exonérations et abattements, parmi les allègements fiscaux, apparaissent des dégrèvements où l'État se substitue au contribuable dans le paiement de la taxe[1218]. L'exonération de 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales (THRS), loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017[1219], s'opère par la voie de dégrèvements législatifs. Il existe d'autres dégrèvements. Nous pouvons citer : un dégrèvement total pour les victimes d'actes de terrorisme et pour les membres des forces de l'ordre décédés dans l'exercice de leur fonction sur la THRS seulement pour l'année ou a eu lieu l'événement[1220] ; un dégrèvement partiel pour des contribuables relogés dans le cadre du programme de rénovation urbaine issu de la la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine[1221].

Les biens assujettis à la TH comme il a été vu se forment généralement des locaux d'habitation et de leurs dépendances[1222]. Or, ces notions, sont plus complexes qu'ils ni paraissent, alors qu'elles semblent simples. Le juge administratif, ainsi, est amené parfois à dire si un bien est imposable par la TH. Un gîte rural affecté à l'usage personnel du contribuable fait qu'il est soumis à la TH (Conseil d'Etat, 27 février 1989, *De Varax*, n° 73032) ; un chalet qui a un ameublement suffisant mais utilisé périodiquement est considéré en tant que local d'habitation, même s'il a un confort sommaire, il est donc soumis à la TH (Conseil d'Etat, 9 mars 1990, *Arhainx*, RJF[1223] 1990, n° 556). Le juge doit

1216.Se reporter au point 3 dans ce A sur les abattements obligatoires et facultatifs pour la TH par rapport aux niveaux des ressources des contribuables.
1217.Il existe des taxes en lien avec la TH telles, pour en citer quelques-unes la contribution à l'audiovisuel public, la taxe d'habitation sur les logements vacants en relation avec la taxe sur les logements vacants, et la taxe « GEMAPI » . Ceci est abordé au point 4 de ce A. De plus, la taxe d'habitation touche à la fois les résidences principales et les résidences secondaires.
1218.Sur les allègements fiscaux par rapport aux niveaux des ressources aller au point 3 de ce A pour les abattements, les exonérations et les dégrèvements. Certains peuvent être mis en place à l'initiative de la collectivité (aller aux points 2 et 3).
1219.Art. 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.
1220.Art. 5 de la loi n° 2016-1917 de finances du 29 décembre 2016.
1221.Art. 102 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.
1222.Il peut s'agir aussi de biens occupés par l'administration (ex : communes) ou à titre privatif, dans cette dernière situation, non passibles de la CFE (ex : entreprises, associations...).
1223.RJF : Revue de jurisprudence et des conclusions fiscales.

porter un regard aussi sur le critère de l'ameublement, sur les situations de locaux en location ou encore pour ceux professionnels. Un local d'habitation doit être meublé pour être imposable à la TH, en conséquence, un mobilier sommaire doit permettre de se coucher et de prendre un repas pour qualifier un local d'habitation comme meublé (Conseil d'Etat, 6 mars 1989, *Benoît,* RJF 1989, n° 590). Un local d'habitation, un logement meublé, qui sert toute l'année à la location est exonéré de taxe d'habitation pour son propriétaire (Cour d'appel administrative de Bordeaux, 20 mai 1997, *M. Darne*, n° 95BX00949). Un bien qui est affecté pour une partie à usage professionnel et pour une autre à usage d'habitation est redevable de la TH pour la partie de l'immeuble qui a la fonction de logement (Cour d'appel administrative de Bordeaux, 20 juin 2005, n° 01BX02281). Les dépendances des habitations sont imposables normalement à la TH, là aussi le juge administratif, joue un rôle crucial. Il estime que les jardins attenants à une habitation (Conseil d'Etat, 4 décembre 1907, *Fontaine*) et que les piscines formant un élément d'agrément bâti lorsqu'elle n'est pas déplaçable (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 oct. 1996, n° 95BX01498) constituent des dépendances.

Pour finir, la TH est *« établie et perçue par voie de rôle »*[1224]. Pour rappel[1225], un rôle, mentionne *« le nom des personnes physiques et morales assujetties au paiement de la taxe d'habitation, son montant et ses conditions d'exigibilité »*[1226]. Le contribuable est donc inscrit au rôle de l'imposition. Ces rôles sont très importants car, ils servent a établir chaque année le montant de la taxe qui est versé sous forme de mensualités par des avances de trésorerie ; ce système est pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). La grande obligation commune à tous les contribuables de la TH est de déclarer pour chacun un changement d'adresse de résidence à l'administration (donc d'un changement de local d'habitation).

2. Des bases non révisées

Les bases locatives de la TH, comme celle d'une grande part des autres impôts locaux s'appuyant sur les valeurs locatives cadastrales (VLC), sont obsolètes et inégalitaires. Un état qui affecte encore d'autres impôts locaux (ex) : la TFPB et la TFPNB[1227].

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2018 constate une importante disparité territoriale[1228]. La comparaison entre les régions permet de montrer des inégalités territoriales pour

1224.Cit. dans contribution *supra* de Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE (paragraphe 227).
1225.Sur la notion de rôle renvoi à la section précédente de ce chapitre.
1226.*Ibid*. pour la cit. dans contribution de Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE.
1227.A l'inverse, par exemple, les VLC pour les locaux professionnels de la CFE ont été révisées.
1228.DE COURSON C. et MATTEI J.-P., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités*

les bases nettes de TH dans le secteur communal par habitant. La moyenne de ces bases en euros et par habitant, en 2016, est de 865 euros dans les Hauts-de-France tandis qu'elle était de 1824 euros pour l'Île-de-France[1229]. L'inégalité quant à la répartition des bases est, de ce fait, d'abord territoriale au niveau régional puis entre les territoires d'une même région. Les bases nettes de la TH sont différentes entre les communes selon sa taille en population, en Occitanie, la moyenne est de 1542 euros par habitant pour les communes entre 10 000 et 20 000 habitants contre 1282 euros pour celles de plus de 100 000 habitants[1230]. Cette déconnexion a des implications non négligeables lorsque l'analyse est affinée. L'absence de révision générale depuis 1970, ayant été mise en oeuvre de façon pérenne[1231], sur les VLC des locaux d'habitation provoque directement et indirectement des effets négatifs[1232]. Nous pouvons, ici, en citer un rapidement qui est l'absence d'égalité entre les contribuables. Les biens de faible valeur sont surévalués par les VLC, ce qui s'explique par des tarifs désuets pour évaluer les biens datants de 1970, ces tarifs *« ne reflètent plus la réalité actuelle du marché immobilier »*[1233]. Les contribuables les moins aisés de la TH sans les allègements fiscaux, consentis par les collectivités territoriales et l'État, paieraient à cause de cette absence de révision des VLC un montant plus élevé pour cet impôt. Les allègements fiscaux en particulier par rapport aux niveaux de leurs ressources assurent pour ces contribuables une exonération partielle ou complète (désormais complète depuis l'exonération pour 80 % des ménages[1234]).

Il faut maintenant présenter rapidement la méthode retenue pour évaluer les VLC des locaux d'habitation[1235]. Une surface pondérée totale est déterminée pour chaque logement à partir de coefficients de pondération et de majoration qui indiquent des critères pour évaluer le logement comme la localisation géographique ou le confort du bien. La surface pondérée est multipliée par un tarif au mètre carré qui concorde avec l'état du logement ; ce tarif vient d'un des huit types de logement de recenser. De cette multiplication s'obtient la VLC d'un bien. La problématique des VLC qui pèsent sur la TH vient *« d'une classification et de prix datant de 1970 qui sont devenus*

territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale, n°1258, quinzième législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2018, 67 p.

1229.Données p. 43 du rapport.

1230.*Ibid.*

1231.Ex : Échec de l'entrée en vigueur des nouvelles VLC dont la révision est entamée à partir de la loi n°90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux se reporter au B de ce § 1. Pour expliquer la difficulté à réviser les VLC des impôts locaux se reporter au A du § 2.

1232.Sur les effets négatifs de la non-révision aller au chapitre 1 du titre 1 de la partie I et au A du § 2 de cette section.

1233.Cit. dans Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 413.

1234.Renvoi à l'art. 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

1235.L'ensemble des explications de ce paragraphe sont issues du rapport *supra* de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI (p. 41 à 42).

parfois totalement obsolètes »[1236]. Les caractéristiques d'un bien n'évoluent pour l'administration que lorsque des travaux sont constatés par un permis de construire et par des questionnaires envoyés par celle-ci aux propriétaires pour de rares contrôles des locaux. Qui plus est, cette situation va à l'encontre des dispositions de la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974[1237], les dispositions législatives prévoyaient : *« une révision générale tous les six ans, impliquant l'analyse des marchés immobiliers locaux et la mise à jour subséquente des tarifs ; une actualisation tous les trois ans, destinée à prendre en compte les évolutions locales des loyers ; une revalorisation tous les ans, selon des taux adoptés en loi de finances. »*[1238] Si la révision générale des locaux professionnelle a été faite entre 2011 et 2016, et les nouvelles VLC sont entrées en application, la révision pour les locaux d'habitation reste à réaliser. La revalorisation de toutes les VLC a dépendu d'une actualisation en 1980 par un coefficient départemental puis par des revalorisations annuelles par le biais d'un coefficient national (revalorisation en loi de finances par amendement parlementaire). Ce coefficient national était de 1,004 pour 2017. La revalorisation des bases cadastrales dépend depuis la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 99) d'un nouveau calcul qui est entré en oeuvre en 2018. Les valeurs locatives foncières se revalorisent en fonction de l'inflation réelle et non plus par l'inflation prévisionnelle ; l'inflation est déterminée sur une période de douze mois (novembre N-2 à novembre N-1) : *« Elle est égale pour l'année 2018 au taux de variation, entre novembre 2016 et novembre 2017, de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), soit 1,24 % »*[1239]. Cette revalorisation exclut « *les valeurs locatives mentionnées au premier alinéa du I de l'article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010* » (art. 1518 *bis* du CGI). Les locaux professionnels ne font pas partie des biens revalorisés par ce calcul[1240].

Les communes et les EPCI à fiscalité propre sur la TH ont la possibilité d'adopter des dispositifs qui atténuent les VLC de biens[1241]. Elles peuvent limiter la hausse de VLC pour un bien servant d'habitation par un lissage sur trois ans par des délibérations concordantes. Les conditions à remplir pour le local pour être éligible sont des changements des caractéristiques physiques ou d'environnement et une valeur locative qui excède 30 % de celle de l'année précédente. L'augmentation est *« retenue à hauteur d'un tiers la première année, des deux tiers la deuxième année et en totalité à compter de la troisième année suivant celle de la constatation des*

1236.*Ibid.* pour la cit. p. 42.
1237.Loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 relative à la mise à jour périodique des valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales.
1238.Cit. issue du rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires (p. 413).
1239.Cit. p. 42 du rapport de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI.
1240.La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels bénéficie d'un dispositif spécifique de mise à jour permanente des loyers assurant l'actualisation des grilles tarifaires.
1241.Renvoi à l'article de plus haut de Marie-Christine STECKEL-ASSOUERE (des paragraphes 218 à 220).

changements » (art. 1517 du CGI). La création de ce dispositif de lissage est en outre conditionnée au fait que les communes et EPCI à fiscalité propre perçoivent une imposition sur la valeur locative foncière du local (la VLC du bien doit aussi effectivement être supérieure à 30 %). Ces entités, communes et EPCI à fiscalité propre, peuvent réduire la valeur locative des logements qui furent antérieurement des locaux commerciaux ou d'établissements industriels au moyen de délibérations concordantes. Un abattement de 30 % est appliqué sur le local d'habitation. Les biens précisément éligibles proviennent de locaux à l'origine industrielle ou commerciale qui furent évaluées *« conformément aux articles 1498 à 1500 et dans des communes sur le territoire desquelles sont situés un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* » (art. 1518 A *ter*). Ce développement permet de montrer que les collectivités locales ont l'opportunité d'agir sur la base de la TH de la même manière que l'État mais, d'une façon limitée par le législateur. Ces interventions fiscales visant à alléger la charge fiscale de la part des collectivités territoriales touchent d'autres impôts locaux[1242].

La révision générale des bases cadastrales des locaux d'habitation est l'un des enjeux fiscaux locaux des prochaines années. Elle débute par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (art. 74) et se poursuit avec la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 146). L'échec n'est pas écrit, puisque, la révision pour les locaux professionnels est entrée en vigueur en 2017 après cinq ans de travaux ; la révision commence par la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010 (art. 34) et s'achève par la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (art. 30)[1243].

3. Un impôt dénaturé par de nombreux allègements fiscaux

Les vices de la TH imposent l'instauration de nombreux allègements fiscaux pour exonérer complètement ou partiellement des contribuables de l'acquittement de cet impôt. Il convient d'exposer les caractéristiques générales de ces vices.

La Mission « Finances locales », diligentée par le Premier ministre en 2017 et 2018, présente cet impôt comme injuste pour les ménages et inéquitable pour les collectivités[1244]. L'étude relève que le calcul de cette taxe ne prend pas assez compte des capacités contributives des ménages, cela tient, au niveau des prélèvements effectifs ; si le revenu médian des ménages des communes de Poitiers

1242.Renvoi à la section du chapitre 1 du titre de la partie I.
1243.Sur la révision générale des VLC aller au § 2 de cette section.
1244.BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 33 à 34.

et de Cognac est pratiquement identique, le coût de l'impôt en moyenne est de 592 euros par habitant à Cognac et de 1099 euros à Poitiers[1245]. Ceci rejoint l'analyse de plus haut sur les inégalités territoriales par les bases nettes de TH, du rapport[1246] des députés Charles de COURSON et Jean-Paul MATTÉI, nous voyons maintenant que cette inégalité se retrouve jusque dans le montant final de l'impôt. L'imposition a un caractère anti-redistributif par une progression de la valeur locative qui augmente moins vite que les revenus des ménages les plus aisés : *« alors que le taux d'effort TH est de 1,4 % pour les contribuables situés dans le huitième décile, il chute à 1,35 % pour ceux du neuvième décile et à 1,2 % pour ceux du dixième décile. »*[1247] L'obsolescence des VLC de la taxe explique pour partie cet aspect anti-redistributif. La TH créée des iniquités entre les collectivités du bloc communal étant donné que les bases ne sont plus révisées depuis 1970. La dynamique de la taxe se rattache à un « effet base » qui se constitue des constructions nouvelles et des rénovations extérieures, sans cela, l'assiette de l'impôt resterait figée ; la dynamique de l'assiette tient à la stratégie de développement économique et d'aménagement du territoire de la collectivité. L'absence de révision des VLC engendre des revenus fiscaux inéquitables entre les collectivités du bloc communal. Les allègements fiscaux interviennent dans le calcul de la TH pour réduire les effets de la non-révision des bases et mieux intégrer les capacités contributives du contribuable.

La Mission « Finances locales » estime que ces allègements fiscaux consentis mitent la TH[1248]. Elle pointe aussi fortement le poids des compensations accordées par l'État sur ces allègements fiscaux pour éviter des pertes de recettes fiscales pour les collectivités territoriales. Les dégrèvements législatifs, en y ajoutant celui progressif sur 80 % des ménages en cours depuis 2018, devraient atteindre 15 milliards (Mds) d'euros en 2020 pour un produit fiscal de TH de 24 Mds d''euros. Cela se traduirait par plus de 60 % de la TH à l'horizon 2020 à la charge de l'État au travers de dégrèvements législatifs[1249].

Des abattements, des exonérations et des dégrèvements sont successivement élaborées pour diminuer la charge fiscale du contribuable sur la TH. Différents abattements touchent les résidences principales. Un abattement pour charges de famille est obligatoirement appliqué sur la base de l'imposition, il est fixé *« à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes »* (art. 1411 du CGI). Trois abattements facultatifs peuvent être instaurés par des délibérations à la demande des collectivités et des intercommunalités (art. 1411 du CGI). Un premier abattement qui peut atteindre

1245.Données p. 33 du rapport précédent.
1246.Rapport d'information de l'Assemblée nationale dont la bibliographie complète est au point 2 de ce A.
1247.Cit. à la p. 36 du rapport Bur-Richard.
1248.Consulter les allègements fiscaux présentés de la p. 35 à 36 du même rapport.
1249.*Ibid.* pour ces données (p. 36).

au maximum 15 % de la valeur locative moyenne des habitations est prévu par la législation fiscale, le deuxième abattement, qui ne doit pas dépasser 15 %, cible des contribuables de condition modeste et le troisième abattement de 10 % vise des personnes en situation d'handicap. L'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992 (art. 1414 du CGI) impose une exonération de TH pour des personnes aux conditions modestes, pour exemple, ces personnes visées sont les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité, de plus selon les revenus, les personnes âgées de plus de 60 ans et les veufs ou veuves. Les dégrèvements avant celui de 80 % pour les ménages de 2017 sont au nombre de trois. Un dégrèvement total est prévu pour les contribuables âgés de plus de 60 ans, il faut qu'ils aient un revenu fiscal de référence (RFR) qui ne dépasse pas 10 708 euros, lorsque leurs enfants majeurs habitent chez eux (logement principal), sont inscrits comme demandeurs d'emploi, et disposent de ressources faibles (art. 1417 du CGI). Un dégrèvement par un mécanisme sous la forme d'un plafonnement de la TH en fonction des revenus et des parts de quotient familial (art. 1414 A du CGI) ainsi qu'un dégrèvement pour les gestionnaires de foyers sont recensés (art. 1414 II du CGI). En revenant sur le plafonnement de la cotisation de TH, celui-ci joue sur la résidence principale, lorsque la cotisation excède 3,44 % des revenus du contribuable. La diminution de la cotisation se fait par les revenus de la personne imposée qui déterminent les tranches applicables recoupant les parts de quotient familial pour opérer cette baisse (ex) : *« 5 604 € pour la première part de quotient familial, majoré de 1 622 € pour les quatre premières demi-parts et de 2 866 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième, en France métropolitaine »*(art. 1414 A du CGI). L'État et les collectivités par ces allègements fiscaux sur la TH, amènent en prenant en considération la situation de chaque contribuable et ses revenus, à personnaliser cet impôt. L'abattement facultatif de 10 % sur les personnes en situation d'handicap est personnalisé car, il tient compte de l'état de santé du contribuable ; être atteint d'une infirmité ou d'une invalidé qui empêche de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence permet de bénéficier de cet avantage fiscal. Le dégrèvement total pour les personnes âgées de plus de soixante ans, dit plus haut, englobe les revenus du contribuable puisque, le RFR du ménage doit être inférieur ou égal à 10 708 euros[1250].

La TH est un impôt qui s'est nationalisé progressivement. Les exonérations et dégrèvements décidés par l'État ont une part dans cette évolution : *« les exonérations et dégrèvements (...) relèvent d'une politique nationale d'allègement de la charge fiscale du contribuable »*[1251]. Ces allègements personnalisent l'impôt intègre les revenus du contribuable et à fortement lié durant une

1250.Législation en vigueur dans ce paragraphe en 2018 pour l'ensemble des allègements fiscaux présentés (celui issu de l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 en faveur 80 % des ménages sera présenté dans le C de § 1).
1251.Cit. rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires (p. 171).

période la TH à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) : *« Le point de départ de cette politique est le vote dans le collectif budgétaire de juin 1982 d'un dégrèvement total de TH pour les personnes âgées de plus de 60 ans, non imposables à l'IRPP. Ce lien, qui a entraîné une forte augmentation du nombre des dégrevés chaque fois que des mesures d'allègement de l'IRPP ont été prises, n'a été définitivement rompu qu'en 2000, les dégrèvements partiels de TH étant remplacés par un dispositif de plafonnement de la cotisation.»*[1252] A l'ancien sénateur, Yves FRÉVILLE, qualifie la TH d'impôt à double assiette et double taux[1253]. Elle serait devenue à la fois un impôt local et national. Imposition locale par l'application d'un taux établit par une collectivité sur la valeur locative nette d'un bien qui est installé sur son territoire. La base et le taux de l'impôt sont localisés. Imposition nationale, par l'assiette, d'une part, avec le plafonnement de la cotisation de TH en fonction des revenus et des parts de son quotient familial. D'autre part, avec la création de dégrèvements et d'exonérations nationaux qui se réfèrent fortement à la faiblesse des revenus. Le taux de l'impôt résulte de dispositions législatives à portée nationale (le taux est en quelque sorte fixé par l'État). L'assiette dans le scénario du plafonnement se compose du revenu du contribuable et le logement est quant à lui écarté (la VLC du bien est exclue de l'assiette). Si les dégrèvements assurent une compensation pour les collectivités territoriales de la part de l'État, celles-ci doivent supporter les exonérations qui se contentent que de diminuer la base taxable[1254].

4. Le périmètre restreint et élargi de la taxe d'habitation

La décomposition[1255] qui va être faite de la TH est un besoin pour mieux comprendre les enjeux d'une réforme de cet impôt. Une réforme pourrait porter sur une modification d'une des composantes de la taxe ou (et) sur une suppression entière ou fragmentaire du prélèvement fiscal. La réforme devrait répondre naturellement à des défis financiers mais, en plus de l'impact sur l'impôt proprement dit, elle aurait des conséquences sur des taxes liées à celui-ci, ce qui n'est pas évident de prime abord.

Le périmètre restreint de la TH s'organise autour de deux composantes essentielles : les résidences principales et les résidences secondaires. La troisième composante mineure est la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Les données de 2016 permettent une décomposition du périmètre restreint de la TH par une évaluation en milliards d'euros de chaque composante. La

1252.*Ibid.* pour la cit. (p. 171).
1253.FRÉVILLE Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux,* n°71, Sénat, 19 novembre 2003, p. 6.
1254.Consulter CONAN M., La prise en compte du niveau des revenus dans le calcul des impôts locaux : une question qui fâche*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 43 à 60.
1255.Décomposition du périmètre restreint et élargi de la TH, avec les données financières de 2016, dans le rapport *supra* de Dominique BUR et Alain RICHARD (p. 32). L'ensemble des informations développées dans ce point 4 proviennent de ce rapport.

TH est évaluée à 21,80 Mds d'euros pour 2016. La part sur les résidences principales est de 19,43 Mds d'euros, dont 0,09 Md (milliard) d'euros pour les locaux professionnels, la part sur les résidences secondaires s'établit à 2,30 Mds d'euros dont 2,24 Mds d'euros pour les résidences hors majoration et 0,06 Md d'euros pour les résidences majorées. La TH sur les résidences secondaires pèse sur les contribuables occupants des résidences secondaires ; elle est utilisée pour équilibrer les charges de fonctionnement et d'équipement des communes *« dont la population est fluctuante du fait de ces occupations intermittentes.»*[1256] Les communes ont la faculté de fixer le taux de la TH, cela était signalé plus tôt, cependant, elles peuvent librement majorer la TH sur les résidences secondaires dès lors où une taxe sur les logements vacants (TLV) est appliquée *« une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel »* (art. 232 du CGI). Cette majoration est comprise entre 5 % et 60 %. A la part sur les résidences principales et à celle sur les résidences secondaires s'additionne le montant de la THLV qui est de 0,07 Md d'euros. Les communes peuvent décider d'imposer les biens vacants par la THLV quand la TLV n'existe pas, les logements assujettis à la THLV sont ceux inoccupés depuis plus de deux années au 1er janvier de l'année d'imposition (art. 1407 bis du CGI). Un logement vacant partant de ce constat ne peut pas faire l'objet d'une double taxation par la TLV et la THLV. Les EPCI peuvent adopter cette taxe du moment qu'elle a *« un programme local de l'habitat et uniquement sur le territoire des communes n'ayant elles-mêmes pas institué la THLV ou ne relevant pas du régime de la TLV. »*[1257] La THLV existe dans 4 226 communes et 382 EPCI (données de 2018).

A ce périmètre restreint de la TH de 2016 peut commencer à être annexé des éléments de son périmètre élargi. Il est question des frais de gestion de la TH pour 0,29 Md d'euros et des compensations d'exonération pour 0,88 Md d'euros. Quelques détails doivent être présentés sur les frais de gestion de la TH. Ces frais de gestion sont perçus sur les contribuables de la TH[1258] et servent à couvrir les frais d'assiette et de recouvrement ainsi que sur des dégrèvements (art. 1641 du CGI). Normalement, les frais de gestion sont affectés à la Direction générale des Finances publiques (DGFiP), toutefois, ceux-ci sont généralement rétrocédés aux collectivités territoriales pour abonder leurs budgets. Les frais de gestion sur la TH appartiennent aux collectivités territoriales et en

1256.*Ibid.* pour la cit. (p. 99).
1257.*Ibid.* pour la cit. (p. 99).
1258.Ces frais de gestion touchent d'autres impôts locaux comme la TFPB et la TFPNB.

majorité aux régions[1259]. Le périmètre de la TH avec les frais de gestion et les compensations d'exonération atteint 22,97 Mds d'euros.

Plusieurs taxes annexes ou adossées à la TH entrent dans son périmètre élargi. La TLV, la taxe spéciale d'équipement et la taxe « GEMAPI »[1260] sont dans cette partie étendue. La TLV peut s'appliquer dans les communes où il y a une zone d'urbanisation continue de plus cinquante mille habitants et où il y a des défaillances entre l'offre et la demande de logement (art. 232 du CGI). 1149 communes possèdent une TLV (donnée de 2018) et le produit net de cette recette fiscale est affecté à l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Le produit fiscal de cet impôt est de 0,14 Md d'euros en 2016. Les taxes spéciales d'équipement sont des taxes additionnelles à la TFPB, à la TFPNB, à la TH et à la CFE (ex : art. 1607 *bis* du CGI). Ces taxes assujettissent les contribuables des impôts locaux précités (ex : TH) sur un périmètre géographique déterminé et le montant se calcule sur les bases de ces impôts locaux. Le produit fiscal est attribué à un établissement public foncier ou d'aménagement. La part TH de la taxe spéciale d'équipement a un montant de 0,18 Md d'euros en 2016. La taxe « GEMAPI » est une taxe additionnelle à la TFPB, à la TFPNB, à la TH et à la CFE (art. 1530 *bis* du CGI). Les communes et les EPCI qui exercent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent instaurer cette taxe. Tous les contribuables assujettis aux impôts locaux susmentionnés s'acquittent de la taxe « GEMAPI » dont le montant par habitant ne doit pas dépasser 40 euros par habitant. Le produit fiscal de la part TH de la taxe « GEMAPI » n'est pas connu en 2016[1261]. Le périmètre de la TH atteint 23,29 Mds d'euros avec l'ajout de ces trois taxes. Il est à signaler en complément que la contribution à l'audiovisuel public (CAP) est recouvrée sur les mêmes rôles que la TH. Différentes réformes visant à moderniser ou transformer l'assiette n'aboutirent pas, ce qui montre, la difficulté à réformer la fiscalité locale « classique » dans le sens d'une extension des impôts locaux.

B – L'échec des réformes visant à moderniser ou transformer l'assiette de la taxe d'habitation

Pistes de réflexion (1) et réformes avortées (2) jalonnent la vie de la TH durant les dernières décennies. Elles démontrent la difficulté de réformer un impôt local existant ou de le remplacer par un autre impôt local. La création d'un impôt avec assiette localisée et dont le taux est fixé par les collectivités devient délicate.

1259.Affectation d'une part des frais de gestion de la TH aux régions par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (art. 41).
1260.GEMAPI : Gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations.
1261.Consulter pour aller plus loin sur la taxe « GEMAPI » le chapitre 1 du titre 1 de la partie I (section 2).

1. La volonté de mettre fin à un *statu quo* : supprimer ou moderniser la taxe d'habitation

La réforme de la TH est un sujet qui revient souvent sur le devant de la scène. Diverses pistes de réflexion sont évoquées pour réformer cette taxe : les faiblesses quant à la personnalisation vis-à-vis du contribuable, l'instauration d'une assiette mixte avec la révision des bases, la création d'un impôt local sur le revenu, la fusion entre la TH et la TFPB, le remplacement de la TH par des ressources nationales[1262].

La volonté de personnaliser la TH par des dégrèvements et des abattements, mais aussi des exonérations, font que les allègements fiscaux sont confus et sans logiques car, ils interviennent dans des domaines similaires. Des allègements fiscaux, des abattements et exonérations, allègent la charge fiscale de contribuables handicapées. Ils ciblent des contribuables identiques (ex: les bénéficiaires de l'AAH). Cette sédimentation des allègements fiscaux qui cherche à personnaliser pour chaque contribuable la TH est critiquée. Autre problématique, ce dispositif d'allègement fiscal peut s'avérer défaillant pour des contribuables en difficultés (ex) : *« une famille nombreuse obligée d'occuper un logement spacieux devrait acquitter une taxe d'habitation élevée, sans pour autant que ses revenus soient importants. Le calcul de la taxe d'habitation est parfois source d'injustice fiscale »*[1263]. Des études indiquent des effets pervers dans la relation entre la TH et les revenus dans les années 1980 et 1990 (ex) : *« les cotisations de taxe d'habitation augmentent moins rapidement que le revenu : d'environ 3,3 % du revenu imposable pour les plus basses tranches, la pression fiscale glisse à 0,5 % pour les plus hautes (pour une moyenne de 1,8 %)* »[1264]. Cette multiplication des allègements fiscaux ne semble pas assez efficace pour éviter les injustices fiscales et rend illisible la politique fiscale de l'État et des collectivités. Cependant, n'oublions pas, que cette politique fiscale est une réponse aux défauts de l'assiette. Les VLC s'établissent sur des estimations du loyer au moment de la révision générale dont les résultats remontent à 1970[1265]. S'il est possible de poursuivre cette politique d'allègements fiscaux ceux-ci peuvent menacer l'équilibre du système fiscal local, par exemple, par la substitution du contribuable local par le contribuable national.

Une première véritable piste de réflexion pour sortir la TH de ses défaillances qui sont amorties par des allègements fiscaux, serait, de créer une double assiette à cet impô[1266]t. Une assiette foncière cohabiterait avec une assiette revenu. Des avantages apparaitraient pour les promoteurs de cette

1262.Sauf indication contraire tous les éléments quant aux propositions de réforme touchant à la TH viennent de UHALDEBORDE J.-M., « Taxation du logement ou du revenu ? », *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 37 à 55.
1263.Cit. dans LOGÉAT C., « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *in Les Petites affiches,* n° 253, 19 décembre 2002, p. 4.
1264.Cit. dans contribution de Jean-Michel UHALDEBORDE (p. 41).
1265.La dernière révision générale des bases date de 1970 pour le foncier bâti en ce qui concerne le local d'habitation.
1266.Se référer au rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 pour cette proposition (p. 48 à 50).

solution par l'insertion d'une assiette sur le revenu : Le nombre de contribuables locaux resterait le même, l'impôt serait accepté plus facilement par le contribuable ; il y aurait une diminution des cotisations pour les contribuables aux faibles revenus. Pour l'assiette foncière, l'estimation des valeurs des biens qui seraient dans le champ d'application de l'impôt se ferait par des valeurs de marché actualisées tous les ans ou par une mise à jour périodique tous les cinq ans ; l'avantage dans ce dernier procédé d'évaluation du bien limiterait le risque d'une instabilité des recettes fiscales pour les collectivités territoriales. En effet, la valeur marché qui est envisagée pour actualiser l'assiette foncière (loyer) dans les deux méthodes explicitées a pour autre nom la valeur vénale, dont la critique courante porte sur la volatilité des prix du marché immobilier qui créerait une instabilité dans l'estimation des bases et *in fine* causeraient des recettes fiscales volatiles pour les collectivités.

Une seconde piste définie serait la fusion de la TH et de la TFPB ou la création d'un impôt local sur le revenu. Dans ces deux scénarios la TH disparaîtrait. Les partisans de la voie de la fusion entre TH et TFPB mettent en avant des arguments économiques et de cohérences. L'impôt foncier *« assis sur la valeur vénale des propriétés est par excellence l'impôt local »*[1267]. Il faut entendre par cette phrase de l'argumentaire économique que l'impôt foncier issu de la fusion de la TH et de la TFPB aurait des bases évaluées sur la valeur vénale, et que l'impôt local par principe est un impôt foncier ; cela se vérifie avec l'Italie, l'impôt municipal unique (IMU) et l'Allemagne, impôt foncier sur les particuliers[1268]. L'argumentaire reposant sur la cohérence, la TH s'interprète *« comme une contribution sur les loyers administrativement estimés ou comme un appendice de la taxe foncière sur le bâti »*[1269]. Les assiettes de la TH et de la TFPB intimement liées par le fait qu'elles s'appuient sur des bases foncières évaluées par des VLC ne doivent que faciliter cette fusion. Un impôt unique qui regrouperait TH et TFPB avantagerait l'administration fiscale qui ferait des économies de gestion et améliorerait le recouvrement de l'imposition. Des situations épineuses surgiraient tout de même avec cette fusion, elle poserait notamment, la question du statut fiscal local du locataire. L'impôt unique toucherait seulement les propriétaires. L'impôt local fusionné garantirait une efficacité et l'impôt local sur le revenu une équité. Les défenseurs de cette proposition donnent divers arguments pour la soutenir. Les capacités contributives seraient prises en compte directement offrant plus d'équité au système fiscal local. Le contribuable aurait une base fiscale lisible et la gestion de l'impôt serait simple pour l'administration fiscale. Deux reproches attachés à la fiscalité locale portent sur la complexité de cette fiscalité pour ses acteurs et la lourdeur de la gestion des impôts locaux pour l'administration fiscale. Dernier argument : *« l'élasticité supérieure de la base*

1267.Cit. dans contribution de Jean-Michel UHALDEBORDE (p. 54).
1268.Ces impositions locales en Italie et en Allemagne sont mentionnées en introduction de la présente thèse.
1269.Cit. dans contribution de Jean-Michel UHALDEBORDE (p. 54).

revenu assouplit les contraintes potentielles de financement de la dépense locale »[1270]. Les recettes fiscales tirées de cet impôt pourraient financer une part importante des dépenses locales d'une certaine manière par sa progressivité. Des mises en garde sont énoncées par le rapport de Charles DE COURSON et de Jean-Paul MATTÉI à l'égard de cette solution : un nouvel impôt local redistribuerait les recettes fiscales entre les collectivités ; l'assiette revenu est considérée comme fluctuante ; la mobilité des citoyens locaux creuserait les inégalités sociales et géographiques, les contribuables « aisés » quitteraient les territoires où la pression fiscale serait élevée[1271].

Une troisième piste présentée et écartée par l'étude de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI est la taxation du loyer implicite pour se substituer à la TH ou (et) à la taxe foncière[1272]. Cette taxation exista en France entre 1914 et 1965 puis a été supprimée. L'objet de cette taxation serait un moyen de régler *« une injustice entre locataires et propriétaires ayant terminé de rembourser leur logement »*[1273]. Les locataires chaque mois doivent payer un loyer et les propriétaires occupent gratuitement leur logement. Le capital immobilisé par son logement forme un avantage en nature évaluable par le loyer que génèrerait le bien. Le logement procure aux propriétaires un revenu implicite du capital. La taxation implicite des loyers passerait, par exemple, par l'imposition des prélèvements sociaux des propriétaires. Un impôt local de ce type aurait des inconvénients : la juste évaluation de la valeur locative du logement ; la déduction des charges liées au logement dans le calcul de l'impôt (ex : travaux) réduirait le rendement de celui-ci ; la mesure s'avérerait peu compréhensible pour le contribuable, le revenu à imposer n'est pas perçu réellement par le propriétaire.

Nous voyons que les pistes exposées retiennent généralement une suppression de la TH. Les propositions qui retiennent une survivance de la TH, veulent, réduire la charge du contribuable par de nouveaux allègements fiscaux ou mieux personnaliser l'impôt par l'équité avec l'introduction d'une assiette revenu à la taxe. La rénovation des bases de la TH est en toile de fond aussi des réflexions (voir cela dans la création d'une TH a double assiette). Le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2010 propose de remplacer la TH par des ressources nationales[1274]. Une solution qui constitue une quatrième piste de réflexion. Le partage d'impôts nationaux et des dotations garanties prendrait le relais du produit fiscal de la TH disparue. Ce scénario augmenterait la dépendance des collectivités au niveau financier avec l'État. Les impôts nationaux partagés

1270.*Ibid.* p. 52.
1271.Consulter rapport *supra* de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI pour les inconvénients à cet impôt (p. 34).
1272.*Ibid.* pour cette troisième piste (p. 35 à 36). Elle est pensée dans le rapport dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale avec la décision de supprimer la TH par le président de la République en 2017.
1273.*Ibid.* pour la cit. (p. 35).
1274.Quatrième piste dans le rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires (p. 58 à 62).

respecteraient la notion d'autonomie financière garantie constitutionnellement et organiquement. Les dotations offrent des ressources stables et visibles toutes en intégrant les spécificités locales par les dispositifs de péréquation mais, ces ressources ne respecteraient pas forcément le ratio d'autonomie financière. La solution retenue par le président de la République, Emmanuel MACRON, en 2017 est celle de la suppression de la TH[1275]. L'obsolescence des bases de la TH, l'injustice sociale et celle territoriale, la forte prise en charge par l'État des allègements fiscaux par des compensations, pour cette taxe expliquent sa suppression nécessaire pour le président de la République. Cet impôt sera largement remplacé par de la fiscalité nationale en retenant les solutions de la mission Richard-Bur qui reprend pour ainsi dire des préconisations avancées en 2010 par le Conseil des prélèvements obligatoires. La réforme de la fiscalité locale « classique », des grands impôts directs locaux, par la création de nouveaux impôts locaux ou bien leur réaménagement est chimérique. Ils sont supprimés en faveur d'impôts transférés et des dotations de l'État.

2. L'échec de l'instauration d'une taxe départementale sur le revenu et de l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives cadastrales

La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990[1276] prévoit à la fois la création d'une taxe départementale sur le revenu (art. 56) et une révision des valeurs locatives cadastrales[1277]. La philosophie était de remplacer la TH à l'échelon départemental par la taxe départementale sur le revenu (TDR) et de réviser les bases de tous les impôts locaux qui ont des bases évaluées par des VLC. Ces deux points de la réforme fiscale locale aboutissent à un échec.

L'idée de créer une TDR remonte à 1988 avec l'arrivée d'une majorité socialiste à l'Assemblée nationale[1278]. Elle désire une substitution de la TH départementale par une TDR. Lors de la loi n° 89-935 de finances pour 1990[1279] (art. 79) est créé par voie d'amendement une taxe proportionnelle sur le revenu perçue au profit des départements. L'amendement a été déposé par le groupe socialiste. La taxe aurait été assise, sa base, sur le montant des revenus nets et plus-values qui servent à établir l'impôt sur le revenu du contribuable. Deux prélèvements cohabiteraient sur cette base fiscale : un prélèvement à la source ne touchant que les revenus des capitaux soumis à un prélèvement obligatoire ; le taux voté par chaque conseil général formait le prélèvement départemental pour l'ensemble de la base. Le premier prélèvement devait financer un dispositif de

1275.Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France p. 6 à 7 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1276.Loi n°90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.
1277.Les autres dispositions de la loi se concentrent sur la révision des VLC.
1278.Sur la TDR se référer à DOSIERE R., *La fiscalité locale,* Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 1996, p. 100 à 103.
1279.Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990.

péréquation horizontale pour financer un fonds national d'aide aux départements et le second la recette fiscale proprement dite des départements. Il fallut apporter à la suite de simulations défavorables des corrections à la TDR qui est modifiée et définitivement adoptée par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990. La loi n° 91-715 du 26 juillet 1991[1280] (art. 33) et la loi n° 91-1322 de finances pour 1992[1281] (art. 111 à 114) insèrent de nouvelles modifications à la TDR qui entra en application le 1er janvier 1992.

Différentes justifications[1282] poussent à la décision de suspendre, d'annuler, la TDR par la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992[1283] (art. 3). Pour le député, Marc LAFFINEUR, au moment de discussions relatives à la TDR en 1990 indique que la création de ce nouvel impôt local mérite des débats de fond et non au détour d'un amendement ; les dispositifs législatifs l'instaurant par la loi de finances pour 1990 sont issus d'un amendement. Le parlementaire émet plusieurs critiques dont l'une est le risque d'une augmentation la pression fiscale sur les classes moyennes. Cela rejoint l'argument selon lequel la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée (CSG) au même moment faisait que le ministère de l'Économie et des Finances refusait d'assumer l'instauration de ce nouvel impôt local. En réalité, le transfert des charges entre les contribuables est le motif le plus sérieux pour justifier l'annulation de la TDR. Des contribuables non redevables de la TH auraient été soumis à TDR ou auraient une cotisation de TDR plus élevée que celle au titre de la TH : *« 800 000 contribuables ne supportant de taxe d'habitation auraient payé une TDR, par suite de leur revenu (...) »*[1284]. Un membre de l'opposition montra le caractère paradoxal de cet abandon de la TDR : *« Curieuse situation que celle d'un gouvernement socialiste demandant à sa majorité socialiste de renoncer à une réforme socialiste »*[1285]. Le gouvernement de Michel ROCARD par le transfert des charges entre les contribuables qu'engendrerait la TDR contraint les députés socialistes à renoncer à la réforme qu'ils avaient initiée par un amendement parlementaire en 1989. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoire de 2010 initie des critiques contre la TDR[1286] qui est reprise dans le rapport vu précédemment dans le rapport d'information de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI[1287]. Il faut détailler ses critiques. Un impôt local sur le revenu entrainerait une redistribution des recettes fiscales entre les collectivités territoriales et un accroissement des disparités de potentiel fiscal entre les collectivités. Les recettes fiscales perçues par les collectivités

1280.Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.
1281.Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992.
1282.Consulter la contribution *supra* de Matthieu CONAN pour les justifications amenant à l'annulation de la TDR (biblio. complète dans le point 3 d u A de ce § 1).
1283.Loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal.
1284.Cit. dans l'ouvrage *supra* de René DOSIERE (p. 102).
1285.*Ibid.* pour la cit. (p. 102).
1286.Informations du rapport *supra* de 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires (p. 466 à 468).
1287.Renvoi pour le rapport d'information pour la biblio. complète au point 2 du A du § 1. La p. 34 du rapport touche aux risques d'un impôt local sur le revenu.

ne seraient plus les mêmes ainsi que les dotations qui reprennent le potentiel fiscal dans leurs calculs (ex : dispositifs de péréquation). L'assiette revenu fluctuante imposerait une variabilité des recettes entre les collectivités obligeant celles-ci à avoir une pression fiscale inégale (ex) : Les impôts fixés par les collectivités seraient plus élevés ou plus faibles selon la richesse fiscale du territoire et la conjoncture économique (il faut tenir compte du niveau des revenus en moyenne sur le territoire de la collectivité). Les contribuables locaux mobiles quitteraient les territoires où la pression fiscale serait la plus élevée ; une inégalité se ferait jour entre les contribuables face à l'impôt, ceux n'ayant pas les moyens de partir du territoire seraient soumis à une pression fiscale forte au contraire des contribuables mobiles.

Le seconde axe de la réforme porte sur la révision générale des VLC des impôts locaux (cela englobe les bases de la TH). Une VLC s'établit par la valeur locative d'un immeuble. Elle se compose du loyer annuel que générerait l'immeuble s'il est loué aux conditions du marché immobilier. La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 ouvre le chantier de cette révision.

La révision ne constitue pas une réforme de fond car, elle ne remet pas en cause la fiscalité indiciaire[1288]. L'obsolescence des bases oblige l'État à intervenir *via* des allègements fiscaux pour maintenir ce système fiscal local tient par des impôts comprenant des éléments fonciers aux bases vieillissantes qui s'évaluent par des signes ou des indices extérieurs (d'où l'appellation de fiscalité indiciaire). La révision est réalisée en 1991 et 1992 mais, les résultats ne seront jamais intégrés dans les bases des impôts locaux. Le transfert des charges entre les contribuables et le changement de gouvernement en 1993, la majorité politique passe de la gauche à la droite, empêchent la mise en application des nouvelles bases fiscales. Cependant, c'est encore le risque que de transfert des charges qui emporte la décision de repoussée l'application des résultats de la révision à 1997, ce qui équivaut à l'annuler. En matière de transfert des charges, dans les locaux autres que les habitations à loyer modéré (HLM), les conséquences de la révision des bases pour la TH accroîtraient le montant pour une part des contribuables locaux. Le montant de la TH en moyenne pour un logement de luxe est dans les simulations de 6 625 francs avant réforme et de 8 599 après réforme, une hausse de l'impôt qui se retrouve pour les logements médiocres passant de 714 francs à 841 francs. La TH ne baisserait que pour les logements HLM.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 souligne la difficulté d'une révision générale qui serait décentralisée ou (et) chercherait à simplifier la méthode de calcul[1289]. Ce sont des pistes évoquées pour réviser les VLC. Une méthode de calcul allégée pourrait avoir pour formule :

1288.Les informations pour élaborer ce paragraphe proviennent de l'ouvrage *supra* de René DOSIERE (p. 107 à 109).
1289.Renvoi au rapport mentionné plus haut du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 (p. 465 à 466).

la multiplication d'une surface réelle par un tarif. Les barrières énoncées pour s'opposer à cette réforme radicale sont nombreuses. L'établissement des tarifs pour évaluer les bases ne peut se faire que par une analyse indispensable des marchés immobiliers locaux (ex : il faut choisir des locaux-types pertinents) ; les transferts des charges entre les contribuables significatifs s'opposeraient à ce type de réforme. Décentraliser la révision générale, c'est confier aux élus la responsabilité de la révision au travers des administrations des collectivités. Des entraves sont là aussi signalées. La révision ne se ferait qu'à l'échelon territorial le plus élevé où il y a des impôts locaux à assiette foncière (à l'époque du rapport à l'échelon des régions aujourd'hui des EPCI à fiscalité propre ou des communes) ; le risque d'une révision à l'initiative de quelques collectivités contreviendrait au principe juridique d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Enfin, les élus locaux pourraient difficilement assumer une révision vis-à-vis des contribuables locaux qui amènent à une revalorisation des assiettes fiscales et à des transferts de charges. La révision amènerait pour certains contribuables une hausse des impôts difficilement assumable sur le plan électoral (ex: le contribuable local de la commune pouvant être un électeur).

Pour revenir à la TH actuelle, mais aussi à d'autres impôts locaux comme la TFPB, le mode d'évaluation des locaux d'habitation par la méthode par comparaison est critiqué[1290]. Un logement à usage d'habitation est classé dans une des huit catégories que répertorie la loi. Le classement va des logements somptueux aux délabrés. Des catégories intermédiaires sont créées lorsque les locaux dans une même commune recoupent deux des huit catégories et quatre catégories servent à évaluer les dépendances bâties. Les catégories de locaux se décrivent par des caractéristiques physiques précises (ex) : la qualité de la construction, ; l'impression que dégage l'habitation ; la nature des équipements. Les catégories de logements correspondent à un local de référence auquel s'applique un tarif en euros / m2 (à la date de référence du 1er janvier 1970). Nous sommes toujours en présence d"une fiscalité indiciaire pour les locaux d'habitation qui continue à vieillir depuis l'échec de l'application des résultats de la révision générale des années 1990. L'absence de révision générale sur les locaux fait que les bases fiscales sont archaïques, les mouvements sur les bases se réduisent à l'actualisation de 1980 sur la base des valeurs de 1978 et aux revalorisations annuelles décidées chaque année en loi de finances par des taux qui majorent les VLC[1291]. Or, les débats perdurent sur l'avenir des VLC, tel le remplacement des VLC par la valeur vénale[1292], cependant, un mouvement

1290.Renvoi au rapport *supra* de Charles de COURSON et de Jean-Paul MATTÉI sur la méthode par comparaison (p. 49).
1291.*Ibid.* pour les informations p. 48 à 49.
1292.Sur le choix entre valeur vénale ou valeur de marché dans TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 96 à 100. Renvoi sur ce débat au § 2 de la section présente de ce chapitre.

de révision des VLC se fait progressivement. La loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 (art. 30) achève la révision des VLC sur les locaux professionnels et la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 (art. 146) relance celle sur les locaux d'habitation[1293]. Ce mouvement ne concernera pas la TH qui sera supprimée d'ici 2023. La fin de cette taxe, sous forme d'ironie, est motivée par *« le défaut d'actualisation depuis les années 1970 des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation »*[1294].

La seule véritable réforme de fond de la TH est liée à la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990. La création de la TDR, déjà portée, par la loi n° 89-935 de finances pour 1990 devait remplacer la TH départementale par cet impôt. Elle permettait de créer un véritable impôt local sur le revenu en complément de la TH. Il y aurait eu impôt local sur le revenu à côté des impôts à assiette foncière (qui comprend la TH). La révision des VLC enclenchée par la loi précitée du 30 juillet 1990 ne faisait qu'appliquer les obligations de révision voulues par la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 (obligation d'une révision générale tous les six ans). Elle aurait réglé la problématique du vieillissement des bases des impôts à assiette foncière. La TDR, réforme structurelle, et la révision des VLC, réforme conjoncturelle, permettaient d'atteindre un objectif d'équité. La TH aurait été partiellement supprimée par cette réforme et aurait eu des bases révisées par cette réforme fiscale. Pourtant, le risque de transfert des charges fiscales entre les contribuables locaux qui est non assumable politiquement provoqua l'échec de la réforme. La création d'un impôt local et le réaménagement d'un impôt local existant s'avèrent impossibles (hormis son allègement et sa suppression). Les défauts d'une TH non gommés par des réformes fiscales aboutissent à la décision de supprimer ce prélèvement fiscal du moins pour les résidences principales.

C – La suppression partielle d'un impôt nationalisé

La décision d'exonérer 80 % des ménages redevables de la TH sur les résidences principales, par voie de dégrèvement législatif (1), permet par son ampleur, par le désir d'avoir plus d'équité et par le souhait de respecter le principe d'égalité devant les charges publiques, la suppression de la part sur les résidences principales de tous les contribuables (2).

1. La décision d'exonérer 80 % des contribuables de la taxe d'habitation

La décision d'exonérer 80 % des ménages de la TH est une proposition du président de la République, Emmanuel MACRON, alors candidat à l'élection présidentielle de 2017[1295]. Il annonce

1293.Sur cette réforme renvoi aussi au § 2 de la section présente de ce chapitre.
1294.Cit. dans contribution de BAUDU A., La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 999 à 1005.
1295.Le Monde, Macron veut supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des Français, 24 février 2017 (lien Internet

sa proposition le 24 février 2017 qu'il évalue à 10 Mds d'euros. Les éléments argumentaires pour justifier la proposition tournent autour de l'inéquité de la TH et de la hausse du revenu disponible pour consommer des classes moyennes et populaires : *« C'est un impôt injuste : on paye beaucoup moins à Paris que dans le reste de la France»* ; *« C'est la mesure la plus essentielle et la plus juste pour le pouvoir d'achat »*[1296]. Emmanuel MACRON précise que s'il est élu sa mesure aura une application progressive sur la durée de son quinquennat entre 2017 et 2022. Enfin, crucial pour les collectivités locales, Gérard COLLOMB qui soutient le candidat à l'élection présidentielle promet une compensation à l'euro près pour celles-ci par l'État[1297]. La perte de 10 Mds d'euros dans le budget de l'État serait contrebalancée par une hausse de la CSG qui est considérée comme impôt plus juste. La proposition d'exonérer 80 % des ménages se retrouve dans le programme du candidat d'En Marche !*[1298]* avec le souci de rassurer les élus locaux sur la compensation : *« L'État remboursera entièrement auprès des communes leur manque à gagner, à l'euro près, en préservant leur autonomie fiscale »*[1299].

Les élus locaux ne sont pas favorables à cette mesure. Elle réduirait selon eux les marges de manoeuvre financière des communes, qui ne pourraient pas assurer pleinement leurs compétences, et ils émettent des doutes sur le niveau de la compensation financière de l'État. Pour l'Association des maires de France (AMF) : La mesure menace les *« capacités des communes à assurer les services publics essentiels attendus par la population, de l'école à la solidarité » ; « cette réforme est non financée car l'Etat, depuis longtemps, ne compense plus réellement les conséquences de ses propres décisions »*[1300]. La proposition suscite une levée de boucliers par le risque d'un effacement du lien entre la commune et ses habitants pour l'AMF : *« dans une société de responsabilité, à l'opposé de tout populisme, il est légitime que chaque habitant contribue, en fonction de ses moyens, aux charges communes. »*[1301] Les élus locaux réagissent donc violemment à cette proposition du candidat à l'élection présidentielle.

Après son élection comme président de la République, Emmanuel MACRON, décide d'honorer son engagement électoral d'exonérer 80 % des ménages de la TH, il défend sa mesure devant le Congrès des maires de France du 23 novembre 2017[1302]. L'équité demeure l'argument majeur de son

consultable en biblio. de fin de thèse).
1296.Pour les cit. se référer à l'article *supra* du Monde.
1297.BOURGEOIS B., « Pas touche à la taxe d'habitation » disent les élus à Emmanuel Macron, *in la Gazette des communes*, 27 février 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1298.En Marche !, Emmanuel Macron président. Programme, élection présidentielle du 23 avril et 7 mai 2017, p. 29 (consulter : https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme [consulté le 4 octobre 2021]).
1299.*Ibid.* pour la cit. (p. 29).
1300.Cit. dans l'article *supra* de la Gazette des communes.
1301.*Ibid.* pour la citation.
1302.Voir biblio. du discours du président de la République (dans le B point 1 de ce § 1).

discours. Il constate l'absence de révision des bases : *« A peu près tous ceux qui aujourd'hui font l'apologie de la taxe d'habitation sont ceux qui depuis des décennies disent « il faut réviser les valeurs locatives ». Ça ne marche plus, les valeurs sont obsolètes, et qui ont à chaque fois renoncé à le faire. »*[1303]. Il remarque que la cotisation de TH variable pour un foyer identique d'une commune à une autre : *« le montant moyen pour un couple avec deux enfants est à Paris de 481 euros – c'est une très bonne chose, la taxe est basse – mais il est de 1207 euros à Saint-Denis de la Réunion, il est de 1440 euros à Argenteuil. »*[1304] Il critique un impôt qui ne prend pas en compte les capacités contributives du contribuable : *« il est aveugle sur la capacité contributive, parce que pour une même surface, dans les trois exemples que j'ai donnés, on peut gagner deux SMIC ou cinq SMIC et en payer la même taxe d'habitation. »*[1305] Cet impôt en résumé aux bases non révisées est injuste territorialement et socialement. Le président de la République promet comme lors de la campagne de l'élection présidentielle promet une compensation à l'euro près de l'État aux communes : *« L'Etat, comme je l'ai dit, sur ses économies, en procédant par dégrèvement, c'est-à-dire que l'Etat prendra en charge la part non payée par le contribuable local. Cela n'enlèvera donc aucun centime aux collectivités puisque vous serez compensés en montant mais aussi en base. C'est le principe même du dégrèvement. »*[1306]

La proposition d'exonérer 80 % des ménages de la TH prendra la forme, telle que l'affirme le président de la République dans son discours du 23 novembre 2017, d'un dégrèvement qui sera progressif. Il s'insère à l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Il convient de définir ce qu'est le dégrèvement législatif. Il s'agit d'une diminution complète ou partielle du montant de l'impôt dont est redevable le contribuable. La loi fiscale détermine le produit de l'imposition que les collectivités locales vont recevoir en se basant sur le principe d'une compensation intégrale du montant de la diminuntion[1307]. La technique procure indéniablement des avantages financiers aux collectivités quant au niveau de la compensation financière. Les collectivités locales ne semblent pas perdantes. C'est cet outil qui est utilisé pour exonérer 80 % des ménages de la TH à l'article 5 de la loi de finances pour 2018. Le dégrèvement montera progressivement en puissance sur une période de trois ans. La cotisation de TH pour chaque foyer est dégrevée de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020. Les foyers qui entrent dans le champ d'application de ce dégrèvement doivent au moins avoir des ressources inférieures à 27 000

1303.*Ibid.* pour la cit. (p. 6 du discours).
1304.*Ibid.* pour la cit.
1305.I*bid.* pour la cit.
1306.I*bid.* pour la cit. (p. 7 du discours).
1307.Définition détaillée du dégrèvement législatif dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 122.

euros de revenu fiscal de référence pour la première part de quotient famlial[1308] ou de 43 000 euros pour un couple[1309]. L'allègement fiscal, il faut le préciser, ne s'applique que pour la cotisation de TH sur les résidences principales. Le montant de la compensation financière pour les collectivités, autre caractéristique notable, est calculé en fonction des taux d'imposition et des abattements en vigueur en 2017.

Ainsi, en 2019, sur 10 489 Mds d'euros de dégrèvements sur la TH près de 6 574 Mds d'euros se rapportaient au dégrèvement législatif en faveur de l'exonération de 80 % des ménages de la TH sur les résidences principales[1310].

Si le système de ce dégrèvement législatif est simple, il a des avantages pour l'État et des inconvénients pour les collectivités qui se placent dans une logique inquiétante de recentralisation des finances publiques locales[1311]. L'État tire de ce dégrèvement législatif des avantages. Les dégrèvements sont comptabilisés dans les ressources propres des collectivités territoriales lors du calcul du ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Le dégrèvement législatif servant à l'exonération de 80 % des ménages n'impactera pas au plan juridique l'autonomie financière locale. La compensation prévue pour les collectivités ne comprend pas les conséquences financières d'une augmentation des taux d'imposition au-delà de 2017 ; cela évite une hausse du coût des dégrèvements pour l'État qui serait non contrôlée. L'utilisation du dégrèvement législatif est un chainon d'une politique fiscale de long terme de l'État d'allègements fiscaux nationalisant et personnalisant cette taxe. Une politique fiscale qui a permis de se dispenser d'une réforme en profondeur de la TH. Les communes[1312] ont des inconvénients qui émergent de ce dégrèvement législatif. La compensation financière de se dégrèvement s'apparente à un concours financier qui est exclu des ressources propres car, c'est l'État qui en définitive verse la compensation et qui décide des règles qui encadrent la compensation. Un dégrèvement peut être transformé en une dotation qui est susceptible d'être diminuée. Les collectivités sont traitées inégalement par ce dégrèvement. Les communes qui ont une population « riche », peu touchées par le dégrèvement, conservent un véritable pouvoir fiscal sur la TH par rapport aux autres. Cela interroge au regard du principe d'égalité entre communes. Les élus municipaux voient leur pouvoir fiscal sur la TH neutralisée par l'État, rappelons, que les hausses des taux décidés par ces élus après 2017 sont

1308.Majoré de 8 000 euros pour les deux demi-parts suivantes.
1309.Majoré de 6 000 euros pour par demi-part supplémentaire.
1310.Pour ces informations consulter LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p. 141.
1311.Les éléments informationnels viennent de HOUSER M., Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État collectivités »*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2018, p. 32 à 34 et MURGUE-VAROCLIER P.-M., Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal, *in Revue de Gestion & de Finances publiques (GFP)*, n°4, juillet-août 2018, p. 53 à 62.
1312.La TH selon la situation dépend des communes et des EPCI à fiscalité propre.

supportées directement par le contribuable et non pas par le dégrèvement législatif. Les communes ne seraient pas si gagnantes à l'avenir par cet outil issu de la loi de finances pour 2018. La réforme de la TH en 2017 s'inscrit dans une période de recentralisation financière. La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018[1313] prévoit une baisse de la dépense publique à laquelle devront participer les collectivités locales (art. 29). L'État conclura des contrats avec les collectivités territoriales les plus importantes en nombre d'habitants. Elles devront baisser leurs dépenses locales sous peine d'une reprise financière sur les recettes d'une collectivité pouvant s'établir au maximum à 2 % des recettes de fonctionnement.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2017 (n° 2017-758 DC) valide ce dégrèvement législatif[1314]. Les Sages estiment que le dégrèvement législatif ne retire pas le caractère local de la TH : le dégrèvement n'affecte pas l'assiette localisée de la taxe ; les collectivités sont toujours libres de fixer le taux (cons. 16 et 17). L'ampleur du dégrèvement ne remet pas en cause l'appartenance de la TH aux ressources propres des collectivités territoriales ; la part locale d'assiette est une condition pour qu'une recette fiscale appartienne aux ressources propres déterminant l'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales. Les juges rejettent des griefs relatifs à l'hypothèse de dispositifs éventuels pouvant limiter ou réduire le montant de la compensation au regard de l'autonomie financière : *« En deuxième lieu, la conformité à la Constitution d'une disposition s'appréciant au regard du droit applicable lors de son adoption, le grief tiré de ce qu'un mécanisme de limitation de la hausse des taux de taxe d'habitation pourrait être adopté à l'avenir ou de ce que le dégrèvement pourrait être remplacé par un autre dispositif doit être écarté »* (cons. 18). Les magistrats du Conseil constitutionnel rappellent que *« l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales »* (cons. 19). Cet article est issu de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004[1315] (art. 5). En substance l'article organique doit garantir l'autonomie financière locale par la remise d'un rapport annuel par le Gouvernement au Parlement pour une année donnée. Le rapport fait apparaître pour chaque catégorie de collectivités territoriales sa part de ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que les modalités de son calcul et de son évolution. Si la part minimale de ressources propres n'est pas respectée pour une catégorie de collectivités une loi de finances doit réparer cette défaillance (au plus tard la deuxième année après ce constat). L'unique nuance qu'apporte le Conseil constitutionnel dans la validation du dégrèvement législatif est qu'il se donne la possibilité de réexaminer ces questions (cons. 15).

1313.Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.
1314.Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018.
1315.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cependant, cela ne concerne que le traitement des contribuables restant assujettis à TH lors de la prochaine réforme de la fiscalité locale. Le principe d'égalité devant les charges publiques est impliqué par cette partie de la décision des Sages et l'autonomie financière locale en est écartée.

Les parlementaires des oppositions, lors de l'étude du projet de loi de finances pour 2018, expriment plusieurs critiques à l'égard de ce dégrèvement législatif. Le député Éric WOERTH au nom de l'efficacité et de la clarté d'une mesure fiscale pour le contribuable aurait préféré un allègement sur l'impôt sur le revenu : *« Il serait donc plus juste, plus efficace et plus clair de baisser de 10 % l'impôt sur le revenu, ce qui permettrait aux Français, qui ont été surfiscalisés ces dernières années, de retrouver un niveau de fiscalité plus normal. »*[1316] La députée Marie-George BUFFET est elle favorable au lieu du dégrèvement fiscal pour atteindre l'équité entre les contribuables à une révision des VLC de la TH : *« D'une commune à une autre, les taux peuvent varier du simple au double. À titre d'exemple, pour un appartement de soixante-dix mètres carrés, un contribuable paiera un peu plus de 750 euros dans le centre historique d'une grande ville, et plus de 1 100 euros en périphérie dans un quartier populaire. Ces chiffres montrent qu'il est indispensable de mener une vraie réforme de la taxe d'habitation, une réforme structurelle qui passe obligatoirement par la révision des valeurs locatives. »*[1317] Le député Luc CARVOUNAS s'interroge sur l'impact de cet allègement fiscal quant à la pérennité du financement des collectivités dont les ressources financières s'emploient à développer des services publics de qualité : *« Aujourd'hui, on nous propose de supprimer sur trois ans la taxe d'habitation pour 80 % de nos compatriotes. Pourquoi pas ? Je crains cependant que nous ne marchions pas sur nos deux jambes. Certes, il y a la jambe du pouvoir d'achat, mais pourquoi ne pas évoquer l'autre jambe : la qualité de vie des services publics dans tous les territoires ? Chacun de nous, qu'il habite à Neuilly-sur-Seine ou Alfortville, souhaite que les habitants d'un territoire aient droit aux mêmes services publics. »*[1318] Le sénateur Sébastien MEURANT s'oppose à ce dégrèvement législatif qui recentralise les finances publiques locales et qui détériore le pouvoir fiscal local : *« L'autonomie financière des collectivités locales, pourtant garantie par la Constitution, est battue en brèche. La réforme hâtive de la taxe d'habitation en est une nouvelle illustration. Cette réforme affaiblit le pouvoir fiscal des communes et menace la pérennité de leurs ressources. Le dégrèvement est un moyen pour l'État de reprendre la main et de revenir sur la décentralisation et l'autonomie des*

1316.Cit. dans Assemblée nationale, Compte rendu intégral (19e séance). Session ordinaire 2017-2018 : 3e séance du vendredi 20 octobre 2017 (XVe législature), *JORF* du 21 octobre 2017, p. 3493.
1317.Cit. dans Assemblée nationale, Compte rendu intégral (21e séance). Session ordinaire 2017-2018 : 1re séance du samedi 21 octobre 2017 (XVe législature), *JORF* du 22 octobre 2017, p. 3517.
1318.Renvoi pour la cit. au JORF du 22 octobre 2017 (p. 3519).

collectivités territoriales. »[1319] L'ampleur du dégrèvement législatif amène logiquement à la décision de l'État de supprimer la TH sur les résidences principales pour tous les continuables.

2. La décision logique de supprimer la taxe d'habitation pour tous les contribuables

Le président de la République, Emmanuel MACRON, fait une nouvelle annonce dans son discours du 23 novembre 2017 au Congrès des maires de France. L'annonce est implicite mais, fondamentale, celle d'exonérer tous les contribuables du paiement de la TH sur les résidences principales : *« Mais, là aussi je vous ai entendus, et si vous m'avez entendu en juillet dernier j'ai d'ores et déjà à ce moment-là ouvert une piste, une réflexion. J'ai dit ce que je crois véritable, si cet impôt est mauvais pour 80 % des citoyens français il y a peu de chance qu'il soit bon pour les 20 % restants. »*[1320] Après les 80 % de foyers exonérés de cette part de la TH, les foyers « aisés », les 20 % restants, vont bénéficier à leur tour d'une exonération complète de leur cotisation. Le président de la République immédiatement après dans son discours promet une refonte en profondeur de la fiscalité locale et en particulier pour celle communale[1321]. La réforme de la TH n'est que le premier acte pour le chef de l'État d'une réforme fiscale systémique qui doit assurer une pleine autonomie financière et fiscale aux collectivités territoriales.

Si nous analysons, de façon détaillée, la déclaration du chef de l'État, il est visible que la question de l'équité est l'un des points centraux de son argumentaire. Il faut exonérer tous les contribuables de la TH sur les résidences principales, car cet impôt est « injuste ». Le président de la République paraît avoir pris les devants de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2017 (n° 2017-758 DC). Les Sages avertissent, dans cette décision, qu'au nom du principe d'égalité devant les charges publiques ils seront amenés à regarder comment les 20 % de contribuables restants de la TH sur les résidences principales (cons. 15 de la décision). L'exonération de la totalité des redevables de la TH sur les résidences principales rend incontournable sa suppression complète puisque, elle est vidée de sa substance. L'ampleur de l'exonération fait que la taxe devient inutile, tous les contribuables sur les résidences principales vont échapper au paiement de l'impôt, et que le financement de l'impôt serait majoritairement à la charge de l'État, près de 60 % selon des projections pour 2020[1322]. L'enjeu est de remplacer pour le Gouvernement de façon pérenne les 19,43 Mds d'euros de la TH sur les résidences principales[1323].

1319.Cit. dans Sénat, Compte rendu intégral (22e séance). Session ordinaire 2017-2018 : Séance du jeudi 23 novembre 2017, *JORF* du 24 novembre 2017 (débats parlementaires), p. 6330.
1320.Cit. dans discours *supra* d'Emmanuel MACRON du 23 novembre 2017 (p. 7).
1321.Renvoi sur la réforme de la fiscalité locale à son discours (p. 7).
1322.Donnée dans le rapport *supra* de Dominique BUR et d'Alain RICHARD (p. 36). Biblio. complète de l'étude au point 3 du A de ce § 1.
1323.*Ibid.* pour le montant de la TH sur les résidences principales en 2016 (p. 32).

La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 en son article 16 édicte une suppression par étapes successives de la TH sur les résidences principales. La fin de la TH va s'échelonner de 2020 à 2023. Dès l'année 2020[1324], le pouvoir sur le taux et l'assiette est supprimé pour les communes et les EPCI. Une revalorisation de 0,9 % est prévue pour le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases de TH pour les résidences principales. Les collectivités locales qui ont augmenté leur taux de TH en 2018 et 2019 devront se soumettre à un prélèvement sur fiscalité. Ces hausses étaient à la charge directe du contribuable, le dégrèvement législatif pour 80 % des ménages était délimité par les taux de TH et les abattements pratiqués, désormais elles devront être réglées par les collectivités territoriales. 80 % des ménages pourront ainsi profiter d'une disparition complète en 2020 de la TH sur les résidences principales. Sur la période 2021 à 2023. En 2021, l'État percevra directement la TH sur les résidences principales des 20 % de contribuables restants. La cotisation sera supprimée progressivement pour ces foyers fiscaux au rythme de 30 % en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023. La TH s'éteindra définitivement au 1er janvier 2023[1325]. La disparition de la TH sera compensée en 2021 pour les collectivités locales par de la fiscalité transférée et par une réaffectation d'impôts locaux[1326].

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2019 (n° 2019-796 DC)[1327] ne censure aucune des dispositions de la loi de finances pour 2020. La perte de recette fiscale créée par le prélèvement fiscal au profit de l'État sur les collectivités, si elles ont un taux augmenté de TH en 2020 par rapport à celui de 2017, n'est pas contraire à l'autonomie financière locale pour les Sages. La diminution de la recette fiscale pour les collectivités concernées est jugée faible, elle est de l'ordre de 100 Ms d'euros, soit 0,1 % des recettes de fonctionnement (cons. 23). Les magistrats rejettent l'argument d'une obligation d'allocation d'un montant de recettes comparable pour compenser la suppression ou la réduction d'une recette fiscale attribuée aux collectivités territoriales (cons. 24). La position prise par le Conseil constitutionnel permet de conserver une compensation financière à la charge de l'État au niveau de 2017 sans avoir à intégrer les hausses et les baisses des taux de TH de 2018 et de 2019. Les Sages justifient cette décision *« afin de stabiliser la situation fiscale des contribuables pendant la suite de la réforme »* (cons. 26).

1324.Se référer sur les développements relatifs à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 : HOUSER M., Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2020, p. 32 à 35 et ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2020 : la suppression de la Taxe d'habitation, *in la Gazette des communes*, 10 février 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1325.Une taxation sur les résidences secondaires est maintenue : consulter le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.
1326.Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II sur cette partie de la réforme de la fiscalité locale.
1327.Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020.

Les critiques des oppositions parlementaires sont de la même nature lors de l'étude du projet de loi de finances pour 2020 que pour celui de 2018. Les attaques des députés et des sénateurs reviennent sur des sujets déjà évoqués lors de l'exonération de 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales (ex) : réduction de l'autonomie fiscale locale, méfiance sur l'évolution du montant de la compensation financière, forte recentralisation financière, rupture du lien fiscal entre les collectivités territoriales et les contribuables locaux. Le combat des parlementaires peut aboutir à quelques succès. La décision de revaloriser le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases de TH pour les résidences principales de 0,9 % a été obtenue par l'Assemblée nationale[1328].

La TH à défaut d'être réformée en profondeur a été supprimée par une suite d'allègements fiscaux visant à répondre en priorité au principe d'équité. Les péripéties dans la vie de cette taxe montrent la difficulté à réformer un impôt local hormis pour l'alléger fortement ou le supprimer. Une réforme vers plus d'autonomie fiscale, avec des impôts locaux « réaménagés » ou (et) « nouveaux », semble inatteignable par la difficulté à réviser les valeurs locatives cadastrales et des évolutions socio-économiques.

§ 2. Une réforme difficilement envisageable d'impôts locaux « utiles » vers plus d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales

La difficulté de réformer la fiscalité locale se retrouve après avoir vu l'impossibilité de refonder la taxe d'habitation dans celle de réviser les valeurs locatives cadastrales. L'odyssée pour les réviser ne cache-t-elle pas tout simplement une peur ? La peur du politique à assumer une réforme de la fiscalité locale qui a comme toujours des « gagnants » et des « perdants ». La révision des valeurs locatives cadastrales, ou leur remplacement, est pourtant fondamentale pour pouvoir réformer la fiscalité locale. Elle est un facteur qui interdit la réforme de la fiscalité locale avec en arrière scène une volonté politique généralement défaillante (A).

Des évolutions socio-économiques sont un facteur qui s'oppose à la réforme. Elles redistribuent les pouvoirs entre les territoires à l'avantage des métropoles. Une situation qui fait que les métropoles vont s'émanciper encore plus par un droit à la différenciation et que les inégalités fiscales préexistantes à la métropolisation vont s'accroître. Une réforme fiscale dans les caractéristiques susmentionnées n'est pas possible : elle imposerait une solidarité entre les territoires qui n'est pas soutenable en raison du risque d'égoïsme territorial. Néanmoins, la fiscalité locale garde une utilité par enjeux traditionnels (procurer des ressources financières) et des enjeux nouveaux (protection de l'environnement) (B).

1328.Renvoi à l'article *su*pra de la Gazette des communes vis-à-vis de la revalorisation de ce coefficient obtenu par l'Assemblée nationale.

A – La difficile révision des valeurs locatives cadastrales des impôts locaux

Le sujet de la révision et de l'avenir des valeurs locatives constitue un facteur de la non-réforme des impôts directs locaux « classiques ». Les valeurs locatives cadastrales (VLC) critiquées restent un chantier de réflexion pour les réformer et les remplacer (1), en dépit, d'une révision générale réussie pour les locaux professionnels et en cours pour les locaux d'habitation (2).

1. Des bases longtemps non-révisées qui posent question

Les VLC servent à l'évaluation des impôts locaux ayant des éléments fonciers, malgré des défauts évidents à cause de leur non-révision et actualisation, font depuis longtemps l'objet de critiques par leurs vices et de pistes de réflexion pour les réformer ou les remplacer.

L'obsolescence des VLC génère des inégalités entre les contribuables locaux tout en étant un facteur de fragilisation pour les budgets des collectivités locales[1329].

Ce manque d'équité entre les contribuables émane des impôts locaux qui ont des bases foncières ou une part des bases foncières. La Cour des comptes note qu'une majorité du parc immobilier pour les locaux d'habitation dans la catégorie six (confort quasi inexistant) et dans la catégorie cinq (confort modeste). Les catégories sept et huit, qui sont habituellement l'habitat très délabré, rassemblent une partie non négligeable des locaux d'habitation. Les VLC ne suivent pas les évolutions du parc immobilier des dernières décennies et restent figées pratiquement à la situation de l'année 1970. L'inégalité entre les contribuables se démontre par des cas concrets. Un bien neuf est déclaré à l'administration qui le classe dans la catégorie qui reflète son état réel alors qu'un bien ancien, qui aura fait l'objet d'un aménagement intérieur, restera dans une catégorie inférieure. Le logement ancien échappe à une classification selon son confort réel à la suite de cet aménagement intérieur car, il n'est pas soumis à un permis de construire ou à une déclaration de travaux. La mutation d'un bien, pour exemple, par sa vente peut déclencher son actualisation de sa valeur, ce qui n'est pas le cas des biens non soumis à mutation. Dans une approche sommaire, les immeubles construits au moment de l'établissement des bases fiscales de ces impôts locaux en 1970 sont surestimés étant donné qu'ils ont des « éléments de confort » à l'époque qui n'existent plus actuellement ; ces biens se sont dans le laps de temps écoulés déteriorés. A l'inverse, pour la Cour des comptes, la rénovation des logements anciens, le dynamisme du marché immobilier périurbain

1329.Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2016, p. 117 à 120.

et la valeur des commerces des centres-villes réaménagés ne sont pas assez repris dans l'évaluation des VLC.

Les budgets des collectivités territoriales, sur ces impôts aux bases foncières, sont tributaires des constructions neuves et en poussant le raisonnement de l'économie du bâtiment. Il suffit d'un retournement de conjoncture économique pour que l'activité du bâtiment ralentisse ou s'effondre entraînant des limites aux rentrées fiscales ; une évolution qui peut fragiliser les budgets de certaines collectivités qui augmentent leurs recettes fiscales en favorisant la création de constructions neuves sur leurs territoires. L'obsolescence des bases impact *in fine* le produit fiscal d'une collectivité lorsqu'elle développe des services publics qui vont valoriser le foncier de son territoire, le dynamisme de la fiscalité, des rentrées fiscales, sera moindre que si les VLC étaient actualisées et révisées. Des produits fiscaux qui participent au financement des services publics. Les vices des VLC gênent une répartition équitable des ressources financières par les dispositifs de péréquation entre les collectivités locales, ces dispositifs s'appuient sur le potentiel fiscal pour être répartis. Les collectivités qui ont des biens plus valorisés, qui ne sont pas nécessairement « riches », que dans d'autres collectivités ne percevront pas une part juste.

Le vieillissement des VLC résulte de l'absence de révision et d'actualisation des bases. La loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 pour rappel, prévoit trois mécanismes pour réévaluer les biens qui ont été codifiés à l'article 1516 du CGI. Le premier mécanisme est une révision générale tous les six ans ; le second mécanisme est une actualisation tous les trois ans ; le troisième mécanisme est une mise à jour périodique. Pour préciser, l'actualisation devait prendre en compte les changements locaux quant aux prix des loyers et la mise à jour périodique devait se réaliser par des déclarations du contribuable et par des constatations effectuées par l'administration. La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 adjoint à ces mécanismes celui d'une majoration annuelle entre deux actualisations par le biais de coefficients forfaitaires fixés en loi de finances *« tenant compte des variations des loyers »* (art. 1518 bis du CGI). La revalorisation des bases cadastrales s'établissait sur un calcul retenant l'inflation prévisionnelle, depuis 2018 sur l'inflation réelle[1330], à compter de cette date il ne s'applique qu'aux locaux d'habitation car, la révision des bases sur les locaux professionnels est entrée en œuvre en 2017[1331]. Les majorations accomplies par les coefficients forfaitaires ne corrigent pas les défauts des valeurs locatives non révisées, elles les perpétuent. Entre 1974 et 2017 aucune révision des VLC n'a abouti, une seule actualisation triennale a été faite mais, en 1980, les majorations par les coefficients forfaitaires se sont substituées aux révisions et actualisations prévues par la loi du 18 juillet 1974.

1330.Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 99).
1331.Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (art. 30).

Une « littérature » abondante, par les travaux de rapports et d'experts dont les juristes, touche à l'évaluation des bases fiscales des impôts liés aux VLC. Une question simple se pose parmi les protagonistes de ces études faut-il ou ne pas dépasser la révision des VLC ?

Le rapport[1332] en 2000 de l'ancien Premier ministre Pierre MAUROY propose une modernisation de la fiscalité locale par une réforme des bases de la taxe d'habitation (TH)[1333]. La taxe aurait une assiette mixte comprenant une part sur la valeur locative du bien occupé et une part sur le revenu du foyer. La révision des valeurs locatives selon l'étude devrait être décentralisée en se faisant à l'échelon communal. L'administration communale se chargerait de la révision mais, elle demeurerait soumise à des contraintes, l'État encadrerait *« la délimitation des zones d'habitat homogène »*[1334] et *« les évolutions maximales des bases »*[1335]. Le rapport relève que la valeur vénale à des avantages. Elle permettrait de mieux cerner les capacités contributives des foyers et faciliterait le travail de l'administration pour mettre à jour les bases. Ce n'est pas la première fois que sont promus les points positifs de la valeur vénale, elle s'approche de la réalité économique globale, surtout pour les territoires urbains, et donne la valeur réelle de biens parfois improductifs de revenus[1336]. Cette valeur vénale se définit par le prix d'un bien immobilier sur le marché s'il était vendu. Finalement, le rapport Mauroy, rejette l'option des valeurs vénales remplaçant les valeurs locatives pour évaluer la valeur d'un bien. Il y aurait de forts transferts de charges entre les contribuables, le poids de l'impôt monterait considérablement dans les centres urbains aux valeurs vénales élevées. L'assiette fiscale de l'impôt ne serait pas stable, donc au final le produit fiscal de l'imposition, par les fluctuations des prix sur le marché immobilier. Cette assiette fiscale serait incomprise du contribuable par les changements liés au marché. Le rapport[1337] en 2009 du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard BALLADUR, souhaite une révision des VLC[1338]. L'étude revient sur le vieillissement des bases qui a des conséquences négatives pour pouvoir affirmer que la réforme des valeurs locatives est urgente et doit être prioritaire lors d'une réforme de la fiscalité locale. La réévaluation des biens doit se faire par des VLC révisées par l'administration fiscale en intégrant les valeurs vénales. Le rapport déconseille le recours à certains procédés. Une révision décentralisée est rejetée, elle n'aurait des effets que sur le long terme et elle serait une marque de manque de courage

1332.MAUROY P., *Refonder l'action publique locale : Rapport au Premier Ministre,* Premier Ministre, 17 octobre 2000, 192 p.
1333.Rapport *supra* de la p. 123 à 124.
1334.Ibid. pour la cit. (p. 124).
1335.*Ibid*. pour la cit.
1336.Consulter GIVAUDAN A. et FANTON A., "Valeurs locatives ou valeurs vénales ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 29 à 37.
1337.BALLADUR E., *Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » – Rapport au Président de la République,* La Documentation française, 5 mars 2009, 174 p.
1338.Rapport *supra* de la p. 97 à 98.

politique de la part du gouvernement. Une révision se fondant uniquement sur la valeur vénale est écartée parce qu'elle est jugée trop lente, la mise à jour se ferait lors des mutations immobilières et créerait des perturbations sur le marché immobilier. Le Comité est particulièrement soucieux que ne se reproduisent pas les erreurs passées et de trouver des solutions aux barrières à la réforme de l'évaluation des bases fiscales. Il doit être prévu par la loi et mis en pratique véritablement un système de mise à jour périodique et automatique des bases locatives ; des mécanismes doivent étaler dans le temps les transferts de charges entre les contribuables. D'un rapport à l'autre les préconisations ne sont pas exactement les mêmes et se contredisent quelquefois mais, ils sont d'accord pour les deux études présentées sur une révision des valeurs locatives.

Alain RICHARD et Dominique BUR dans leur rapport[1339] de 2018 sur la refonte de la fiscalité locale, commandé par le Premier ministre Édouard PHILIPPE, conseillent à leur tour une révision des VLC. Elle ne porterait que sur les locaux d'habitation[1340], du fait, que celle sur les locaux professionnels est entrée en vigueur en 2017. Les auteurs du rapport pensent que la révision sera à la fois simple et complexe. Simple par la suppression intégrale de la TH qui rendrait plus acceptable par les contribuables la révision des bases. Complexe par le volume des biens concernés par la révision, près de 43 millions de locaux d'habitation seront touchés, ils étaient de l'ordre de 3 millions lors de la révision sur les locaux professionnels. Les transferts de charges entre les contribuables sont aussi un facteur de complexité par cette révision, le rapport recommande la création d'un mécanisme de lissage et le maintien des exonérations pour les contribuables modestes (ex : pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées). La révision reprendrait, pour le cœur de la réforme, une méthodologie identique à celle des locaux professionnels. Elle abandonnerait la méthode par comparaison pour évaluer un bien pour une évaluation par les loyers moyens du marché locatif au regard de la consistance du local et dans un secteur d'évaluation déterminé[1341]. Alain RICHARD et Dominique BUR s'alignent sur les estimations de la DGFiP qui considère qu'il faudrait six ans pour parvenir à une révision complète des VLC sur les locaux d'habitation. Une longue durée qui dépendrait : d'un nombre significatif de données à traiter, d'une expérimentation à l'échelon national, de l'organisation de nombreuses réunions. L'entrée en vigueur des valeurs locatives pourrait être simultanée, une application nationale, ou différenciée, les collectivités territoriales d'un ensemble intercommunal auraient la faculté sur ce territoire de différer cette application. En outre, les collectivités pourraient demander un lissage dans le temps des effets des nouvelles bases.

1339.Biblio. du rapport d'Alain RICHARD et de Dominique BUR au point 3 du A du § 1 de cette section.
1340.Rapport *supra* de la p. 87 à 88.
1341.Sur la révision des locaux d'habitation et des locaux professionnels se reporter au point 2 suivant.

Xavier CABANNES dans ses travaux juridiques pense qu'il faut dépasser la notion des VLC[1342]. Il plaide pour l'abandon des valeurs locatives pour les locaux professionnels et une évaluation des bases permettant la naissance d'une véritable fiscalité environnementale locale. Des biens immeubles professionnels pourraient être taxés selon leur impact environnemental et leur usage (ex : consommation d'énergie) au lieu de la consistance (ex : superficie). Mais, la taxation, devrait s'établir pour tous les professionnels sur la valeur ajoutée ou (et) sur les bénéfices. Les impôts locaux assujettissant les propriétaires abandonneraient la valeur locative pour la valeur vénale. Le prix payé du bien s'établirait selon *« la dernière mutation à titre onéreux ou par l'évaluation retenue lors de la dernière mutation à titre gratuit »*[1343]. Le calcul des biens à partir des valeurs locatives pour ce juriste est obscur pour le contribuable car, il retient divers éléments (ex) : la surface du local et la catégorie du bien. La complexité de tout cela est renforcée par la difficulté à fixer une valeur locative et par l'impossibilité de réviser régulièrement celle-ci. A ce tableau noir s'annexe la dimension politique, les élus nationaux et locaux sont opposés ou sont très prudents lorsque est discuté ou entrepris une réforme des VLC, ce sujet est sensible. L'ajournement décidé par les parlementaires de l'application de la révision des valeurs locatives[1344] issue de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 s'explique par l'approche des élections municipales de 1995[1345]. La non-révision des valeurs locatives ou le remplacement de celles-ci semblent indépassables.

2. Le choix d'une révision graduelle et pérenne des valeurs locatives cadastrales

L'État effectue d'abord une révision des locaux professionnels (a) puis aborde ensuite la révision des locaux d'habitation (b).

a) Une révision achevée des locaux professionnels

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels s'étend de 2011 à 2017. La majorité des travaux se produisent de 2011 à 2015. Celle sur les locaux d'habitation démarre en 2014, mais elle reste longtemps à l'état d'ébauche, elle est relancée en 2019 par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). Si le calendrier de la réforme est tenu, les résultats de la révision sur les locaux d'habitation rentreront en application en 2026. Ce qui frappe dans ces deux révisions, l'une achevée et l'autre en cours, est le caractère quasi identique de la méthodologie et des principes de la réforme.

1342.CABANNES X., La réforme des valeurs locatives cadastrales : et après ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 995 à 998.
1343.Cit. p. 998 de l'article.
1344.Loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal (art. 3).
1345.Sur la dimension politique de la révision des bases consulter ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, p. 156 à 178.

Le pragmatisme est aussi un aspect commun des deux révisions qui se font progressivement en respectant des étapes précises.

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658)[1346] entama la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Cette révision voit entrée ses résultats en application pour les contribuables par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2017 (n° 2017-1775)[1347].

Il faut décliner les dispositions de cette réforme « cadre »[1348]. La méthode par comparaison par la référence à un local-type pour évaluer un bien, est abandonnée puisque, la non-révision des VLC a eu pour conséquence d'accroître les inégalités entre les contribuables. La valeur locative d'un local n'est plus évaluée selon le loyer annuel moyen que produirait un local-type possédant des caractéristiques similaires. Le calcul des VLC se réfère au marché locatif actuel et non pas à celui de 1970 (période de la dernière révision). La valeur locative déterminée correspond à un potentiel locatif « réel ». Les biens sont classés dans des sous-groupes puis des catégories. Une grille tarifaire succède à la référence au local-type communal, la méthode par comparaison se maintient sous une nouvelle forme modernisée, chaque catégorie de local est associée à un tarif locatif au mètre carré. Les départements se divisent en secteurs locatifs où les élus locaux, après la réforme, pour chaque secteur pourront moduler des tarifs de la grille sur des parcelles restreintes par l'usage d'un coefficient de localisation pour les minorer ou les majorer. La valeur locative du local est obtenue par un calcul simplifié : la surface du local est multipliée par le tarif au mètre carré de la catégorie du local. Un coefficient de neutralisation est mis en œuvre pour parer à une hausse de la taxation des locaux professionnels, par les valeurs révisées, elles créeraient un écart trop grand avec la taxation des locaux d'habitation. Le dispositif garantit pour chaque collectivité de percevoir le même niveau de recettes fiscales qu'avant la réforme[1349]. L'élément sans doute le plus intéressant de ces dispositions est de vouloir une mise à jour permanente des valeurs locatives. Annuellement, les tarifs et les coefficients de localisation doivent être mis à jour. L'actualisation des grilles tarifaires se fait grâce aux déclarations relatives aux loyers de la part des exploitants du local (ex : entreprises) qui se réalise au même moment que leurs déclarations de résultats.

1346.Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
1347.Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.
1348.Les éléments sur la révision des locaux professionnels sont développés à partir de l'article de EL KAROUI G., LAGADEC A-L., VILAPLANA I., La révision des locaux professionnels (RVLLP) : une réforme progressive et pragmatique*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°139, septembre 2017, p. 145 à 164.
1349.Des dispositifs de lissage, un coefficient de neutralisation et un mécanisme de planchonnement sont prévus pour atténuer les effets négatifs de la révision. Consulter rapport *supra* d'Alain RICHARD et de Dominique BUR (p. 86 à 87).

La réforme vise une équité fiscale, des règles compréhensibles, empêcher des variations fortes des ressources fiscales et une mise à jour permanente des valeurs locatives. La révision se fait en pratique par étapes et dans la concertation ce qui assure la mise en place de mesures d'ajustements pertinentes.

Une phase d'expérimentation de 2011 à 2012 dans cinq départements permet de tester la faisabilité de la réforme. Des valeurs locatives sont établies par les loyers indiqués par les propriétaires, des secteurs locatifs homogènes créés sur les territoires départementaux et des tarifs appliqués aux locaux d'une catégorie dans un même secteur locatif. Il est décidé au terme de l'expérimentation de mettre en place des dispositifs de lissage pour que les effets de la révision sur les valeurs locatives ne s'appliquent que progressivement. La phase de 2013 à 2014 est consacrée au dénombrement des loyers des propriétaires et à la constitution d'avant-projets par l'administration (ex : création de secteurs locatifs). L'année 2015 est celle de la concertation avec les collectivités locales et les contribuables locaux. Les élus locaux et les entreprises sont consultés pour parvenir à une révision acceptée par tous les acteurs et qui s'adapte aux réalités du terrain. Des commissions départementales, communales ou intercommunales agissent, réunissent ces acteurs locaux qui ont un pouvoir décisionnel. Arrêtons-nous sur les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP). Les CDVLLP ont pour compétence d'examiner les avant-projets que propose l'administration. Elles décident de la validation des avant-projets ou de leur modification. La presque totalité des commissions, quatre-vingt-quinze sur cent-une, modifient les avant-projets en travaillant sur la redéfinition des secteurs et sur des compléments à la grille tarifaire. Elles ont déterminé de nouveaux paramètres d'évaluation. Il y a une CDVLLP par département.

La DGFiP en 2015 réalise une simulation sur l'ensemble de la France pour connaître les conséquences de la révision sur les valeurs locatives. Ces résultats imposent l'instauration de nouveaux mécanismes visant à réduire les effets négatifs de la révision. Des variations importantes de cotisations étaient relevées entre les contribuables. Un mécanisme de planchonnement est ainsi créé par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 (n° 2015-1786)[1350]. Ce dispositif limite les variations de valeur locative d'un local à la hausse comme à la baisse, elle diminue *« de moitié l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur locative révisée »*[1351]. L'action de l'administration et celle des instances de concertation permettent la création d'ajustements précieux pour que la réforme soit acceptée.

1350.Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.
1351.Se référer pour la cit. au rapport de plus haut d'Alain RICHARD et de Dominique BUR (p. 86).

L'association du travail d'expérimentation, de concertation et de simulation, amène à des ajustements décisifs pour rendre possible une réforme des valeurs locatives modernisant une méthode d'évaluation des biens et créant des règles de revalorisation de ces valeurs. Ces principes clés et les règles de base de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels sont transposés dans la révision des locaux d'habitation.

b) Une révision en cours pour les locaux d'habitation

L'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013 (n° 2013-1379)[1352] démarre la révision pour les locaux d'habitation par une expérimentation. Après plusieurs années d'immobilité, l'article 146 de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[1353] relance le processus de révision. Ce choix est fait au moment même où est inscrite la réforme de la fiscalité locale consécutive à la décision de supprimer la TH dans cette loi de finances. La suppression de la taxe professionnelle en 2009 et 2010 a permis une réforme de la fiscalité locale comprenant une révision des VLC des locaux professionnels. Près de dix ans après, en 2019, la suppression de la TH fixée pour 2023 ouvre sérieusement la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation au sein d'une nouvelle réforme de la fiscalité locale.

Quelles sont les similitudes entre les deux révisions ?[1354] Elles tiennent dans les règles pour évaluer le bien et dans les modalités pour exécuter la révision.

La méthode se basant sur la comparaison en se référant à un local-type, comparaison avec les caractéristiques de locaux de référence, ne doit plus être appliquée pour les locaux d'habitation comme ce fut le cas pour les locaux professionnels. Là aussi le territoire de chaque département se divise en secteurs d'évaluation, chacun d'eux représente un marché locatif homogène, et une grille tarifaire au mètre carré est élaborée pour chaque catégorie de locaux à l'aide des loyers moyens constatés dans un secteur déterminé. La valeur locative d'un local d'habitation sera obtenue par la multiplication entre la surface du local et le tarif au mètre carré de la catégorie du bien. Les locaux d'habitation sont répertoriés dans des sous-groupes puis des catégories à l'instar des locaux professionnels. La méthode tarifaire par secteur d'évaluation remplace la méthode d'évaluation se fondant sur la notion de local de référence. Une mise à jour permanente des paramètres d'évaluation des locaux est prévue. Ce principe était présent dans la réforme sur les locaux professionnels Les services fiscaux auront, pour exemple, la charge annuelle d'actualiser les tarifs sectorisés selon

1352.Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.
1353.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
1354.Les éléments sur la révision des locaux d'habitation sont développés à partir de l'article de MAUBLANC J.-P., La réforme fiscale des habitations, *in Actualité juridique droit immobilier (AJDI)*, n° 3, 21 mars 2020, p. 181 à 184.

l'évolution des loyers constatés en reprenant les déclarations des propriétaires des locaux d'habitation. Les dispositions législatives prévoient d'ores et déjà des mécanismes pour pallier les effets négatifs de la révision des VLC pareillement aux locaux professionnels (ex) : application d'un coefficient de neutralisation.

Les modalités pour exécuter la révision, reprennent les mêmes fondamentaux que pour les locaux professionnels, l'expérimentation, la concertation et la simulation pour ajuster au mieux la révision (pour qu'elle soit aussi acceptée par tous les acteurs). L'expérimentation est décidée dans cinq départements par la loi de finances rectificative pour 2013 (n° 2013-1379). Durant cette phase, des secteurs d'évaluation sont créés dans les départements et des grilles tarifaires pour les catégories de locaux sont élaborées. Cela permet de calculer les nouvelles valeurs locatives[1355]. Après l'expérimentation, des concertations et des simulations sont programmées par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). Des commissions locales participeront à l'élaboration des paramètres d'évaluation des valeurs locatives. Les CDVLLP seront transformées en des commissions départementales des valeurs locatives (CDVL). Elles étudieront les avant-projets de l'administration et pourront les modifier, en particulier en délimitant les secteurs d'évaluation et les projets de tarifs. Les élus locaux semblablement que pour la révision des locaux professionnels auront le droit après la réforme de moduler des coefficients de localisation sur un nombre limité de parcelles. Un rapport devra être rendu avant le 1er septembre 2024 par le Gouvernement au Parlement pour faire un état des lieux des conséquences de la révision pour décider d'ajustements sur des paramètres d'évaluation tel que la grille tarifaire, ce qui indique que l'administration va recourir inévitablement pendant la révision à des simulations pour connaître les effets de la réforme[1356].

Le premier enjeu dans les années futures est de savoir si la révision sur les locaux d'habitation sera achevée et s'appliquerait. L'adversaire le plus dangereux de cette réforme est le temps. L'expérimentation s'est déroulée de 2014 à 2017[1357] puis il faut attendre 2019 pour l'État décide d'une révision d'ensemble des VLC des locaux d'habitation, enfin, dans les meilleurs délais les résultats de cette révision ne s'appliqueront que le 1er janvier 2026. Douze années seront nécessaires pour réviser les locaux d'habitation ; une durée longue où des changements politiques nationaux et locaux ainsi que socio-économiques peuvent menacer la poursuite de la réforme[1358]. Le second enjeu vient de la pérennité des révisions, il serait intéressant sur un temps long de regarder si

1355.La multiplication de la surface pondérée du local par le tarif au mètre carré de la catégorie du bien (en tenant compte bien sûr du secteur d'évaluation du bien).
1356.Il faut préciser ici que l'expérimentation est déjà une forme de simulation.
1357.Un rapport a été remis en février 2017 par la DGFiP sur cette expérimentation (consulter pour cette information le rapport BUR-RICHARD à la p. 87).
1358.Renvoi à la thèse *supra* de Camille ALLÉ sur les barrières politiques qui peuvent empêcher la révision des VLC (p. 156 à 178).

les instruments de mise à jour des valeurs locatives sont tous utilisés et fonctionnement correctement. Le vieillissement des VLC depuis 1970 venait précisément de la non-utilisation des outils de réactualisation des bases. Les VLC semblent indépassables et difficilement réformables alors qu'elles sont un préalable à une réforme de la fiscalité locale qui irait vers plus d'autonome fiscale locale. Elles sont un visage de la difficulté interne à réformer les grands impôts directs locaux « classiques ». Un facteur qui constitue une barrière à une réforme des principaux impôts directs locaux et vers plus d'autonomie fiscale locale se compose des transformations socio-économiques qui déséquilibrent la décentralisation.

B – La création des richesses fiscales : le débat sur la répartition des recettes et sur la matière imposable

Les mouvements socio-économiques actuels forment un facteur qui réduit les chances d'une réforme de la fiscalité locale étendant le pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Les transformations socio-économiques s'opposent à une autonomie fiscale locale (1), alors que, la fiscalité locale « classique », impôts localisés par les assiettes et par les pouvoirs fiscaux, conserve une utilité (2).

1. Des transformations socio-économiques défavorables à une décentralisation fiscale

Les évolutions socio-économiques constituent un frein à une réforme des grands impôts directs locaux allant dans le sens d'une décentralisation fiscale. L'ascension des métropoles et les choix de politiques publiques menacent l'égalité de traitement des territoires rendant vain le dessein d'une vaste réforme de la fiscalité locale développant une forte autonomie fiscale locale.

La décentralisation aurait trois fonctions : allocatives, stabilisatrices, redistributives[1359]. Dans la première fonction l'argent public rare doit être utilisé efficacement ; dans la seconde fonction le budget sert en tant *« qu'instrument de politique macroéconomique conjoncturelle »*[1360] ; la troisième fonction redistribue des ressources financières entre des acteurs, dont les territoires, pour répondre à un objectif de justice. Ces trois fonctions composent une théorie idyllique de l'emploi des ressources financières pour avoir une décentralisation équilibrée. Les fonctions exposées sont à la fois vitales et insuffisantes.

Elles sont vitales par les dotations et par les dispositifs de péréquation qui permettent d'allouer et de redistribuer des ressources financières entre les territoires. Cependant, ces fonds fonctionnent

1359.Sur les fonctions financières de la décentralisation se référer à DAVEZIES L., *Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2015, p. 83.
1360.*Ibid.* pour la cit. (p. 83).

pour être départagés entre les collectivités locales pour partie sur le potentiel fiscal. Cet indicateur de richesse pour les communes et les EPCI se compose de produits potentiels et de produits réels[1361]. Les « potentiels » s'obtiennent par la multiplication entre les taux nationaux moyens avec les bases de fiscalité des communes ou EPCI sur les impôts où elles possèdent un pouvoir de taux (ex : TH, TFPB et TFPNB). Les « réels » regroupent des impôts perçus par les communes ou EPCI mais, elles n'exercent pas de pouvoir sur les taux (ex : CVAE[1362])[1363]. Cette notion est indispensable pour aider à la redistribution de ressources financières entre les collectivités et pour évaluer leurs richesses fiscales qui sont inégales. En 2018, le potentiel fiscal 4 taxes, de la commune de Codognan dans le Gard s'établit à 1 852 841 millions d'euros contre 8 673 852 millions d'euros pour la commune voisine de Vergèze[1364]. La richesse fiscale est donc variable d'une commune à l'autre en fonction du nombre d'habitants, de la classe sociale des contribuables[1365], mais aussi et surtout de l'activité économique (2 418 habitants à Codognan et 5 243 habitants à Vergèze en 2018), la commune de Vergèze a sur son territoire, pour exemple, les installations de la Source Perrier (groupe Nestlé). Cette observation étaille l'affirmation d'une complexité à créer une décentralisation fiscale poussée car, les moyens fiscaux générés par les collectivités seraient très inégaux. Les collectivités « riches » auraient plus de recettes fiscales que les collectivités « pauvres ». Plus de décentralisation fiscale veut dire aussi un accroissement de la péréquation horizontale ; les collectivités « aisées » ne voudraient pas nécessairement partager leurs produits fiscaux avec des collectivités moins « riches ». Laurent DAVEZIES relève que les inégalités de richesse entre les communes sont considérables dans les départements « pauvres » plutôt que dans les départements « riches »[1366] : *« En revanche, dans un département pauvre, la spécialisation sociale des communes se renforce au bénéfice des communes les moins modestes et les inégalités augmentent »*[1367]. Il observe un processus de gentrification qui chasse de certains territoires « riches » ou qui « s'enrichissent » des classes sociales populaires vers des territoires « pauvres »[1368]. Les communes « pauvres » s'appauvrissent et elles récupèrent des classes populaires quittant les villes « riches ». Dans ce contexte une décentralisation fiscale semble difficilement imaginable.

1361.Définition du potentiel fiscal des communes et des EPCI dans le rapport *supra* d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ à la p. 164 (biblio. au point 1 au C du § 1 de cette section).
1362.CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
1363.Des ressources plus « baroques » intègrent le calcul du potentiel fiscal comme les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).
1364.Consulter pour ces données la page numérique de la base de données du portail des données financières et de gestion du secteur public local (data.ofgl.fr). Lien Internet (consulté le 23 octobre 2021) : https://data.ofgl.fr/explore/dataset/dotations-communes/table/disjunctive.strate_demographique&disjunctive.met_om&disjunctive.categorie&disjunctive.variable&sort=exercice (consultation le 8 octobre 2021).
1365.Il n'y a pas de différence de richesses fiscales entre les deux territoires sur la base des classes sociales.
1366.Aller dans DAVEZIES L., *L'État a toujours soutenu ses territoires,* Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2021, p. 86 à 89.
1367.*Ibid.* cit. (p. 88).
1368.*Ibid.* p. 87 à 88 sur la gentrification.

Philippe ESTEBE recense trois formes d'égalité dans le principe d'égalité entre les territoires[1369]. La première forme est l'égalité de droit qui désigne principalement des politiques de redistribution d'équipement et de péréquation ; la seconde forme se traduit par l'égalité des places avec une spécialisation économique des territoires ; la troisième forme est l'égalité des chances qui impulse une compétition entre des zones géographiques. Les éléments indiqués de ce principe d'égalité entre les territoires se sont installés successivement dans le temps et ils sont aujourd'hui remis en question par des évolutions socio-économiques. Ces dernières favorisent l'essor des métropoles et dictent des choix de politiques publiques déséquilibrant la décentralisation.

La métropolisation concentre les facteurs de production et les richesses dans les grandes villes. Les forces vives et les entreprises s'installent sur le territoire des métropoles pendant que les autres territoires, telles les villes moyennes, perdent leur autonomie et passe sous l'influence des métropoles. La chute des coûts de transport et l'ouverture des économies incite les entreprises à s'implanter dans les métropoles qui sont des noeuds de communications et des espaces de consommation. Le recul de l'État républicain et la crise du système fordiste ne protège plus les villes moyennes, préfectures, petites villes, communes rurales. L'exemple de la métropole de Toulouse peut être cité avec des villes moyennes qui passent sous l'influence métropolitaine. La population toulousaine s'installe dans les villes moyennes qui perdent leurs industries traditionnelles. Les territoires des Pyrénées, du Quercy, du Lot et du Gers deviennent des lieux de résidentialisation secondaire pour les Toulousains. La montée des métropoles ne doit pas cacher un fonctionnement en réseau des territoires et l'existence de mécanismes de redistribution pour assurer des rééquilibrages. La métropole redistribue des populations donc des revenus vers les territoires de son réseau (ex) : des retraités, des touristes, des résidents. Une métropole redistribue des revenus aux autres territoires par les contributions nationales prélevées par l'État sur la population de son territoire, l'État prélève 1 162 euros sur l'impôt sur le revenu en moyenne par habitant à Toulouse contre 997 à l'échelle nationale[1370]. Les métropoles centres de décision économique et politique deviennent des lieux de pouvoirs qui contrebalancent la puissance de l'État. Qui dit lieux de pouvoirs, dit autonomie locale poussée. Une liberté ne peut s'exercer sans des moyens financiers et cela ne peut se faire que par une autonomie financière qui comprendrait une autonomie fiscale[1371].

1369.Sauf exceptions précisées les informations proviennent dans les paragraphes qui vont suivre de l'ouvrage de ESTEBE P., *L'égalité des territoires, une passion française,* Paris, Presses universitaires de France, Collection La Ville en débat, 2015, 96 p.

1370.Exemple issu de la p. 66 de l'ouvrage de Laurent DAVEZIES : *« L'État à toujours soutenu ses territoires ».*

1371.A la différence de l'auteur de la thèse qui la pense pour les métropoles, Michel BOUVIER, imagine cette autonomie fiscale forte pour toutes les collectivités territoriales. Une autonomie fiscale pour la totalité des collectivités dans BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, p. 147 à 158.

Les métropoles gagnantes profiteraient d'un tel mouvement par leurs richesses et en soutenant l'extension d'un droit à la différenciation ; elles aspirent ainsi des compétences départementales et régionales (ex : la métropole de Lyon exerce sur son territoire les compétences du conseil départemental du Rhône). Les métropoles ont des statuts particuliers, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, ou un statut juridique de droit commun d'EPCI à fiscalité propre. L'apparition des métropoles rompt la *« fiction juridique de l'égalité de droit et de statut des communes »*[1372]. La décentralisation peut être diversifiée et inégales selon les territoires.

Nous en revenons au danger principal d'une concentration des richesses dans les métropoles et la naissance dans celle-ci d'une autonomie fiscale propre, celui de l'égoïsme. Des territoires « riches » peuvent contester le principe de solidarité : *« Sans remettre en cause le contrat fédéral, on voit aussi les régions allemandes les plus riches, Bavière, Hesse, Bade-Wurtemberg – seules contributrices nettes au jeu des péréquations budgétaires entre les Länder – remettre aujourd'hui en cause sinon le principe, du moins l'intensité de la solidarité financière avec les Länder plus pauvres »*[1373]. Le cas cité par Laurent DAVEZIES des Länder allemands est encore plus patent par la faible autonomie fiscale qu'ils ont. Les transferts redistributifs entre groupes sociaux et entre territoires qu'arbitre l'État sont de moins en moins acceptés. Les prélèvements, pour exemple les impôts et péréquation, sont ressentis comme un don forcé[1374]. Cela affaiblit particulièrement le consentement à l'impôt. En restant sur le sujet des contribuables des collectivités riches », ils veulent voir leurs impôts diminuer et que les recettes fiscales prélevées ne soient pas affectées aux territoires « pauvres ». Il y a une *« lutte des taxes »*[1375] ou une exigence de diminution de la pression fiscale. L'échappée économique des métropoles pour Laurent DAVEZIES qui profitent des réformes territoriales pour accroître leurs compétences, comme avec la loi « métropoles »[1376], fait *« qu'il est fort possible que nous soyons entrés dans l'automne de la solidarité et de la cohésion entre les territoires »*[1377].

Si les choix de politiques publiques avantagent les métropoles, les autres collectivités n'ont pas les mêmes avantagent. Elles sont frappées par des politiques de retrait des moyens de l'État sur leurs territoires. Philippe ESTEBE met en avant la réforme de l'État territorial (REATE) responsable du retrait de fonctionnaires d'État dans des territoires « fragiles ». Les collectivités n'ont pas les

1372.Cit. dans l'ouvrage de Philippe ESTEBE (p. 57).
1373.Cit. issue de la p. 20 à 21 de l'ouvrage de Laurent DAVEZIES: *« Le nouvel égoïsme territorial »*.
1374.Sur ce rejet du prélèvement dans l'ouvrage *supra* de Laurent DAVEZIES (p. 62).
1375.*Ibid.* pour la cit. (p. 62).
1376.La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles créée, par exemple, la collectivité territoriale à statut particulier de la métropole de Lyon et détaille le statut de droit commun des métropoles (ex : compétences et organisation).
1377.Cit. à la p. 64 de l'ouvrage de Laurent DAVEZIES: *« Le nouvel égoïsme territorial »*.

moyens financiers pour se substituer à l'État pour maintenir le service public et perdent l'appui technique de cet acteur. Le départ des agents de l'État détériore l'économie locale (ex : moins de consommateurs). L'affaiblissement de ces territoires est renforcé par l'État par la politique de baisse des dotations de l'État aux collectivités locales qui limitent leur capacité d'action. Ces politiques publiques avaient parmi leur but celui de mieux maîtriser la dépense publique ; elles ont aussi un lien avec la situation socio-économique, la REATE voulait améliorer l'organisation de l'État pour renforcer la qualité du service vis-à-vis des usagers. Le désinvestissement de l'État et les transformations socio-économiques dans les territoires hors des métropoles déséquilibrent la décentralisation. Des territoires ruraux et périurbains sont défavorisés en dépit des « compensations » qu'ils perçoivent directement et indirectement des métropoles. L'État a commencé à la suite de la crise des gilets jaunes et de la crise socio-économique du coronavirus à réinvestir dans ces territoires fragilisés. 5 Mds d'euros du plan de relance (France relance) sont ainsi attribués aux territoires ruraux[1378]. Philippe ESTEBE formule des préconisations pour réduire les faiblesses de ces territoires : favoriser une intégration intercommunale accrue ; développer des fonds de péréquation horizontaux ; débattre *« des préférences collectives en matière d'investissement et de répartition des services dans les territoires »*[1379].

Les évolutions socio-économiques bousculent la décentralisation en favorisant la métropolisation et en orientant des choix de politiques publiques. Une décentralisation fiscale ne pourrait se faire que de façon différenciée à l'avantage des métropoles, les inégalités fiscales déjà existantes s'en trouveraient sans doute renforcées, dans une période où les collectivités « riches » avec des contribuables « aisés » veulent moins soutenir financièrement les collectivités « pauvres » aux populations « faibles ». L'urgence se situe dans une revisitation des relations entre la métropole et les territoires de son aire d'attraction, par ailleurs également, entre l'État et les collectivités locales. Enfin, sans doute, faut-il rationaliser l'organisation territoriale et revoir les politiques de gestion de certaines collectivités pour libérer des ressources financières précieuses. Toutefois, la fiscalité locale garde une utilité.

2. De l'utilité d'une fiscalité locale : enjeux traditionnels et enjeux nouveaux

L'utilité de la fiscalité locale sera étudiée par ses enjeux traditionnels et nouveaux. La taxe foncière sur les propriétés baties recouvre des enjeux traditionnels (a), la fiscalité environnementale et les adaptations fiscales aux économies numériques et collaboratives des enjeux nouveaux (b et c).

1378.Information financière issue du site Internet de l'Agence nationale de la cohésion territoriale à la date du 17 novembre 2020. Lien Internet : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/5-milliards-deuros-pour-la-relance-dans-les-territoires-ruraux-309 (consulté le 26 octobre 2021).
1379.Cit. dans l'ouvrage *supra* de Philippe ESTEBE de la p. 61 à 62.

a) Les enjeux traditionnels au travers de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Avoir une fiscalité locale, avec des impôts aux assiettes et pouvoirs fiscaux localisés, est bénéfique pour les collectivités territoriales. Elles tirent des recettes fiscales qui peuvent être pérennes et ces impôts sont compréhensibles pour les contribuables. Plus exactement, ces enjeux traditionnels peuvent se formuler suivamment : le produit fiscal de l'impôt doit être élevé et prévisible pour pouvoir financer les politiques publiques locales ; l'impôt doit être accepté du contribuable tout en établissant une relation directe entre celui-ci et les choix fiscaux de la collectivité. La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) répond à ces enjeux traditionnels. Se greffent à ces enjeux traditionnels de la fiscalité locale des enjeux nouveaux. Ils rejoignent des évolutions socio-économiques et des préoccupations de la société : l'intégration de l'enjeu environnemental ; l'adaptation aux économies numériques et collaboratives.

La TFPB a des avantages[1380]. Le premier avantage est procuré par son assiette fiscale. Elle est aisément identifiable, il s'agit de la propriété immobilière, elle a la vertu de taxer des biens immobiles des propriétaires, ce qui apporte une stabilité de l'assiette qui ne bouge pas (au contraire des DMTO[1381]). Le contribuable par conséquent échapperait difficilement à cette forme d'imposition. Le second avantage viendrait de l'acceptabilité de ce prélèvement fiscal de la part du contribuable. L'impôt local est habituellement compris comme *« une contrepartie des biens et services produits ou rendus par la collectivité qui les votes »*[1382]. Le contribuable s'acquitte d'impôts locaux pour bénéficier de services publics assumés par une collectivité, il peut faire un rapport entre les « bénéfices »en matière de services publics et les « coûts » de sa participation à l'impôt. Si les contentieux sur les taxes foncières par le passé étaient considérés comme bas[1383], ce n'est plus le cas, une étude de la Cour des comptes en 2017 constate que les contentieux sur la fiscalité directe locale augmentent[1384]. L'acceptabilité dépend aussi de la pression fiscale qui est reliée pour la TFPB par son taux qui est fixé par les élus locaux, ce qui ressort d'une étude de la Banque Postale[1385] est que de 1986 à 2018 son taux moyen global a augmenté de 1,9 % par an. La hausse est modérée en

1380.Consulter sur les avantages de la TFPB la thèse de MINGOU C., *Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal*, thèse, Université Paris-Est, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2011, p. 121 à 133.
1381.Droits de mutation à titre onéreux.
1382.Cit. dans thèse de Christian MINGOU (p. 123 à 124).
1383.Information dans Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages,* La Documentation française, 4 mars 2009, p. 119 à 120.
1384.Information dans Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, p. 93 à 94.
1385.Pour les informations qui vont être développées. La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, 64 p. 12 à 23.

comparaison de l'effet de base[1386], mais elle est plus forte selon les périodes et selon les niveaux des collectivités, les départements après 2002 voient leurs taux de TFPB progressé plus vite à cause des transferts de compétences de l'Acte II de la décentralisation (ex : les routes) et avec la hausse des dépenses liées à des compétences sur l'action sociale (ex : la création de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2002). Entre 2001 et 2013, cette hausse des taux annuellement en moyenne est de 3,2 % pour les départements et de 1,3 % pour le bloc communal. Le troisième avantage fait de l'imposition foncière un impôt communal par excellence. Les investissements publics locaux réalisés par une commune font croître la valeur des immeubles du territoire communal puis les recettes fiscales de la TFPB. Des investissements de proximité faits par les communes pour mettre en valeur son territoire et développer des services publics qui ont en retour une « rémunération » fiscale : *« Les impôts fonciers sont assez proches d'une rétribution pour le cadre de vie et les services locaux offerts »*[1387]. La TFPB à l'échelon communal assure une cohérence de la politique fiscale. Enfin, dans cet avantage, se place le rendement de cet impôt local. La TFPB est la première recette fiscale des communes avec 18 358 Mds d'euros en 2019, la TH en seconde position est à 15 977 Mds d'euros. Entre 2015 et 2019, la part de TFPB communale passe de 16 263 Mds d'euros aux 18 358 Mds déjà mentionnés[1388]. La taxe foncière a des qualités qui satisfont aux enjeux traditionnels de la fiscalité locale. Elle assure un lien fiscal entre la collectivité territoriale et son territoire avec au bout de la chaîne le contribuable. L'assiette de l'impôt identifiable est compréhensible pour le contribuable et elle offre des recettes prévisibles pour la collectivité (immobilité des biens imposés), les élus municipaux valorisent les bases de cette assiette par des investissements locaux qui renforce la dynamique du principal impôt communal. Les recettes fiscales générées servent à financer des politiques publiques devant profiter à la population locale.

La dynamique de la TFPB est reliée pour majorité à l'effet base[1389]. Entre 1986 et 2018, les bases nettes de cette taxe ont progressé en moyenne de 4,1 % chaque année. 1,2 % de cette progression revient au coefficient de revalorisation forfaitaire et près de 2,9 % à l'évolution physique. Dans le terme d'évolution physique s'entendent des décisions d'acteurs différents en matière d'aménagement du territoire (ex) : la décision d'un ménage de faire construire son logement sur le territoire d'une commune ou la décision d'une commune de s'engager dans des opérations de réaménagement de son territoire. La répartition des bases et par là de sa progression est inégale entre les territoires, pour exemple, les personnes de condition modeste sont exonérées de façon permanente de la TFPB

1386.Voir plus bas dans ce point 2.
1387.Cit. dans rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité des ménages (p. 120).
1388.Sur les produits fiscaux de la TFPB et de la TH renvoi au rapport de plus haut d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ (p. 137).
1389.Effet sur les bases dans le rapport *supra* de la Banque Postale (p. 12 à 23).

et des zones d'un territoire ne le seront que provisoirement, tels les zones de revitalisation rurale. Le Conseil des prélèvements obligatoires juge en 2009 que l'action des collectivités sur la taxe foncière se restreint à des ambitions financières : *« Par ailleurs, pour les collectivités territoriales, les taxes foncières sont principalement un instrument de financement de leur budget et non un outil d'aménagement du territoire. »*[1390] La TFPB ne serait employée que dans une finalité financière et non comme un outil d'aménagement du territoire alors que l'enjeu environnemental devient une des priorités des politiques publiques (ex : volonté de réduire l'étalement urbain). Les recherches de Christian MINGOU mettent en évidence cette stratégie financière dans trois communes franciliennes dans l'aménagement de leurs territoires : Arcueil, Maisons-Alfort, Orly[1391]. Les trois stratégies cherchent à augmenter les bases fiscales sur le foncier bâti mais avec des nuances. Arcueil met en place une Opération de Renouvellement Urbain (ORU), en développant le foncier habitat et le foncier bâti économique, pour faire grossir les bases fiscales et améliorer par ce procédé sa situation financière. Elle ne recourt pas ainsi à une augmentation du taux de l'imposition. Maisons-Alfort oriente sa politique dans une finalité financière, elle parvient à accroître les bases fiscales par un réaménagement urbain et par une reconstruction du bâti ancien dans une stratégie en faveur du foncier habitat. Orly cherche à développer du foncier bâti économique en reconvertissant d'anciennes friches industrielles et en soutenant le développement de zones d'activités existantes[1392]. L'impôt local ne peut pas se restreindre à la quête de ressources financières mais, il doit agir sur les comportements non-vertueux ou (et) accompagner ceux vertueux et s'adapter aux évolutions socio-économiques.

b) L'enjeu nouveau de la fiscalité environnementale par l'exemple de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La fiscalité locale s'adapte à des enjeux nouveaux à son échelle et à son rythme, pour illustrer cela, il nous faut parler de l'enjeu environnemental[1393] et des enjeux nés des économies collaboratives et numériques[1394].

1390.Cit. dans rapport de plus haut du Conseil des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages (p. 118).
1391.Se référer à la thèse de Christian MINGOU pour l'étude de ces trois communes (p. 366 à 369).
1392.Ceci va aussi concerner les impôts fonciers économiques, comme à l'époque de l'enquête la taxe professionnelle, en plus de la TFPB lorsque les opérations touchent au développement d'activités économiques (précision personnelle).
1393.Les informations sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères viennent de DUFAL R., Quel avenir pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 35 à 41.
1394.Les informations sur les liens entre fiscalité locale et les économies numériques et collaboratives viennent de PUISSANT J., Les économies numériques et collaboratives, des opportunités nouvelles de refonte de la fiscalité locale ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 65 à 70.

L'enjeu environnemental[1395] au sein de la fiscalité locale peut être présenté sommairement au travers de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)[1396]. Le produit fiscal de cette taxe doit participer au financement pour les communes et leurs groupements du service obligatoire de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Cette taxe facultative et additionnelle à la TFPB se calcule en appliquant un taux à la VLC du bien immobilier[1397]. L'assiette de la TEOM n'avait pas pour objectif à l'origine de changer le comportement des contribuables dans une perspective environnementale, il s'agissait de lever par cet impôt des moyens financier pour subvenir aux besoins d'un service public obligatoire ; cette taxe n'incitait pas le contribuable à faire évoluer son comportement dans la production de déchets, le principe du pollueur-payeur était oublié dans le calcul de cette taxe. Une série de dispositions législatives a intégré une dimension environnementale plus soutenue à cette taxe. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle 1 »[1398], la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 »[1399] et la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012[1400] instaurent graduellement une part incitative à la TEOM. La première pose le principe d'une tarification incitative, la seconde autorise clairement la création d'une part incitative à la TEOM, mais à titre expérimental, et la troisième pérennise et sophistique cette part incitative dans l'article 1522 bis du CGI. Une part variable de la TEOM, par cet article, est assise sur la quantité des déchets avec pour option d'y adjoindre la nature des déchets produits, cette quantité et nature se mesure en volume, poids et nombre d'enlèvements. La part incitative se détermine par la multiplication entre la quantité de déchets produits par chaque local imposable par *« un tarif par unité de quantité de déchets produits »* (art. 1522 bis du CGI)[1401]. Les tarifs de la part incitative sont fixés chaque année par des délibérations des collectivités du bloc communal entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe. Les montants des tarifs peuvent varier *« selon la nature de déchet ou le mode de collecte »* (art. 1522 bis du CGI)[1402]. La part incitative, qui a pour nom la TEOMi, va évoluer en se souciant de la quantité des déchets, de la nature de ceux-ci et du mode de collecte. Juridiquement une collectivité possédant une TEOM a les armes pour imposer plus durement les contribuables non-vertueux. Il y a une application du principe du pollueur-payeur. Rémy DUFAL

1395.La question de la fiscalité environnementale à l'échelon local sera détaillée au sein de la section 2 du chapitre 1 du titre 2 de la partie II.
1396.La TEOM a été présentée avec précision dans la section 2 du chapitre 1 du titre 1 de la partie I.
1397.La TEOM est établie sur le revenu net servant de base à la TFPB.
1398.Art. 46 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
1399.Art. 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
1400.Art. 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.
1401.Cette règle à quelque peu évoluée après la loi de finances pour 2012. La version de l'article 1522 bis du CGI après la loi de finances rectificative pour 2013 *infra* est la suivante : *« un ou des tarifs par unité de quantité de déchets produits ».*
1402.Art. 53 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. Elle permet des tarifs différenciés et le cumul de critères pour déterminer la part incitative.

souligne que la TEOM passe d'une finalité « budgétaire » à une finalité « incitative ». La part incitative s'ajoute à la part fixe de la TEOM. Nous pouvons rajouter que le produit fiscal de la TEOM fixe (comme par ailleurs pour la TEOMI) est employé pour financer un service qui a une fonction de salubrité publique d'une certaine façon environnementale : il collecte et élimine des déchets.

La loi n° 2018-1317 de finances pour 2019[1403] prend des dispositions pour inciter les collectivités à recourir à la TEOMi et des mesures qui encandrent la fixation du taux de la TEOM . Les mesures d'incitation pour soutenir la création de nouvelles TEOMi est, d'une part, la diminution des frais de gestion perçus par l'État dans son recouvrement de 8 % à 3 %. D'autre part, la loi prévoit qu'un excédent de recettes fiscales de 10 % sur la TEOM est autorisé l'année qui suit l'adoption par la collectivité d'une part incitative. La loi de finances impose l'établissement d'une liste des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets *« que peut couvrir la TEOM »*[1404]. Cette exigence législative doit sécuriser les délibérations des collectivités dans la fixation du taux de la TEOM, elles avaient eu tendance à voter des taux de TEOM excédentaires. Le produit fiscal de la TEOM d'une collectivité par le taux qu'elle fixait pouvait dépasser les dépensers du service de collecte et de traitement des déchets, il y avait un détournement de la TEOM pour financer le budget général. Le juge par un arrêt « Auchan »[1405] impose un principe de proportionnalité : Le produit de la taxe tout en prenant en considération son taux ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport aux dépenses du service. Ce principe a augmenté le nombre de contentieux en remboursements de la part des contribuables et créa une incertitude de légalité pour les collectivités sur les délibérations fixant le taux de la taxe. La disposition citée plus haut de la loi de finances pour 2019 tente de redonner une sécurité juridique à ces délibérations. La loi met aussi à la charge des collectivités à la place de l'État les dégrèvements consentis aux contribuables pour « réparer » les conséquences financières d'un taux de TEOM qui a été jugé disproportionné. Une politique d'incitation à l'adoption de la TEOMi qui se poursuit par la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021[1406]. Elle octroie aux communes et aux EPCI qui instituent une part incitative porte de cinq à sept ans la durée de l'expérimentation pour les délibérations postérieures au 1er janvier 2021 (art. 135) ; elle porte pour les EPCI fusionnés à sept ans le délai d'harmonisation des modes de financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères (art. 218). Ce tour d'horizon de la loi de finances pour 2019 et de celle pour 2021, permet d'observer que le législateur invite par différents

1403.Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Élément sur cette loi dans la contribution de Rémy DUFAL de la p. 37 à 39.
1404.*Ibid.* pour la cit. p. 38.
1405.Conseil d'Etat, 31 mars 2014, « Ministre du budget c/ Société Auchan », n° 368111.
1406.Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

leviers les collectivités à faire le choix de la TEOMi, pendant que la jurisprudence du Conseil d'État tente de limiter les usages déviants de la TEOM. Malgré les efforts du législateur, très peu de collectivités optent pour la TEOMi, seulement dix territoires ont fait le choix de cette forme de taxation en 2017[1407].

La fiscalité locale a des marges de manoeuvre par la volonté du législateur, qui doit se suivre d'une politique fiscale écologique des collectivités territoriales, pour muter et créer des impôts environnementaux. La problématique barrière reste que la taxation frappe des contribuables locaux donc des électeurs votants pour désigner leurs représentants dans les assemblées délibérantes. Les élus locaux seraient-ils prêts à imposer plus des électeurs-contribuables qui ont des comportements non-vertueux à l'égard de la protection de l'environnement. Le nombre faible de TEOMi instaurées en est une indication, pourtant, le vivier des formes d'impôts environnementaux, et de ce fait des bases fiscales, est large (ex) : péages urbains pour imposer les transports ; taxation sur la pollution de l'eau ; impositions sur les rejets en dioxyde de carbone ; impôts fonciers intégrant l'impact environnemental d'un bien immobilier. La solution à l'inextricabilité de cette volonté du législateur et l'absence de volonté de l'élu sur le domaine de la fiscalité environnementale se trouverait dans une politique du « bâton » et de la « carotte », imposer les « mauvais » comportements et récompenser les « bons », tout en aidant les contribuables à faire cette transition vers les « bons ». Cela devrait se traduire par des allègements fiscaux favorisant les comportements vertueux et leur accès que prendraient les collectivités territoriales pour les « responsabiliser » (usage des abattements, des dégrèvements et des exonérations). Les taux ou les tarifs d'imposition seraient modulés par les assemblées délibérantes locales, à la hausse ou à la baisse, en suivant l'évolution de son comportement (pollueur ou pas). Une fiscalité environnementale locale devrait s'adapter aux capacités contributives des contribuables, certains biens polluants appartiennent à des contribuables modestes qui n'ont pas forcément les moyens d'accéder immédiatement à des comportements vertueux[1408].

1407.Les collectivités privilégient la redevance incitative à la TEOMi. Pour consulter le nombre de collectivités ayant une TEOMi et sur les raisons de cette faiblesse dans VILLE F., La TEOM incitative prend doucement son envol, *in la Gazette des communes*, 27 juillet 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1408.Ex : *« Les 20 % des ménages les plus modestes possèdent moins de voitures que la moyenne et génèrent donc un trafic routier annuel plus faible. Ces voitures sont plus petites et moins consommatrices en carburant, mais plus anciennes (davantage achetées d'occasion) et plus souvent diesel. »* Cit. dans Commissariat général au développement durable, Les voitures des ménages modestes : moins nombreuses mais plus anciennes, Théma essentiel, décembre 2020, p. 1.

c) L'enjeu nouveau de l'adaptation de la fiscalité locale aux économies numériques et collaboratives

Les économies numériques et collaboratives impactent les collectivités territoriales[1409]. Les entreprises de ces économies nouvelles parviennent à se soustraire largement des impositions locales, alors que, les entreprises « traditionnelles », qui n'ont pas pris le tournant de ces économies, restent soumises à aux impôts locaux. Avant de poursuivre nos développements sur les connexions avec la fiscalité locale, il est nécessaire de définir ce qui est entendu par économies numériques et collaboratives.

La Commission Européenne donne en 2016 une définition des économies collaboratives[1410]. Elles se déterminent par l'utilisation temporaire de biens et de services dans un marché ouvert qui est permis par des plateformes, trois acteurs sont repérés dans ces nouveaux modèles économiques : les prestataires de services ; les intermédiaires ; les utilisateurs de services. Les intermédiaires sont incontournables, ils mettent en relation par les plateformes les prestataires et les utilisateurs par le biais du numérique, autrement dit Internet, qui est le moyen « technique » qui assure cette interconnexion[1411]. Les économies collaboratives changent d'échelle devenant transnationales par l'outil numérique. Ces échanges souvent entre des personnes privées échappent pratiquement à la fiscalité locale et la problématique de leur taxation nationale et internationale fait l'objet de vifs débats (ex : projet européen de taxe Gafam)[1412].

Les entreprises localisées sur les territoires et ignorant ces nouvelles formes d'économies subissent une concurrence qualifiable de « déloyale ». Elles sont redevables d'impôts locaux nombreux et complexes[1413] pour se donner un ordre d'idée (ex) : Un magasin physique au minimum doit s'acquitter sans rentrer dans les situations particulières et tous les dispositifs fiscaux de la CFE, de la CVAE, de la TEOM ou de la REOM[1414]. Les entreprises « traditionnelles » qui ont un modèle économique fonctionnant sur des commerces physiques contribuent au financement des services

1409.Les développements de ce point c reprennent des informations issues de l'article *supra* de Jordan PUISSANT.
1410.Commission Européenne, C*ommunication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda Européen pour l'économie collaborative*, COM(2016) 356 final, 2 juin 2016.
1411.Il ne faut pas taxer les échanges sur Internet pour un rapport d'information du Sénat mais adapté le cadre fiscal et réglementaire vis-à-vis des économies numériques et des économies collaboratives. BOUVARD M, CARCENAC T., CHIRON J., DALLIER P., GENEST J., LALANDE B. DE MONTGOLFIER A., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur l'économie collaborative pour une fiscalité simple, juste et efficace*, n° 690, Sénat, 17 septembre 2015, p. 48.
1412.Consulter, pour exemple, Commission Européenne, *Proposition de directive du Conseil établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative*, COM(2018) 147 final, 21 mars 2018.
1413.Renvoi à ce sujet au chapitre 1 du titre 1 de la partie I sur la complexité de la fiscalité locale des entreprises.
1414.REOM : Redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

publics locaux et des infrastructures locales dont elles profitent, mais il y a un « passager clandestin », les entreprises des économies numériques et collaboratives. Un bien acquis sur une plateforme numérique pour parvenir jusqu'à son client emprunte des infrastructures, telles les routes, dont l'entretien peut dépendre des collectivités territoriales, cet entretien pour partie est financé par les impôts locaux sur les entreprises ayant des installations physiques. La démonstration sur cette concurrence « déloyale » à d'autres prolongements. Les tarifs des entreprises des économies numériques et collaboratives sont moins élevés que ceux des entreprises « traditionnelles » ; les entreprises de ces nouvelles économies s'établissent dans des États de l'Union européenne en profitant de la concurrence fiscale entre ceux-ci (dumping fiscal comme avec l'Irlande). Les collectivités territoriales supportent les contrecoups de ces nouvelles économies. Elles perdent du potentiel fiscal par la fragilisation des entreprises « traditionnelles » qui disparaissent ou sont affaiblies. Le modèle économique des magasins physiques est ébranlé par celui des plateformes, cette faiblesse fait que les entreprises de cet ancien monde économique sont plus réceptives au niveau des impositions locales, ce qui oblige les collectivités territoriales à une plus grande concurrence fiscale. Une entreprise se créant sur le modèle « traditionnel » va choisir avec une attention plus sensible son lieu d'implantation. Les entreprises des économies collaboratives et numériques mettent en péril les commerces physiques et fragilisent les recettes fiscales des collectivités.

En dépit de ce tableau négatif pour les collectivités territoriales des opportunités sont à saisir pour celles-ci. Le Comité européen des régions se fait écho des opportunités potentielles qu'ouvrent ces nouvelles économies : *« l'économie collaborative peut être un outil propre à améliorer le respect de la réglementation fiscale et à réduire les charges administratives »*[1415]. Jordan PUISSANT dans une contribution juridique expose des propositions d'adaptation de la fiscalité locale face à ces économies[1416]. L'administration de l'impôt pourrait avoir un aspect plus collaboratif. L'État, les collectivités territoriales et les plateformes collaboratives pourraient travailler ensemble à l'administration des impôts locaux. Les plateformes fourniraient des renseignements « analysés » et contribueraient à un prélèvement à la source sur des prélèvements fiscaux au profit de l'État et des collectivités territoriales. Dans ce modèle, les collectivités seraient supposées par la suite à participer plus en avant à l'administration des impôts locaux pour fiabiliser les données qui évaluent l'impôt et pour moderniser la fiscalité locale. L'administration locale par sa connaissance du terrain et par le développement des contrôles dématérialisés, qu'elle réaliserait avec l'aide des plateformes,

1415.Comité européen des régions, *Économie collaborative et plateformes en ligne : points de vue des villes et des régions*, n° C185, 9 juin 2017, p. 27.
1416.Sur les perspectives fiscales dans les économies collaboratives et numériques pour la fiscalité locale. Consulter la contribution *supra* de Jordan PUISSANT p. 68 à 70.

profiterait des moyens de l'administration fiscale étatique. Les collectivités du secteur communal exerceraient une large part des missions de l'État dans la gestion des impôts locaux. Mais, cette vision poussée implique un renforcement de l'autonomie fiscale locale, cette voie n'est pas accessible comme il a été vu, du moins à court et à moyen terme. La taxe de séjour peut se penser comme un modèle préfigurateur. Le Comité européen des régions relève que des accords ont été noués entre des villes et des plateformes pour percevoir systématiquement cette taxe[1417]. Les plateformes participent au recouvrement de la taxe de séjour. En France, les contraintes se sont renforcées pour les plateformes qui doivent collecter la taxe de séjour au « réel » sur leurs clients depuis le 1er janvier 2019[1418]. Plus largement, hors l'exemple, de la taxe de séjour, les collectivités ont l'obligation d'informer l'administration fiscale quant aux transactions des utilisateurs (art. 242 bis du CGI). Il faut retenir de tout cela que les plateformes peuvent avoir, dans une certaine mesure, une fonction de partenaires associées dans la gestion d'impôts. La captation d'une fraction notable des richesses produites par ces nouvelles économies pour les collectivités sous forme d'impôts devrait s'organiser par un partage de l'impôt avec l'État et les entités supranationales.

En conclusion de ce chapitre, nous avons vu que l'administration de l'impôt local dans sa presque totalité est entre les mains de l'État, qu'avec l'étude de la TH, il est pratiquement impossible de réactualiser ces impôts locaux et de les réformer profondément. Les réflexions sans aboutissement législatif sur cet impôt et la tentative de réforme interrompue issue de la loi du 30 juillet 1990 (n° 90-669) en sont des démonstrations. L'empêchement à cette réforme vient du coût politique que ne veulent pas assumer les élus nationaux comme locaux. Les impôts directs ne sont pas réformables mais une réforme de ceux-ci vers une plus grande autonomie fiscale s'avère chimérique. La réforme des bases n'est toujours pas dépassée pour les impôts ayant des éléments fonciers, faut-il réviser les VLC ou évaluer les biens par la valeur vénale ? Le processus de révision des VLC qui se symbolise par des péripéties, des reculs et des avancées, par le non-usage des outils législatifs, laisse redouter un retour à l'impuissance des élus même si après la révision des bases locatives des locaux professionnels venait à s'achever celle sur les locaux d'habitation. D'autres facteurs interdisent aussi une réforme de la fiscalité locale vers plus d'autonomie, nous avons parlé notamment, des évolutions socio-économiques avec la métropolisation qui creusent des inégalités de richesses fiscales préexistantes entre les territoires. L'impôt local sous sa forme « classique », localisation de l'assiette et du pouvoir fiscal, semble être voué à devenir marginal. Pourtant, l'impôt local garde une utilité, il crée un lien entre la collectivité, sa population et son territoire, il est une source de financement indépendante de l'État pour financer les budgets locaux. L'impôt local s'adapte à des

1417. Information à la p. 27 du document *supra* du Comité européen des régions.
1418.Art. 45 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

enjeux de notre temps telle la protection de l'environnement et l'émergence des économies numériques et collaboratives. Une réforme des grands impôts directs locaux qui irait vers une autonomie fiscale locale est donc illusoire, il faudrait au préalable une décentralisation de l'administration de l'impôt local et une reconnaissance des libertés fiscales locales au plan constitutionnel et organique.

Chapitre 2 : Une autonomie fiscale des collectivités territoriales non garantie par la Constitution

La réforme de la fiscalité locale au sens « restreint » avec des impôts comportant un « réel » pouvoir fiscal local en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements est aujourd'hui impossible. Elle est interdite par l'action et l'inaction de l'État selon les situations[1419] et conjointement par des inégalités dans la répartition des richesses économiques[1420]. Un autre empêchement à la réforme de la fiscalité locale « classique » est la conception aux niveaux constitutionnel et organique de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'autonomie fiscale a été depuis longtemps reliée aux principes de libre administration et d'autonomie financière[1421]. Le pouvoir fiscal local semblait être rattaché à l'autonomie financière déclinaison du principe de libre administration à l'occasion d'une loi constitutionnelle. La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[1422]. Cette révision constitutionnelle devait freiner le déclin du pouvoir fiscal local. Le rapport de Pascal CLÉMENT à l'Assemblée nationale envisagée que les ressources propres des collectivités devraient s'entendre comme *« l'ensemble des ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative, quant au principe et au montant, relève d'une décision de la collectivité territoriale »*[1423]. Ce n'est pas un renouveau du pouvoir fiscal mais, la minoration et l'agonie de celui-ci que consacre l'insertion de l'article 72-2 dans la Constitution et surtout la loi organique du 29 juillet 2004[1424]. L'accélération de la disparition des « quatre vieilles » a lieu postérieurement à la loi constitutionnelle de 2003 et à la loi organique de 2004 : suppression de la taxe professionnelle (loi de finances pour 2010), fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales (loi de finances pour 2020).

Les dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 créent

1419.Le rôle de l'État sous différentes formes constitue un empêchement à une réforme de la fiscalité locale avec un pouvoir fiscal développé pour les collectivités. Les aspects de ce rôle de la puissance étatique sont détaillés dans la partie I et dans la partie II de cette thèse.

1420.Voir le chapitre précédent de ce titre 2 sur les inégalités de répartition des richesses économiques entre les territoires.

1421.Nous parlons ici d'une conception relevant de la pensée et non écrite formellement dans le droit (le pouvoir fiscal ne peut être que délégué par le législateur).

1422.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (insertion de l'article 72-2 à la Constitution relatif à l'autonomie financière locale).

1423.Définition des ressources propres pour le rapport de Pascal CLÉMENT. CLÉMENT P., *Rapport fait au nom au de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République sur : le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République ; la proposition de loi constitutionnelle (n° 249) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales*, n° 376 (2e partie), douzième législature, Assemblée nationale, 13 novembre 2002, p. 13.

1424.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

une autonomie financière sans autonomie fiscale. La définition des ressources propres et le fonctionnement « artificiel » de la part déterminante avec la loi organique maintiennent le pouvoir fiscal local dans une situation de non-garantie et de « tutelle » continue vis-à-vis du législateur. La libre administration se décline constitutionnellement et en « pratique » par une autonomie financière contrainte à une autonomie de gestion « relative » (section 1). La jurisprudence du Conseil constitutionnel accompagne les contraintes qui limitent le pouvoir fiscal des collectivités et les recettes fiscales locales. Elle distingue clairement l'autonomie financière des collectivités territoriales au détriment de l'autonomie fiscale. Un débat « répétitif » pourtant persiste sur l'autonomie fiscale locale aux plans politique et juridique mais, il est déclinant (ex : la mission de Courson et Jerretie préconise qu'une protection constitutionnelle de l'autonomie fiscale au moins pour le bloc communal)[1425]. L'enjeu serait pour les collectivités d'avoir des ressources financières suffisantes pour exercer leurs compétences (section 2)[1426].

Section 1. La primauté étatique sous-jacente à la non-reconnaissance d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale

Section 2. L'impossible reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie fiscale locale dans un débat non clos

1425.Les deux députés dans leur rapport préconisent dans la proposition n°2 de reconnaître une autonomie fiscale pour les collectivités du bloc communal. CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, p. 73 à 74.

1426.L'autonomie fiscale serait un leurre qu'il faudrait dépasser car la recentralisation est largement accomplie. Voir DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 67.

Section 1. La primauté étatique sous-jacente à la non-reconnaissance d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[1427] insère parmi ses dispositions un nouvel article à la Constitution. L'article 72-2 qui consacre un principe d'autonomie financière à l'échelon constitutionnel. Il faut s'arrêter pour commencer sur la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758) vitale à la mise en œuvre de l'autonomie financière. De précision en précision, cette loi organique par la définition des ressources propres et par la fixation de la part déterminante n'est pas de nature à protéger le pouvoir fiscal local (§ 1).

L'article 72 de la Constitution dispose quant au principe de libre administration dans son aliéna 3 que les *« collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »* Libre administration n'est pas synonyme de liberté « intégrale » pour les collectivités. Ceci explique que l'autonomie financière qui est la déclinaison de la libre administration dans les textes de 2003 et de 2004 ne fait que consacrer que l'existant en matière de pouvoir fiscal local. Le principe d'autonomie financière ne recoupe alors principalement qu'une autonomie de gestion (§ 2).

§ 1. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et ses conséquences par la loi organique du 29 juillet 2004 : L'illusion d'une l'autonomie fiscale locale

L'alinéa 3 de l'article 72-2 à la Constitution que crée la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (loi constitutionnelle n° 2003-276) dispose que : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »* Pour mettre en œuvre la règle énoncée dans l'alinéa précédent, comme l'affirme en outre celui-ci, il faut avoir recours à une loi organique.

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, définit les ressources propres des collectivités territoriales (A) et fixe une part déterminante à ces dernières dans l'ensemble de leurs ressources (B). Les conditions qui sont établies par le texte organique ne sont pas favorables à l'émergence d'une autonomie fiscale locale. Elle devait, dans l'esprit[1428], protéger

1427.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
1428.Sur l'esprit originel qui préside à la réforme constitutionnelle de 2003 et à la loi organique de 2004. Voir la sous-section suivante.

tout au moins le pouvoir fiscal local des interventions du législateur et de la non-protection du Conseil constitutionnel[1429].

A – Une définition des ressources propres

La définition des ressources propres par l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 amène à une définition ambiguë de celles-ci en associant des ressources fiscales de natures différentes (1). L'intégration dans les ressources propres des impôts partagés entre l'État et les collectivités ainsi que les dégrèvements législatifs sont défavorables à la préservation du pouvoir fisc local (2). Le débat autour d'une conception « élargie » ou « restreinte » des ressources fiscales dans les ressources propres semble être dépassé par des contraintes techniques et la « réalité du terrain » (3).

1. L'ambiguïté née de la définition des ressources propres

Connaître le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales se fait par la définition des ressources propres. Elle permet ensuite de fixer, pour chaque catégorie de collectivités, la part déterminante de ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources au moyen d'un calcul par ratio.

Quelles sont les ressources propres des collectivités ? L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 qui est codifié à l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) donne une définition ambiguë des ressources propres à son alinéa 1. Elles *« sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »*[1430] Les ressources propres des collectivités de façon synthétique se composent premièrement des ressources fiscales et secondement d'autres ressources (ex : produits financiers et participations domaniales). Le rapport sur la « Refonte de la fiscalité locale » de Dominique Bur et d'Alain Richard de 2018 identifient trois types de recettes fiscales à partir de cette définition des ressources propres de la loi organique : (1) *« des impôts locaux sur lesquels les collectivités territoriales détiennent un pouvoir de taux et/ou d'assiette encadré par la loi* » ; (2) « *des impôts dont la loi a fixé, par catégorie de collectivités, le taux ou une part locale d'assiette »* ; (3) *« des redevances pour services rendus et des recettes d'activité ou domaniales »*[1431]. Les deux premières

1429.Sur la non protection du pouvoir fiscal local par les dispositions de 2003 et de 2004 ainsi que les décisions du Conseil constitutionnel. Voir la section présente et la 2 de ce chapitre.

1430.Premier alinéa de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 (codification à l'article LO 1114-2 du CGCT).

1431.Sur les types de recettes fiscales dans les ressources propres selon le rapport de Dominique BUR et d'Alain

formes de recettes fiscales sont les plus importantes[1432]. Il s'agit pour commencer de la fiscalité locale « classique » où les collectivités ont un pouvoir fiscal sur l'impôt local, elles se forment notamment, des impôts directs locaux comme avec, par exemple, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE)[1433]. Ensuite, viennent les ressources fiscales où les collectivités n'ont pas de pouvoir fiscal qui reste entre les mains du législateur. Dans ce type d'impôts en particulier, il y a les impôts partagés entre l'État et les collectivités, pour exemple, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)[1434]. Les ressources propres des collectivités se composent d'un ensemble de ressources fiscales et non d'un type spécifique de ressources fiscales[1435]. Cette composition des ressources propres est à mettre en rapport avec la définition des *« impositions de toutes natures »* de l'article 3 de la loi organique (alinéa 1). Les impositions de toutes natures se forment par cet article des ressources fiscales avec ou sans pouvoir fiscal pour les collectivités. L'ambiguïté et la controverse sur les ressources propres dépendent du contour des impositions de toutes natures qui est une composante essentielle des premières. L'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution est créateur de cette ambiguïté : *« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. »*[1436] Il peut s'interpréter à la fois comme allant en faveur et défaveur d'une autonomie fiscale. En faveur car, il renforcerait le pouvoir fiscal local puisqu'il autorise le législateur à confier des compétences fiscales aux collectivités et de garantir ce pouvoir par l'alinéa 3 de l'article 72-2 avec la création d' *« une part déterminante »* groupant les recettes fiscales et les autres ressources propres[1437]. En défaveur puisque, l'alinéa 2 de l'article 72-2

RICHARD. Voir BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 43.

1432.Sur les deux catégories de ressources fiscales, d'une part, celles dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, d'autre part, celles dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 200. Voir aussi Ludovic AYRAULT sur le sujet qui déduit deux catégories de ressources fiscales par l'article 72-2 à la Constitution et par la loi organique du 29 juillet 2004 (article 3). L'une avec pouvoir fiscal pour les collectivités et l'autre sans pour celles-ci. Voir AYRAULT L., L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2017, p. 25 à 30.

1433.Sur les impôts « classiques » locaux avec pouvoir fiscal des collectivités, il peut être cité aussi la taxe d'habitation qui va disparaître en 2023 (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Voir sur la fiscalité locale « classique » en particulier le chapitre 1du titre 1 de la partie I.

1434.Sur la TIPP voir le point 2 de ce A. Aller dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II pour un développement plus ample sur les impôts partagés entre l'État et les collectivités.

1435.Consulter l'article de ci-haut de Ludovic AYRAULT sur les deux catégories de ressources fiscales par l'article 72-2 à la Constitution et par l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

1436.Sur l'ambiguïté du deuxième alinéa de l'article 72-2 à la Constitution qui renforcerait le pouvoir fiscal local en 2003. BOUVIER M., Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *in les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, octobre 2011, p. 62 à 67.

1437.Sur l'ambiguïté du troisième alinéa de l'article 72-2 à la Constitution qui renforcerait le pouvoir fiscal local en 2003. *Ibid.* dans la contribution précédente de Michel BOUVIER (p. 62 à 67).

n'impose pas une obligation mais une faculté[1438] pour le législateur d'attribuer des compétences fiscales aux collectivités. La définition des ressources propres entérinée par la loi organique du 29 juillet 2004[1439] et la décision n° 2009-599 DC du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009[1440] assurent cette non garantie d'une autonomie fiscale[1441] ou plus précisément d'un pouvoir fiscal local[1442]. La réforme constitutionnelle de 2003 pour Michel BOUVIER est *« un rendez-vous manqué, une illusion »*[1443] quant à l'hypothèse de l'émergence à l'échelon constitutionnel de l'autonomie fiscale locale. La cause en revenant aux précisions sur les ressources propres de la loi organique du 29 juillet 2004 (article 3).

Cette ambiguïté sur les ressources propres se rapporte à leur non-définition et à la non-clarification du champ des impositions de toutes natures qui entrent dans ces ressources avant la loi organique du 29 juillet 2004. D'ailleurs, c'est ce que montre le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003[1444], celui-ci ne pourrait juger de la constitutionnalité de dispositions législatives par rapport à l'alinéa 3 de l'article 72-2 que lorsque la loi organique serait promulguée[1445]. C'est le législateur pour le Conseil constitutionnel qui doit définir la notion de ressources propres. L'avis[1446] de Michel MERCIER pour le Sénat dans le cadre de l'étude du projet de loi organique en 2004 relève quant à la définition des ressources propres un vide juridique face à

1438.Voir seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 72-2 à la Constitution sur les prérogatives fiscales qui peuvent être déléguées de façon non obligatoire par le législateur : *« La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. »*

1439.Article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004.

1440.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 du Conseil constitutionnel. Voir considérant (cons.) 64 de la décision sur l'absence d'une autonomie fiscale locale dans la Constitution. Plus de détails à la section 2 (§ 1) de ce chapitre sur cette décision du Conseil constitutionnel.

1441.Cons. 64 de la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 du Conseil constitutionnel : *« Considérant, enfin, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant ».*

1442.La loi organique du 29 juillet 2004, par la définition des ressources propres (article 3) et la fixation de la part déterminante (article 4), puis la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 du Conseil constitutionnel ne protègent pas le pouvoir fiscal local mais peuvent l'amener à disparaître. Voir CABANNES X., L'autonomie financière des collectivités territoriales : discours ou réalité, pour quelle démocratie locale ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 7-8/2016, juillet-août 2016, p. 486 à 487.

1443.Citation dans *supra* dans article de Michel BOUVIER dans les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel p. 64.

1444.Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004.

1445.*Ibid.* cons. 21 de cette décision du Conseil constitutionnel : *« Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre » ; que la méconnaissance de ces dispositions ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources. »*

1446.MERCIER M., *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 325, Sénat, 26 mai 2004, 73 p.

une notion nouvelle. Il rappelle l'absence de jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à une définition des ressources propres[1447], il poursuit ensuite son développement sur la non-adéquation entre ressources propres et recettes propres[1448] puis pour finir sur la non-pertinence des définitions communes[1449]. Les recettes propres ne sont pas synonymes de ressources propres. Elles sont une partie des recettes d'investissement du budget d'une collectivité qui est employée pour couvrir avec l'autofinancement le remboursement annuel de la dette[1450]. Une définition commune des ressources propres pour Robert HERTZOG est impossible car, *« la loi organique et le juge »* leur donneront *« le contenu qu'ils voudront »*[1451]. Il tente de montrer cette impossibilité d'une définition des ressources propres sans intervention du législateur et du juge. En partant de l'étymologie et des définitions des dictionnaires du mot « propre », il fait un rapprochement avec celui de « propriété ». Ceci l'amène à définir les ressources propres comme celles appartenant aux collectivités par *« un véritable droit de créance »* et *« sans intervention d'un pouvoir discrétionnaire extérieur »*[1452]. Les impôts et les dotations sont versés aux collectivités pour entrer en leur propriété. Une définition qui reconnaîtrait les dotations et les recettes fiscales des collectivités territoriales comme des ressources propres. Une conception des ressources propres qui nuirait à l'esprit de la réforme qui dans cette période de 2003 à 2004 cherche à renforcer le pouvoir fiscal local[1453] . La définition des impositions de toutes natures dans les ressources propres qui est étudiée dans l'avis de Michel MERCIER semble tout aussi malaisée[1454]. Il faut rappeler ici qu'elles intègrent les ressources propres (voir article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004). L'auteur de l'avis part du constat que les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir fiscal autonome, elles n'ont qu'un pouvoir fiscal délégué[1455]. Les compétences fiscales attribuées aux collectivités territoriales dépendent de la loi et la jurisprudence du Conseil constitutionnel veille à limiter le pouvoir fiscal local. Toutefois, l'avis remarque que la jurisprudence constitutionnelle tend à identifier deux groupes de ressources parmi les impositions de toutes natures : *« les impôts* », *« certains prélèvements obligatoires »*[1456]. Autre point sensible pour Michel MERCIER, la place de ces impôts partagés avec l'État. En tant qu'impôt,

1447.Avis *supra* de Michel MERCIER p. 24.
1448.*Ibid.* p. 24 à 25.
1449.*Ibid.* p. 25 à 26.
1450.La notion de « recettes propres » est à l'article L. 1612-4 du CGCT.
1451.Aller dans *supra* avis de Michel Mercier à la p. 25 pour les citations de cette phrase. Se référer à la contribution de Robert HERTZOG sur cette tentative de définition des ressources propres : HERTZOG R., « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, 24 mars 2003, p. 548 à 558.
1452.*Ibid.* pour les citations de cette phrase à la p. 25.
1453.Sur l'esprit originel de la réforme. Voir la sous-section suivante sur le sujet.
1454.Sur la notion des impositions de toutes natures. Dans l'avis de Michel MERCIER de la p. 30 à 37.
1455.*Ibid.* p. 26 à 30. L'avis de Michel Mercier se réfère à LOGÉAT C., « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *in Les Petites affiches,* n° 253, 19 décembre 2002, p. 4 à 15 et à FERRAND J.-P., *Le pouvoir fiscal des autorités locales,* thèse, Université d'Aix-Marseille (III), 1992, 387 p.
1456.Jurisprudence constitutionnelle et impositions de toutes natures. Voir *supra* dans l'avis de Michel MERCIER p. 30 à 31.

elles sont de fait des impositions de toutes natures et peuvent entrer parmi les ressources propres des collectivités (alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution). L'absence de pouvoir fiscal pour des cas d'impôts partagés peut les assimiler en partie à des dotations et interroge quant à la pertinence de ces ressources fiscales rigides et fluctuantes[1457] vis-à-vis de l'autonomie financière. Michel MERCIER dans son analyse assimile conséquemment pouvoir fiscal local et autonomie fiscale à l'autonomie financière[1458]. Enfin, il s'interroge sur les dégrèvements législatifs doivent-ils entrer ou pas dans les ressources propres ? Les dégrèvements législatifs sont des allègements fiscaux décidés et compensés par l'État (le législateur) qui affectent le contribuable local et le pouvoir fiscal des collectivités[1459].

Lors de l'examen du projet de loi organique au Parlement deux positions très différentes se font jour pour définir les ressources propres. La synthèse de celles-ci se trouve dans les propos du sénateur Daniel HOEFFEL lors de la séance du 22 juillet 2004 du Sénat[1460]. L'Assemblée nationale se situe sur une « conception ouverte ou élargie »[1461] des ressources fiscales parmi les impositions de toutes natures des ressources propres : *« considérait comme ressources propres le produit des impositions de toutes natures, que les collectivités territoriales aient ou non la faculté d'en modifier l'assiette ou le taux (...) »*[1462]. Les impôts sans ou avec pouvoir fiscal pour les collectivités seraient considérés comme des ressources propres. Les impôts partagés avec l'État par les collectivités entreraient ainsi dans les ressources propres. Le Sénat adopte une « conception fermée ou restreinte »[1463] des ressources fiscales pour les impositions de toutes natures des ressources propres : *« retenir, parmi les impositions de toutes natures, que les recettes fiscales dont les collectivités territoriales peuvent fixer l'assiette, le taux ou le tarif (...) »*[1464]. Une définition *in fine* des ressources propres du Sénat qui est opposée à celle de l'Assemblée nationale. L'objectif des sénateurs est de préserver la fiscalité directe locale pour éviter sa suppression par l'État protégeant par conséquent le pouvoir fiscal local. Ceci passe par cette exclusion des impôts partagés des ressources propres. Finalement, cela sera la conception « élargie » portée par l'État[1465] et l'Assemblée nationale qui

1457.Voir cas de la TIPP dans le point 2 qui va suivre.
1458.Le pouvoir fiscal local intègre une autonomie fiscale qui est une facette de l'autonomie financière. Voir *supra* dans l'avis de Michel MERCIER sur les trois dimensions de l'autonomie financière de la p. 4 à 6.
1459.Sur les dégrèvements législatifs et les ressources propres. Voir *supra* dans l'avis de Michel MERCIER de la p. 37 à 42.
1460.Lien Internet pour consulter les propos de Daniel HOEFFEL et le compte rendu intégral des débats de la séance du 22 juillet 2004 au Sénat : https://www.senat.fr/seances/s200407/s20040722/s20040722_mono.html (consulté le 24 mars 2020).
1461.Expression personnelle pour nommer cette conception.
1462.Citation tirée des propos de Daniel HOEFFEL lors de la séance du 22 juillet 2004 au Sénat qui synthétise la position de l'Assemblée nationale.
1463.Expression personnelle pour nommer cette conception.
1464.Citation tirée des propos de Daniel HOEFFEL lors de la séance du 22 juillet 2004 au Sénat qui résume la pensée des sénateurs vis-à-vis de la définition des ressources propres.
1465.L'État porte comme l'Assemblée nationale une conception « élargie » des impositions de toutes natures dans la

l'emportera au moment de l'adoption définitive avec des modifications mineures[1466] (voir article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004).

Les ressources fiscales au sein des ressources propres des collectivités associent des impôts avec ou sans pouvoir fiscal des entités par la loi organique du 29 juillet 2004. Elle garantit l'immixtion des impôts partagés entre l'État et les collectivités dans les ressources propres ne faisant que suivre la voie tracée par les alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 qui ouvrent à cette intégration dans les ressources propres[1467]. Cependant, l'ambiguïté autour du pouvoir fiscal demeure par l'association de des différentes ressources fiscales dans les ressources propres et la possibilité de déléguer des compétences fiscales pour le législateur aux collectivités. L'effort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans les années qui suivirent va être de la lever[1468] au détriment d'une garantie de l'autonomie fiscale au niveau de l'article 72-2 et de la loi organique du 29 juillet 2004. L'intégration des impôts partagés et des dégrèvements législatifs dans les ressources propres menace le pouvoir fiscal local.

2. Les impôts partagés et les dégrèvements législatifs dans les ressources propres : Un choix qui désavantage le pouvoir fiscal local

Les impôts partagés entre l'État et les collectivités et les dégrèvements législatifs sont dans les ressources propres. Ce choix ne protège pas le pouvoir fiscal local et sanctionne un mouvement de déclin de celui-ci.

---

définition des ressources propres. L'alinéa premier de l'article 2 du projet de loi organique est ainsi rédigé à l'origine par le Gouvernement : *« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »* Consulter RAFFARIN J.-P. et SARKOZY N., *Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, (Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)*, n° 1155, douzième législature, Assemblée nationale, 22 octobre 2003, p. 9.

1466.Les caractéristiques des ressources fiscales des collectivités au sein ressources propres reprennent globalement les dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution. Sur les évolutions de manière complète sur la notion des ressources propres lors des débats au Parlement se référer au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 sur la fiscalité locale. Voir *supra* sur le rapport Conseil des prélèvements obligatoires à la p. 210 (*« Tableau n° 3 : La notion de ressources propres au fil des débats (article 3) »*).

Une conception « élargie » des impositions de toutes natures dans les ressources propres est adoptée en deuxième lecture. Malgré une précision détaillée du contenu des impositions de toutes natures qui assure un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle se retrouve dans le premier alinéa de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 : *« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. »*

1467.Voir les développements plus bas dans cette sous-section.

1468.Voir la section 2 du présent chapitre au § 1 qui est consacrée aux impôts locaux et aux décisions du Conseil constitutionnel par rapport à l'autonomie fiscale locale.

Les impôts partagés avec l'État au regard des alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution peuvent être classés dans les ressources propres des collectivités dès la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et avant la loi organique du 29 juillet 2004. L'interprétation de ces alinéas ne peut pas souffrir d'équivoque[1469]. L'alinéa 2 de l'article 72-2 est ainsi rédigé : *« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. »* La possibilité offerte par cet alinéa 2 pour les collectivités de *« recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures »* autorise le partage d'impôts d'État avec les entités locales. La précision ensuite dans le même alinéa que *« la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine »* démontre que le législateur a la possibilité d'accorder ou pas des pouvoirs fiscaux aux collectivités. Le pouvoir fiscal dans cette seconde phrase de cet alinéa 2 pour le Gouvernement *« n'est pas un élément constitutif de la notion de produit d'imposition de toutes natures, mais ce n'est qu'une modalité de sa perception pour les collectivités locales »*[1470]. Les impôts partagés s'insèrent du coup dans les recettes fiscales et partant dans les ressources propres de l'alinéa 3 de l'article 72-2 : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales (...) ».* Cette analyse se confirme dans la période qui sépare la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 puisque une ressource fiscale sans pouvoir fiscal est transférée aux conseils généraux (aujourd'hui conseils départementaux). Un transfert d'une fraction de TIPP, d'un impôt d'État, aux conseils généraux est décidé par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003)[1471]. Il est transféré une fraction des tarifs de la TIPP pour compenser à l'époque le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et la création du revenu minimum d'activité (RMA). Le partage de cette fraction d'impôt d'État est entre les mains du législateur. La loi de finances initiale annuelle fixe le taux et l'assiette ajustant l'évolution du produit de la fraction aux dépenses transférées[1472]. Le transfert des fractions d'impôts d'État sans pouvoir fiscal peut s'assimiler partiellement à des dotations[1473], à cela s'ajoutent d'autres défauts comme l'absence prévisibilité liée

1469.Interprétation constitutionnelle des alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution en faveur des impôts partagés. Voir *supra,* l'avis de Michel MERCIER de la p. 31 à 32 ; ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale,* n°289, Sénat, 13 mai 2003, p. 5 ; voir *supra,* rapport sur la fiscalité locale de 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires à la p. 208.

1470.Position du Gouvernement sur le pouvoir fiscal local en lien avec les impositions de toutes natures dans la définition des ressources propres auprès du rapporteur (Michel MERCIER) de l'avis *supra*. Aller à la p. 32.

1471.Article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1331) pour le transfert de la fraction de TIPP aux départements.

1472.Sur le rôle du législateur par rapport aux impôts partagés et à la TIPP. CONAN M., L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, n°14, avril 2012, p. 759 à 763.

1473.Ressemblance partielle avec une dotation. Consulter *supra* l'avis de Michel MERCIER de la p. 32 à 33. La non fixation de l'assiette et du taux pour les collectivités dans un impôt partagé ou de manière faible font qu'il ressemble plus à une dotation qu'à impôt direct local. Cette assimilation est partielle puisque l'assiette de certains impôts peut être instable (ex : la TIPP).

aux évolutions de l'assiette. Cette ressource fiscale et plus largement certains impôts partagés peuvent avoir une évolution négative du produit[1474]. Pour Laurence TARTOUR l'impôt partagé ne peut être comparé à une dotation. Le produit de l'impôt partagé change pour elle en fonction des évolutions de l'assiette et non des critères fixés par le législateur : *« De surcroît, dans la mesure où la variation du produit de la taxe dépend des évolutions de l'assiette et non pas de critères fixés annuellement par le législateur, ce partage de l'impôt diffère du versement d'une dotation »*[1475]. Le développement de l'impôt partagé a deux conséquences, l'une sur le budget de l'État en le privant de recettes fiscales et l'autre en réduisant le pouvoir fiscal local (ou autonomie fiscale)[1476]. Si la part des impôts partagés augmente, les collectivités territoriales disposeront d'une marge de manœuvre de plus en plus réduite pour adapter le niveau de leurs ressources à celui de leurs dépenses. Le choix d'intégrer les impôts partagés dans les ressources propres répond à des objectifs techniques et pratiques[1477]. Il était primordial, par exemple, pour Matthieu CONAN de faire cela pour pouvoir respecter les ratios d'autonomie financière fixant les parts déterminantes car, il fallait compenser dans le même temps des transferts de compétences[1478]. La suppression de la taxe professionnelle en 2010 et surtout celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023 sont compensées en partie par des impôts partagés, elles confirment cette diminution de la part des impôts avec pouvoir fiscal pour les collectivités pour des impôts partagés avec l'État[1479].

Les dégrèvements législatifs ou d'État sont des mesures qui peuvent viser à alléger le poids de la fiscalité locale sur les contribuables locaux[1480]. Elles sont des *« subventions implicites »*[1481] de l'État

1474.Ceci dépend de la nature de l'assiette de l'impôt partagé, pour exemple, avec la TIPP dont le produit peut baisser par la diminution de la consommation des carburants (ex : en raison des progrès technologiques). Aller dans l'avis de Michel MERCIER de la p. 32 à 33. Se reporter à la partie II de cette thèse sur l'instabilité du produit des impôts cycliques (ex : pour la taxe sur la valeur ajoutée).

1475.Sur le partage de la TIPP (TICPE) et l'instabilité de son assiette. TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 186.

1476.Le principe d'un impôt partagé de l'État avec les collectivités est le transfert du produit d'un impôt national généralement sans pouvoir fiscal (voir le chapitre 1 du titre 1 de la partie I et le chapitre 1 du titre 1 de la partie II sur une présentation plus complète de la fiscalité transférée).

1477.Un principe de « réalité » prévaut dans le choix d'intégrer les impôts partagés dans les ressources propres. Se reporter point 3 de ce A pour plus de développements.

1478.Respect des ratios d'autonomie financière et compensation des transferts de compétences. Consulter l'article *supra* de Matthieu CONAN à l'AJDA (p. 759 à 763).

1479.Se référer à la fiscalité transférée par l'État aux collectivités. La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 au moment de la suppression de la taxe professionnelle a procédé à une réforme de la fiscalité locale. Elle prévoit, par exemple, le transfert du reliquat du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) aux départements dans son article 77 (impôt partagé avec les départements depuis la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 par son article 52). La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 en lien avec la suppression de la TH sur les résidences principales met en place des dispositions pour la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale à partir de 2021. Son article 16 programme le transfert de fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les départements et les établissements publics intercommunaux (EPCI) à fiscalité propre.

1480.Sur la définition des dégrèvements législatifs. Voir *supra* dans l'avis de Michel MERCIER de la p. 37 à 38.

1481.Utilisation de cette expression des « subventions implicites » par Yves FRÉVILLE pour qualifier les dégrèvements législatifs. Voir FRÉVILLE Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux,* n°71, Sénat, 19 novembre

en faveur des collectivités où résident les contribuables visées par les dégrèvements. L'État va se substituer au contribuable local dans l'acquittement de sa cotisation fiscale de façon partielle ou complète vis-à-vis de la collectivité territoriale. L'intérêt du dégrèvement est qu'il assure une compensation complète de la somme dégrevée pour les collectivités. Le montant des dégrèvements législatifs pour 2020 atteint 23 milliards d'euros[1482]. Ce montant considérable est dû à la politique fiscale du quinquennat d'Emmanuel MACRON. Il a été décidé par le Gouvernement d'un allègement fiscal progressif de 2018 à 2023 de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales, celle-ci doit disparaître à cette dernière date[1483]. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 indique que les dégrèvements législatifs sont comptabilisés dans les ressources propres des collectivités[1484]. La neutralité de ces mesures fiscales explique le choix du juge constitutionnel. Il était difficile d'exclure les dégrèvements d'État des ressources propres, la collectivité reçoit dans un dégrèvement le même produit d'imposition que prévu, l'État ne fait que remplacer le contribuable local[1485]. Autre élément, elle priverait la puissance étatique d'un instrument qui allège la charge fiscale du contribuable[1486]. Or, dans les faits les montants des dégrèvements peuvent être limités par le législateur (par le taux d'imposition ou le choix du plafonnement de la cotisation)[1487]. Un usage excessif des dégrèvements fiscaux par ailleurs à un effet négatif sur la fiscalité locale et le pouvoir fiscal des collectivités. Elle accroît le recours au contribuable national en déliant le lien entre les élus locaux et les contribuables locaux, elle peut aussi déresponsabiliser les élus locaux dans la fixation des taux des impôts locaux[1488]. Surtout le recours aux dégrèvements législatifs menace la fiscalité locale « classique » sur le moyen et le long terme. La multiplication des dégrèvements et des exonérations avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour Michel BOUVIER aboutit à la disparition de pans entiers de la fiscalité locale en transformant des compensations en dotations[1489]. Le même processus est apparent après la

2003, p. 2 à 4.

1482.Montant des dégrèvements législatifs dans le jaune budgétaire du projet de loi de finances pour 2020. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, p. 30.

1483.La disparition de la TH est étudiée principalement dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie I et la réforme fiscale pour compenser de façon pérenne sa disparition dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II. L'article 16 de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) prévoit à 2023 la disparition de la TH sur les résidences principales pour tous les contribuables.

1484.Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005. Consulter le cons. 25 de la décision sur la comptabilisation des dégrèvements législatifs dans les ressources propres : *« Considérant qu'en prévoyant, au I du nouvel article 1647 C sexies du code général des impôts, que le crédit de taxe professionnelle est « pris en charge » par l'Etat, le législateur a assuré la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales, comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution manque en fait ».*

1485.Dans *supra* avis de Michel MERCIER pour les dégrèvements législatifs à la p .39.

1486.*Ibid.* p. 42.

1487.*Ibid.*

1488.*Ibid.* p. 39.

1489.Sur la disparition de la fiscalité locale par des allégements fiscaux avant 2003 et 2004. Voir article de plus haut de

révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique de 2004. L'usage excessif des dégrèvements législatifs pour René DOSIERE est de nature à empêcher une réforme de la fiscalité locale, l'État intervenant au sein de cette fiscalité par une politique de subventionnement qui est indépendante du pouvoir de décision des collectivités territoriales[1490]. Les imbrications entre le national et le local empêcheraient la préservation de la fiscalité locale. Les dégrèvements législatifs compensés pour respecter le niveau de part déterminante, de l'autonomie financière, devraient non plus être transformés à terme en dotations mais en impôts partagés avec l'État ou en impositions locales[1491]. Le choix dominant de l'État a été celui par la suite des impôts partagés et en créant des impôts locaux qui offrent aux collectivités un pouvoir fiscal minime ou nul[1492]. La comptabilisation des impôts partagés et dégrèvements législatifs défavorisent le pouvoir fiscal local et donnent la primauté à une conception « élargie » des ressources propres[1493].

3. Conception « élargie » contre conception « restreinte » des ressources propres

La définition des ressources propres a été le lieu d'un affrontement entre les tenants d'une conception « élargie », dont l'État et l'Assemblée nationale en furent les promoteurs, et ceux d'une conception « restreinte » par l'action du Sénat représentant des collectivités territoriales. Les deux visions des ressources propres ont été précisées plus haut[1494]. Mais, pour les résumer, la conception « élargie » place l'ensemble des ressources fiscales des collectivités dans les ressources propres. Alors que la conception « restreinte » fait seulement retenir dans les ressources propres les impôts où les collectivités détiennent un pouvoir fiscal. C'est la conception « élargie » qui l'a emportée lors des débats parlementaires et qui a été retenue lors de l'étude et l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 dans son article 3.

Or, la conception « élargie » implique la présence dans les ressources propres d'impositions sans

Michel BOUVIER sur « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » (p. 57 à 62).

1490.Sur les propos de René DOSIERE quant aux dégrèvements législatifs et à la réforme de la fiscalité locale. Consulter l'avis *supra* de Michel MERCIER de la p. 39 à 41.

1491.*Ibid.* p. 41. Hypothèse sur les transformations des dégrèvements législatifs avec la réforme constitutionnelle de 2003 et la future (époque) loi organique de 2004. Cette analyse peut s'étendre à un autre type de compensation sur les allègements fiscaux : les compensations d'exonérations. L'auteur de l'avis privilégie un développement des impôts partagés avec l'État (p. 42).

1492.Des exemples. Transfert de nouvelles fractions de TVA pour compenser la disparition de la TH sur les résidences principales (article 16 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020). Création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour remplacer la taxe professionnelle, qui était affectée par des allègements fiscaux compensés par le contribuable national, sans pouvoir de moduler les taux (article 2 de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010).

1493.La définition des ressources propres continue à se développer depuis la loi organique du 29 juillet 2004 par l'action du Conseil constitutionnel (voir section 2 de ce chapitre). Ex : Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 – Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var, relative au fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements – les ressources fiscales de la péréquation horizontale intègrent les ressources propres des collectivités territoriales (voir cons. 6 de la décision).

1494.Voir le point 1 de cette sous-section.

pouvoir fiscal dont le symbole sont les impôts partagés avec l'État. Le Conseil constitutionnel dans un commentaire[1495] relatif à sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004[1496] appuie et justifie cette vision « élargie » des ressources propres par l'interprétation de l'article 72-2 et sous le prisme d'un principe de « réalité »[1497]. L'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution ne prohibe pas dans les ressources fiscales des collectivités les impôts dont ces dernières ne détiennent pas de pouvoir fiscal local. Elles appartiennent donc aux ressources propres des collectivités (voir troisième alinéa de l'article 72-2). Ces fondements textuels de l'article 72-2 servent de base à la définition « élargie » des ressources propres touchant aux ressources fiscales. Le principe de « réalité » qui apparaît par déduction de l'analyse du Conseil constitutionnel vient que seule une vision « élargie » des ressources propres ne contrevient pas au principe d'autonomie financière. Le respect de la part déterminante qui est fixée pour chaque catégorie de collectivités territoriales par un ratio passe par une définition extensive des ressources propres[1498]. Ce que rappel Matthieu CONAN dans une contribution sur l'autonomie financière des collectivités territoriales et qui explique selon lui le développement des impôts partagés avec l'État[1499]. Une définition extensive des ressources propres permet de ne pas entrer en contradiction avec plusieurs principes constitutionnels : principe de subsidiarité, principe de compensation. Le principe de subsidiarité *« conduit à transférer aux collectivités territoriales des compétences exercées jusque là par l'État mais dont la mise en œuvre serait mieux assurée à l'échelon local »*[1500] (voir le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution). Le principe de compensation *« oblige alors l'État à accompagner ces transferts de compétences aux collectivités territoriales par le versement à ces dernières de ressources équivalentes »*[1501] (voir le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution). Une conception « restreinte » aurait perturbé les relations entre l'État et les collectivités sur le plan du partage des compétences entre les deux échelons et la compensation financière des transferts de compétences. Le risque était d'avoir un cloisonnement important entre le national et le local à partir d'une définition « fermée » qui serait impossible à mettre en pratique. Le Conseil constitutionnel évoque la difficulté politique et technique à créer des impôts locaux « classiques » avec pouvoir fiscal pour les collectivités car, les compensations prennent *« inévitablement la forme de dotations ou d'impôts d'État affectés »*[1502]. Il constate ainsi d'un déclin de la fiscalité locale « classique » avec un pouvoir

1495.Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, 8 p. (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1496.Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
1497.Expression personnelle.
1498.Se référer au commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (p. 3 à 5).
1499.Voir *supra* son article sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux » (p. 759 à 763).
1500.Principe de subsidiarité. Consulter le commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (p. 3).
1501.Principe de compensation. *Id* (p. 3).
1502.Sur la difficulté politique et technique à créer des nouveaux impôts locaux. *Id* (p. 4).

fiscal local. Il aurait été impossible d'avoir une part déterminante dans ces conditions en optant pour une conception « restreinte » des ressources propres (le ratio d'autonomie financière serait inférieur dès le départ pour beaucoup de collectivités à 50 %). Le ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales dans cette définition fermée des ressources propres se serait dégradé continuellement[1503].

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 comme le relève Vincent DUSSART tente une adéquation entre un *« critère quantitatif »* ou de *« volume »* et celui *« qualitatif »* des ressources propres[1504]. Le rapport entre les ressources propres et le volume de l'ensemble des ressources doit parvenir à la part déterminante pour assurer une autonomie en matière de ressources au sein de l'autonomie financière. Cependant, la définition actuelle des ressources propres constitue un faux-semblant pour Xavier CABANNES car, elle peut ouvrir à la disparition du pouvoir fiscal local[1505]. Les impôts sans pouvoir fiscal étant comptabilisés dans les ressources propres. Les questions techniques rendent difficiles comme l'expose le Conseil constitutionnel de nouveaux impôts locaux « classiques »[1506]. Il faut en revenir aussi à l'analyse de Michel BOUVIER et d'Éric OLIVA sur une raison culturelle et juridique[1507]. L'État unitaire conserve le contrôle du pouvoir fiscal et ne veut pas reconnaître une autonomie fiscale locale pour éviter l'émergence d'un pouvoir autonome concurrent pouvant menacer l'unité étatique. Les dispositions constitutionnelles et organiques dans leur rédaction, leur lecture, et l'environnement dans lesquelles elles évoluent ne plaident pas pour une autonomie fiscale locale[1508]. L'action des textes constitutionnels et organiques cherchent à préserver le pouvoir fiscal d'où cette illusion d'une autonomie fiscale locale. La fixation de la part déterminante à partir des ressources propres se

1503.Sur les risques d'une définition fermée des ressources propres. *Id* (p. 4).

1504.« Critère quantitatif » et « critère qualitatif » aller dans l'article suivant de Vincent DUSSART : DUSSART V., La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*,n°11-12, novembre-décembre 2014, p. 103 à 107.

1505.Se référer à l'article *supra* de Xavier CABANNES sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales : discours ou réalité, pour quelle démocratie locale ? » (p. 486 à 487). La définition des ressources propres et les ratios de d'autonomie financière) par la loi organique du 29 juillet 2004 constituent deux pièges pour cette autonomie et ils ne protègent pas le pouvoir fiscal local.

1506.Voir commentaire de plus haut de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (p. 4) sur la difficulté à créer des impôts locaux. Il est donc compliqué d'avoir de nouveaux impôts locaux avec un pouvoir fiscal pour les collectivités.

1507.Voir article de plus haut de Michel Bouvier sur « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » (p. 55 à 67). Consulter aussi cet article d'Éric OLIVA: OLIVA É., Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 49 à 69. Analyse personnelle de l'argumentation des deux auteurs : L'autonomie fiscale est un attribut de la puissance étatique, de l'État unitaire, il est entre les mains du législateur et ne se partage pas pour éviter la naissance d'un pouvoir autonome concurrent à l'État (plus de détails dans la partie I au titre 1 de cette thèse).

1508.Il faut plutôt dissocier autonomie fiscale et pouvoir fiscal local, ce dernier est non protégé lui aussi par les dispositions constitutionnelles et organiques malgré une tentative de préservation dans la rédaction des textes (voir des détails supplémentaires après cette sous-section dans la suivante).

caractérise par son « artificialité ».

B – La fixation d'une part déterminante

La part déterminante est la part des ressources propres qui se matérialise par le ratio d'autonomie financière de 2003 de chaque catégorie de collectivités territoriales. Annuellement la part des ressources propres de chaque échelon doit être égale ou supérieure à son ratio de 2003 selon la loi organique du 29 juillet 2004[1509] (1). Cependant, le fonctionnement des ratios d'autonomie financière montre une « artificialité » de l'autonomie en matière de ressources. Elle est conditionnée par la définition des ressources propres[1510] et par l'impossibilité de garantir une autonomie financière par l'article 5 de la loi organique (2).

1. Le calcul des ratios d'autonomie financière

La loi organique du 29 juillet 2004 fixe des *« ratios de ressources propres »*[1511], autrement dit des ratios d'autonomie financière, qui correspondent à la part déterminante pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Le troisième alinéa de l'article 72-2 impose un cadre général pour la fixation de la part déterminante comme pour la de la définition des ressources propres[1512]. La part déterminante selon cet alinéa est le rapport entre les ressources propres et l'ensemble des ressources financières d'une catégorie de collectivités : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique de 2004 intervient après avoir défini le contenu des ressources propres sur la fixation de la part déterminante pour les différents échelons de collectivités territoriales.

L'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004 (LO 1114-3 du CGCT) prévoit le calcul d'un ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales dans son premier alinéa : *« Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises*

1509.Troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004.
1510.Voir le A de cette sous-section sur la définition des ressources propres.
1511.Citation dans article *supra* de Xavier CABANNES sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales : discours ou réalité, pour quelle démocratie locale ? » (p. 487).
1512.Les recettes fiscales sont parmi les ressources propres des collectivités, ces ressources propres doivent une part déterminante dans l'ensemble des ressources des entités locales (collectivités). La loi organique doit fixer les conditions pour mettre en œuvre cette règle. Rappel du troisième alinéa de l'article 72-2 : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »*

en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie. » Elle confirme le rapport entre les ressources propres et l'ensemble des ressources financières des collectivités. La part des ressources propres qui est déterminée annuellement *« ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »* (alinéa 3 de l'article 4) pour chaque catégorie de collectivités territoriales. La part déterminante est le niveau des ressources propres de 2003 qui s'identifient aux ratios d'autonomie financière. Si une catégorie de collectivités territoriales a une part annuelle de ses ressources propres inférieure au seuil de 2003 qui lui est appliqué, alors elle n'est plus en situation d'autonomie financière. La part déterminante doit garantir l'autonomie financière[1513].

Le calcul des parts annuelles de ressources propres et celui des parts déterminantes de 2003 se font, comme il vient d'être rapporté, par la relation entre les ressources propres et l'ensemble des ressources financières de chaque catégorie de collectivités territoriales. Il est nécessaire de rappeler la composition des ressources propres et d'indiquer les contours de l'ensemble des ressources dans ce rapport (ratio). Le numérateur comprend les ressources propres : les produits de gestion courante, les produits exceptionnels, les participations d'urbanisme, le produit des impositions de toutes natures[1514]. Les ressources propres sont définies et énoncées à l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004, pour souvenir, l'élément intéressant est que la totalité des ressources fiscales des collectivités sont comptabilisées à l'intérieur des ressources propres[1515]. Le dénominateur se forme de l'ensemble des ressources par une définition négative à l'alinéa 1 de l'article 4 de la loi organique en excluant de celles-ci : les recettes d'emprunt, les ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation, les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie[1516]. Ce rapport entre dénominateur et numérateur permet d'obtenir les ratios d'autonomie financière qui sont les parts annuelles de ressources propres et les parts déterminantes de 2003. La détermination des ratios d'autonomie financière est faite *« pour chaque catégorie de collectivités »*[1517], la loi organique du 29 juillet 2004 se charge d'énoncer et de préciser les catégories de collectivités territoriales qui sont concernées. L'article 2 (LO 1114-1 du CGCT) désigne trois catégories de collectivités territoriales

1513.La part des ressources propres annuelle d'une catégorie de collectivités territoriales doit correspondre à la valeur de son ratio d'autonomie financière de 2003 ou être supérieure à celle-ci. Ce ratio de 2003 représente la part déterminante minimale des ressources propres à respecter pour être en situation d'autonomie financière pour une catégorie de collectivités. « Théoriquement » l'article 5 de la loi organique de 2004 (voir plus loin dans les points 1 et 2) créée des dispositions pour garantir le maintien d'une part déterminante.

1514.Sur le numérateur pour le calcul du ratio d'autonomie financière. Consulter le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 sur la fiscalité locale de la p. 199 à 201.

1515.Voir le A de cette sous-section sur la définition des ressources propres.

1516.Sur le dénominateur pour le calcul du ratio d'autonomie financière. Regarder le rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires de la p. 201 à 202.

1517.Sur une détermination par catégorie de collectivités. Se référer à l'alinéa 3 de l'article 72-2 pour la citation.

en se référant au troisième alinéa de l'article 72-2[1518]. Ces catégories de collectivités sont de manière abrégée : les communes, les départements, les régions[1519]. A chaque catégorie de collectivités se réfère un ratio d'autonomie financière qui est pour mémoire la part déterminante de 2003 que doit respecter la part des ressources propres constatée annuellement. Il est important de noter que les ressources des intercommunalités sont prises en compte dans la catégorie des communes (bloc communal)[1520]. Le ratio d'autonomie financière minimale de référence à respecter imposé par la loi organique de 2004 est la part déterminante de 2003, les ratios de ressources propres sont de : 60,8% pour le bloc communal, 58,6% pour les départements, 41,7% pour les régions[1521].

Le Sénat a proposé parmi ses amendements[1522] lors de l'examen du projet de loi organique dans la continuité de sa vision « restreinte » des ressources propres[1523] d'instituer une part déterminante à 33 % pour l'ensemble des collectivités[1524]. Les sénateurs préconisaient ce taux bas pour protéger l'autonomie fiscale locale, assurer le développement de la péréquation et rendre possible des réformes ultérieures de la fiscalité locale : « *Ce seuil résulte de la volonté de votre commission des finances ainsi que de votre commission des lois de concilier le souci de garantir aux collectivités territoriales une autonomie fiscale suffisante pour assurer leur autonomie financière, et celui de permettre un développement de la péréquation et la mise en œuvre de réformes ultérieures de la fiscalité locale* »[1525]. La part déterminante des ressources propres doit être minime et circonscrite aux impôts sur lesquels les collectivités ont un pouvoir fiscal pour assurer la survie de la fiscalité locale « classique ». La manœuvre des sénateurs était de sanctuariser une part d'impôt avec pouvoir fiscal local de façon définitive. En suivant leur raisonnement, cela n'aurait pas interdit des réformes de la fiscalité locale qui pouvaient aller jusqu'à la création et la suppression d'impôts dans cette part des ressources propres du moment que le pouvoir fiscal local était préservé. Ce taux bas était un moyen tout en sanctuarisant une part des ressources propres de laisser d'autres ressources

1518.Consulter l'article 2 pour les différentes catégories de collectivités mais aussi les articles 3 et 4 de la loi organique sur la place des ressources des EPCI.

1519.Voir l'article 2 pour la présentation détaillée des différentes entités locales présentes par catégorie de collectivités territoriales. Rappel : articles 3 et 4 sur la place des ressources des EPCI.

1520.Pour les ressources propres des EPCI dans la catégorie des communes. Se référer à l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi organique de 2004.

1521.Sur les seuils minimaux de 2003. Aller dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2018,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, p. 215. *Ibid.* (p.215 à 216) sur les ratios d'autonomie financière en 2017 : 71,4% bloc communal, 73,9% départements, 64,7% régions. En fin de thèse voir dans les annexes l'évolution du ratio d'autonomie financière entre 2010 et 2017 par catégorie de collectivités territoriales.

1522.Voir *supra* pour les amendements adoptés par le Sénat dans l'avis de Michel MERCIER de 2004, relatif à l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, de la p. 71 à 73.

1523.Dans les amendements les sénateurs ont porté une vision restreinte des ressources propres en voulant circonscrire celles-ci aux impositions de toutes natures où les collectivités territoriales détiennent un pouvoir fiscal (sur l'assiette, le taux ou le tarif). Consulter l'avis de Michel MERCIER p. 42 puis de la p. 71 à 73. Sur la conception « restreinte » des ressources propres aller aussi au point 2 du A de la sous-section présente.

1524.Sur la proposition du Sénat d'une part déterminante de ressources à 33 % pour l'ensemble des collectivités. *Id.* avis de Michel MERCIER de la p. 57 à 58 ensuite de la p. 71 à 73.

1525.*Ibid.* p. 58.

financières persister et se développer ; il faut penser ici aux impôts partagés avec l'État et aux dotations pour en partie respecter l'objectif de péréquation et celui de compensation des transferts de compétences[1526].

L'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 oblige le Gouvernement à transmettre au Parlement *« pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution. »*[1527] A partir de ce rapport en théorie, si le législateur constate que la part des ressources propres est inférieure pour une catégorie de collectivités territoriales au seuil de référence de 2003[1528], une loi de finances doit apporter des modifications. Elle doit ramener cette part au niveau au moins de celui de cette année de référence (voir le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi organique). Cet article met en place un système de contrôle devant garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales[1529]. Les précisions qui viennent d'être vues sur la part déterminante, sur le calcul des ratios et précédemment sur définition des ressources propres doivent garantir une autonomie financière aux collectivités. Pourtant, les dispositions de la loi organique du 29 juillet installe un fonctionnement artificiel de l'autonomie en matière de ressources ne garantissant pas une autonomie financière réelle.

2. Un fonctionnement « artificiel » de l'autonomie en matière de ressources

La combinaison des ressources propres avec l'ensemble des ressources de chaque échelon de collectivités recherche plus une autonomie de ressources qu'une autonomie financière. Cette combinaison précitée qui sont les ratios d'autonomie financière de 2003 (part déterminante) et la définition des ressources propres aboutissent à un fonctionnement artificiel de l'autonomie en matière de ressources.

La part déterminante et les ratios d'autonomie financière sont censés assurer une autonomie de

1526. Dans l'avis de Michel MERCIER. Il faut sanctuariser une part de ressources propres « réel » pour éviter une réforme qui serait une *« coquille vide »* (p. 34). *Ibid.* sur le respect de l'objectif de péréquation (p. 58 puis de la p. 68 à 69) et sur les compensations des transferts de compétences (p. 33 à 34) ; il est admis dans l'avis que les dotations et les impôts partagés sont essentielles à la compensation des transferts de compétences.

1527.L'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 est codifié à l'article LO 1114-4 du CGCT.

1528.Deuxième alinéa de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 : *« Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait. »*

1529.Aller dans le rapport *supra* du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 sur la fiscalité locale de 2010 à la p. 204. Consulter aussi au sujet de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 : CATTEAU D., La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 16 à 17.

ressources pour chaque catégorie collectivités territoriales. L'association d'un critère de volume (ensemble des ressources) à un critère qualitatif (ressources propres) par la loi organique du 29 juillet 2004 doit permettre d'y parvenir. Ces deux critères sont les conditions à l'autonomie de ressources[1530]. La loi organique pour Vincent DUSSART traite de l'autonomie de ressources et non pas de l'autonomie financière qui n'est pas définie[1531]. Xavier CABANNES constate que la définition des ressources propres puis la fixation des *« ratios de ressources propres »*[1532] à l'année 2003 pour seuil de référence ont été défavorables à l'autonomie financière locale. La définition et les ratios sont qualifiés de pièges[1533]. Il a été déjà dit que les impôts partagés et les autres ressources fiscales des collectivités sans pouvoir fiscal se retrouvent dans les ressources propres menaçant les prérogatives fiscales des collectivités (voir A de cette sous-section). Rien ne s'oppose sur le plan constitutionnel et organique à l'émergence d'une fiscalité locale sans pouvoir fiscal local pour Xavier CABANNES[1534]. La fixation des ratios d'autonomie financière n'est pas exempte de critiques pour le même auteur. Le choix d'un taux unique par catégorie de collectivités ne reflète pas la diversité des situations entre les entités locales d'un même échelon[1535]. Il est légitime de se questionner, par exemple, sur l'intérêt de regrouper les ressources des établissements publics de coopération intercommunaux (EPCI) dans la catégorie des communes ? Les compétences, les territoires, le poids financier et les compétences ne sont pas les mêmes entre une communauté de communes et une métropole[1536]. La métropole à statut particulier de Lyon qui possède les compétences et les ressources financières des départements en plus de celles dévolues aux métropoles de droit commun pose là aussi la question de son maintien dans la catégorie des

1530.Sur les deux critères pour l'autonomie de ressources.Voir article *supra* de Vincent DUSSART sur « La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée » (p. 103 à 107).
1531.*Ibid*. La loi organique comme une loi sur l'autonomie en matière de ressources.
1532.Citation de l'article de plus haut de Xavier CABANNES sur « L'autonomie financière des collectivités territoriales : discours ou réalité, pour quelle démocratie locale ? » (p. 487).
1533.*Ibid*. pour les deux pièges.
1534.*Ibid.* sur la disparition du pouvoir local dans les ressources propres des collectivités.
1535.*Ibid.* sur la critique du choix d'un ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivités territoriales.
1536.Exemple sur les écarts quant au poids financier. La métropole de Montpellier Méditerranée dans son budget de 2018 a des produits de fonctionnement de 588,1 millions d'euros et des ressources d'investissement de 298,8 millions d'euros. A titre de comparaison la communauté de communes de Rhôny-Vistre-Vidourle sur cet exercice de 2018 inscrit des produits de fonctionnement de 16,9 millions d'euros et des ressources d'investissement de 6,2 millions d'euros.Site Internet d'impots.gouv.fr (consulté le 13 avril 2020) : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/communegfp/flux.ex?_flowId=accueilcclloc-flow&=&refererExecution=e3s6&pagerecherche=communesgroupement

communes[1537]. Le choix du seuil de 2003 est une autre question que pose Xavier CABANNES[1538], n'aurait-il pas mieux valu accomplir une réforme en profondeur de la fiscalité locale au même moment ou avant la révision constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 ? Cela aurait permis de fixer dans un sens plus compréhensible des seuils de référence pour le fonctionnement des ratios d'autonomie financière (ou d'autonomie en matière de ressources)[1539]. La réponse qui est avancée pour le seuil de 2003 est celui de l'année d'achèvement de la réforme de la taxe professionnelle de 1999[1540]. Ensuite, il est observé que les ratios d'autonomie financière depuis la loi organique de 2004 augmentent. Cela voudrait dire de prime abord que la part des ressources propres s'accroîtrait régulièrement. Vincent DUSSART et Xavier CABANNES montrent que ceci est « artificiel »[1541]. Une baisse des concours financiers et des subventions accroît mécaniquement le ratio d'autonomie financière donc des ressources propres sans qu'elles aient de nouvelles ressources. Ce fait illustre que le législateur peut agir négativement sur le volume des ressources après la loi organique de 2004 sans aucun réel obstacle. Damien CATTEAU indique que *« malgré les nouveaux transferts de compétences »*[1542], sur la période de 2013 à 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué[1543]. En rappelant lui aussi que la part des ressources propres peut avoir la totalité des impôts sans pouvoir fiscal[1544]. Le législateur de plus à la marge de manœuvre

1537.La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier qui est créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) par l'article 26. Elle perçoit ainsi sur son territoire la part des droits de mutation onéreux (DMTO) et de TFPB des départements et possède les compétences des départements (ex : les compétences sociales et celles sur les collèges).

Il est prévu à partir de 2020 une élection des conseillers métropolitains, au suffrage universel direct, dissociée de l'élection des conseillers municipaux pour élire les membres du conseil métropolitain. Voir l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon qui est ratifiée par la loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015.

Plus de détails sur la métropole de Lyon dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II.

1538.Questionnement sur le ratio de référence de 2003 dans article *supra* de Xavier CABANNES.

1539.La définition des ressources propres et la fixation d'un ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales vont conditionner l'avenir de la fiscalité locale donc de sa réforme ou de sa non réforme. C'est ce qu'il faut entendre de façon implicite au travers des interventions de René DOSIERE sur les dégrèvements législatifs (avis de Michel MERCIER p. 39 à 41) et parmi les amendements des sénateurs lors de l'étude de la loi organique d'avoir une part déterminante fixée au taux de 33 % pour l'ensemble des collectivités (avis de Michel Mercier p. 57 à 58).

1540.Raison du choix du seuil de référence de 2003 pour les rations d'autonomie financière. GEOFFROY G., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, modifié par le Sénat (n° 1638), pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1674, douzième législature, Assemblée nationale, 16 juin 2004, p. 6.

1541.Voir les articles de ci-haut de chacun des auteurs sur les raisons de l'évolution de la part annuelle des ressources propres au travers des ratios d'autonomie financière.

1542.Voir article *supra* de Damien CATTEAU sur « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? » (p. 17).

1543.Sur la baisse de la DGF et plus largement des concours financiers de l'État se référer à l'article de Damien CATTEAU (p. 16 à 18). La DGF entre 2013-2014 et 2018 ainsi a diminué de 40 milliards d'euros à 26,9 milliards d'euros pour cette donnée regarder : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018*, 24 juin 2019, p. 22.

1544.Consulter l'article de Damien CATTEAU (p. 14 à 16). Double effet sur les ratios d'autonomie financière par l'augmentation dans les ressources propres des ressources fiscales sans pouvoir fiscal et par la diminution des dotations de l'État. La conséquence est que les ratios d'autonomie financière s'améliorent alors que le pouvoir fiscal local décline.

pour substituer des dotations par des impôts dépourvus de prérogatives fiscales (ex : les impôts partagés)[1545]. La part de ressources propres comptabilise aussi les dégrèvements législatifs et les dispositifs de péréquation horizontale limitant ainsi les recettes fiscales « réelle » et renforçant l'artificialisation du ratio d'autonomie financière[1546].

Le compromis plutôt politique que juridique de la loi organique du 29 juillet 2004 où chacun a fait des concessions[1547] a rendu caduque à long terme l'autonomie en matière de ressources affectant l'autonomie financière locale. Les éléments constitutifs des ressources propres (avec l'ensemble des recettes fiscales) et la part annuelle de ressources propres qui doit respecter les seuils de 2003 ont contribué à vicier le fonctionnement des ratios d'autonomie financière. Pour Damien CATTEAU, l'article 5 de la loi organique qui devait garantir l'autonomie financière par le respect des ratios minimaux de 2003 est *« impraticable »*[1548]. Il avance plusieurs arguments pour valider cette thèse. Le premier est que le Conseil constitutionnel ne se risquera jamais à invalider une loi de finances initiale ne prenant pas des mesures correctrices pour respecter un ratio d'autonomie financière (de ressources propres) minimal : *« En effet, en l'absence de telles mesures, peut-on imaginer le Conseil constitutionnel, face à une incompétence négative du Parlement, déclarer inconstitutionnelle la loi de finances initiale sur un tel fondement ? »*[1549] Second argument, si des mesures correctrices sont prises l'effet ne sera connu sur le ratio d'autonomie financière que près de deux ans plus tard lors de la remise du rapport par le Gouvernement au Parlement : *« Par ailleurs, à supposer que des mesures soient prises, serait-il alors en mesure d'apprécier l'efficacité de mesures de correction dont on ne connaîtra les effets sur les ratios que deux ans plus tard ? »*[1550]

Il est certain que la définition des ressources propres puis la fixation des ratios d'autonomie financière par la loi organique du 29 juillet 2004 ne protègent pas les prérogatives fiscales des collectivités et affecte l'autonomie de ressources. Mais les dispositions de la loi organique sont déjà guidées à l'origine par la rédaction du deuxième et du troisième alinéas de l'article 72-2 de la Constitution. Le deuxième alinéa limite le pouvoir fiscal local et sous-entend avec le troisième alinéa que l'ensemble des recettes fiscales des collectivités sont une partie par définition de leurs ressources propres formant la base de la part déterminante (donc des ratios des ressources propres).

1545.A titre d'exemple avec la substitution de la DGF des régions par une fraction de TVA (article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017). Se reporter pour examiner cela au chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1546. Renvoi aux décisions du Conseil constitutionnel à ce sujet en particulier dans le B du § 1 de la section 2.

1547.Sur le compromis politique plutôt que juridique quant à la rédaction de la loi organique de 29 juillet 2004. Consulter le rapport de ci-dessus du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale de 2010 de la p. 205 à 211.

1548.Terme qui est employée par Damien CATTEAU pour l'usage de l'article 5 de la loi organique de 2005. Voir dans sa contribution de plus haut.

1549.*Ibid.* pour le premier argument.

1550.*Ibid.* pour le deuxième argument.

La loi organique de 2004 portant sur cet alinéa 3. Il demeure que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'est restée que sur l'existant en matière de pouvoir fiscal local, l'autonomie financière s'interprétant comme une autonomie de gestion.

§ 2. Un pouvoir fiscal local qui demeure délégué par le législateur

Ce chapitre a débuté, dans la sous-section précédente, par l'étude des alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution en rapport avec la loi organique du 29 juillet 2004. Ce développement a permis de constater qu'ils sont centraux dans la délimitation de l'autonomie financière. Néanmoins, c'est la loi organique de 2004 qui est fondamentale pour l'avenir du pouvoir fiscal local et sur la nature de l'autonomie financière[1551]. Elle rend illusoire une autonomie fiscale locale (voir la définition des ressources propres et la fixation de la part déterminante).

Il est nécessaire d'appréhender maintenant les connexions existantes et apparentes entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale (A). La réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 sont des coups d'épée dans l'eau, elles ne font que rappeler que l'existant en matière de pouvoir fiscal local. Elle est loin des ambitions initiales de ses initiateurs politiques. L'autonomie financière s'apprécie au plan constitutionnel et au-delà comme une autonomie de gestion devenant de plus en plus relative (B).

A – Une conception encadrée de la libre administration financière

La libre administration notion difficilement saisissable a une dimension financière. Si très tôt ce principe s'affirme à l'échelon constitutionnel, l'autonomie financière qui est dépendante de la libre administration à une construction législative avant 2003 (1). Il faut attendre la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 pour que se développe dans la Constitution un principe d'autonomie financière. Il est visible que les relations sont inégales entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale des collectivités territoriales (2).

1. Définir la libre administration locale

La libre administration locale a des contours flous mais, elle a une dimension financière, et s'attache donc au principe d'autonomie financière des collectivités.

Le principe de libre administration est présent à l'article 72 de la Constitution. Il a des contours

1551.Voir la sous-section précédente sur la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758) prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales pour la définition des ressources propres et la fixation de la part déterminante.

imprécis malgré une construction et une affirmation plus ancienne que le principe d'autonomie financière. La Constitution du 27 octobre 1946 énonça la première ce principe à l'article 87 alinéa 1 : *« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. »*[1552] L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 repris ce principe, le deuxième alinéa à l'origine dispose notamment que les *« collectivités s'administrent librement par des conseils élus »*[1553], il a été réécrit dans ce même article par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[1554]. Cependant, l'affirmation de ce principe se fait avant tout par une décision du Conseil constitutionnel de 1979. Dans sa décision n° 79-104 DC du 25 mai 1979[1555], les juges reconnaissent que le législateur (cons.[1556] 9 de la décision du Conseil) *« n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales »*. La conséquence de cette décision est de consacrer la libre administration comme principe constitutionnel et de pouvoir l'utiliser en tant que norme de référence dans le contrôle de la loi[1557].

La définition ou l'exposition des éléments fondamentaux de ce principe s'impose après avoir évoqué ses premiers jalons juridiques de la libre administration locale. Une définition négative et une définition positive de ce principe peuvent être posées[1558]. La définition négative est antérieure à la définition positive. La libre administration pour Louis FAVOREU n'est ni le libre gouvernement[1559] et ni la libre réglementation pour les collectivités[1560]. Les collectivités ne peuvent pas s'auto-organiser car, la loi (le législateur) est compétente *« pour doter les collectivités d'un statut et pour les organiser »*[1561]. L'État par le législateur national borne et encadre étroitement la

1552.Article 87 dans le la Constitution du 27 octobre 1946, titre X, Des collectivités territoriales. Aller sur le site Internet du Conseil constitutionnel pour consulter intégralement le texte constitutionnel. Lien Internet (consulté le 17 avril 2020) : https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique

1553.Deuxième alinéa complet de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 (avant la réforme constitutionnelle de 2003) : *« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. »*

1554.Le deuxième alinéa est devenu le troisième alinéa avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n°2003-276) relative à l'organisation décentralisée de la République par son article 5 (troisième alinéa de l'article 72) : *« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »*

1555.Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.

1556.Considérant : Cons.

1557.La décision n° 79-104 DC du 25 mai 1979 et la libre administration. DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, p. 306 à 308 qui a parmi ses sources FAVOREU L., « Libre administration et principes constitutionnels », *in Libre administration des collectivités territoriales : réflexions sur la décentralisation,* sous la direction de MOREAU J. et DARCY G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, 1984, p. 63.

1558.Définitions négative et positive de la libre administration. OLIVA É., Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 49 à 69.

1559.Voir la contribution *supra* de Louis FAVOREU p. 66.

1560.*Ibid*.

1561.*Ibid*. Mais citation de l'article *supra* d'Éric OLIVA qui reprend les éléments de Louis FAVOREU pour une définition négative de la libre administration.

libre administration locale. Les contours de la libre administration dans la définition positive font de celui-ci *« une autonomie de gestion des affaires locales »*[1562]. Une libre administration qui est renforcée par le droit positif dans la Loi fondamentale avec la réécriture de l'article 72 de la Constitution au moment de la réforme constitutionnelle de 2003 et qui inscrit en particulier dans un deuxième alinéa[1563] un principe de subsidiarité en faveur des collectivités territoriales. Ce deuxième alinéa est la définition positive de la libre administration[1564]. Un principe de libre administration des collectivités en pratique qui ne peut fonctionner que par l'attribution de compétences et de ressources financières[1565]. Ainsi, la libre administration et l'autonomie financière sont interdépendantes, l'une à besoin de l'autre pour exister[1566]. L'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale selon Éric Oliva confirme cette nécessité des moyens financiers de façon implicite pour faire vivre ce principe de libre administration[1567] (alinéa premier) : *« Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »*

Deux voies peuvent être empruntées pour développer cette autonomie financière. La première est la voie législative, la loi va construire l'autonomie financière ; la deuxième voie est celle de donner une valeur constitutionnelle à ce principe[1568]. La voie législative a été privilégiée jusqu'en 2003 date de la réforme constitutionnelle qui place ce principe dans la Loi fondamentale.

Un développement législatif de l'autonomie financière qui commencement par les grandes orientations de deux projets de loi[1569] de 1978 du ministre de l'Intérieur Christian BONNET (plan

1562.Citation sur la définition positive de la libre administration dans l'article d'Éric OLIVA.

1563.La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (article 5) insère un nouvel deuxième alinéa à l'article 72 à la Constitution : *« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. »*

1564.La définition de la libre administration pour Éric OLIVA tient au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution (voir article *supra*).

1565.Les éléments fondamentaux pour le fonctionnement de la libre administration. Voir CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21.

1566.Sur l'interdépendance des deux principes aller dans article *supra* d'Éric Oliva.

1567.*Ibid*. pour l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale et relation entre libre administration et autonomie financière.

1568.Se référer aux deux analyses (deux voies) de Loïc PHILIP en début de sa contribution. PHILIP L., L'autonomie financière des collectivités territoriales, *in les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, mai 2002 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1569.BARRE R. et BONNET C. *Projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement),* n° 32, Première session ordinaire de 1978-1979, Sénat, 13 octobre 1978, 38 p. (Projet de loi qui deviendra la loi du 3 janvier 1979 [loi n° 79-15]).

BARRE R., PAPON M., BONNET C., *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale (Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement)*, n° 532, Seconde

BONNET). Il est prévu qu' « *en matière financière, les collectivités locales disposeront d'une liberté totale, sous réserve, bien entendu, chacun le comprendra, que leur budget soit équilibré et que leur ratio d'endettement ne dépasse pas un certain seuil. Dans la même perspective d'allégement des tutelles, l'étude du principe d'une certaine globalisation des subventions spécifiques d'équipement est activement poussée* »[1570]. Cette démarche a été menée à terme. La loi de finances pour 1979 (loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978)[1571] supprime le versement représentatif de la taxe sur les salaires qui est remplacé par la DGF créée par les dispositions de la loi du 3 janvier 1979 (loi n° 79-15)[1572]. Ensuite, la loi du 10 janvier 1980 (n° 80-10)[1573] procède au transfert de prérogatives fiscales de l'État aux collectivités territoriales. Elle délègue et encadre un pouvoir de fixation des taux de la fiscalité directe locale pour les collectivités. Une situation quant à la fixation des taux pour les collectivités qui est une exception aux domaines de la loi[1574]. C'est le législateur qui détient normalement le pouvoir fiscal (voir article 34 alinéa 4 de la Constitution) : *« La loi fixe les règles concernant : (..) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...). »*[1575] Une détention des prérogatives fiscales par le législateur devant pour les citoyens garantir le respect du principe d'égalité devant l'impôt et permettre celui de consentement à l'impôt (le Parlement représentant les citoyens)[1576]. Pour finir, le troisième volet du plan BONNET a été celui de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités par les lois de décentralisation de 1982 et de 1983. Ce qui impose d'avoir un principe sur la compensation financière des transferts des compétences[1577]. La loi du 2 mars 1982 (n° 82-213)[1578] pose le principe de la compensation financière des transferts de compétences[1579]. Ensuite, la loi du 7 janvier 1983 (n°

session ordinaire de 1977-1978, Sénat, 23 septembre 1978, 25 p. (Projet de loi qui deviendra la loi du 10 janvier 1980 [n° 80-10]).

1570.Sur les orientations du plan Bonnet. Consulter MERCIER M., *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales,* Tome I , n°447, Sénat, 28 juin 2000, p. 236.

1571.Loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979.

1572.Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

1573.Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

1574.Pouvoir fiscal local et article 34 de la Constitution. DOUAT É., « Revisiter la loi du 10 janvier 1980 », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2004, p. 47 à 48.

1575.Aller dans la partie I au titre 1 sur la répartition des compétences fiscales entre l'État et les collectivités territoriales.

1576.Voir contribution d'Étienne DOUAT sur la loi du 10 janvier 1980 (p. 47 à 48).

1577.Sur le troisième volet du plan BONNET. Voir le rapport d'information *supra* de Michel MERCIER de 2000 à la p. 236 et notamment « *chaque fois que des compétences seront transférées aux départements ou aux communes, jugés mieux à même de les assurer, les ressources correspondantes seront transférées du budget de l'Etat à celui des collectivités locales* ».

1578.Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

1579.Ce principe de compensation financière des transferts de compétences est consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (article 7) dans le quatrième alinéa du nouvel article 72-2. Voir l'ensemble des règles et leurs évolutions sur les compensations financières des transferts de compétences, de manière générale, dans la partie II au titre 1 puis au 2.

83-8)[1580] précise que la compensation financière doit être concomitante aux transferts des compétences et se faire au moins pour la moitié par le transfert d'impôts d'État et le solde par une dotation budgétaire. Le plan Bonnet et les lois précitées offrent une autonomie financière pour Éric OLIVA qui s'envisage au début par une autonomie sur les ressources et spécifiquement sur les ressources fiscales ; l'autonomie financière s'assimilerait à une autonomie fiscale[1581].

Cependant, l'article 34 de la Constitution dans son quatrième alinéa montre que le pouvoir fiscal appartient « théoriquement » au législateur. L'alinéa 10 du même article habilite la loi (le législateur) à déterminer les principes fondamentaux *« de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »*. Cet article montre que tout est relatif en ce qui concerne la libre administration et l'autonomie financière. L'État est toujours grâce au législateur en capacité de contrôler le processus de décentralisation. La réforme constitutionnelle de 2003 va donner une valeur constitutionnelle au principe d'autonomie financière. La construction législative a précédé la construction constitutionnelle de ce principe. L'état des relations concrètes entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale doit être regardé.

2. L'inégale relation entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 semblait avoir *« ancré le principe de libre administration des collectivités territoriales dans celui d'autonomie financière, celui-ci paraissant lui-même largement amarré à un pouvoir fiscal local (...)* ».[1582] L'article 72-2 à la Constitution est inséré à celle-ci à l'occasion de cette réforme, il consacre l'autonomie financière des collectivités sans nommer directement ce principe. Il faudra attendre la loi organique du 29 juillet 2004 pour qu'apparaisse le terme *« d'autonomie financière »*[1583]. Si la libre administration et l'autonomie financière sont étroitement associées au niveau constitutionnel, ce n'est pas le cas de l'autonomie fiscale locale.

L'autonomie financière avant la réforme de 2003 se situe dans une définition négative[1584] entre l'indépendance et l'assimilation aux finances de l'État. La définition positive[1585] du principe

1580.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre).
1581.Sur l'autonomie financière qui s'assimilerait à une autonomie fiscale à l'origine. Voir article *supra* d'Éric OLIVA p. 49 à 69.
1582.Citation de Michel BOUVIER dans « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » (p. 63). Voir les références complètes dans la sous-section précédente (A au point 1).
1583.Voir article *supra* d'Éric OLIVA (p. 49 à 69). Le terme d'autonomie financière est utilisé dans l'appellation de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758) : « prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ».
1584.*Ibid.* pour la définition négative dans l'article d'Éric OLIVA.
1585.*Ibid.* pour la définition positive.

d'autonomie financière arrive avec son inscription dans les textes constitutionnels et organiques de 2003 et de 2004. L'article 72-2[1586] organise l'autonomie financière locale autour de cinq principes : libre disposition des ressources (alinéa 1) ; les compétences fiscales des collectivités (alinéa 2) ; la part déterminante des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités (alinéa 3) ; la compensation par l'État des transferts, créations et extensions de compétences (alinéa 4) ; la péréquation pour favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales (alinéa 5). La jurisprudence constitutionnelle dégage une primauté de la libre administration sur l'autonomie financière ; la seconde est subordonnée à la première[1587]. Dans ce sens, il y a la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005[1588], elle montre cette supériorité de la libre administration sur l'autonomie financière et le lien fort qu'il existe entre les deux principes[1589]. Le Conseil constitutionnel déclare par cette décision que pour censurer des actes législatifs qui seraient contraires à l'autonomie financière[1590], il faut que ceux-ci entravent la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter atteinte à la libre administration par une méconnaissance de l'article 72 de la Constitution[1591]. Cette infériorité de l'autonomie financière se perçoit par le fait que les ressources semblent être une des conditions de la libre administration. Cet effet de gradation pour rappel est perceptible dans l'écriture des textes. Le terme de *« libre administration »* est présent dans la Constitution pas celui *« d'autonomie financière »*[1592].

Il a été vu auparavant du caractère décisif de la loi organique du 29 juillet 2004 dans la définition des ressources propres et l'établissement de la part déterminante (ratios d'autonomie financière). La loi organique met en œuvre l'alinéa 3 de l'article 72-2 à la Constitution tout en se référant pour définir le contenu des ressources propres à l'alinéa 2 (sur la nature des ressources fiscales des

1586.Insertion de l'article 72-2 à la Constitution par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n° 2003-276).
1587.Voir article *supra* d'Éric OLIVA (p. 49 à 69) et section suivante (§ 1) sur la jurisprudence constitutionnelle entre libre administration et autonomie financière.
1588.Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à loi de finances pour 2006.
1589.Voir les cons. 96 et 99 de la décision.

Cons. 96 : *« Considérant qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales, tel qu'il est défini par lesdites dispositions ; que, cependant, l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3 ».*

Cons. 99 : *« Considérant, en outre, que, si ce rapport révélait que la mesure contestée entravait la gestion d'une collectivité territoriale au point de porter à sa libre administration une atteinte d'une gravité telle que serait méconnu l'article 72 de la Constitution, il appartiendrait aux pouvoirs publics de prendre les mesures correctrices appropriées ».*
1590.Au caractère déterminant de la part des ressources propres (cons. 96).
1591.Voir les cons. 96 et 99. Consulter pour les apports de la décision l'article *supra* d'Éric OLIVA (p. 49 à 69). La décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004 permet aussi de montrer la supériorité de la libre administration sur l'autonomie financière. Le cons. 21 de la décision prévoit que l'autonomie financière pour être applicable dépendra de la future loi organique (loi organique du 29 juillet 2004). L'autonomie financière est donc dépendante de dispositions organiques pour pouvoir exister.
1592.*Ibid.* contribution d'Éric OLIVA. Sur les termes de libre administration et d'autonomie financière par rapport à la Loi fondamentale.

collectivités). Ce texte organique qui précise l'autonomie financière est plus décisif que l'article 72-2 de la Constitution car, il neutralise et s'oppose à une conception précise de l'autonomie financière[1593]. Michel MERCIER dans son avis relatif à l'examen du projet de loi organique de 2004 définissait l'autonomie financière sur trois piliers : l'autonomie de gestion, l'autonomie budgétaire, l'autonomie fiscale[1594]. L'autonomie de gestion se spécifie par les marges de manœuvre qu'a une collectivité pour exercer ses compétences (ex : gérer son patrimoine). L'autonomie budgétaire correspond à la capacité d'une collectivité à déterminer librement leurs recettes et leurs dépenses, et d'affecter les premières aux secondes. L'autonomie fiscale contient plusieurs éléments lui offrant en théorie un large spectre : « *la faculté de créer de nouvelles taxes ; la liberté de fixer des taux d'imposition ; la capacité de modifier l'assiette ; l'importance et le dynamisme des bases fiscales ; la part des recettes fiscales dans les ressources totales de la collectivité* »[1595]. Toutefois, l'autonomie fiscale n'est pas rattachée à l'autonomie financière au niveau constitutionnel. Sur ce point la réforme constitutionnelle de 2003 et surtout la loi organique de 2004 dissocient autonomie financière et autonomie fiscale. L'article 3 de la loi organique (alinéa 1) fait le choix d'intégrer l'ensemble des ressources fiscales des collectivités, sans ou avec pouvoir fiscal, dans la définition de leurs ressources propres. Décision à propos de la définition des ressources propres qui s'est laissé guider par les alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (cons. 64) sépare clairement l'autonomie financière de l'autonomie fiscale[1596] et met fin à une ambiguïté[1597]. L'autonomie fiscale locale n'est pas garantie par la Constitution et les textes organiques. Cette décision ne veut pas dire qu'il ne peut pas exister une autonomie fiscale en dehors du cadre constitutionnel et organique comme l'exprime Éric OLIVA[1598]. Michel BOUVIER parle d'une autonomie financière comportant « *une autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale limitée* »[1599]. D'ailleurs, le principe de libre administration est associé à l'autonomie fiscale[1600], la loi du 10 janvier 1980 qui délègue des prérogatives fiscales aux collectivités pour Étienne DOUAT doit permettre aux élus locaux *« d'exercer leur libre administration et leur fournir une variable d'ajustement pour équilibrer le budget* »[1601].

1593.Conception « restreinte ou fermée » des ressources propres aller dans la sous-section précédente (voir A).
1594.Consulter l'avis de Michel MERCIER de 2004 (voir biblio. dans § 1 au A). Définitions des trois dimensions de l'autonomie financière p. 4 à 6.
1595.*Ibid.* p. 5 à 6 pour la définition de l'autonomie fiscale locale.
1596.Sur cette décision du Conseil constitutionnel regarder les développements dans la section suivante (section 2 au § 1) qui porte sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel et les ressources fiscales locales.
1597.Ambiguïté en particulier quant à la définition des ressources propres (voir sous-section précédente).
1598.Place de l'autonomie fiscale pour Éric OLIVA. OLIVA E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 106 à 107.
1599.Définition de l'autonomie financière de Michel Bouvier dans « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » (p. 66).
1600.A ce propos. Consulter la thèse *supra* d'Alexandra DONNY de la p. 267 à 269.
1601.Citation d'Étienne DOUAT dans sa contribution *supra* « Revisiter la loi du 10 janvier 1980 » à la p. 48.

En conclusion, il ressort de cette étude des relations inégales entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale. L'autonomie financière est subordonnée au niveau constitutionnel à la libre administration. Quant à l'autonomie fiscale, elle n'est pas incluse dans la Constitution et les textes organiques même s'il semble exister des liens avec les deux principes précédents. Un constat qui n'est point une entrave au développement d'une autonomie fiscale ou de préférence d'un pouvoir fiscal local avec l'appui du législateur national. L'autonomie financière locale se constituerait subsidiairement d'un pouvoir fiscal limité non garanti et principalement d'une autonomie de gestion.

B – L'autonomie financière des collectivités territoriales se compose d'une autonomie de gestion

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 n'apportent aucune nouveauté pour le pouvoir fiscal local. Celui-ci peut disparaître comme auparavant les compétences fiscales des collectivités dépendent du législateur par les articles 34 et 72-2 de la Constitution. Il est pertinent en outre de s'interroger sur l'utilité d'user du terme « d'autonomie fiscale » (1). L'autonomie financière est une autonomie de gestion encadrée mais se restreignant par les recettes et les dépenses où les collectivités veulent avoir un niveau de ressources suffisant pour pouvoir exercer leurs compétences (2).

1. Un pouvoir fiscal local limité

Le pouvoir fiscal local demeure limité malgré la loi constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004. Le législateur national peut déléguer et enlever des prérogatives fiscales aux collectivités sans avoir l'article 72-2 et la loi organique à l'esprit. Tout tourne autour de l'article 34 de la Constitution.

Pourtant, l'objectif voulu et le but qui semblait être atteint pur le politique avec le mouvement de 2003 et de 2004 étaient de préserver le pouvoir fiscal aux collectivités jusqu'à prétendre à une autonomie fiscale locale. Cette réforme a eu lieu sous le quinquennat présidentiel de Jacques CHIRAC. Le président de la République, alors candidat à l'élection présidentielle de 2002, annonçait vouloir préserver le pouvoir fiscal local dans un nouveau mouvement décentralisateur : *« Faire dépendre plus de la moitié des ressources des collectivités locales de dotations de l'Etat, les subordonner au vote annuel du Parlement et vouloir encore aggraver la situation en privant les collectivités du produit de la taxe d'habitation, c'est la négation même de toute responsabilité*

démocratique et de toute liberté locale. »[1602] Jean-Pierre RAFFARIN en tant que Premier ministre a mis en œuvre cet acte II de la décentralisation de 2003 et de 2004, il exprimait lors de la séance du Congrès du 17 mars 2003 que la part déterminante de ressources propres allait garantir l'autonomie fiscale locale : *« Le troisième principe est celui de l'autonomie fiscale : la part des ressources propres des collectivités territoriales dans le total de leurs ressources devra être « déterminante », parce que nous voulons des élus responsables. En privilégiant le transfert de fiscalité par rapport à celui des dotations, nous renforcerons la responsabilité des élus* »[1603]. Il en résulte en réalité une dissociation entre autonomie financière et autonomie fiscale qui est ambiguë au départ[1604]. Il y a un compromis entre la volonté de préserver le pouvoir fiscal local et celle de trouver les moyens financiers pour alimenter les futures compensations[1605]. La définition des ressources propres dans la loi organique de 2004 qui est à la base pour la fixation de la part déterminante en est révélatrice. La totalité des ressources fiscales des collectivités font partie des ressources propres. L'autonomie fiscale locale passe alors au second plan[1606]. Une conception « élargie » des ressources propres de la loi organique (article 3) qui reliée aux alinéas 2 et 3 de l'article 72-2 de la Constitution ne garantissent pas une autonomie fiscale et ne préservent pas en définitive le pouvoir fiscal local[1607]. La décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 du Conseil constitutionnel rappelle avec force cette dissociation entre autonomie financière et autonomie fiscale (cons. 64) ; si l'autonomie financière est présente au niveau constitutionnel, l'autonomie fiscale locale ne l'est pas. Il ne faut donc pas confondre l'autonomie financière des collectivités qui « *mesure l'ensemble des ressources à leur disposition et adaptées aux compétences exercées* »[1608] à l'autonomie fiscale. Celle-ci *« se mesure à leur capacité à mobiliser la fiscalité locale via la détermination de l'assiette, du taux et/ou des allègements. »*[1609] L'autonomie financière serait donc constitutionnellement une autonomie de gestion.

Du reste, l'usage du terme d'autonomie fiscale est pour le moins excessif pour qualifier les

1602.Citation du discours de Jacques CHIRAC , président de la République et candidat à l'élection présidentielle de 2002, sur son projet de réforme de la Constitution, notamment en faveur des collectivités locales et de la démocratie locale, et sur la délégation de politiques publiques de l'Etat à des collectivités élues, Rouen, 10 avril 2002 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1603.Citation de Jean-Pierre RAFFARIN. Congrès du Parlement, Séance du 17 mars 2003, *JORF* du 18 mars 2003. Débats parlementaires, p. 17 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1604.Voir la sous-section précédente avec la définition des ressources propres.
1605.*Ibid.* pour le compromis dans la définition des ressources propres et la fixation de la part déterminante. Référence explicite au compromis pour la définition des ressources propres dans rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale de 2010 à la p. 212 (voir biblio. dans § 1 au A).
1606.*Ibid.* rapport précédent sur l'autonomie fiscale au second plan (p. 212).
1607.Voir la sous-section précédente sur la conception « élargie » des ressources propres.
1608.Citation sur la définition autonomie financière dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 36 à 37.
1609.*Ibid.* p. 37 pour la citation sur l'autonomie fiscale.

attributions fiscales des collectivités[1610]. Autonomie a pour racine grecque *autonomos*, la capacité de se régir par ses propres lois, de détenir par là un attribut du législateur qui en France appartient à l'État souverain exclusivement (article 34 de la Loi fondamentale). Il vaut mieux employer les termes de « pouvoir fiscal local »[1611] et de *« compétences fiscales »*[1612] car, tout ce qui est délégué en attributions fiscales aux collectivités par le législateur peut être repris par celui-ci. Les compétences fiscales comme l'explique Xavier CABANNES dans sa contribution peuvent être reprises et déléguées par le législateur[1613]. Les collectivités pour lui n'ont que des compétences fiscales ce qui l'amène à dire qu'il n'existe pas d'autonomie fiscale et de pouvoir fiscal local. Rien n'interdit pour le législateur de créer, de modifier et de supprimer un impôt local pour ce juriste (docteur en droit public) ; elles sont des monopoles de la loi. Les collectivités ne font pas loi, elles n'ont que la possibilité d'avoir des compétences fiscales, un pouvoir fiscal local qui est strictement limité ; la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 72-2 est explicite à ce sujet : *« La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. »* La majorité des compétences fiscales des collectivités se restreint au vote des taux[1614] et le pouvoir fiscal local *quasi* intégralement appartient aux entités locales du bloc communal[1615]. Il est inévitable alors de s'interroger sur la pertinence de la loi constitutionnelle de 2003 et de la loi organique de 2004 qui en matières de pouvoir fiscal n'apporte pas de protection et ni d'innovation réelle à celui-ci. L'interprétation des textes constitutionnels et organiques ne freine pas le mouvement de déclin du pouvoir fiscal local (ou d'autonomie fiscale)[1616]. Une réforme de 2003 et de 2004 qui aboutit à une « coquille vide »[1617].

1610.Ex : Michel BOUVIER qualifie l'autonomie financière d'*« autonomie de gestion assortie d'une autonomie fiscale limitée ».* Se référer à son article *supra* sur « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification » (p. 66).

1611.L'alinéa 2 de l'article 72-2 reconnaît explicitement que le pouvoir fiscal local peut être délégué et encadré (voir, par exemple, à ce sujet l'article de Damien CATTEAU, § 1 au A, sur « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », p. 13 à 14). Il semble plus pertinent d'user du terme de *« pouvoir fiscal »* au lieu de celui d'« autonomie fiscale » qui peut renvoyer à de plus larges pouvoirs fiscaux (ex : faculté de créer et supprimer les impôts, pouvoir législatif, les modalités d'administration de l'impôt qui englobe le recouvrement). Le législateur va définir l'étendue des attributions fiscales qui forment un pouvoir délégué selon sa volonté du moment (il peut être vaste, résiduel et absent selon la catégorie de collectivités territoriales). Cette dépendance au législateur pousse Xavier CABANNES à dire que les collectivités territoriales ont des compétences fiscales et non un pouvoir fiscal intrinsèquement lié à l'autonomie fiscale.

1612.Xavier CABANNES utilise le terme plus restreint de *« compétences fiscales »*. Consulter sa contribution de plus haut intitulé « La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local » (p. 7 à 21) pour la Revue Française de Finances Publiques. La prédominance législative sur les ressources fiscales locales interdit l'existence d'un pouvoir fiscal et d'une autonomie fiscale pour les collectivités pour ce publiciste. Autonomie fiscale et pouvoir fiscal renverraient à une idée où les collectivités territoriales auraient un pouvoir normatif primaire et où le pouvoir du législateur d'enlever et de déléguer des compétences fiscales disparaîtrait. Une situation précitée qui est inexistante pour les collectivités territoriales.

1613.*Ibid.* aller dans l'article de Xavier CABANNES puis pour les développements d'après sur la nature des prérogatives fiscales des collectivités territoriales.

1614.Le pouvoir fiscal est en majorité la faculté de moduler les taux de certaines impositions pour les collectivités. Voir article *supra* de Damien CATTEAU et le titre 1 de la partie I de la présente thèse.

1615.Voir (justification) : la prochaine section 2, le chapitre précédent de ce titre, le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1616.Il sera utilisé pour plus de facilité sauf précision contraire le terme de pouvoir fiscal local en synonyme de celui d'autonomie fiscale.

1617.La préservation du pouvoir fiscal local et l'affirmation d'une autonomie fiscale étaient des objectifs de la réforme

L'article 72-2 n'apporte rien pour le pouvoir fiscal local de nouveau et la loi organique de 2004 crée une faille définitive et décisive en intégrant les ressources fiscales sans pouvoir fiscal (ex : les impôts partagés) dans la définition des ressources propres. Tout gravite au final autour de l'article 34 de la Constitution et du législateur pour ce qui est du pouvoir et des recettes fiscales des collectivités ; l'article 72-2 à son alinéa 2 ne fait que confirmer la faculté de façon plus directe pour la loi de déléguer des compétences fiscales aux collectivités[1618]. La situation reste figée en quelque sorte à celle d'avant l'acte II de la décentralisation à l'existant : *« La loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...) »* (article 34 alinéa 4) et *« La loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources (...) »* (article 34 alinéa 10). Les autorités locales profitent donc d'un pouvoir fiscal délégué par le législateur national qui peut enlever l'ensemble de leurs attributions fiscales. Le pouvoir fiscal local au total peut disparaître. La jurisprudence du Conseil constitutionnel avalise ce fait d'un pouvoir fiscal délégué par le législateur. Elle ne reconnaît pas l'existence d'une autonomie fiscale locale, tout en accompagnant favorablement l'érosion des compétences fiscales des collectivités et les transformations successives de la fiscalité locale[1619].

Les espoirs d'une émergence d'une autonomie fiscale et d'une protection du pouvoir fiscal dans l'article 72-2 sont déçus. Le deuxième alinéa était pensé pour protéger le pouvoir fiscal et créer une véritable autonomie fiscale ; le troisième alinéa en imposant une part déterminante voulait garantir un volume suffisant de ressources propres (mais la conception retenue sera « élargie »). La définition des ressources propres et la fixation de part déterminante dans la loi organique de 2004 veulent rétrospectivement assurer une autonomie de gestion et non une autonomie fiscale. L'autonomie financière est une autonomie de gestion.

2. Une autonomie de gestion relative

L'autonomie de gestion renvoie aux marges de manœuvre qu'ont les collectivités pour exercer leurs compétences, elle peut fusionner avec l'autonomie budgétaire[1620]. L'autonomie financière est une autonomie de gestion excluant au niveau juridique et dans les faits le pouvoir fiscal local de

(voir les propos *supra* de Jacques CHIRAC et de Jean-Pierre RAFFARIN).

1618.L'article 34 de la Constitution et l'article 72-2 de la Constitution laissent au législateur le pouvoir par la loi d'enlever et de retirer des compétences fiscales aux collectivités territoriales. Le deuxième alinéa de l'article 72-2 affirme de façon explicite que les collectivités peuvent avoir des attributions fiscales déléguées par le législateur et le troisième alinéa de l'article 72 dispose que les collectivités ont un pouvoir réglementaire (donc non de nature législative) pour exercer leurs compétences.

1619.Aller dans la section 2 (§ 1) de ce chapitre sur la jurisprudence constitutionnelle et le pouvoir fiscal local.

1620.Ex : Michel Bouvier fusionne autonomie de gestion et autonomie budgétaire. L'autonomie de gestion est *« la liberté pour chaque collectivité de gérer librement les fonds dont elle dispose »*. Consulter BOUVIER M., L'autonomie financière a-t-elle un sens ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 121 à 142.

cette composition. Cette autonomie de gestion est « relative » car les contraintes augmentent sur elle.

Le pouvoir financier local selon Éric OLIVA a trois aspects : *« un pouvoir décision en matière de recettes », « le pouvoir décision en matière de dépenses », « un encadrement par des moyens de contrôle suffisamment légers »*.[1621] Il se dégage de ces trois aspects que le pouvoir limité sur les recettes est déclinant[1622], qu'il subsiste encore des moyens de contrôle sur les collectivités[1623] et au final que le pouvoir financier local s'arrime essentiellement à un pouvoir de décision sur les dépenses[1624]. Ce constat montre que l'autonomie financière est une autonomie de gestion. Elle est renforcée constitutionnellement par la non-reconnaissance de l'autonomie fiscale locale (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009)[1625] et au-delà par l'amoindrissement continu des compétences fiscales des collectivités (ex : perte de pouvoir sur la fixation des taux des impôts)[1626]. La définition des ressources propres et le fonctionnement « artificiel » des ratios d'autonomie financière par la loi organique permettent d'enlever des compétences fiscales aux collectivités et de diminuer le volume budgétaire de leurs ressources financières (ex : la baisse des dotations augmente mécaniquement la part des ressources propres d'un ratio d'autonomie financière). Un état des lieux qui est fait par les députés Charles de COURSON et Christophe JERRETIE dans un rapport : *« Il serait même d'ailleurs techniquement possible, dans l'hypothèse où les ressources d'une catégorie de collectivités ne seraient composées que de fiscalité transférée, que son ratio d'autonomie financière soit de 100 %, alors que son autonomie fiscale serait nulle !* »[1627]. Les collectivités territoriales ne sont plus à même d'exercer leurs compétences car, leurs moyens financiers diminuent et leurs dépenses sont contrôlées, le caractère relatif de l'autonomie de gestion se renforce.

L'autonomie de gestion ne fonctionne que si les collectivités possèdent un volume budgétaire adéquat de ressources pour exercer leurs compétences. Or, il pèse sur l'autonomie de gestion des contraintes (ou des entraves).

1621.Voir article *supra* d'Éric OLIVA sur « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière » pour les trois aspects du pouvoir financier local (p. 49 à 69).
1622.*Ibid.* avec le caractère contraint et le déclin du pouvoir fiscal local.
1623.*Ibid.* pour plus de détails pour les contrôles persistants.
1624.*Ibid.* ce pouvoir se manifeste par la possibilité de décider de dépenses non-obligatoires. Le pouvoir de décision sur les dépenses permet de mesurer l'autonomie financière réelle.
1625.Voir cons. 64 de cette décision du Conseil constitutionnel. Elle permet de sortir des ambiguïtés de 2003 et 2004 quant à la définition des ressources propres dans les textes constitutionnels et organiques. Sur la jurisprudence constitutionnelle quant à l'autonomie fiscale et au pouvoir fiscal local aller dans la section 2 (§ 1) de ce chapitre.
1626.Ex : Pour les départements avec la perte de leur part de TFPB et une compensation par une part de TVA (article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre de finances pour 2020).
1627.Citation dans CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, p. 67.

Il est évident que les contraintes se sont accrues récemment par l'action de l'État. La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités et le processus de contractualisation entre ces entités sont des éléments forts de ces politiques, elles visent à faire des économies budgétaires et à limiter les dépenses de fonctionnement. Une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités entre 2013 et 2017 (passage de 58,2 milliards d'euros en 2013 à 47,1 milliards d'euros)[1628] par la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019 (loi n° 2014-1653)[1629]. Une contractualisation mise en œuvre depuis 2018 de l'État et qui touche 322 collectivités[1630] (les plus importantes) par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 (loi n° 2018-32)[1631]. Les contrats imposent que leurs dépenses de fonctionnement annuelles doivent être inférieures à un taux d'accroissement de 1,2 %[1632].

Il convient d'ajouter que des contraintes « juridiques » et « structurelles » préexistent et influent sur les dépenses et les recettes. Ces éléments « juridiques » sont pour les collectivités, par exemple, la nécessité d'assurer les dépenses obligatoires de la loi et de ne pas créer des dépenses en dehors de leurs compétences. Une autre contrainte « juridique » et « structurelle » est celle du remplacement sous l'impulsion de l'État de parts d'impôts locaux par des dotations ou des impôts nationaux transférés[1633]. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales recoupe le processus précité. Dans un premier temps des dégrèvements opèrent, avant de créer dans un second temps, une compensation pour respecter les ratios d'autonomie financière qui se bâtit sur une part de fiscalité transférée[1634]. L'État peut geler alors ou diminuer ces transferts financiers selon ses

1628.Des développements sur la baisse des concours financiers de l'État. Voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 25 septembre 2018, p. 69 à 88. Voir rapport aussi *supra* de 2019 de la Cour des comptes sur les finances locales (fascicule 1) pour consulter le tableau sur l'évolution des transferts financiers de l'État (2014-2018) à la p. 22

1629.L'article 11 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dispose que les collectivités contribuent à l'effort de redressement des finances publiques (cela passera par une diminution des concours financiers de l'État dont la DGF). La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 avait déjà instituée une première baisse des dotations aux collectivités locales par l'article 132 (baisse de la DGF de 1,5 milliard d'euros).

1630.229 collectivités sur les 322 ont signé un contrat financier avec l'État, les 93 collectivités qui ont refusé de conclure un contrat se voient notifier par arrêté leur taux d'évolution de la dépense. 16 collectivités non comprises dans le périmètre de la contractualisation obligatoire ont décidé volontairement de conclure un contrat avec l'État. Voir le rapport *supra* de la Cour des comptes sur « Les finances publiques locales 2019 – fascicule 1 » p. 41 à 45 (biblio complète au § 1 au B). Se référer aussi pour plus de détails sur cette contractualisation au rapport de la Cour des comptes de 2018 sur les finances publiques locales de la p. 90 à 106 (voir *supra*).

1631.Sur la contractualisation entre État et collectivités pour limiter la dépense locale. Article 29 de la n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

1632.*Ibid.* aux articles 13 et 29 de la loi pour le taux de croissance annuel des dépenses de fonctionnement.

1633.Sur le risque de la suppression de parts d'impôts locaux et leurs conséquences. Aller dans l'article d'Éric OLIVA sur « Les principes de la libre administration et d'autonomie financière » (p. 49 à 69).

1634.Des détails quant à la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales et ses conséquences. Principalement dans le chapitre 1 de ce titre 2 (dégrèvements et disparition) puis dans la partie II au titre 1 au sein du chapitre 1 (réforme de la fiscalité locale).

besoins (ex : avec la diminution de la DGF[1635]). Les dispositifs « juridiques » aboutissent à des problématiques « structurelles ». Cela est le cas avec la péréquation[1636] et la compensation financière[1637] sur les transferts de compétences[1638]. La péréquation est un outil qui doit entraîner par une redistribution des richesses une réduction des inégalités entre les collectivités. Un objectif honorable mais qui prive les collectivités contributrices des dispositifs de péréquation horizontaux de ressources financières et des dispositifs de péréquation qui sont viciés par l'absence de révision des bases qui nuisent à leur efficacité. Le potentiel fiscal et celui financier servent selon les cas aux prélèvements ou (et) à la répartition des fonds de péréquation. La compensation financière des transferts des compétences de l'État consiste d'abord en de la fiscalité transférée (ex : impôts partagés)[1639]. Outil principal de la compensation des transferts de compétences, il compense près de 80 %[1640] des charges financières transférées de la loi du 13 août de 2004 (n° 2004-809)[1641] (l'autre outil est celui des dotations). La raison en est que l'article 119 de cette loi rend obligatoire le respect de l'objectif d'autonomie financière dès lors de la part déterminante ; *« La compensation financière, s'opère à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (...) »* (article 119-II à l'alinéa 1) conséquemment de ressources fiscales. Cependant, les compensations financières sont jugées insuffisantes par les élus locaux[1642], les ressources financières ne peuvent pas suivre la progression rapide de certaines dépenses entraînant un effet de ciseau[1643] (ex : voir l'évolution des

1635.Cette DGF a diminué entre 2014 et 2017. Il a été intégré à la DGF des compensations sur des revenus fiscaux. Des références sur l'intégration de ces compensations dans article *supra* de Michel BOUVIER « L'autonomie financière a-t-elle un sens ? » et particulièrement dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, 284 p.

1636.Voir en particulier le chapitre 1 du titre 2 de la partie II sur l'enjeu de la péréquation quant aux ressources fiscales.

1637.Voir en particulier la partie II, avec le chapitre 1 du titre 1 et le chapitre 1 du titre 2, sur l'enjeu de la compensation des transferts des compétences quant aux ressources fiscales (des développements aussi dans la partie I au titre 1).

1638.Les décisions du Conseil constitutionnel pour les implications des ressources fiscales quant à la péréquation horizontale et aux compensations financières dans l'exercice des compétences des collectivités se référer à la section 2 de ce chapitre.

1639.Sur les modalités de financement des transferts des compétences. KRATTINGER Y. et DU LUART R., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences,* n°572, Sénat, 22 juin 2010, p. 10 à 13.

1640.Donnée dans ALBERT J.-L., « Les compensations de transfert de compétences »*, in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 219.

1641.Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle pose des règles en se référent au quatrième alinéa de l'article 72-2 : pour la compensation financière des charges liées aux transferts des compétences répond à cinq principes (ex : intégralité de la compensation) pour avoir une neutralité budgétaire (article 119) ; pour le financement des créations et extensions de compétences (article 120). La Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) réaffirme la compensation financière des transferts de compétences principalement par des impositions de toute nature (article 91). Ce principe est indiqué aussi à l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

1642.Aller dans LAMBERT A. et MALVY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun,* Présidence de la République, avril 2014, p. 7.

1643.Effet de ciseaux. ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, n°579, Sénat, 21 juillet 2009, p. 17 à 18.

dépenses sociales des départements par rapport aux ressources)[1644]. La compensation financière des transferts des compétences est limitée par une compensation des charges transférées aux coûts historiques, période de référence à la date du transfert, par ailleurs l'effet cyclique de certains impôts transférés est dénoncé (ex : taxe sur la valeur ajoutée et droits de mutation à titre onéreux)[1645].

L'autonomie de gestion locale subit des contraintes sur les recettes et les dépenses impactant l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce qui laisse paraître les failles dans la protection d'un volume budgétaire suffisant de ressources propres par la loi constitutionnelle de 2003 et surtout par la loi organique de 2004. Les imperfections liées aux compensations financières (évolutions de celles-ci) et au fonctionnement « artificiel » des ratios d'autonomie financière ne favorise pas une autonomie de gestion par une protection d'un niveau minimal du volume budgétaire (voir sous-section précédente).

L'autonomie financière au plan constitutionnel se reporte à une autonomie de gestion dont les entraves augmentent. La définition des ressources propres et la fixation de la part déterminante sont fondamentales par la loi organique de 2004 (voir sous-section précédente) n'empêchent pas le processus de recentralisation financière. Si l'alinéa 2 de l'article 72-2 rappel que le pouvoir fiscal peut être délégué par le législateur (existence implicite déjà dans l'article 34), il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas protégé. L'autonomie fiscale non garantie constitutionnellement qui est clairement dissociée de l'autonomie financière semble inatteignable. Nonobstant, l'existence de relations entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale.

L'autonomie fiscale reste à des degrés variables dans le débat (section 2 du chapitre). Entre les tenants d'un abandon de celle-ci et ceux qui veulent protéger le pouvoir fiscal local pour parvenir à une affirmation d'une véritable autonomie fiscale.

Section 2. L'impossible reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie fiscale locale dans un débat non clos

Les décisions du Conseil constitutionnel sont non protectrices pour le pouvoir fiscal local et avalisent les politiques étatiques. La situation ne diffère guère avant et après la révision constitutionnelle de 2003-2004. La décision n°2009-599 relative à la loi de finances pour 2010[1646]

1644.Sur l'évolution des dépenses sociales par rapport aux ressources. Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2017, p. 215 à 299 (chapitre V relatif à « L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements »).

1645.Sur les critiques de l'effet cyclique de certaines recettes. Voir les propos de Carole DELGA (présidente de la Région Occitanie) à la p. 12 du rapport *supra* sur l'« Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale ».

1646.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

dissocie clairement le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales de celui d'autonomie fiscale. Ce dernier n'est pas reconnu constitutionnellement[1647]. La jurisprudence constitutionnelle précise les contours de l'autonomie financière et ne met pas en œuvre les « garanties » organiques ce qui limite aussi directement les ressources fiscales locales (§ 1).

Le débat sur l'autonomie fiscale à une continuation politique et juridique malgré la révision constitutionnelle de 2003-2004 et les décisions du Conseil constitutionnel. Les élus locaux sont favorables traditionnellement à une autonomie fiscale locale avec des relais au sein du Parlement à l'inverse de l'action du pouvoir central. Les initiatives des élus locaux et des parlementaires sont nombreuses, il faut y ajouter celles des citoyens[1648]. La priorité devient pourtant pour les collectivités territoriales d'obtenir des ressources suffisantes pour exercer leurs compétences. Le débat entre les publicistes sur les questions juridiques s'inscrit dans la dimension politique[1649] (§ 2).

§ 1. L'opposition jurisprudentielle du Conseil constitutionnel à l'autonomie fiscale locale

L'opposition du Conseil constitutionnel à la reconnaissance d'une autonomie fiscale pour les collectivités est perceptible par la non-protection des compétences fiscales locales et à la décision radicale n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010. Le pouvoir fiscal local déclinant et les ressources fiscales se retrouvent limitées par une jurisprudence constitutionnelle « active » et « passive », elle précise les contours de l'autonomie financière locale.

Antérieurement et postérieurement à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et à la loi organique du 29 juillet 2004 se poursuit le déclin de l'autonomie fiscale des collectivités. Ce mouvement est accompagné par les décisions du Conseil constitutionnel. Les Sages établissent, par la décision du 29 décembre 2009, l'absence d'une autonomie fiscale dans les dispositions constitutionnelles (A). Le juge constitutionnel par une jurisprudence plurielle, touchant le principe de l'autonomie financière, limite les recettes fiscales locales (B).

A – La jurisprudence constitutionnelle : œuvre de clarification aux dépens de l'autonomie fiscale locale

Il est à constater qu'avant puis après la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004 que la jurisprudence constitutionnelle a une position immuable : celle

1647.Voir le considérant 64 de cette décision.

1648.L'activité des parlementaires pour tenter de protéger le pouvoir fiscal et asseoir une autonomie fiscale passent notamment par : des saisines du Conseil constitutionnel, le dépôt d'amendements, des préconisations par des rapports, des propositions de loi en particulier celles de nature constitutionnelle. Les citoyens agissent par les corps intermédiaires au travers du Conseil économique, social et environnemental qui émet des avis et rapports (CESE).

1649.Se référer pour exemple à cet article : HERNU P., L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°141, février 2018, p. 263 à 268.

d'accompagner le déclin de l'autonomie fiscale locale (1). Les Sages s'efforcent après 2003 et 2004 de clarifier les relations entre l'autonomie fiscale et les dispositions constitutionnelles. Ceci aboutit à la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 qui décante ces relations. Elle lève une ambiguïté en affirmant clairement que l'autonomie fiscale des collectivités n'est pas reconnue constitutionnellement (2).

1. Le déclin de l'autonomie fiscale locale

Le Conseil constitutionnel a toujours validé dans ses décisions les choix du législateur en défaveur d'une autonomie fiscale locale. Le pouvoir fiscal local a connu une réduction lente et continue de son champ d'action dès les années 1980[1650] jusqu'à aujourd'hui[1651]. La fonction de la juridiction constitutionnelle est d'accompagner ce mouvement initié par l'État qui a pour « bras armé » le législateur.

Différentes décisions confirment cette position « accompagnatrice » du Conseil constitutionnel. Deux étapes ou périodes peuvent être observées : la situation antérieure puis postérieure à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Le juge constitutionnel estime ainsi dans plusieurs décisions avant 2003 que le déclin de « l'autonomie fiscale »[1652] n'entrave pas la libre administration des collectivités territoriales[1653]. Ce déclin des attributions fiscales des collectivités et de la fiscalité locale ne doit pas remettre en cause une politique de relance de l'économie[1654]. Le Conseil constitutionnel va ainsi dans ce sens par sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998[1655]. Une décision qui valide la suppression en cinq ans de la part salariale de la taxe professionnelle (cons.[1656] 49) que : *« les règles posées par la loi, sur le fondement de ces dispositions, ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »*. Cette position n'est pas

1650.Voir l'annexe en fin de thèse qui est consacrée aux grandes évolutions de la fiscalité locale, pour les « quatre vieilles », et puis se référer en particulier aux différents chapitres de cette partie I pour le déclin du pouvoir fiscal local. Ex : La loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982 dans son article 1er, elle dispose d'un dégrèvement d'office et total de taxe d'habitation (TH) pour les contribuables âgés non imposables sur le revenu.

1651.*Ibid.* pour l'annexe et les renvois dans cette thèse sur le déclin du pouvoir fiscal local. Ex : La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 dans son article 16, elle met en place la disparition progressive de la TH sur les résidences principales pour tous les contribuables.

1652.Pouvoir fiscal local et autonomie fiscale sont ici des synonymes dans ce § 1 : sauf contre-indication (voir la différenciation qui est faite dans la section 1 du chapitre au B du § 2).

1653.Pour les décisions du Conseil constitutionnel qui n'entravent pas la libre administration des collectivités dans le cadre du déclin de l'autonomie fiscale locale. Voir *infra* dans ce point 1 et l'article de BOUVIER M., Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *in les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, octobre 2011, p. 60 à 62.

1654.Aller dans article *supra* de Michel BOUVIER à la p. 60 (voir aussi les différents chapitres de cette partie I de la thèse).

1655.Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999.

1656.Considérant : Cons.

isolée, elle est présente dans d'autres décisions du Conseil constitutionnel sur (ex) : la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (TH)[1657] , la suppression partielle de la vignette automobile[1658]. Une position qui s'appuie sur d'autres précédents qui vont dans le même sens avec les décisions n° 90-277 DC du 25 juillet 1990[1659] et n° 91-298 DC du 24 juillet 1991[1660]. La décision de 1990 portait sur une loi qui prévoyait la création d'une taxe départementale sur le revenu[1661]. Le considérant 15 de la décision indique que le produit de cette taxe ne devait pas être supérieur en 1992 *« au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales »*. Cette mesure ayant un caractère temporaire, une limitation a un an, et en dépit du plafonnement envisagé n'était pas de nature à *« entraver la libre administration de la collectivité départementale* » (cons. 15). La décision de 1991 s'intéresse à la suppression de l'affectation au profit de la ville de Paris du prélèvement sur les sommes engagés au pari mutuel. La suppression de cette affectation n'est pas contraire à la Constitution (cons. 39). Les règles édictées par le législateur, selon les considérants 37 et 38 de la décision, ne restreignent pas les ressources fiscales au *« point d'entraver leur libre administration »* au regard de l'article 72, libre administration, locale, et de l'article 34, pouvoir législatif, ainsi que de la faible perte de recettes fiscales pour la collectivité.

Une position du Conseil constitutionnel défavorable pour une protection du pouvoir fiscal local. La problématique est alors que jamais le juge constitutionnel n'a posé un « niveau », le « seuil », dans lequel la baisse du niveau du pouvoir fiscal local (ou) et des ressources fiscales des collectivités impacterait la libre administration[1662]. Les Sages dans les décisions susmentionnées font pourtant référence à un lien ambigu entre autonomie fiscale et libre administration. Le Conseil constitutionnel cherche aussi à délimiter les attributions fiscales locales vis-à-vis de la libre administration, pour exemple, avec la décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991[1663] . Le Conseil rejette l'argument[1664] selon lequel le principe de libre administration permettrait à une collectivité, une

1657.Cons. 6 de la décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 (loi de finances rectificative pour 2000).
1658.Cons. 10 de la décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 (loi de finances pour 2001).
1659.Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.
1660.Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.
1661.L'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux. Cet article prévoyait la création d'une taxe départementale sur le revenu ; voir à ce sujet spécialement le chapitre 1 de ce titre 1 qui est consacré aux empêchements de la réforme de la fiscalité locale « classique ».
1662.Absence d'un niveau de seuil de référence pour définir une situation d'entrave à la libre administration des collectivités. Aller dans PHILIP L., L'autonomie financière des collectivités territoriales, *in les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, mai 2002 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1663.Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.
1664.Voir spécifiquement les cons. 27 à 30 de la décision précitée du Conseil constitutionnel.

commune en l'occurrence, « *de déterminer seule le montant de ses impôts locaux et la destination des fonds ainsi prélevés* »[1665]. Cependant, comme il a été dit plus tôt, le juge constitutionnel s'est toujours refusé à fixer un niveau minimal de recettes fiscales pour garantir la libre administration d'où l'hypothèse d'une séparation dès avant 2003 entre ce principe constitutionnel et l'autonomie fiscale locale. Ceci a laissé penser que les décisions constitutionnelles se faisaient au cas par cas pour ce « niveau/seuil » liant la part des recettes fiscales à la libre administration, ou bien elles voulaient inciter le législateur à une modération dans ses actions[1666].

Les Sages ne sanctionnent pas la réduction de façon plus générale de la fiscalité locale et donc des suppressions de recettes fiscales locales. Il faut citer à nouveau la décision du 24 juillet 1991. Elle acquiesce à la suppression d'un impôt affecté à la ville de Paris sans compensation du fait d'une faible perte de recettes pour la collectivité[1667]. Les requérants auprès du Conseil constitutionnel font valoir lors de la suppression de la part régionale de la TH plusieurs éléments[1668]. Il y a pour les requérants une baisse des ressources fiscales régionales qui est associée à une compensation partielle par l'État et à quoi à cette situation s'ajoutent les effets récents de la réforme de la taxe professionnelle[1669]. Il est nécessaire pour les responsables de la saisine de *« fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations de l'État* »[1670]. Les Sages par leur décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000[1671] rejettent cette argumentation. Les dispositions législatives contestées qui réduisent les recettes fiscales locales n'entravent pas la libre administration[1672]. Le Conseil constitutionnel doit se prononcer au cas par cas, et non par un niveau/seuil unique, pour savoir si le seuil de dépendance critique est dépassé au regard des exigences constitutionnelles (voir commentaire de la décision)[1673] ; il rejette la « fixation d'une limite » uniforme et générale pour toutes les situations. L'intérêt de cette décision de 2000 se situe dans l'appréciation de l'atteinte de la libre administration qui se fait non pas au niveau des seules ressources fiscales mais par rapport à l'ensemble des ressources des régions[1674]. Il s'agit d'une position plus nuancée en comparaison à la décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998. Le Conseil en cette occasion semblait vouloir conserver le caractère fiscal d'une partie des ressources des collectivités (cons. 49 à 50) et accepter le principe d'une compensation par la dotation d'une diminution des ressources fiscales (cons. 50).

1665.Citation du cons. 27.
1666.Sur les arguments d'un « niveau/seuil » au cas par cas des décisions du juge constitutionnel et l'hypothèse d'une volonté de modérer les actions du législateur. Se référer à l'article *supra* de Loïc PHILIP.
1667.Cons. 38 de la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.
1668.Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, 2 p. (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1669. *Ibid.* à la p. 1.
1670.*Ibid.*
1671.Décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000.
1672.Voir le cons. 6 de cette décision.
1673.Aller *supra* à la p. 1 et 2 du commentaire.
1674.Cons. 6 de la décision et p. 1 du commentaire (voir *supra*).

La situation de déclin de l'autonomie fiscale locale s'accélère à la suite de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et surtout par la loi organique du 29 juillet 2004. Une deuxième période après 2003 et 2004 qui est identique à la première et est marquée par cette intensification de la décadence de l'autonomie fiscale locale. Malgré, l'inscription des notions de « part déterminante » et de « ressources propres » puis leurs développements dans la Constitution (article 72-2 alinéa 3) et la loi organique du 29 juillet 2004 (articles 3 et 4)[1675].

Cet accompagnement du Conseil constitutionnel dans le déclin de l'autonomie fiscale locale qui se poursuit est visible par une étude approfondie d'une décision récente : la décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017[1676]. Le texte législatif validé par le Conseil constitutionnel ouvre à une exonération, par dégrèvement, de 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales (article 5). Deux axes sont apparents dans la décision pour valider le dégrèvement à propos de l'argumentation des requérants. Le premier est le respect du principe d'autonomie financière[1677]. Il est lié à une acception extensive de la notion de ressources propres[1678], par les règles pour fixer la part déterminante[1679] et les garanties apportées pour corriger une situation de non-respect sur la « durée » de l'autonomie financière[1680]. En l'espèce, le Conseil constitutionnel juge que l'allègement fiscal de 80 % des redevables est intégralement compensé et que les communes demeurent libres de fixer le taux de la TH ; enfin, que ce dégrèvement d'importance par son poids est une ressource propre des communes (cons. 17). Les Sages rappellent, dans le considérant 19 de la décision, les garanties existantes pour corriger une situation de défaillance de la part déterminante de ressources propres (d'autonomie financière)[1681]. Le principe d'égalité devant les charges publiques est le second axe pour valider ce dégrèvement[1682]. Ce principe est relié à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'article 34 de la Constitution. Le législateur doit veiller à une égale répartition de la contribution commune (de l'impôt) entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. Les mesures fiscales pour respecter le principe d'égalité doivent se baser sur des critères

1675.Consulter la section 1 du chapitre sur la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 29 juillet 2004.
1676.Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018.
1677.Consulter le commentaire de la décision quant au grief de la méconnaissance de l'autonomie financière des collectivités territoriales selon les requérants et sur l'explication de la réponse de rejet du Conseil (p. 7 à 11). Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, 31 p. (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
1678.*Ibid.* p. 8 à 9. Voir la section 1 de ce chapitre pour la définition des ressources propres puis le B de ce § 1.
1679.*Ibid.* (commentaire). Aller dans la section 1 de ce chapitre pour les règles de la part déterminante.
1680.*Ibid.* (commentaire). Voir la section 1 du chapitre présent sur les dispositions pour corriger une situation de non-respect de l'autonomie financière locale puis le B de ce § 1.
1681.Elles sont liées à l'article 5 de la loi organiques du 29 juillet 2004 (n° 2004-758) se référer à la section 1 du chapitre et au B de ce § 1.
1682.Sur le grief des requérants relatif à la rupture d'égalité devant les charges publiques et la réponse de rejet du Conseil constitutionnel. Aller dans commentaire *supra* de la p. 11 à 14.

objectifs et rationnels en fonction des buts que se propose le législateur. Ces critères dans le cas de cette décision sont atteints par des éléments structurels et contextuels. L'allègement fiscal sur la TH s'inscrit dans une réforme à venir globale de la fiscalité locale que relèvent les juges, ils indiquent également que des disparités de situations existent déjà entre les contribuables en raison d'importants dégrèvements et exonérations sur cette taxe. Ensuite par les éléments techniques, le Conseil constitutionnel valide le dispositif de dégrèvement. Le fait, pour exemple, d'avoir retenu un critère d'éligibilité au dégrèvement par un plafond de revenu et de conserver la possibilité d'augmenter la TH pour chaque commune pour tous les contribuables (cons. 12 à 14). Toutefois, s'il y a bien respect du principe d'égalité devant les charges publiques pour le Conseil constitutionnel, celui-ci est conditionné aux futures dispositions de la réforme de la fiscalité locale. Les Sages ne s'interdisant pas la possibilité de porter une autre appréciation en fonction du traitement des redevables qui restent assujettis à la TH (cons. 15). Il faut retenir de cette décision que le Conseil constitutionnel accepte un processus qui consiste à vider un impôt local propre d'une collectivité par des allègements fiscaux, ils sont compensés par l'État, et aboutissent à terme à la disparition complète de cet impôt. Un cheminement qui est identique à celui de la disparition de la taxe professionnelle[1683]. D'autres décisions du Conseil constitutionnel depuis 2003 ont tendu à cette décadence de l'autonomie fiscale locale[1684].

L'après 2003 et 2004 n'a pas conduit à une préservation de la fiscalité locale « classique », mais à une accélération de sa disparition. La rédaction ambiguë des textes constitutionnels et organiques, la volonté de ne pas se mettre en travers de la politique étatique, et l'existence d'une fiscalité locale viciée semblent motiver l'action des Sages en défaveur d'un pouvoir fiscal et d'impôts propres aux collectivités. Ce qui a amené le Conseil constitutionnel en 2009 à prendre une décision de clarification. Il ne reconnaît pas la présence d'une autonomie fiscale dans les dispositions constitutionnelles au contraire de l'autonomie financière.

2. L'absence d'autonomie fiscale locale au niveau constitutionnel

L'autonomie fiscale a été longtemps reliée à l'autonomie financière au plan constitutionnel[1685]. La

1683.Ex : 45 % du produit de la taxe professionnelle était perçu sous forme de dégrèvements au moment de sa suppression par les collectivités territoriales. La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 43.

1684.Ex : Acceptation du transfert d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers pour les départements sans pouvoir fiscal avec la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 ; validation d'un ticket modérateur dans la prise en charge par l'État du plafonnement de la valeur ajoutée de la taxe professionnelle dans la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (article 85 de la loi de finances pour 2006) ; admission de la suppression de la taxe professionnelle et de l'absence d'autonomie fiscale locale dans la Constitution par la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (voir dans le point 2 suivant).

1685.Sur ce lien consulter principalement le chapitre présent. Ce lien a pu être promu législativement, il est vivace dans les controverses constitutionnelles et dans les exigences des élus locaux et de certains experts (ex : publicistes). En

révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dans une vision initiale, associée la libre administration des collectivités territoriales à l'autonomie financière. Le principe de libertés financières devait garantir le pouvoir fiscal local[1686]. Cependant, la jurisprudence constitutionnelle constate une absence de l'autonomie fiscale dans la Constitution.

L'inscription dans la Constitution du principe d'autonomie financière en 2003 (article 72-2) puis la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758), lors de l'acte II de la décentralisation, a donné lieu à des décisions du Conseil constitutionnel. L'article 72-2 de la Constitution pose le principe d'un pouvoir fiscal local qui peut être délégué par le législateur dans son alinéa 2 et inscrit les acceptions de « ressources propres » et de « part déterminante » dans son alinéa 3. Il faut attendre la loi organique du 29 juillet 2004 pour une définition des ressources propres et une fixation de la part déterminante. Le choix fait par le législateur organique est celui d'une conception extensive des ressources propres, elle englobe ainsi toutes les recettes fiscales, créant une part déterminante qui cause « l'artificialité » du ratio d'autonomie financière[1687]. Les décisions n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003[1688] et la n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004[1689] sont des décisions fondamentales. Ces décisions apportent des éléments défavorables quant à une autonomie fiscale locale qui serait ancrée dans le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

La décision du 29 décembre 2003 valide l'affectation d'un impôt dépourvu de pouvoir fiscal pour les collectivités (cons. 19 à 25). En outre, elle énonce que l'article 72-2 de la Constitution pour être entièrement applicable doit attendre l'adoption d'une loi organique (cons. 21). La loi de finances pour 2004, sur laquelle se base la décision, prévoit le transfert d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements pour financer un transfert de compétences (article 59 de la loi de finances pour 2004)[1690]. La caractéristique de cette

réalité, l'autonomie fiscale locale n'existe pas, le pouvoir fiscal accordé aux collectivités est délégué par le législateur et est de plus en plus réduit, il se résume à quelques compétences fiscales (ex : la faculté encadrée de fixer le taux de certains impôts locaux pour les collectivités) ; d'où un lien peu évident désormais entre libre administration et autonomie fiscale. Voir à ce sujet pour aller plus loin DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, p. 264 à 269 et TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 149 à 194.

1686.Article *supra* de Michel BOUVIER à propos de l'objectif de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (p. 63).

1687.Voir la section 1 de ce chapitre sur la conception extensive des ressources propres et sur l'artificialité du fonctionnement de l'autonomie en matière de ressources (part de ressources propres et ratio d'autonomie financière). Voir aussi le B de ce § 1 sur cette « artificialité ».

1688.Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004.

1689.Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 touchant à la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1690.L'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) attribue une part de TIPP aux départements. Ceci au titre des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

compensation fiscale est le partage du produit d'un impôt d'État sans pouvoir fiscal pour les départements. La disposition législative contestée précède la loi organique portant sur l'autonomie financière locale. Les Sages se refusent à contrôler, dans la décision de 2003, la constitutionnalité du transfert de la part de TIPP quant aux ressources propres sur la base de l'article 72-2 de la Constitution puisque, la loi organique n'est pas entrée en vigueur. La loi organique devant fixer les « ressources propres » et « la part déterminante » en application de cet article constitutionnel. Le principe d'autonomie financière est consubstantiel à l'article 72-2 et à la loi organique du 29 juillet 2004 ; ce principe dépend de la Constitution et de dispositions organiques pour avoir une existence de garantie. La décision autorise indirectement la présence dans les ressources propres de recettes fiscales sans pouvoir fiscal pour les collectivités. L'impôt partagé avec l'État sans pouvoir fiscal local pour les collectivités est admis par le Conseil constitutionnel ; il est un outil pouvant remplacer le recours aux subventions pour compenser le déclin de la fiscalité locale « classique », et le financement des compétences attribuées aux collectivités. Une décision constitutionnelle qui joue contre l'autonomie fiscale locale et qui influence la rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004[1691].

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 juillet 2004, censure des dispositions portant à la définition de la part déterminante dans la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales[1692]. Le législateur avait tenté dans le texte soumis aux Sages de définir la part déterminante en garantissant une part de recettes fiscales : *« pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte*

1691.Le juge constitutionnel pense que l'affectation ou non aux ressources propres de cette part de TIPP n'aura pas d'impact sur la libre administration des collectivités : *« Toutefois, même en déniant le caractère de « ressource propre » des départements (dans la mesure où ils n'en fixent pas le taux) à l'affectation directe à leurs budgets d'une fraction de TIPP, les sommes en cause ne seraient pas d'un montant tel que leur libre administration en soit entravée. »* Consulter pour cela Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, 10 p. (aller à la p. 6 spécifiquement du commentaire pour retrouver la citation de ci-dessus) (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

La décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 énonce qu'elle ne peut juger de la conformité du transfert de la part de TIPP par rapport à l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution à cause de la non-définition des ressources propres et de la part déterminante (cons. 21). Une loi organique devra mettre œuvre cet alinéa 3. Cependant, le Conseil constitutionnel dans le commentaire de la décision pense qu'un impôt sans pouvoir fiscal peut faire partie des ressources propres.

Cette part de TIPP départemental se retrouve au cœur des débats quant à loi organique du 29 juillet 2004 sur la détermination (définition) des ressources propres (ex) : *« Dès lors, il est permis de penser que l'autonomie financière est un leurre, même si vous avez rappelé, monsieur le rapporteur, que l'amendement rectifié de M. Geoffroy à l'Assemblée nationale a pour objet de garantir l'assimilation à une ressource propre de la part non modulable de la TIPP. Ainsi certains impôts d'Etat transférés ne seront pas modulables et il y aura donc une perte d'autonomie réelle. Or ce n'est pas contraire à la Constitution, qui vise « les impositions de toutes natures ».* Lien Internet pour consulter la citation du sénateur Jean-Claude PEYRONNET et le compte rendu intégral des débats de la séance du 22 juillet 2004 au Sénat : https://www.senat.fr/seances/s200407/s20040722/s20040722_mono.html (consulté le 1er juin 2020).

1692.Le cons. 15 de la décision censure la première des deux conditions devant garantir la libre administration des collectivités d'après l'article 4 de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758).

tenu des compétences qui leur sont confiées.»[1693]. La disposition est censurée en raison de son caractère tautologique et de sa portée normative incertaine (cons. 15). La première des deux conditions cumulatives de l'article 4[1694] de la loi organique du 29 juillet 2004 devant garantir une part déterminante de ressources propres, l'autonomie financière, disparaît. Il ne reste que la deuxième condition qui dispose que la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003. L'avantage de cette première condition était de permettre pour le Conseil constitutionnel : *« d'apprécier la « dynamique » des ressources propres »*[1695]. D'avoir la capacité d'agir en faveur de recettes fiscales des collectivités par rapport aux charges de leurs compétences au regard de la libre administration. Le Conseil mis à part ceci juge conforme à la Constitution l'ensemble de la loi organique. Il estime que des garanties sont données par cette loi pour respecter l'autonomie financière par l'article 5[1696] (cons. 20 et 21). Le texte organique insère un système de contrôle et d'obligations juridiques correctives à prendre en cas de non-respect de la part des ressources propres (de l'autonomie financière locale)[1697].

L'édification constitutionnelle et organique du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales se fait par la définition des ressources propres. Sans part déterminante de ressources propres pas d'autonomie financière, sans autonomie financière pas de libre administration. Intègrent les ressources propres, des recettes fiscales sans pouvoir fiscal pour les entités locales. Une tolérance qui est en porte-à-faux avec l'exigence originelle d'une protection du pouvoir fiscal local dans la Constitution pour contrer le processus de transformation des impôts en des dotations[1698]. La situation avant et après la loi organique du 29 juillet 2004 ne protège pas l'autonomie fiscale. Le Conseil constitutionnel a une influence dans ce mouvement. Il accepte le transfert d'un impôt partagé sans pouvoir fiscal local avec l'État (TIPP) avant l'adoption de la loi organique et censure par la suite la définition de la part déterminante du législateur organique qui aurait pu être favorable aux prérogatives fiscales des collectivités. Le commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004[1699] offre une réponse directe à ce sujet : il soutient la solution du législateur organique

1693.Sur la version de l'article 4 de la loi organique présentée au Conseil constitutionnel lors de son examen avant censure partielle. Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, 8 p. (de la p. 5 à 8 sur l'article présenté et les raisons de sa censure partielle) (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1694.Codification de l'article 4 (loi organique) à l'article LO 1114-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

1695.Sur les avantages de la première condition censurée. CATTEAU D., La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 16.

1696.Sur l'article 5 de cette loi organique se référer à la section 1 du chapitre et au B de ce § 1.

1697.Nous ne sommes pas en situation d'autonomie financière, si la part de ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales est inférieure pour une année de référence à un seuil, celui de l'année 2003, des mesures correctives doivent être prises pour revenir au moins au taux du ratio de 2003 (égal ou supérieur).

1698.Voir la section 1 de ce chapitre sur les motivations de la révision constitutionnelle de 2003 et les débats lors de la loi organique du 29 juillet 2004. Ils cherchent à préserver pouvoir fiscal local et recettes fiscales des collectivités.

1699.Aller dans le commentaire *supra* du Conseil constitutionnel de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 (8

pour une conception large des ressources propres. Un choix qui est guidé en raison de l'extrême difficulté à créer de nouveaux impôts locaux et l'usage pour les compensations de fractions d'impôts d'État ainsi que de dotations ; il y a une prise de conscience dès cette époque de la difficulté de garantir une autonomie fiscale locale[1700]. Des arbitrages *in fine* qui ne protègent pas le pouvoir fiscal local.

Le Conseil constitutionnel poursuit l'œuvre de clarification contre l'autonomie fiscale locale après la période de 2003 et 2004. Les décisions n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005[1701] et n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009[1702] sont importantes. Si la décision du 29 décembre 2005 associe libre administration et autonomie financière, celle du 29 décembre 2009 dissocie autonomie financière et autonomie fiscale.

Une censure des actes législatifs ne pourrait avoir lieu que si la gestion d'une collectivité et sa libre administration se trouveraient entravées. C'est en substance, ce qui est affirmé dans la décision du 29 décembre 2005 (cons. 96 et 99) dans laquelle le Conseil se prononce sur une réforme de la taxe professionnelle (allègement fiscal pour les entreprises)[1703]. Il y aurait une primauté de la libre administration sur l'autonomie financière par le respect de la part déterminante de ressources propres. Une part de ressources propres sous le seuil de référence créerait une situation de non-autonomie financière et d'empêchement à la libre administration. L'autonomie financière est une condition pour assurer la libre administration d'une collectivité. Le raisonnement semble protecteur quant aux ressources propres des collectivités mais, il est non protecteur pour leurs prérogatives fiscales. Il faut évoquer pour rappel, d'une part, que l'article 72-2 dans son alinéa 2 offre la faculté au législateur de déléguer un pouvoir fiscal aux collectivités territoriales. D'autre part, que l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 portant sur la définition des ressources propres intègre dans cette catégorie toutes les recettes fiscales (avec ou sans pouvoir fiscal).

La jurisprudence constitutionnelle issue de la décision du 29 décembre 2009 constitue quant à elle une clarification directe avec des conséquences multiples[1704]. La contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, elle se forme de

p.).

1700.*Ibid.* à la p. 3 à 4.

1701.Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006.

1702.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

1703.L'article 85 de la loi de finances pour 2006 (n° 2015-1719 du 30 décembre 2005) réforme la taxe professionnelle en refondant à l'avantage des entreprises le régime de plafonnement de cet impôt en fonction de la valeur ajoutée (ex : création d'un ticket modérateur défavorable aux collectivités). Consulter les chapitres 1 et 2 du titre 1 de la partie I pour en savoir plus sur la taxe professionnelle et à l'égard de cette réforme.

1704.Pour les conséquences multiples. Ex : Validation d' un impôt sans pouvoir fiscal local à partir de la territorialisation de son assiette (CVAE) (cons. 62), acceptation d'une compensation relais pour 2010 (dotation) (cons. 30), dispositifs de péréquation horizontale avalisés (fonds pour la CVAE) (cons. 63). La principale conséquence est l'absence de reconnaissance d'une autonomie fiscale locale dans la Constitution (cons. 64).

la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; une compensation relais est prévue pour l'année de transition de 2010[1705]. La CFE a une assiette foncière, le taux de l'impôt est voté par les autorités délibérantes des collectivités territoriales ; la CVAE a une assiette sur la valeur ajoutée, le taux de l'impôt est voté par le législateur sur la base d'un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires. Les requérants pensent que l'autonomie financière locale n'est pas respectée notamment, par l'instauration de la CVAE dont les critères pour la redistribution permettraient de ne pas la qualifier de ressource propre (sans lien avec l'impôt) en particulier pour les régions (cons. 61). Le Conseil réfute l'argumentation des demandeurs et entérine le dispositif. Le point central pour les juges constitutionnels est de dissocier l'autonomie financière de l'autonomie fiscale (cons. 64) : *« il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant »*. Le Conseil se fie à la localisation de l'assiette de la CVAE pour la considérer comme une ressource propre (cons. 62). L'autonomie fiscale locale n'est pas garantie constitutionnellement au contraire de l'autonomie financière qui correspondrait à une autonomie de gestion[1706] ; la répercussion est le non-attachement constitutionnel entre autonomie fiscale et libre administration. Par contrecoup cette non reconnaissance s'étend aux dispositions organiques de la loi organique du 29 juillet 2004 touchant à l'autonomie financière locale, les dispositions organiques découlent de l'article 72-2 de la Constitution. L'État unitaire détient l'autonomie fiscale. Une décision qui pour Michel BOUVIER qui a permis une clarification juridique du principe d'autonomie financière en prenant acte du contexte fiscal local (déclin du pouvoir fiscal et disparition des impôts locaux)[1707]. L'autonomie financière ne protège la libre administration *« que sur le plan quantitatif et non en termes de compétences dans le champ fiscal »*[1708]. Le quantitatif prime sur le qualitatif. La clarification radicale de la décision du 29 décembre 2009 n'interdit pas une affirmation de l'autonomie fiscale par la loi ordinaire, une modification des dispositions organiques ou encore une inscription dans la Constitution.

1705.Aller pour en savoir plus sur la CET et la compensation relais pour 2010 dans la partie I aux chapitres 1 et 2 du titre 1 et puis à celui du 1 du titre 2. A consulter également : chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1706.Renvoi à la section 1 de ce chapitre (B du § 2) sur le fait que l'autonomie financière locale est avant tout une autonomie de gestion relative.

1707.Voir l'article *supra* de Michel BOUVIER de la p. 62 à 66. Il y a un processus de réduction du pouvoir fiscal local qui se poursuit après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et le Conseil constitutionnel souligne la continuation de cette évolution, en dissociant l'autonomie financière de l'autonomie fiscale, dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (cons. 64).

1708.Arguments et citation dans AYRAULT L., L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2017, p. 27 à 28.

L'autonomie fiscale déclinante n'est pas reconnue constitutionnellement. Elle est dissociée finalement de l'autonomie financière qui trouve sa garantie dans les dispositions constitutionnelles (article 72-2). Le juge constitutionnel poursuit d'autres actions de limitation des recettes fiscales locales sous différentes formes.

B – Une jurisprudence constitutionnelle plurielle pour limiter les recettes fiscales des collectivités territoriales

L'action du juge constitutionnel l'amène à préciser dans sa jurisprudence le périmètre des ressources propres des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel ne fait pas qu'avaliser les décisions du législateur mais, il éclaire sur les zones d'ombre constitutionnelles et organiques comme pour le statut des dégrèvements législatifs. Un mouvement qui participe et n'empêche pas la limitation des recettes fiscales locales « sans garanties réelles » (1). L'appui de la jurisprudence constitutionnelle à la péréquation horizontale et aux compensations financières pour l'exercice des compétences restreint aussi les ressources fiscales locales (2).

1. Des ressources propres « artificielles » précisées par le Conseil constitutionnel

Les décisions du Conseil constitutionnel précisent les ressources propres des collectivités et ne mettent pas œuvre les « garanties » prévues pour lutter contre les atteintes à l'autonomie financière locale. Ces positions « actives » et « passives » contribuent directement à « l'artificialisation » de la part des ressources propres à savoir du ratio d'autonomie financière. Le juge constitutionnel pour mémoire accompagne le déclin de la fiscalité locale « classique » et ne reconnaît pas la présence d'une autonomie fiscale pour les collectivités dans la Constitution. Or, il va plus loin dans le caractère « artificiel » de la part des ressources propres, certes le juge constitutionnel a déjà reconnu à plusieurs reprises la possibilité de recettes fiscales sans pouvoir fiscal dans cette part mais, il comptabilise des ressources encore plus « discutables ». A ces positions « actives »[1709], il y a des positions « passives »[1710] du Conseil qui ne met pas œuvre les « garanties » prévues à l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004[1711].

Le Conseil constitutionnel précise les contours de la définition des ressources propres. Il enregistre les dégrèvements législatifs (d'État) dans les ressources propres par la décision n° 2004-

1709.Dans ces positions « actives » s'agrègent les décisions du Conseil constitutionnel qui délimitent le pouvoir fiscal local et les contours de l'autonomie financière. Ex : Définition de la part des ressources propres.

1710.Dans ces positions « passives » , il y a toutes les décisions du Conseil constitutionnel qui ne mettent pas en œuvre les règles garantissant une autonomie financière (ou) et ne censurent pas une modification dans le quantitatif et le qualitatif dans la part des ressources propres sujet à débat. Ex : Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 qui rappelle au cons. 19 que l'article LO 1114-4 du CGCT donne des garanties à l'autonomie financière tandis que le cons. 17 autorise des dégrèvements législatifs massifs vidant de sa substance la TH.

1711.L'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758) est codifié à l'article LO 1114-4 du CGCT.

511 DC du 29 décembre 2004[1712] dans son considérant 25 : *« le législateur a assuré la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales, comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources »*. Une décision qui ouvre la voie à une poursuite des allègements fiscaux « forts » du législateur sur les recettes fiscales des collectivités par le biais des dégrèvements législatifs ; l'exonération de 80 % des redevables de la TH sur les résidences principales par la loi de finances pour 2018[1713] est compensée par des dégrèvements législatifs[1714]. La décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 quant à elle ne reconnaît pas uniquement l'absence d'autonomie fiscale dans la Constitution. Elle expose qu'il suffit qu'une part de l'assiette d'un impôt soit localisée pour que celui-ci appartienne aux ressources propres. La CVAE est une ressource propre par cette décision eue égard à la localisation d'une partie de son assiette même si la collectivité est dépourvue de pouvoir fiscal sur cet impôt[1715]. Le Conseil constitutionnel s'appuie sur les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution et l'article LO 1114-2[1716] du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il relève par la combinaison de ces dispositions juridiques dans le considérant 61 que les ressources propres se composent *« du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».* Le considérant 62 signifie que la CVAE a une part de l'assiette localisée, il en résulte qu'elle est une ressource propre : *« que les ressources ainsi perçues par les régions et les départements sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette ; qu'il s'ensuit qu'elles constituent une ressource propre de ces collectivités »*. Il faut qu'un pouvoir fiscal aille aux collectivités ou (et) que la loi (législateur) détermine une part locale d'assiette ou le taux pour qualifier une recette fiscale de ressource propre. Ce qui fait que toutes les recettes fiscales attribuées aux collectivités sont des ressources propres. La loi de finances pour 2020[1717] impose ainsi que le calcul de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée à chaque département en 2021 se réfère pour partie à la base d'imposition départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour l'année 2020[1718]. La décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012[1719] comptabilise

1712.Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005.
1713.Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.
1714.*Ibid.* à l'article 5 de cette loi. Sur ces dégrèvements législatifs quant à la TH aller dans la partie I aux chapitres 1 du titre 1 et du titre 2.
1715.Le cons. 62 de cette décision estime qu'une simple localisation de l'assiette permet à un impôt d'être une ressource propre des collectivités sans qu'elles disposent d'un pouvoir fiscal local sur cette recette fiscale. D'où la clarification dans le cons. 64 sur l'absence d'autonomie fiscale locale au niveau constitutionnel.
1716.L'article LO 1114-2 du CGCT reprend l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758).
1717.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
1718.Article 16 de la loi précitée qui touche à la disparition de la TH sur les résidences principales pour tous les contribuables et amenant à une refonte de la fiscalité locale (modification du système de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements).
1719.Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var.

dans les ressources propres les dispositifs de péréquation horizontale. Le considérant 6 de la décision justifie cette position par le fait que les ressources de ces dispositifs sont financées par les recettes fiscales des ressources propres des collectivités ; il combine là aussi les trois premiers alinéas de l'article 72-2 et l'article LO 1114-2 du CGCT. La loi peut procéder à une répartition des recettes fiscales des ressources propres au sein d'une catégorie de collectivités territoriales. Les collectivités contributrices aux dispositifs voient une partie de leurs recettes fiscales limitées. Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)[1720] entre les départements est un dispositif de péréquation horizontale.

Le Conseil constitutionnel se prononce sur des silences de la Constitution et des textes organiques comme dans le cas des dégrèvements législatifs et de la péréquation horizontale en les incluant dans les ressources propres. Il peut lever aussi des équivoques en expliquant clairement les dispositions constitutionnelles et organiques, un impôt ainsi qui a la part d'assiette localisée est une ressource propre. Des précisions « extensives » des Sages, elles entrent dans la conception « ouverte » des ressources propres du législateur organique[1721], faisant écho au non-usage de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004 sur le respect de l'autonomie financière locale.

Les Sages rappellent dans maintes décisions[1722] dont à l'origine la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, aux considérants 20 et 21, que l'article 5 de cette loi organique crée un système de contrôle et de respect de l'autonomie financière pour la garantir. Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu pour l'instant à censurer des dispositions législatives sur la base de cet article. Une disposition organique complexe dans sa mise en œuvre qui est rappelée régulièrement mais, le juge constitutionnel ne sanctionne pas des mesures qui donnent une autonomie financière « artificielle »[1723]. En pratique, le législateur doit prendre des mesures correctrices en cas de non-respect la part de ressources propres pour une année donnée sur le constat d'un rapport remis au Parlement par le Gouvernement ; le rapport est transmis la deuxième qui suit l'année contrôlée[1724].

1720.Le fonds national de péréquation des DMTO entre les départements est créé par l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

1721.Renvoi à la section 1 de ce chapitre sur la conception extensive des ressources propres.

1722.Ex (récemment) : Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 (cons. 19) ; décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 (cons. 36).

1723.Ex : Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, autorise ainsi qu'une part importante du produit d'un impôt local soit vidé de sa substance et couvert par des dégrèvements législatifs (cons. 17). Si cette situation respecte la part des ressources propres puisque, les dégrèvements étatiques appartiennent aux ressources propres, cela interloque quant à l'intérêt d'attribuer des impôts propres aux collectivités et sur la pérennité des recettes fiscales partagées avec l'État fasse à cette pratique. Les Sages se contentent dans ce cas-ci de rappeler qu'ils seront vigilants quant au respect de l'évolution de la part des ressources propres en se référant à l'article LO 1114-4 du CGCT (cons. 19). Cet article est en réalité inapplicable, il est un « faux bouclier », quand bien même la part de ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales serait sous le seuil de référence de 2003 (voir *infra* de ce B).

1724.Alinéa 1 de l'article LO 1114-4 du CGCT.

Les mesures correctives sont prises, au plus tard, par une loi de finances la deuxième année après le constat du rapport[1725]. Le temps long des contrôles[1726], la difficulté à évaluer l'impact des décisions qui seraient prises par le législateur ou les Sages[1727] et le choix de favoriser les orientations étatiques pour le Conseil constitutionnel[1728] (contraintes sur l'autonomie financière) rend inopérant cet article de la loi organique.

La part de ressources propres peut être modelée sans entraves « réelles » par le législateur. Les Sages par le manque de protections juridiques et un contexte défavorable à la fiscalité locale « classique » se résolvent à soutenir cette inclination. L'argumentation des requérants du Conseil constitutionnel est à la fois répétitive et s'adapte aux nouvelles problématiques qui naissent des évolutions du système fiscal local et des non-revirements de la jurisprudence constitutionnelle.

L'idée forte des argumentations des responsables des saisines est de garantir un niveau de ressources suffisant et modulable dans « certaines limites » pour les collectivités. Dans la décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019[1729]. Les requérants s'inquiètent du risque de non-respect du principe de libre administration lors de la réforme de la fiscalité locale qui suit la fin programmée de la TH sur les résidences principales. Ils signalent que la part sur la TVA affectée aux départements pourrait avoir un produit fluctuant par une sensibilité aux aléas économiques et que le taux de cette fraction ne sera pas modulable par ces collectivités (cons. 17). Les demandeurs veulent que le Parlement vérifie annuellement le respect du principe de libre administration par la comparaison entre le montant réel de la part de TVA et les missions confiées aux départements (cons. 18). Les demandeurs en dépit des décisions contraires continuent de défendre le pouvoir fiscal des collectivités en se référant à la libre administration mais, ils se concentrent sur des « garanties » quant aux évolutions des ressources pour pouvoir assumer leurs compétences. Les requérants cherchent à avoir un système de financement pérenne des collectivités. Il doit répondre à différents besoins : lutter contre l'effet de ciseau entre les recettes et les dépenses, avoir une part de

1725.*Ibid.* à l'alinéa 2.

1726.Ex : Le rapport du Gouvernement au Parlement, pour une année N constatant l'évolution du ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales, est transmis N+2 *(pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit)*. Si l'un des ratios est inférieur à son seuil de référence de 2003, le législateur doit prendre des mesures correctrices, au plus tard à N+4 *(au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait*). Il faudra attendre encore deux ans après l'entrée en œuvre des mesures correctives pour connaître leur effet. Se référer à l'article LO 1114-4 du CGCT.

1727.Ex : Quels impacts juridiques si le Conseil constitutionnel censure des dispositions d'une loi de finances qui corrigent un non-respect de la part de ressources propres ? Comment pour les Sages évaluer l'efficacité des mesures correctives prises par le législateur ? Voir article *supra* de Damien CATTEAU sur *« La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? »* en lien avec l'article LO 1114-4 du CGCT (p. 16 à 17).

1728.Ex : Le travail de développement et de clarification sur les ressources propres du Conseil constitutionnel (voir dans ce point 1).

1729.Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020.

pouvoir fiscal local, respecter l'autonomie financière et la libre administration[1730].

Les recettes fiscales sont limitées par ce développement de la définition des ressources propres, elle est non arrêtée et extensive, et par le non-usage des « garanties » pour le respect de l'autonomie financière locale. Le débat constitutionnel porte de plus en plus sur un niveau « suffisant » de ressources[1731] pour que les collectivités puissent exercer leurs compétences. Ceci suppose que le Conseil constitutionnel intervienne sur la compensation financière des compétences « exercées » et la péréquation horizontale des collectivités. Des sujets qui concernent les recettes fiscales des entités locales.

2. Des limites par la péréquation horizontale et les compensations financières pour l'exercice des compétences

La limitation des recettes fiscales qui s'établit par les compensations financières et les dispositifs de la péréquation horizontale est encadrée par une jurisprudence constitutionnelle plutôt « active » sur le sujet. Les compensations financières sont bornées prioritairement dans leurs évolutions et les dispositifs de péréquation horizontale prélèvent des produits fiscaux sur les collectivités « riches » pour aider les plus « pauvres ».

Le bornage des compensations financières peut être introduit par la limitation des compensations pour la perte ou la réduction d'une recette fiscale perçue par une collectivité territoriale. Prenons les décisions n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015[1732] et n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019. Elles disent qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose une compensation dans ces cas par l'allocation de recette comparable[1733]. Déjà, la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991[1734] n'interdisait pas la non-compensation complète pour la suppression d'un impôt[1735]. Les compensations, qui peuvent être non obligatoires, se font par des impôts[1736] et des dotations[1737], elles sont susceptibles d'être sous le

1730.Voir motivations des demandeurs dans cette décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 (cons. 14 à 18).
1731.Les collectivités locales souhaitent avoir un niveau « suffisant » par rapport à l'ensemble de leurs ressources financières pour pouvoir exercer leurs compétences par une autonomie de gestion. Ex : Décision n° 2014-707 du 29 décembre 2014 relative à la loi de finances pour 2015 où les requérants tentent de s'opposer à la diminution de la dotation globale de fonctionnement (cons. 20 à 26).
1732.Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015 relative à la loi de finances pour 2016.
1733.Décisions n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015 (cons. 19) et n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 (cons. 24).
1734.Renvoi au A du point 1 sur cette décision qui concoure au déclin de l'autonomie fiscale locale.
1735.Voir le cons. 38 de la décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.
1736.Ex : Le transfert d'une part de la TVA aux départements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, celui de la part de TFPB départementale aux communes, doivent compenser à partir 2021 dans le cadre d'une réforme de la fiscalité locale, la suppression programmée de la TH sur les résidences principales (article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020).
1737.Ex : La part régionale de la TH a été supprimée, par la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 (article 11), en faveur à l'époque d'une compensation qui sera indexée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette compensation sera ultérieurement intégrée à la DGF régionale en 2004 (voir article 48 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004).

seuil de l'impôt impacté. Elles se produisent lors des allègements fiscaux et des réformes de la fiscalité locale[1738]. Les transformations du système fiscal local ont des conséquences pour assurer financièrement l'exercice des compétences pour les collectivités (ex : TVA)[1739]. Les compensations financières pour les compétences « exercées »[1740] sont admises par la Constitution et les lois[1741].

La compensation financière pour le transfert, la création, et l'extension de compétences a ses fondamentaux dans des textes juridiques. Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution indique : *« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*. La loi du 13 août 2004 (n° 2004-809)[1742] dans son article 119[1743] prévoit que la compensation des transferts de compétences s'opère à titre principal par le transfert d'impôts d'État[1744]. Des ressources fiscales qui intégreront la part de ressources propres des collectivités. L'article 120[1745] de la même loi ne fait que reprendre intégralement les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 sur la compensation des créations et extensions de compétences. Le régime de la compensation financière pour les transferts de compétences est plus protecteur, il fixe un seuil de référence pour la compensation, que celui de l'extension et de la création de compétences qui n'en a pas (la loi détermine librement le

1738.Voir les deux notes de bas de page précédentes. Consulter pour aller plus loin sur les allègements fiscaux et la réforme de la fiscalité locale : le chapitre 2 du titre 1 de la partie I, le chapitre 1 du titre 2 de la partie I, le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1739.Ex : Une crainte quant à la variabilité du produit de la TVA est exprimé pour permettre aux départements d'assurer leurs compétences. Voir la décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 (cons. 17). Se reporter à la partie II de cette thèse sur l'instabilité du produit de certains impôts.

La même problématique est apparente sous une autre forme avec la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, par une crainte que les dépenses liées au RMI progresseraient plus rapidement que la part TIPP compensatoire des départements (cons. 11). Les collectivités locales cherchent à avoir un niveau de ressources « suffisants », des marges de manœuvre financières, pour exercer leurs compétences et échapper à l'effet de ciseau (se reporter à la partie II de cette thèse en particulier pour la volonté des collectivités d'avoir des ressources pérennes et suffisantes).

1740.Les compensations financières pour les compétences « exercées » se rattachent aux transferts, aux créations et aux extensions de celles-ci (voir *infra* dans ce point 2 puis aller particulièrement dans la partie II au titre 1 et 2). Il faut aussi retenir que les compensations lors des allègements fiscaux et des réformes de la fiscalité locale permettent aux collectivités indirectement d'assurer leurs compétences (normalement par le respect de la part de ressources propres qui est l'une des conditions de l'autonomie financiers locale).

1741.Des éléments législatifs sur la compensation financière des compétences dans le § 2 de la section 1. Se reporter plus amplement ensuite sur la partie II de la thèse, avec les chapitres 1 du titre 1 et 2, par rapport aux compensations financières en lien avec les recettes fiscales pour les compétences « exercées » (des développements aussi dans la partie I de la thèse).

1742.Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

1743.L'article 119 de cette loi se retrouve principalement dans l'article L 1614-1 du CGCT (voir I de l'article 119).

1744.Le solde à compenser, si les recettes fiscales transférées sont insuffisantes, ce fait par le recours aux dotations. KRATTINGER Y. et DU LUART R., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences,* n°572, Sénat, 22 juin 2010, p. 7 à 12.

1745.L'article 120 de cette loi se retrouve à l'article L 1614-1-1 du CGCT.

niveau des ressources). La position du Conseil du constitutionnel est de s'en tenir au droit existant et de circonscrire au maximum les compensations financières.

La règle de la compensation aux coûts historiques[1746] pour les transferts de compétences, suivant l'alinéa 4 de l'article 72-2, est précisée avant la loi du 13 août 2004 par le Conseil constitutionnel. Il appartient *« à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »* selon la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 (cons. 23). L'État doit maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait dans l'exercice d'une compétence avant son transfert, la seule obligation de l'État est le respect de cette règle de la compensation aux coûts historiques[1747]. La compensation n'est donc pas réévaluée si les dépenses augmentent après le transfert de compétences. La règle est inapplicable lorsque la diminution des ressources transférées vient du pouvoir de modulation des collectivités suivant l'article 119 de la loi du 13 août 2004 comme le rappel la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 (cons. 36). La décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005[1748] clarifie les règles pour les compensations des créations et des extensions de compétences. Le législateur n'est contraint que de compenser les extensions et les créations qui n'ont qu'un caractère obligatoire, il reste néanmoins libre dans cette hypothèse sur le choix des ressources et la fixation du niveau approprié, ils ne doivent pas dénaturer le principe de libre administration (cons. 9)[1749].

Le principal avantage pour les compensations financières se place dans le respect de la règle des coûts historiques pour les transferts de compétences. Une règle que s'évertue à faire respecter le Conseil constitutionnel, en dehors de cela les décisions des Sages sont défavorables. Les freins aux compensations financières pour les pertes et réductions de recettes fiscales locales ainsi que pour les compétences « exercées » par les collectivités peuvent limiter les recettes fiscales. Des compensations qui peuvent être réduites ou plafonnées, le plus souvent non modulables pour les collectivités (ex : impôts partagés avec l'État), elles ne répondent pas à l'enjeu majeur de l'effet de ciseau (progression plus rapide des dépenses sur les recettes des collectivités). Le rempart est alors

1746.Droit à la compensation intégrale garantie pour les transferts de compétences ente l'État et les collectivités territoriales. Les transferts doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles que consacrait l'État lorsqu'il exerçait les compétences transférées.

1747.L'État par le considérant 23 de cette décision doit maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait avant la date du transfert donc d'empêcher une diminution de ce volume. Il s'agit d'une confirmation et d'une précision, cette dernière sous forme de garantie, du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Voir pour cela le commentaire *supra* par le Conseil constitutionnel de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 (p. 4 à 6).

Confirmation dans la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (voir les cons. 11, 12 et 13) que la seule obligation de l'État en matière de transfert de compétences est d'assurer une compensation des charges évaluée au coût historique.

1748.La décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale.

1749.Confirmation avec la décision n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011, Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor, cons. 7.

le ratio vicié d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités territoriales qui doit garantir une part déterminante de ressources propres. Il est vicié par sa croissance qui peut être la baisse des concours financiers et des subventions (ou) et la hausse de la part de ressources propres à l'aide de ressources rigides et instables (ex : dégrèvements législatifs, produits fiscaux variables). Les dispositifs de péréquation horizontale qui font partie des ressources propres limitent les recettes fiscales des collectivités « riches » et le Conseil constitutionnel apporte un soutien à leur développement.

La péréquation horizontale ou péréquation fiscale a pour fonction de favoriser l'harmonisation de l'espace local par une redistribution des richesses. Le prélèvement de recettes fiscales dans une catégorie de collectivités territoriales auprès des collectivités « riches » pour aider les collectivités « pauvres » doit réduire les inégalités entre les territoires. La péréquation horizontale est un aspect de la solidarité financière locale qui fait appel directement aux recettes fiscales des collectivités contributrices[1750]. La péréquation est garantie constitutionnellement au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : *« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».*

Les décisions du Conseil constitutionnel vont dans le sens d'une protection progressive de la péréquation horizontale pour assurer son développement. La décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982[1751] reconnaît la possibilité d'une péréquation entre les collectivités (cons. 12). Les décisions n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 et n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 énumèrent des conditions pour valider les dispositifs de péréquation horizontale[1752]. Elles disent que le législateur peut mettre en œuvre des dispositifs de ce type de péréquation, par le regroupement des collectivités par catégories, et une définition de ceux-ci par des critères objectifs et rationnels. Les dispositifs de cette péréquation sont enregistrés dans les ressources propres des collectivités par la décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012[1753] (cons. 6). Cependant, la décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 affirme que le prélèvement fiscal d'un dispositif de péréquation horizontale ne doit pas entraver la libre administration des collectivités ; d'où l'impératif d'une définition précise de l'objet

1750.Consulter en particulier le chapitre 1 du titre 2 de la partie II sur la péréquation horizontale. Pour aller plus loin, DOUAT E., La péréquation dans les finances locales, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274. Décisions constitutionnelles dans ce domaine se référer à Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, 15 p. (p. 7 à 12) (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1751.Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 relative à la loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

1752.Décisions n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 (cons. 29, 30 et 31) ; décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 (cons. 67). Ces décisions concernent l'ensemble des dispositifs de péréquation (verticale et horizontale).

1753.Auparavant à cette décision, le Conseil constitutionnel enregistré déjà dans des cas précis qui lui étaient soumis, des dispositifs de péréquation horizontale dans les ressources propres. Ex : Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 qui comptabilise les fonds de péréquation horizontale de la CVAE dans les ressources propres (cons. 63).

ainsi que de la portée de chaque prélèvement fiscal au sein de cette péréquation (cons. 31). La jurisprudence constitutionnelle demeure peu restrictive en pratique comme dans la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013[1754]. La hausse des critères de plafonnement des prélèvements sur les ressources des communes du FSRIF[1755] et du FPIC[1756] est jugée objective et rationnelle par rapport à l'objectif poursuivi. Il n'y a pas de rupture d'égalité devant les charges publiques entre les communes concernées par ces contributions fiscales (cons. 136 et 137).

Le Conseil constitutionnel dans ses actions sur la péréquation horizontale : la reconnaît, développe des critères d'encadrement, l'insère dans les ressources propres. Elle pose des limites aux recettes fiscales des collectivités « riches » par des prélèvements fiscaux dont les Sages n'imposent que des délimitations fragiles et sibyllines quant au niveau des contributions. La question est à partir de quand un prélèvement fiscal sera jugé excessif et entraverait la libre administration des collectivités concernées ? Ceci amène à s'interroger de nouveau pour chaque dispositif de péréquation horizontale sur le niveau de prélèvement quant à la libre administration des collectivités contributrices et sur la répartition des charges entre elles. L'accroissement de la péréquation horizontale pourrait renforcer les velléités des collectivités « riches » de saisir le juge constitutionnel pour tenter limiter les prélèvements fiscaux. Le principe d'égalité devant les charges publiques et le principe de libre administration des collectivités peuvent revenir ainsi dans les saisines du Conseil constitutionnel. La péréquation est une limite à la libre administration des collectivités territoriales pour le juriste Vincent SEMPASTOUS[1757]. La péréquation devant prendre en compte des principes contradictoires la libre administration et l'égalité.

La péréquation horizontale et les compensations financières[1758] pour l'exercice des compétences limitent les recettes fiscales avec le soutien du Conseil constitutionnel. La jurisprudence constitutionnelle accompagne « passivement » et « activement » à la définition des contours de l'autonomie financière locale et à la non-reconnaissance dans la Constitution[1759] d'une autonomie fiscale des collectivités. Elle ne stoppe pas, mais participe, à la disparition des impôts propres avec pouvoir fiscal local des collectivités et à la création continue d'une part « artificielle » de ressources propres. Le fonctionnement du ratio d'autonomie financière et de la part de ressources propres ne parvient pas à protéger les recettes fiscales d'une limitation dans laquelle le juge constitutionnel à

1754.Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 relative à la loi de finances pour 2014.
1755.Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).
1756.Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).
1757.Renvoi à SEMPASTOUS V., *La péréquation en droit des collectivités locales*, Thèse Toulouse I, 2020, p. 26 (et suivantes).
1758.Indirectement les compensations financières sur les restrictions et les suppressions de recettes fiscales affectées aux collectivités sont concernées. Elles font évoluer les ressources financières globales et la part de ressources propres des collectivités nécessaires au financement des compétences.
1759.Précision : Dans les textes constitutionnels et organiques.

une responsabilité. Il en retourne aussi que les décisions du Conseil constitutionnel cherchent à ne pas remettre en cause les articles de loi, en particulier, pour les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Depuis une décision du Conseil constitutionnel de 2010 par QPC[1760], ainsi, la péréquation ne pas être invoquée à l'appui d'une QPC car, la péréquation n'est qu'un objectif pour le législateur d'où une faiblesse de la consécration constitutionnelle de la péréquation[1761]. En dépit de tout ceci, l'autonomie fiscale locale conjointe à la part de ressources propres demeure pourtant dans les préoccupations du débat politique et du débat juridique.

§ 2. La continuité d'un débat politique et juridique quant à l'autonomie fiscale locale

L'autonomie fiscale locale est un débat qui a longtemps agité la scène politique mais, cet intérêt est décroissant car, l'État et le Conseil constitutionnel par leurs décisions ont verrouillé celui-ci. Les discussions en outre se déplacent sur le terrain de l'apport aux collectivités d'un niveau « suffisant » de ressources financières pour l'exercice des compétences. Le débat juridique, beaucoup plus libre, se place dans les pas de celui du politique en raison du verrouillage cité précédemment.

Initiatives législatives de parlementaires, rapports d'acteurs distincts, d'élus[1762] ou de citoyens[1763], montrent qu'en vingt ans, l'autonomie fiscale locale qui était pensée comme une déclinaison de l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités[1764], n'est plus qu'un débat politique secondaire s'abaissant au bloc communal. La réforme du système fiscal local devient désormais une priorité avec en finalité le niveau « suffisant » de ressources financières (A). Le débat juridique voit l'affrontement d'une conception qui se veut traditionnelle et anticipatrice de l'autonomie fiscale locale à une se référant sur la réalité du droit et des comportements actuels (B).

1760.Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autre (se reporter aux cons. 12 et 13 de la QPC).

1761.Le Conseil d'Etat à ouvert la voie dans sa décision : Conseil d'Etat, 21 septembre 2012, n° 360602, Commune de Vitry-sur-Seine.

1762.Il peut s'agir, pour exemple, de rapports d'information parlementaires (1) ou de commissions spécifiques (2). A citer : BALLIGAND J.-P. et LAFFINEUR M., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, relatif aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales,* n°1859, treizième législature, Assemblée nationale, 21 juillet 2009, 96 p. (1) ; MAUROY P., *Refonder l'action publique locale : Rapport au Premier Ministre,* Premier Ministre, 17 octobre 2000, 192 p. (2).

1763.Des rapports du Conseil économique, social et environnemental seront utilisés car, cette institution représente des organisations de la société civile (ex) : DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, 114 p.

1764.Voir la section 1 de ce chapitre sur les espérances qu'avait portées le mouvement de réforme constitutionnelle de 2003 et de 2004 (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 et loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004). Quelques éléments dans ce § 2 de la section 2.

A – Le débat politique : une préoccupation devenue secondaire

Le débat politique peut être visible au travers de rapports, où les élus participent à l'élaboration de préconisations, et par ceux du Conseil économique, social et environnemental (CESE), une institution qui rassemble des corps intermédiaires. Son prolongement se trouve dans l'enceinte parlementaire notamment par des tentatives de protection au niveau constitutionnel de l'autonomie fiscale locale. D'une préoccupation dominante, l'autonomie fiscale des collectivités est devenue une préoccupation secondaire (1). La fiscalité locale s'imagine désormais sans pouvoir fiscal, à l'appui des événements récents[1765], malgré des résistances politiques (2).

1. L'autonomie fiscale locale : une préoccupation déclinante

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est un sujet initialement important du débat politique complémentaire à une réforme de la fiscalité locale[1766]. Le maintien et l'essor d'un pouvoir fiscal local ne peuvent avoir lieu sans une réforme des impôts affectant les ressources financières des collectivités. L'efficacité et la pertinence du système fiscal dépend de deux principes directeurs : la protection du principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, la réforme systémique pour corriger ses défaillances et ses conséquences[1767]. Au fil des années avec la disparition progressive des impôts propres aux collectivités, de la fiscalité locale « classique »[1768], cette volonté de protection de l'autonomie fiscale locale décroît mais, la réforme fiscale qui a changé de nature reste d'une actualité brûlante[1769]. Il s'imagine alors un système fiscal où le pouvoir fiscal serait marginal ou absent. Le débat politique semble se détourner de ce combat autour de l'autonomie fiscale, il se déplace sur celui d'un niveau « suffisant » de ressources financières pour l'exercice des compétences des collectivités.

Au début des années 2000 la protection de l'autonomie fiscale semble une priorité. Le rapport de la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation (2000)[1770] comme l'avis et le rapport du

1765.Ex : Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et substitution par de la fiscalité transférée (réforme prévue par l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020).

1766.Sur l'autonomie fiscale et la réforme fiscale complémentaires. Consulter JOUBERT S., L'autonomie fiscale des collectivités locales : mythe ou réalité ?, *in La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n° 28, 13 Juillet 2001, p. 1205 à 1208 (fin d'article avec une partie sur *« des projets pour une autonomie fiscale renforcée »*).

1767.*Ibid.*sur les principes se retrouvent à la lecture de l'article. Apport personnel sur l'expression « réforme systémique ».

1768.Des impôts propres aux collectivités territoriales avec un pouvoir fiscal.

1769.*Supra* avec l'exemple de la décision de l'État de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales,avec en conséquence une nouvelle diminution du pouvoir fiscal en particulier pour les départements, et la réforme de la fiscale locale qui est édicté (loi de finances pour 2020).

1770.Référence bibliographique du rapport de la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation en début de ce A. Aller de la p. 121 à 132 sur l'autonomie fiscale des collectivités et la réforme du système fiscal local (sauf exception les développements qui vont suivre sur ce rapport toucheront ces pages).

CESE relatifs à l'autonomie financière (2001)[1771] défendent l'idée d'une protection de l'autonomie fiscale qui serait pérenne que par la réforme fiscale. L'autonomie fiscale pour la commission Mauroy se définit par une part « marquante » de recettes fiscales dont les élus détiennent sur elles un pouvoir de décisions, elle est un élément du principe de libre administration des collectivités et de la démocratie locale : *« Ainsi, l'autonomie fiscale, que l'on peut caractériser comme la situation dans laquelle une part significative des recettes des collectivités locales dépend des décisions prises par l'élu et dont il assume politiquement, est une dimension essentielle de la démocratie et du principe français de libre administration des collectivités territoriales. »*[1772] L'avis du CESE insiste aussi sur les aspects de démocratie locale, le lien fiscal est un facteur de responsabilisation, et de libre administration, par l'usage d'un pouvoir de décisions pour faire des choix de gestion. Le pouvoir fiscal local permet la confrontation entre l'élu et le citoyen, sur la gestion du premier de la collectivité, elle donne un pouvoir de décisions aux élus locaux pour moduler le financement de leurs politiques publiques (les décisions affectent le contribuable de la collectivité et l'usager des services publics). L'élu ne doit pas être un simple « gestionnaire de fonds » sans pouvoir de décisions, la responsabilité du politique et la libre administration des collectivités s'imaginent encore par une autonomie fiscale locale. L'autonomie financière comprend l'autonomie fiscale.

L'autonomie fiscale locale ne peut être pérennisée sans une réforme de la fiscalité locale. Il faut pour le rapport du CESE pour donner les meilleurs effets et limiter les inconvénients de cette autonomie : donner une bonne accise aux impôts locaux, assurer une transparence et une lisibilité, avoir des mécanismes de régulation de la pression fiscale, corriger les inégalités par la péréquation financière, imposer une discipline collective dans la gestion (ex : concertation État et collectivités pour imposer des règles communes). Il s'agit, ici, que de quelques esquisses qui viennent d'être reprises de cet avis pour réformer le système fiscal et de financement des collectivités, l'avis vise plus largement à permettre une « autonomie financière régulée ». Le rapport de la commission Mauroy préconise lui aussi une réforme de la fiscalité et des finances des collectivités. Pour les auteurs du rapport, la modernisation de la fiscalité locale va de pair avec une rénovation des bases des impôts locaux et la spécialisation des impôts, c'est-à-dire, dans cette dernière proposition, par exemple, de limiter l'affectation d'un impôt à une catégorie de collectivités territoriales. Le rapport défend trois orientations en lien indirect avec la réforme de la fiscalité locale : la poursuite de la globalisation des dotations de l'État et orienter ces dotations vers la péréquation, la compensation intégrale des nouveaux transferts de compétences, la nécessité d'une conférence annuelle de la

1771.BRUNEL J.-P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales,* Conseil économique et social, 13 juin 2001, 226 p. (voir l'avis du CESE). Aller précisément de la p. I-3 à I-26 (sauf exception les développements qui vont suivre sur cet avis toucheront toutes ces pages).
1772.Citation du rapport de la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation à la p. 123.

décentralisation (concertation)[1773]. Il se retrouve, dans le rapport Mauroy et l'avis du CESE, le quatuor des sujets réitérants à la réforme de la fiscalité locale : l'impôt, la péréquation, la compensation, la concertation[1774]. Des convergences mais aussi des dissonances « fortes » existent entre les deux documents quant à la réforme de la fiscalité locale. La critique de la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités est un point de convergence, elle enlèverait du pouvoir fiscal local, gênerait la modulation des taux, et la localisation de l'assiette serait compliquée. Le développement d'une fiscalité partagée entre l'État et les collectivités doit se faire par des impôts conjoints entre ces acteurs ; les collectivités auraient le pouvoir de voter des taux additionnels à des impôts nationaux (ex : impôt sur le revenu)[1775]. La spécialisation fiscale est un point de dissonance, elle est un levier pour une meilleure visibilité où le contribuable sait à quelle collectivité va le produit d'un impôt spécifique, et partant de là participe à la responsabilisation de l'élu local pour le rapport Mauroy[1776] ; ceci concourt à rétablir le lien élu et citoyen. Ce principe de la spécialisation fiscale est vertement critiqué dans l'avis du CESE[1777]. Il est une fausse solution, il ne réglerait pas les défaillances inhérentes aux impôts[1778], complexifierait le système pour trouver de « nouveaux équilibres »[1779] et serait un danger pour l'autonomie fiscale car, la spécialisation peut entraîner des amputations sur les parts territoriales d'impôts[1780]. Ces deux documents, avis du CESE et rapport Mauroy[1781], sont conscients qu'une trop grande spécialisation accroîtrait la dépendance financière d'une catégorie de collectivités aux aléas de la base fiscale d'un impôt, d'où le besoin de conserver d'autres formes d'imposition (panier fiscal diversifié). L'arrêt de la recentralisation fiscale est la condition primordiale pour une autonomie fiscale locale pour ces études. Des initiatives législatives de parlementaires vont tenter de garantir un pouvoir fiscal dans la Constitution.

1773.De la p. 132 à 137 du rapport sur ces trois orientations.

1774.Voir sur les orientations de la réforme de la fiscalité locale dans le rapport Mauroy de la p. 122 à 132 et l'avis du CESE de 2001 de la p. I-4 à I-5. Sur ces éléments de la réforme fiscale dans cette thèse, voir en particulier, le chapitre précédent de ce titre 2 (partie I) et surtout sa partie II. Étude historique de l'évolution du système fiscal local dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie I.

1775.Idée d'une fiscalité partagée par des taux additionnels à des impôts nationaux pour les collectivités. Avis du CESE, s'il doit avoir une forme de fiscalité partagée, c'est par des taux additionnels, aller à la p. I-9 pour les critiques sur la fiscalité partagée et l'option favorable à une fiscalité additionnelle. Critiques et difficultés d'une fiscalité partagée, réflexions en faveur de taux additionnels mais choix finalement d'impôts propres dans les préconisations, dans le rapport de la commission Mauroy de la p. 127 à 130. L'idée est dans les deux documents que la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités est défavorable à l'autonomie fiscale locale.

1776.Sur la spécialisation fiscale et les pensées de la commission Mauroy de la p. 126 à 132 du rapport.

1777.Aller dans l'avis du CESE sur les critiques quant à la spécialisation fiscale de la p. I-9 à I-10.

1778.*Ibid.* sur la spécialisation fiscale qui ne réglerait pas les défaillances des impôts (p. I-9 à I-10) : *« l'obscurité et l'irrationalité des bases de chaque impôt, aggravées par des règles complexes d'exonérations, de cotisations minimales, de plafonds, etc. » ; « la distinction entre l'effet base et l'effet taux dans l'augmentation de l'impôt payé ».*

1779.*Ibid.* sur la spécialisation fiscale et sur les « équilibres » du système fiscal (p. I-10) : « *la répartition complexe des responsabilités entre les niveaux territoriaux et donc l'utilisation des impôts ».*

1780.Voir p. I-10 pour la spécialisation fiscale qui peut générer des amputations de parts territoriales d'impôts locaux affectant négativement une autonomie fiscale locale.

1781.Pour avis du CESE à la p. I-10 et pour rapport de la commission Mauroy à la p 126.

L'action des élus, des politiques, qui souhaitent une protection de l'autonomie fiscale locale ce fait, dans le cadre du travail législatif des parlementaires, par l'action du législateur constitutionnel et organique.

Il en va ainsi des propositions de loi constitutionnelle sur la libre administration des collectivités territoriales déposées par des sénateurs. La première de 2000 (n° 432 du 22 juin 2000)[1782], la plus intéressante, est relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières. Elle propose dans son article 1 de relier clairement l'autonomie fiscale locale à la libre administration dans la Constitution par la création d'un article 72-1 : *« La libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de ressources fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi. »*[1783] Le même article prévoit que les ressources fiscales doivent représenter une part prépondérante des ressources des collectivités, et que toute ressource fiscale supprimée doit être compensée par l'attribution de ressources fiscales équivalentes. Cependant, cet article laisse la voie ouverte à l'affectation d'impositions de toutes natures aux collectivités territoriales (ex : fiscalité partagée entre l'État et les collectivités). D'autres dispositions dans cette proposition de loi touchent à la fiscalité locale : l'article 3 sur la compensation des charges transférées (création d'un article 72-2 à la Constitution), l'article 4 sur l'encadrement de l'article 34 de la Constitution (respect des articles créés 72-1 et 72-2). La deuxième de 2002 (n° 402 du 18 septembre 2002)[1784] porte sur la libre administration des collectivités territoriales. Cette seconde proposition de loi constitutionnelle est une reprise à celle de 2000 en ce qui se réfère à l'autonomie fiscale locale. Il y a malgré tout des dispositions dignes d'intérêt. L'article 3 demande la création de lois relatives à la libre administration des collectivités territoriales qui détermineraient leurs ressources. L'article 7 voudrait qu'une *« loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, fixe la liste, l'assiette et les modalités de recouvrement de ces recettes fiscales. »*[1785] Pour finir, l'article 8 désire créer un pouvoir réglementaire différencié pour les collectivités dans l'exercice de leurs compétences mais, lorsque le

1782.PONCELET C., DELEVOYE J.-P., FOURCADE J.-P., PUECH J., RAFFARIN J.-P., *Proposition de loi constitutionnelle, relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières,* n° 432, Sénat, 22 juin 2000 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 juin 2020) : https://www.senat.fr/leg/ppl99-432.html

1783.*Ibid*. pour cette citation de l'article 1 de la proposition de loi constitutionnelle. Article qui prévoyait la création d'un article 72-1 à la Constitution comportant ce premier alinéa. Se référer à cette proposition de loi constitutionnelle pour voir toutes les dispositions juridiques proposées.

1784.PONCELET C., DE RAINCOURT H., DE ROHAN J., HOEFFEL D., LONGUET G., PUECH J., FOURCADE J.-P., ADNOT P., DE BROISSIA L., GIROD P., MERCIER M., MICHAUX-CHEVRY L., RICHERT P., TÜRK A, VIRAPOULLÉ J.-P., *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales,* n° 402, Sénat, 18 septembre 2002 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 juin 2020) : https://www.senat.fr/leg/ppl01-402.html

1785.*Ibid.* pour cette citation de l'article 7 de la proposition de loi constitutionnelle. Article qui prévoyait la création d'un article 72-1 à la Constitution comportant ce troisième alinéa. Se référer à cette proposition de loi constitutionnelle pour voir toutes les dispositions juridiques proposées.

Parlement le décide (ceci aurait pu avoir des implications par extrapolation)[1786]. L'objectif de ces propositions de loi constitutionnelle est de protéger les recettes fiscales des collectivités tant en volume (niveau suffisant) que en qualité (maintien d'un pouvoir fiscal local).

La volonté de protéger et d'affirmer une autonomie fiscale locale est présente lors des discussions liées à la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003[1787] et à la loi organique du 29 juillet 2004[1788]. A titre d'exemple, au moment de l'étude du projet de loi constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, le rapport[1789] du sénateur René GARREC suggère, à l'instar de la proposition de loi constitutionnelle de 2000, que la suppression de toute recette fiscale *« donne lieu à l'attribution d'une recette fiscale d'un produit équivalent »*[1790]. L'avis de Michel MERCIER de 2004[1791] au Sénat, lors de l'examen de la future loi organique, souhaite une protection du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Il fait de l'autonomie fiscale locale une dimension de l'autonomie financière des collectivités par prolongement de leur libre administration[1792]. L'avis est très critique sur des points concernant la définition des ressources propres et la fixation du seuil d'autonomie financière locale (ex : la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités)[1793]. La toile de

1786.La différentiation territoriale est devenue aujourd'hui un sujet d'actualité politique. Ex : Discussion autour d'un projet de loi 3D (décentralisation, différenciation, déconcentration), cas de la collectivité de Corse, projets de loi constitutionnelle sous la période gouvernementale du Premier ministre Édouard PHILIPPE. L'adaptation des recettes fiscales aux territoires de façon différenciée est un des enjeux pour l'avenir du système fiscal local (voir chapitre 2 du titre 1 de la partie II).

1787.Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Voir les développements de la section 1 de ce chapitre.

1788.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Se référer aux développements de la section 1 de ce chapitre.

1789.GARREC R., *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur : - le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République ; - la proposition de loi constitutionnelle de MM. Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Daniel Hoeffel, Gérard Longuet, Jean Puech, Jean-Pierre Fourcade, Philippe Adnot, Louis de Broissia, Paul Girod, Michel Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Philippe Richert, Alex Turk et Jean-Paul Virapoullé relative à la libre administration des collectivités territoriales ; - la proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Girod tendant à la reconnaissance de lois à vocation territoriale ; - la proposition de loi constitutionnelle de M. Robert Del Picchia relative au vote des Français résidant sur les territoires situés dans la zone géographique comprise entre le méridien 26° ouest et la ligne internationale de changement de date, à l'exception de l'archipel des Açores ; - la proposition de loi constitutionnelle de MM. Georges Othily et Rodolphe Désiré tendant à modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution ; - et la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 23 octobre 2002, 241 p.

1790.Voir rapport *supra* à la p. 72.

1791.Aller pour plus de détails à la section 1 de ce chapitre sur cet avis. MERCIER M., *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales,* n°325, Sénat, 26 mai 2004, 73 p.

1792.Les dimensions de l'autonomie financière locale comprenant l'autonomie fiscale de la p. 4 à 6 de l'avis de Michel MERCIER. Voir en particulier pour les dimensions de l'autonomie financière dans le § 2 de la section 1 de ce chapitre. Les p. 2 à 4 font un lien direct entre libre administration et autonomie financière (p. 2) : *« Par ailleurs, l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » » ; « C'est donc le principe de libre administration qui apparaît central, l'autonomie financière étant l'une de ses composantes. »* Regarder aussi pour la libre administration et l'autonomie financière, ainsi que les dimensions de cette dernière, la section 1 de ce chapitre.

1793.La vision de l'avis sénatorial sur la définition des ressources propres de la p. 24 à 45 et sur la fixation du seuil

fond des controverses est le combat entre les tenants d'une conception extensive des ressources propres et ceux d'une vision restreinte affectant l'autonomie fiscale locale.

Après le passage de ce cap des années 2003 et 2004, l'action du politique va décroître dans la volonté de protéger le pouvoir fiscal des collectivités et d'affirmer une autonomie fiscale locale. La problématique va devenir secondaire pour privilégier la réforme progressive du système fiscal local en cherchant un niveau « suffisant » de ressources financières. La nature des ressources, impôts ou dotations, compte peu, c'est leur dynamisme qui devient la priorité[1794]. En 2009, le rapport[1795] des députés Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR propose une réforme des finances locales prenant comme point de départ la décision de supprimer[1796] la taxe professionnelle[1797]. Il faut pour les auteurs du rapport d'information mettre fin aux défaillances d'un impôt *« fossile »*[1798] qui n'est pas adapté à la mondialisation (économie ouverte)[1799]. L'obsolescence des bases foncières, l'assiette pénalisante des équipements et biens mobiliers, la non-stabilité législative, le coût pour l'État des dégrèvements et la mauvaise répartition de la charge fiscale, sont les principaux reproches vis-à-vis de cette imposition[1800]. Il est nécessaire de la remplacer par un impôt foncier aux bases révisées et par une contribution sur la valeur ajoutée[1801]. L'assiette sur la valeur ajoutée de la contribution et les bases révisées de l'impôt foncier doivent offrir des recettes fiscales stables et mieux réparties entre les contribuables ; ce qui plaide, au surplus pour une assiette à valeur ajoutée est que cette matière est abondamment partagée par les entreprises comme le foncier tout en ayant des bases dynamiques. Les auteurs acceptent une contribution sur la valeur ajoutée par un taux fixé nationalement sans

d'autonomie financière de la p. 46 à 58. Se reporter pour plus de détails à la section 1 de ce chapitre.

1794.C'est le dynamisme des ressources, facteurs d'évolutions des impôts et des dotations, qui est recherchée avec un choix qui se porte de plus en plus sur la fiscalité transférée (vers le partage d'impôts nationaux entre l'État et les collectivités). Ex : Voir rapport *supra* de Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR avec la recherche d'un respect de l'autonomie financière locale et dans le même temps d'avoir une dynamique sur les ressources de la p. 64 à 86 ; aller dans le rapport *supra* de 2018 du CESE, *« Pour une réforme globale de la fiscalité locale »* dans les préconisations n° 2 et 3, p. 71 à 73, il propose un abandon de l'autonomie fiscale locale (pouvoir fiscal), la concentration des recettes fiscales sur les régions et les intercommunalités, le recours à la fiscalité transférée (partagée) pour son dynamisme. Les références bibliographiques de ces rapports en début de ce A. Se référer aussi en particulier au chapitre 1 du titre 1 de la partie II de la thèse sur la fiscalité transférée et son poids grandissant (présentation de la fiscalité transférée dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie I).

1795.*Ibid.* pour la référence bibliographique du rapport des députés Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR.

1796.Le président de la République de l'époque, Nicolas SARKOZY, annonce le 5 février 2009 son intention de supprimer la taxe professionnelle en 2010 lors d'une émission télévisée. LACHEVRE C., La taxe professionnelle supprimée en 2010, *in Le Figaro*, 5 février 2009 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1797.Sur la taxe professionnelle se reporter essentiellement dans la partie I au titre 1 (ex : histoire et allègements fiscaux) et au chapitre 1 du titre 2 (problématiques de la fiscalité économique).

1798.Terme qui est employé pour qualifier la taxe professionnelle à la p. 25 du rapport *supra* de Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR.

1799.*Ibid*. p. 25 : *« La rigidité de son assiette a conduit à ce que le poids de cette imposition ne diminue ni globalement, ni spécifiquement sur les secteurs cibles tels que l'industrie, lorsque l'économie française est devenue davantage sensible que par le passé à la conjoncture européenne et mondiale. »*

1800.*Ibid.* sur les défaillances de la taxe professionnelle dans la première partie du rapport de la p. 9 à 34.

1801.*Ibid.* sur les propositions d'impositions pour remplacer la taxe professionnelle dans la deuxième partie de la p. 35 à 60.

pouvoir fiscal local. La fin de la taxe professionnelle et la création de nouvelles contributions fiscales sur les entreprises imposent pour les rapporteurs une refonte des finances locales et une réforme de la fiscalité locale. Le transfert d'impôts nationaux, la spécialisation fiscale et le développement de la péréquation horizontale sont des lignes directrices[1802] pour parvenir à des « équilibres ». La réforme de la fiscalité locale, dans ce rapport, prend le pas sur l'autonomie fiscale locale où il faut remplacer un impôt local défaillant tout en réajustant les ressources financières dans le respect du principe d'autonomie financière (qui ne protège pas le pouvoir fiscal local). Le rapport[1803] de Jean ARTHUIS à la même période s'interroge sur la pertinence du lien entre autonomie financière et autonomie fiscale : *« Enfin, la question du lien entre l'autonomie financière et la capacité pour les collectivités territoriales de fixer l'assiette et le taux d'une part déterminante de leurs ressources peut légitimement être soulevée. »*[1804] Le rapport plaide pour une préservation de l'autonomie financière locale. La protection de l'impôt local doit ce faire par une limitation du recours aux allègements fiscaux étatiques et la résolution des problématiques sur les compensations des transferts de compétences, dont l'une est le manque de dynamisme de recettes fiscales, par une amélioration des mécanismes compensatoires. La péréquation envisagée est de nature à limiter le pouvoir fiscal local en suggérant de nouvelles politiques de péréquation horizontale car, les dispositifs horizontaux ne pèsent pas directement sur le budget de l'État ; les indicateurs de ressources, d'éligibilité et de répartition des fonds de péréquation qui concernent implicitement les questions fiscales sont abordés. Là aussi la préservation de l'autonomie financière semble prioritaire au détriment de l'autonomie fiscale.

Une inclination défavorable au pouvoir fiscal local qui se confirme avec le rapport du CESE de 2018 sur la fiscalité locale[1805]. La notion d'autonomie fiscale n'est plus d'actualité dans un système fiscal où les impôts nationaux et locaux sont indissociables. Un système complexe pour le contribuable dans lequel l'autonomie fiscale n'a pas sa place, l'élu local devient un gestionnaire, un porteur de projet, qui a perdu le pouvoir de lever l'impôt. Les difficultés socio-économiques constituent un empêchement à l'usage du pouvoir fiscal restant des élus des collectivités pour ne pas subir « la colère » des citoyens-contribuables qui sont des électeurs locaux. Face à une autonomie fiscale quasi-inexistante, le défi pour les auteurs de l'étude est de formuler des propositions garantissant des marges d'actions financières aux collectivités, elles pourront ainsi exercer leurs

1802.*Ibid.* sur les lignes directrices mentionnées dans la deuxième partie de la p. 60 à 86.
1803.ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, n°579, Sénat, 21 juillet 2009, 88 p. Voir les p. 14 à 25 sur les développements qui vont suivre en lien avec ce rapport.
1804.Citation dans le rapport *supra* de Jean ARTHUIS à la p. 15.
1805.Se référer au rapport du CESE de 2018 sur la fiscalité locale (référence bibliographique en début de ce A). Consulter sur l'impossibilité d'une autonomie fiscale locale pour les rapporteurs et sur les propositions de réforme du système fiscal des collectivités de la p. 70 à 75.

compétences. La réforme de la fiscalité locale ne peut être pensée sans une transformation de la gouvernance, l'abandon du pouvoir fiscal des collectivités, la solidarité entre les territoires, la transparence (lisibilité) et la cohérence du système fiscal local. L'acceptation de l'absence de pouvoir fiscal pour les collectivités paraît inéluctable.

2. Vers une acceptation d'une fiscalité locale sans pouvoir fiscal pour les collectivités

L'État s'oppose à une reconnaissance de l'autonomie fiscale locale toutes ses actions vont contre ce principe juridique[1806]. Le déclin du pouvoir fiscal des entités locales et l'absence de garanties juridiques créent une diminution de la volonté des élus de la préserver ; les élus acceptent une situation de fait et un combat perdu d'avance. Pourtant, les députés Charles de COURSON et Christophe JERRETIE proposent en 2018, lors de la mission flash sur l'autonomie financière des collectivités territoriales[1807], qui leur est confiée, différentes pistes pour recréer un pouvoir fiscal local. Une contribution paradoxale alors que les compétences fiscales sont en déclin, mais elle se situe en un temps décisif, celui d'une disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales[1808] et d'une réflexion quant à la réforme de la fiscalité locale qui s'ensuivra[1809].

La définition « extensive » des ressources propres et le fonctionnement « vicié » du ratio d'autonomie financière[1810], pour ces parlementaires, interdisent une garantie de ressources maîtrisables par les collectivités[1811]. Il est urgent pour eux de restaurer une autonomie de ressources « réelle »[1812]. Une définition réaliste des ressources propres et la protection d'un pouvoir fiscal local par la Constitution (article 72-2) et des dispositions organiques sont évoquées[1813]. La libre administration des collectivités doit dépendre d'une autonomie financière associée à une autonomie

1806.Voir dans ce chapitre, pour exemple, avec la non-reconnaissance d'une autonomie fiscale pour les collectivités territoriales au niveau constitutionnel. Plus largement dans les deux parties de cette thèse (ex : gestion de l'impôt local par l'État, allègements fiscaux, accroissement de la part de fiscalité transférée).

1807.CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, 88 p.

1808.Sur la fin de la taxe d'habitation sur les résidences principales aller dans le chapitre 1 de ce titre 2 (partie I).

1809.Sur la réforme de la fiscalité locale en lien avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

1810.Définition « extensive » des ressources propres et fonctionnement « vicié » du ratio d'autonomie financière dans la section 1 de ce chapitre.

1811.État des lieux d'une autonomie financière défaillante dans le rapport *supra* de Charles de COURSON et Christophe JERRETIE de la p. 56 à 67. Les mécanismes de compensations financières pour les transferts de compétences sont critiqués dans le document des députés comme limitant l'autonomie financière locale (p. 64 à 65).

1812.*Ibid.* l'autonomie financière doit être une véritable garantie de la libre administration. Ceci passe par une refondation de l'autonomie financière des collectivités territoriales et la consécration constitutionnelle d'un principe d'autonomie fiscale locale (p. 67 à 68). Ex (citations) : *« D'une part, la notion d'autonomie financière doit être restaurée dans ce qu'elle aurait toujours dû être : une garantie que les ressources que les collectivités sont en mesure de maîtriser constituent effectivement une part déterminante de leurs ressources »* (p. 68) ; *« D'autre part, il est nécessaire de compléter l'exigence d'autonomie financière par un droit des collectivités à une certaine autonomie fiscale »* (p. 69).

1813.*Ibid.* pour les propositions n° 1 et n° 2 du rapport *supra* de la p. 68 à 74.

fiscale pour garantir des ressources contrôlables par les collectivités territoriales.

Garantir la libre administration, c'est avoir pour les auteurs du rapport une autonomie financière « utile » protégeant une part « réelle » de ressources propres. La proposition n° 1 de l'étude veut exclure du champ de la définition des ressources propres la fiscalité transférée, les impôts donc qui sont partagés entre l'État et les entités locales, il est question d'affirmer une conception restreinte des ressources propres. Les recettes fiscales dont les collectivités ne détiennent ni l'assiette, ni le taux, ni le tarif, seraient exclues de la part des ressources propres. S'imposerait une modification de l'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution et des articles LO 1114-2 et LO 1114-3 du CGCT. L'autonomie fiscale locale est un facteur de responsabilisation des élus et des électeurs et un impératif indissociable de la démocratie locale. Le lien direct entre le citoyen-contribuable-local et les élus des collectivités qu'ils élisent doit être garanti. La proposition n° 2 des rapporteurs est de consacrer une autonomie fiscale locale dans la Constitution (article 72-2) aux côtés de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle serait reconnue à l'ensemble des catégories de collectivités territoriales au minimum aux collectivités du bloc communal. Les deux députés étant réalistes, ils envisagent plutôt cette autonomie fiscale pour les seules collectivités du bloc communal, celles-ci disposent d'un certain nombre de recettes fiscales qu'elles contrôlent. D'autres justifications militent pour cette option. Les communes possèdent encore une compétence générale les autorisant à intervenir dans tout domaine, elles ont ainsi une grande liberté d'intervention impliquant une responsabilisation, l'autonomie fiscale est une solution. La proximité de l'échelon communal avec le citoyen facilite à ce niveau la sauvegarde d'un lien fiscal direct. L'autonomie fiscale locale serait garantie dans la Constitution par l'insertion d'un nouvel alinéa après le troisième de l'article 72-2[1814]. Il prévoirait, qu'une loi organique devrait assurer, pour chaque catégorie de collectivités, une part minimale de ressources comportant uniquement les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir fiscal (assiette, taux ou tarif). Le renvoi à une loi organique pour déterminer la part minimale de ressources avec pouvoir fiscal local a une approche voisine à la définition de l'autonomie financière locale (dans ce dernier cas il s'agissait de définir une part déterminante donc prépondérante). La législation organique devrait définir le contenu de façon précise de cette part de ressources et fixerait un seuil minimal de référence à respecter. Un ratio d'autonomie fiscale existerait en complément du ratio d'autonomie financière. L'autonomie fiscale locale serait à la fois distinguée et associée à l'autonomie financière à la lecture de cette étude au travers des propositions n° 1 et n° 2.

Les autres propositions de l'étude de la mission flash se focalisent sur la compensation des

1814.*Ibid.* regarder à la p. 79 du rapport les différentes propositions pour le nouvel alinéa après le troisième de l'article 72-2 de la Constitution (une proposition pour chaque catégorie de collectivités et une autre pour le bloc communal).

compétences (n° 3)[1815] et l'instauration d'une loi annuelle de financement des collectivités territoriales (n° 4)[1816]. La dynamique de certaines dépenses exige une reformulation du principe de compensation intégrale et l'affirmation de celui d'une compensation évolutive[1817] pour les transferts de charges[1818]. Une loi annuelle de financement des collectivités territoriales améliorerait la gouvernance des finances publiques locales. Elle retracerait les relations financières entre l'État et les collectivités, sa vertu serait dans une mise en cohérence et une plus grande visibilité de ces relations, au moment des discussions budgétaires touchant aux collectivités au Parlement. Ces propositions peuvent avoir des incidences sur les relations fiscales entre l'État et les collectivités (ex : dégrèvements législatifs, la fiscalité partagée, la gestion de l'impôt local).

L'ensemble des préconisations du rapport sont soumises à discussion à l'Assemblée nationale lors d'une proposition de résolution[1819] rejetée du député Charles de COURSON avec les membres du groupe UDI, Agir et Indépendants en juin 2018. Christophe CASTANER, secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, fait la réponse suivante au nom du Gouvernement : *« Le Gouvernement n'est pas favorable à une telle évolution pour trois raisons. Premièrement, elle serait source de complexité. Deuxièmement, elle limiterait les pouvoirs du législateur, qui verrait s'affaiblir son pouvoir d'orientation de l'évolution de la fiscalité locale. Troisièmement, elle pourrait conduire à une concurrence dommageable entre collectivités et, donc, à un accroissement des inégalités, ce que personne ici ne souhaite, j'en suis convaincu.* »[1820] L'autonomie fiscale des collectivités, donc, serait source de complexité, limiterait les pouvoirs du législateur et accroîtrait les inégalités entre les territoires. Elle créerait un néo-Moyen-âge fiscal qui menacerait l'unité nationale. Pour Jean-René CAZENEUVE, député LREM membre de la majorité présidentielle et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'Assemblée nationale, certaines collectivités renonceraient à l'autonomie fiscale pour obtenir des ressources dynamiques : *« Par ailleurs, toutes les collectivités ne réclament pas l'autonomie fiscale, les*

1815.Voir rapport de la p. 74 à 76 pour la proposition n° 3.
1816.Voir rapport de la p. 76 à 77 pour la proposition n° 4.
1817.*Ibid.* p. 75. Une compensation évolutive et une redéfinition de la compensation intégrale auraient un impact sur les recettes fiscales (transferts et dynamismes des parts). Les auteurs souhaitent que les ressources attribuées soient identiques et non équivalentes, et que les ressources déterminées se basent sur le *« seraient »*(futur) et non le *« étaient »* (passé). Ces changements remettraient en cause la règle de la compensation aux coûts historiques.
1818.*Ibid.* p. 75 à 76. La proposition prévoit aussi, dans les limites fixées par la loi, la possibilité de moduler les dépenses qui touchent à des compétences transférées, créées ou étendues. Les ressources étant parfois moins dynamiques que la progression de certaines dépenses. Il serait nécessaire pour les auteurs du rapport que les collectivités puissent moduler certaines dépenses au nom du principe de libre administration. Les collectivités doivent exercer pleinement et entièrement les compétences exercées pour permettre une adaptation aux spécificités locales.
1819.DE COURSON C. et les membres du groupe UDI, Agir et Indépendants, *Résolution visant à promouvoir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*, n° 1034, quinzième législature, Assemblée nationale, 7 juin 2018, 4 p.
1820.Assemblée nationale, Compte rendu intégral. Session ordinaire 2017-2018 : Séances du mardi 19 juin 2018 (XVe législature), *JORF* du 20 juin 2018, p. 6458. De la p. 6458 à 6459 pour toutes les déclarations de Christophe CASTANER au sujet de la proposition de résolution.

régions par exemple ayant fait le choix d'une fiscalité transférée dynamique. »[1821] Charles de COURSON et Christophe JERRETIE tentent pendant l'examen du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace[1822], d'intégrer leurs propositions, sans succès, par des amendements[1823].

L'esprit de résistance de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE n'est pas isolé[1824]. Mais, la tendance qui s'accentue est l'acceptation d'impôts pour les collectivités sans pouvoir fiscal local, le travail rédactionnel et d'interprétation des textes constitutionnels et organiques actuels n'est pas favorable à une autonomie fiscale locale. La non-reconnaissance par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en 2009 de cette autonomie dans la Constitution renforce cette inclination[1825]. Le pouvoir fiscal local est lentement garrotté par l'État et le Conseil constitutionnel. Ces postures et la réalité s'imposent aux députés de l'étude susmentionnée qui mettent en place une « défense à reculons » de l'autonomie fiscale des collectivités, elle ne pourrait qu'exister que dans le bloc communal. Le rapport du CESE de 2018 sur la fiscalité locale[1826], qui n'est qu'un rapport de réflexions, laisse entrevoir l'avenir des recettes fiscales des collectivités : la fiscalité transférée (partagée entre l'État et les entités locales)[1827]. Cela s'imbrique avec le désir de certaines collectivités d'avoir un niveau « suffisant » de ressources financières pour assumer leurs compétences[1828]. L'hypothèse d'une résurgence, et d'une affirmation constitutionnelle, organique ou (et) législative, de l'autonomie fiscale locale dépend d'un revirement de l'État ou (et) d'une décision du Conseil constitutionnel. Le débat entre les publicistes sur la question de l'autonomie fiscale locale reste

1821.*Ibid.* dans le compte rendu des débats du mardi 19 juin 2018 de la p. 6455. De la p. 6455 à 6456 pour l'ensemble de l'intervention du député Jean-René CAZENEUVE.
1822.PHILIPPE É. et BELLOUBET N., *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, *(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)*, n°911, quinzième législature, Assemblée nationale, 9 mai 2018, 24 p.
1823.Ex : DE COURSON C., JERRETIE C., BRUGNERA A., CHRISTOPHE P., CLOAREC C., LOUWAGIE V., MARTIN D., PIRES BEAUNE C., POULLIAT E., VIDAL A., *Amendement n° CF40 relatif au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911),* quinzième législature, Assemblée nationale, 15 juin 2018, 2 p. (amendement en faveur d'une autonomie fiscale pour les collectivités du bloc communal).
1824.Ex : HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°114, Sénat, 22 novembre 2018, p. 47 à 59. Cet avis est favorable à une protection du pouvoir fiscal local dans la perspective d'une refondation du principe d'autonomie financière des collectivités et d'une réforme de la fiscalité locale (p. 56 à 59).
1825.Sur la non-reconnaissance constitutionnelle et organique de l'autonomie fiscale locale. Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 (cons. 64).
1826.Voir le rapport du CESE de 2018 sur la fiscalité locale (référence bibliographique en début de ce A).
1827.*Ibid.* pour le rapport avec la préconisation n° 3 aux pages 72 et 73.Sur le développement de la fiscalité transférée (partagée), il est conseillé vivement, de se reporter au chapitre 1 du titre 1 de la partie II de la thèse. Il y a également des éléments dans le chapitre 1 du titre 1 dans la partie I sur l'accroissement de la part de cette fiscalité transférée.
1828.Voir citation *supra* du député Jean-René CAZENEUVE sur les régions qui ont fait le choix d'une fiscalité transférée en ne réclamant pas d'autonomie fiscale (des précisions sur ce désir des collectivités dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie II).

beaucoup plus ouvert que pour chez les politiques.

B – Le débat juridique : un enjeu pour l'avenir du système fiscal local

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales tient à *« leur capacité à financer les dépenses locales par des impôts locaux dont elles ont la maîtrise en matière de taux, et éventuellement d'assiette »*[1829]. Ce débat sur la nécessité ou non d'un pouvoir fiscal local persiste entre les juristes en dépit de la positon de l'État[1830] et du Conseil constitutionnel[1831] qui y sont défavorables. Cette controverse s'inscrit dans les pas de celui du politique[1832]. Se confrontent des pensées soutenant 'un système fiscal sans pouvoir fiscal (1), devant s'adapter à la recentralisation financière, et celles plaidant pour un système avec une réelle autonomie fiscale locale (2), elle serait une des solutions à la complexification de l'environnement local.

1. Réflexions quant à un système fiscal sans pouvoir fiscal : s'adapter à la recentralisation financière

Une fiscalité locale sans pouvoir fiscal peut parfaitement s'imaginer et s'imposer aux collectivités territoriales. Les orientations des dernières années par le remplacement des impôts « classiques » par des dotations[1833], puis de façon croissante par de la fiscalité transférée[1834], partage d'impôts entre l'État et les collectivités, rendent vraisemblable ce scénario de mort du pouvoir fiscal local. L'absence de dispositions juridiques constitutionnelles et organiques pour sauvegarder une autonomie fiscale locale est la pierre angulaire de ce déclin. Dans ce mouvement de recentralisation financière certains juristes estiment que les collectivités doivent s'adapter à la nouvelle donne qui prend forme.

1829.Définition du principe d'autonomie fiscale selon Laurence TARTOUR à la p. 73 de sa thèse (bibliographie au début de cette section 2).

1830.Voir le rôle de l'État dans l'établissement du principe d'autonomie financière, dans la section 1 de ce chapitre, puis ses actions dans les différentes parties de la thèse qui vont contre des impôts propres et un pouvoir fiscal local pour les collectivités.

1831.Sur le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale locale dans la sous-section précédente de cette section 2 (§ 1).

1832.Débat autour du pouvoir de décision et de la réforme fiscalité locale, comme dans le cas du politique, de manière plus large sur la transformation du système de financement et de gestion des collectivités (voir en particulier le point 2 de ce B). Le point 1 traite des réflexions pour un système fiscal sans pouvoir fiscal, il s'aligne sur la position de l'État, et le point 2 des pensées qui soutiennent le point de vue inverse, elles rejoignent les pensées politiques, pour exemple, de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE (voir A de ce § 2). Le débat semble verrouillé en raison de l'état du droit en défaveur d'une autonomie fiscale locale qui est conditionnée par le positionnement de l'État et du Conseil constitutionnel (voir les réflexions de Xavier CABANNES dans ce B).

1833.BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, p. 154 à 156. Pour aller plus loin sur la transformation de l'impôt en des dotations (partie I de la thèse).

1834.BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 96 à 104. Pour aller plus loin sur la fiscalité transférée qui se substitue aux impôts propres des collectivités (regarder surtout le chapitre 1 du titre 1 de la partie II de la thèse).

Les dispositions juridiques et la disparition des attributions fiscales locales font dire à Xavier CABANNES que les collectivités n'ont pas d'autonomie fiscale[1835]. L'absence d'un pouvoir fiscal local ne serait pas une entrave à la libre administration et à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les compétences fiscales, il le rappelle, dépendent du législateur, de la loi, et le pouvoir législatif en France appartient au Parlement en vertu de l'article 34[1836] de la Constitution[1837]. Aucune règle par l'article 72-2[1838] et *a fortiori* avec l'article 72[1839] de la Constitution ne protège le pouvoir fiscal local des interventions du législateur. Les compétences fiscales des collectivités ne sont que réglementaires. La loi peut créer et défaire les attributions fiscales des collectivités à sa guise sans contraintes constitutionnelles et organiques. Ces attributions sont strictement encadrées, ainsi, le pouvoir sur les taux des collectivités est fortement contraint. Ce pouvoir de modulation, peut être délimité dans une fourchette, respecter obligatoirement des taux plafonds ou (et) des règles de liaison des taux. La décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009[1840] du Conseil constitutionnel est décisive car, elle nie la présence d'une autonomie fiscale locale aux niveaux constitutionnel et organique[1841]. Le pouvoir fiscal local n'est, dès lors, pas concerné par les évolutions qui affectent les ressources propres et le ratio d'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales. L'autonomie fiscale est étrangère à une autonomie financière. Les collectivités territoriales dépendraient pour leurs impôts au sein de l'autonomie financière, plus précisément dans la part de ressources propres, d'une fiscalité partagée avec l'État[1842] et de recettes fiscales dont l'ensemble des caractéristiques seraient fixées par le législateur[1843]. L'autonomie financière ne serait en définitive qu'une autonomie de gestion. Indépendamment de l'autonomie financière, jamais, la suppression d'une recette fiscale n'a été vue comme une atteinte à la libre administration par le Conseil constitutionnel, le pouvoir fiscal local n'aurait juridiquement en se plaçant dans cette analyse aucun lien avec ce principe. L'autonomie fiscale n'aurait à la fois pas de relations avec la libre administration et l'autonomie financière. Le débat dans ces domaines serait intrinsèquement « politique » et ne toucherait pas le juridique puisque les dispositions en droit sont

1835.Voir CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21.

1836.Article constitutionnel portant sur les domaines d'intervention de la loi.

1837.Sur le pouvoir fiscal et les dispositions constitutionnelles et organiques se référer à la section 1 de ce chapitre (voir dans la partie I pour les compétences fiscales réelles des collectivités, le chapitre 2 du titre 1, et sur le reflux du pouvoir fiscal, le chapitre 1 du titre 2).

1838.Article constitutionnel touchant à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

1839.Article constitutionnel relatif à la libre administration locale.

1840.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.

1841.Cons. 64 de la décision du Conseil constitutionnel. La décision englobe les normes constitutionnelles et également par contrecoup les dispositions organiques (la garantie de l'autonomie dépendant des règles de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004).

1842.Voir article *supra* de Xavier CABANNES. Exemples d'impôts partagés : TVA, TICPE, DMTO.

1843.*Ibid.* pour cette catégorie d'impôts (les caractéristiques des recettes fiscales locales seraient fixées par le Parlement). Ces impôts correspondraient à la situation de la CVAE (recette fiscale locale par la territorialisation de l'assiette mais, le taux est fixé nationalement).

claires : pas d'autonomie fiscale locale et de pouvoir fiscal[1844] mais des compétences déléguées par le pouvoir législatif (Parlement).

Une idée avancée par Thierry BOUCLIER est que la décentralisation serait néfaste à la fiscalité de la France[1845]. Un mouvement de décentralisation fiscale accroîtrait les disparités et la concurrence entre les collectivités, à savoir les territoires, l'autonomie fiscale serait un facteur d'inégalité. L'exemple le plus souvent exposé est celui ancien de la vignette automobile[1846] où le département de la Marne a mis en place une politique fiscale attractive à rebours des autres départements. Le produit des recettes fiscales est inégal entre les collectivités à cause de leurs bases déficientes, en particulier pour leurs impôts propres, et du poids de l'environnement de chaque entité locale[1847]. De la sorte, pour exemple, les bases foncières des impôts locaux sont difficilement réformables et les métropoles concentrent les « richesses », des situations qui génèrent simultanément des inégalités entre les collectivités et entre les contribuables[1848]. Le morcellement du pouvoir fiscal, en faveur de différentes entités locales, conduirait à la renaissance de féodalités locales[1849]. L'unité étatique se trouverait menacée par une décentralisation fiscale trop forte. Elle constitue la peur primordiale de l'État[1850]. La crainte est d'avoir un pouvoir fiscal local concurrent et autonome du législateur national qui nuirait à une cohérence systémique entre les acteurs publics[1851]. Les interventions de l'État dans les impôts propres des collectivités, par les allègements fiscaux et la suppression de ces impôts, sont aussi ressenties comme un recours pour corriger les inégalités

1844.Différenciation entre autonomie fiscale, pouvoir fiscal et compétences fiscales dans le § 2 de la section 1 de ce chapitre. Voir dans l'article *supra de* Xavier CABANNES qui reconnaît que des compétences fiscales aux collectivités (pas d'autonomie fiscale de pouvoir fiscal pour les collectivités territoriales pour ce juriste).

1845.Idée dans BOUCLIER T., *L'impossible réforme de la fiscalité locale du XXème siècle*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 1998, p. 352 à 356.

1846.*Ibid.* sur l'exemple de la vignette automobile p. 354 à 355.

1847.*Ibid.* pour l'inégalité entre les territoires et la matière imposable insuffisante ne permet pas une autonomie fiscale locale de la p. 263 à 294. Voir aussi le chapitre précédent de ce titre 1.

1848.Cette question des inégalités est un élément central de cette thèse, différents chapitres l'abordent, et elle est un facteur qui empêche une autonomie fiscale locale. Elle interdit une réforme des impôts propres des collectivités avec pouvoir fiscal (chapitre 1 de ce titre 2 de la partie I) et les allègements fiscaux tentent de corriger les défaillances de la fiscalité locale (dans la partie I aller au chapitre 2 du titre 1 puis au chapitre 1 du titre 2).

1849.Cette idée est présente dans la thèse *supra* de Thierry BOUCLIER qui tente de démontrer que la décentralisation, qui comprend le pouvoir fiscal local, menacerait l'unité de l'État (p. 352 à 359). Il y aurait une opposition naturelle entre le local et le national, les élus locaux défendraient les intérêts de leurs territoires au détriment de l'unité nationale et donc de l'État. Michel BOUVIER fait part de ce risque d'un féodalisme fiscal par le morcellement du pouvoir fiscal local dans son article sur le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales (p. 55). La bibliographie complète de cet article est au A de ce § 2.

1850.Se reporter aux propos de Christophe CASTANER au point 2 du A de ce § 2.

1851.*Ibid.* de Thierry BOUCLIER à la p. 356. Dans une position extrême, il n'est pas favorable à la décentralisation et encore moins à un pouvoir fiscal local mais, à une déconcentration maximale de l'État (favorable à un État unitaire déconcentré). Voir article *infra* de Ludovic AYRAULT (p. 30) : *« Si, dans certaines limites, la possibilité de définir librement le système fiscal présente assurément un intérêt en ce qu'il permet de développer une politique par la libre répartition de la charge fiscale entre les contribuables, un risque de dislocation de l'État existe, lequel explique d'ailleurs les revendications en ce domaine de certaines populations, à l'image des catalans. »* Pour Ludovic AYRAULT reconnaître des spécificités locales en matière fiscale peut permettre de maintenir aussi une certaine unité, il pense ainsi à la situation de la Nouvelle-Calédonie (*Ibid.* pour la page de l'article).

générées par la fiscalité locale[1852]. Si la fiscalité locale était juste, pour synthétiser la pensée de la phrase précédente, l'État n'aurait donc pas besoin d'intervenir.

Les réformes de la fiscalité locale défavorables au pouvoir fiscal des collectivités aboutissent, note Marie-Christine ESCLASSAN[1853], au passage d'un système fiscal homogène avec des pouvoirs et des impôts identiques à un système différencié. Ce nouveau système, il se met en place progressivement, est inégal dans la répartition du pouvoir fiscal local en le concentrant dans le bloc communal. La progression de la fiscalité transférée et les modifications successives de la fiscalité directe locale font, pour la juriste, que le pouvoir de modulation des taux disparaît. La capacité fiscale des collectivités devient limitée. L'évolution des recettes fiscales est de plus en plus tributaire de la dynamique des bases à cause aussi dans certains cas d'une spécialisation trop forte[1854]. Dans ce système fiscal inégal, pour le moins quant à la répartition des compétences fiscales, la fiscalité indirecte partagée semble le fondement des recettes fiscales à l'avenir des entités locales[1855] pour Aurélien BAUDU. La non-reconnaissance de l'autonomie fiscale a facilité les allègements fiscaux et la disparition des impôts directs locaux pour être remplacés fréquemment par de la fiscalité indirecte partagée. Aurélien BAUDU dit ainsi que : *« L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, non consacrée par l'article 72-2 de la Constitution, s'est donc trouvée restreinte par la multiplication des dégrèvements et exonérations fiscales concernant les quatre grands impôts directs locaux et leur disparition graduelle et leur substitution par de la fiscalité, souvent indirecte, partagée. »*[1856]

Le pouvoir fiscal des entités décentralisées serait la victime d'un système fiscal archaïque mourant et d'un État qui veut garder la main sur l'autonomisation financière locale.

1852.Se référer à l'article *supra* de Sylvie JOUBERT (A de ce § 2), voir la partie sur *« Des projets pour une autonomie fiscale renforcée »* (les allègements fiscaux de l'État doivent réduire les inégalités générées par la fiscalité locale). Voir aussi ESCLASSAN M.-C., 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 125 à 132 (voir II sur le démantèlement partiel de la fiscalité locale) et TOULEMONT B., La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la CET, un impôt intelligent ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP),* n°131, septembre 2015, p. 23 à 41 (la création de la CET devait poursuivre la correction des imperfections de la taxe professionnelle).

1853.ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36 (voir en particulier la conclusion à la fin d'article).

1854.En particulier pour les régions et les départements dans l'article de Marie-Christine ESCLASSAN (voir *« Conclusion : une capacité fiscale très limitée »*). Le bloc communal serait à son tour menacé à terme par ces évolutions puisque, avec la réforme de la fiscalité qui sera mise en œuvre en 2021, la majorité du pouvoir fiscal local se concentrerait dans la CFE et la TFPB.

1855.Se référer à l'article d'Aurélien BAUDU de la p. 96 à 104 sur fiscalité partagée indirecte et autonomie fiscale locale (référence bibliographique en début de ce B).

1856.Citation dans l'article *supra* d'Aurélien BAUDU à la p. 97.

L'autonomie financière « formelle »[1857] des collectivités territoriales pour Éric OLIVA comprendrait idéalement : un pouvoir fiscal, un pouvoir sur les dépenses, un contrôle allégé. Il est intéressant de voir que malgré les évolutions juridiques, ce publiciste classe le pouvoir fiscal des collectivités parmi les principes constitutifs de l'autonomie financière locale. Mais, ce juriste, constate que l'autonomie financière « réelle »[1858] est bridée, il y a un décalage entre le « théorique » et la « pratique », les contraintes s'accumulent sur l'autonomie de ressources et l'autonomie de dépenses des collectivités. La recentralisation financière[1859], la péréquation, les règles de compensation des transferts de compétences, la contribution au redressement des finances publiques sont les contraintes essentielles qui brident l'autonomie financière « réelle »[1860]. Ces atteintes à cette autonomie et l'absence de garantie d'autonomie fiscale pour Damien CATTEAU reviennent aux ambiguïtés et aux défaillances de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique du 29 juillet 2004[1861]. Ces ambiguïtés et ces défaillances sont, par exemple, la définition des ressources propres, les problématiques sur la compensation et la péréquation, le fonctionnement « vicié » du ratio d'autonomie financière. Dans ce contexte, l'autonomie fiscale « sacrifiée » n'empêcherait pas une marginalisation à son tour de l'autonomie financière (autonomie de gestion limitée). Il semble que cela soit aux collectivités de « conquérir » leur autonomie financière.

L'autonomie fiscale locale se caractérise notamment par le pouvoir (liberté) de décision qui est accordé aux collectivités. La libre administration a besoin d'une autonomie financière pour avoir une réalité pour Xavier CABANNES[1862], l'apport de ressources suffisantes et l'existence d'un pouvoir de décision sont capitaux, les libertés financières ne peuvent être réduites à une question de niveau des ressources. L'impossible émergence d'une autonomie fiscale et de maintien de compétences fiscales consistantes doit reporter ce pouvoir de décision sur les autres éléments de la gestion financière d'une collectivité pour recouvrer des marges de manœuvre (ex : développement des mutualisations, tarification des services publics). La libre administration et l'autonomie financière ne pouvant emprunter la voie de l'autonomie fiscale, c'est par d'autres moyens que s'affirmera une gestion financière autonome des collectivités. Il est bien entendu que le système fiscal des collectivités va se joindre de plus en plus étroitement à celui de l'État par la fiscalité

1857.Sur l'autonomie financière « formelle ». OLIVA E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 108 à 109.

1858.*Ibid.* sur l'autonomie financière « réelle » de la p. 109 à 110.

1859.*Ibid.* p. 109. La recentralisation financière consiste principalement par le remplacement pour Éric OLIVA de recettes fiscales par des dotations faisant perdre aux collectivités territoriales leur pouvoir sur les taux.

1860.Les contraintes pèsent sur les ressources et les dépenses des collectivités territoriales.

1861.Voir sur ces questions. CATTEAU D., La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n° 2, mars-avril 2020, p. 13 à 21.

1862.Besoin d'un pouvoir de décision et de reconquête de l'autonomie financière par les collectivités. CABANNES X., L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, n° 13, 9 septembre 2018, p. 720 à 726 (voir la partie III de l'article).

transférée, les impôts partagés, et que le législateur va déterminer l'ensemble des caractéristiques des autres recettes fiscales[1863]. Le combat pour ou contre l'autonomie fiscale est loin d'être terminé entre les juristes puisque, le pouvoir fiscal local et les impôts propres aux collectivités se pensent comme une réponse à un environnement se complexifiant.

2. Réflexions quant à un système fiscal avec pouvoir fiscal : une réponse à un environnement complexe

Notre environnement se structure en réseaux horizontaux qui sont influencés par le numérique, la mondialisation et la métropolisation[1864]. L'autonomie fiscale locale peut s'épanouir dans ce modèle où les territoires avec leurs collectivités seraient centraux, particulièrement avec les métropoles, cette autonomie agirait sur différents aspects comme celui de la réforme de la carte territoriale et de la responsabilisation dans la gestion publique locale. L'aspect politique reste prédominant dans ses réflexions de même que l'idée parfois que cette autonomie fiscale déjà existe.

L'autonomie fiscale pour Éric OLIVA n'a jamais disparu : elle a une nature législative[1865]. La présence ou non d'une autonomie fiscale pour les collectivités serait liée à une question d'interprétation juridique qui diffère entre les acteurs[1866]. Dans son analyse multidimensionnelle de l'autonomie financière[1867] se retrouve des éléments qui font l'autonomie fiscale locale. Dans la dimension politique, l'organisation de la cité, se place ainsi le partage des compétences fiscales entre l'État et les collectivités territoriales. La fiscalité locale a un impact sur les activités des entreprises dans la dimension économique ; l'autonomie fiscale est un outil de la concurrence entre les collectivités pour attirer des entreprises. La dimension juridique, en théorie pure du droit, comporte la problématique du degré de la décentralisation fiscale par la Constitution et les lois. Ludovic AYRAULT met en balance le pour et le contre sur le plan politique en matière de pouvoir fiscal local[1868]. Le souci pour les entités locales de ne pas être considérées comme de simples

1863.Sur l'avenir des recettes fiscales des entités locales. Renvoi à l'article de Xavier CABANNES sur libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local (référence bibliographique et développements en début de ce B).
1864.Sur ces trois éléments. Se reporter à l'ouvrage de Michel BOUVIER relatif à « l'impôt sans le citoyen ? » p. 147 à 150 (référence bibliographique au début de ce B).
1865.Nature de l'autonomie fiscale dans la contribution *supra* d'Éric OLIVA à la p. 106.
1866.Ex : Xavier CABANNES ne reconnaît pas d'autonomie fiscale locale mais, que des compétences fiscales (voir les développements du chapitre dans le B et la section 1) et Éric OLIVA pense que les collectivités territoriales disposent par la loi d'une autonomie fiscale déléguée par le législateur. Un changement de positionnement de l'État et de la jurisprudence constitutionnelle peuvent favoriser le développement d'un pouvoir fiscal local sans nécessairement reconnaître constitutionnellement une autonomie fiscale locale (jurisprudence protectrice des compétences fiscales et législation confiant de nouvelles attributions fiscales aux collectivités).
1867.*Ibid.* pour la contribution d'Éric OLIVA pour le caractère multidimensionnel de l'autonomie financière de la p. 93 à 101.
1868.AYRAULT L., L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n° 2, mars-avril 2017, p. 29 à 30.

gestionnaires de crédits publics milite pour une autonome fiscale, gage d'une responsabilisation des acteurs locaux, une autonomie qui est pourtant rejetée par l'état du droit et le mouvement de recentralisation financière. La fiscalité est associée au pouvoir pour ce juriste, elle est un attribut du pouvoir souverain qui est détenu en France par l'État. Le pouvoir fiscal ne se partage pas, les collectivités ne sont pas souveraines. En définitive seul un rapport de forces évoluant en faveur des collectivités peut pousser à une reconnaissance réelle de l'autonomie fiscale locale[1869].

Michel BOUVIER estime que les rapports de force entre les territoires et l'État sont en mutation par la complexification de notre environnement[1870]. Il a été dit ci-dessus brièvement que se construisent des réseaux horizontaux par le facteur numérique, celui de la mondialisation, et enfin, par celui de la métropolisation. Les métropoles cœur d'une culture urbaine deviennent les centres des réseaux de territoires. Elles sont interconnectées entre elles et sont des puissances politiques et économiques en plein essor. Les échanges et les productions économiques se font sur leurs territoires tout en les enrichissant. Elles concentrent des « richesses » qui ne sont pas seulement économiques et financières mais, pour exemple, sur la culture[1871] et la création[1872]. Ces métropoles tout comme les autres collectivités locales doivent répondre à des questions qui sont normalement dévolues à l'État (ex : lutte contre le chômage, santé, protection de l'environnement). Il est vital de *« réinventer les territoires »*[1873] dans la *« construction d'un nouveau modèle de société »*[1874]. C'est *« là que pourrait bien s'inventer la fiscalité demain »*[1875]. Pour Michel BOUVIER, s'il doit être admis un rôle essentiel aux collectivités dans cette perspective, il leur faut un pouvoir fiscal pour une liberté de choix. A la différence de Xavier CABANNES[1876], la liberté de choix pour Michel BOUVIER doit emprunter la voie de l'autonomie fiscale locale. La liberté « réelle » passe par des moyens pour l'exercer, ils sont financiers pour une part, le principe de libre administration devrait se traduire par une autonomie financière se pensant par une autonomie gestion et « *une certaine*

1869.L'horizontalisation des réseaux et la montée en puissance des métropoles peuvent être des facteurs faisant évoluer le rapport de forces en faveur des territoires (voir ouvrage *supra* de Michel BOUVIER p. 147 à 150).
1870.*Ibid.*, de la p. 147 à 158, dans l'ouvrage de Michel BOUVIER sur le développement d'un nouvel environnement et la nécessité de refonder l'autonomie financière par la reconnaissance d'une autonome fiscale locale.
1871.Sur la culture urbaine, le poids de la ville dans les représentations de la société, aller dans DAVEZIES L., La ville, c'est mal ?, *in Tous urbains,* n° 26, 2019/2, p. 38 à 41.
1872.La classe « créative » des jeunes diplômés est dans les métropoles : *« Car ils y trouvent les meilleures ressources en termes de formation, d'emploi, d'échanges entre professionnels par la proximité spatiale mais aussi la connectivité aisée avec les autres métropoles. »* Voir DONZELOT J., Ce qui a changé durant les cinquante dernières années, *in Tous urbains,* n° 26, 2019/2, p. 32 à 37.
1873.Citation ouvrage *supra* de Michel BOUVIER à la p. 150.
1874.*Ibid. à* la p. 151.
1875.*Ibid.* à la p. 147. C'est dans l'archipel de métropoles que va sans doute se créer la fiscalité de demain mais, toutes les collectivités locales doivent bénéficier d'une autonomie fiscale et d'impôts propres (p. 156 à 158).
1876.Voir fin du point 1 précédent avec la contribution de Xavier CABANNES sur *« L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières »*. Idée d'une conquête de l'autonomie financière des collectivités en usant des autres leviers que celui du pouvoir fiscal déclinant.

autonomie de décision fiscale »[1877]. Un pouvoir politique autonome repose sur un pouvoir fiscal. Les collectivités territoriales qui sont des institutions politiques pour s'administrer librement, agir de manière libre, doivent avoir un pouvoir fiscal. Démocratie locale et responsabilisation financière peuvent s'entendre par autonomie fiscale des collectivités territoriales. Il est, ainsi, vital de prendre des mesures régénératrices[1878]. La première mesure est de donner une légitimité juridique au pouvoir fiscal local par une constitutionnalisation du principe d'autonomie fiscale. La seconde est de profiter de ce principe pour créer des impôts propres aux collectivités. La troisième est de supprimer l'ensemble des allègements fiscaux actuels et de limiter la capacité du pouvoir législatif à l'avenir d'en instaurer de nouveaux. Tout ceci ne marcherait de façon cohérente que par une coordination entre l'État et les collectivités territoriales. Les décisions prises en matière de recettes et de dépenses devant être coordonnées pour un pilotage commun de la gouvernance financière publique. L'autonomie financière comprenant l'autonomie fiscale s'imbriquerait dans cette gouvernance commune ; l'autonomie financière devrait non pas être garantie par catégorie de collectivités territoriales mais pour chacune d'entre elles. La pensée de Michel Bouvier est de soutenir une réforme globale de la fiscalité locale au service d'une autonomie fiscale des collectivités inscrite dans la Constitution. La coordination entre les acteurs publics assurerait la cohérence systémique au sein des finances publiques. Une telle vision ne peut que prendre corps que dans une confirmation de l'ascension des métropoles, l'horizontalisation de la société et des réseaux ainsi que par un changement de comportement de l'État. L'environnement complexifié et un rapport de forces entre le national et le local peuvent pousser à plus d'autonomie fiscale locale.

L'autonomie fiscale locale est un enjeu de la réforme de la carte territoriale pour Laurence TARTOUR[1879]. Les intercommunalités ont, à titre d'exemple, des régimes fiscaux distincts[1880]. Les groupements de communes à fiscalité propre sont soit à fiscalité additionnelle, le groupement vote les taux additionnels de grands impôts directs locaux[1881], ou soit à fiscalité professionnelle unique, elle vote le taux de la CFE et les taux additionnels de grands impôts directs locaux[1882]. La construction intercommunale à fiscalité propre a pu se faire par des outils fiscaux et financiers, il y a bien sûr le pouvoir de lever l'impôt mais en outre d'autres mécanismes financiers et fiscaux entre l'intercommunalité et les communes (ex : règles de plafond et de lien de la CFE). Le transfert des

1877.Voir ouvrage de Michel BOUVIER à la p. 152.
1878.*Ibid.* de la p. 156 à 158 quant aux préconisations de Michel BOUVIER pour recréer un pouvoir fiscal local démantelé et des nouveaux impôts propres aux collectivités.
1879.Voir thèse *supra* de Laurence TARTOUR de la p. 111 à 148.
1880.Sur les régimes fiscaux des intercommunalités se reporter au titre 2 de la partie II de cette thèse.
1881.Taux additionnels pour : taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), Cotisation foncière des entreprises (CFE). Prendre en compte la disparition de la TH sur les résidences principales avec l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479).
1882.Taux additionnels pour : TH, TFPB, CFE. Prendre en compte aussi les évolutions pour la TH sur les résidences principales et la réforme de la fiscalité locale.

compétences communales en conséquent vers un établissement de coopération intercommunale (EPCI) implique des transferts de ressources des communes pour couvrir les dépenses. L'intercommunalité est pensée comme un palliatif de la difficulté à fusionner les communes[1883] et pour avoir des politiques publiques mutualisées et cohérentes[1884]. La légitimité démocratique[1885] des structures intercommunales se pose puisque certaines ont indéniablement un pouvoir fiscal ; ces établissements ont une réelle autonomie financière et des compétences fiscales pareillement aux collectivités territoriales. Ces structures intercommunales sont en générales méconnues des citoyens[1886], alors qu'elles ont des compétences qui augmentent, sont dotées d'un pouvoir fiscal et financier, et maîtrisent des politiques publiques déterminantes pour les territoires locaux. Si elles devaient avoir un jour une élection des conseillers communautaires, au suffrage universel direct, séparée des élections des conseillers municipaux, elles pourraient devenir des véritables collectivités territoriales. L'élection distincte donnerait une réelle légitimité démocratique à l'intercommunalité et serait, dans le même temps, appréhendée comme une menace pour le pouvoir communal (ex : cas de la métropole de Lyon)[1887]. L'autonomie fiscale peut contribuer à la redéfinition de la carte territoriale en contribuant à la rationalisation[1888] et à la création de nouveaux pouvoirs politiques[1889].

Damien CATTEAU insiste sur le fait que l'autonomie fiscale ne peut qu'exister que dans une autonomie financière renouvelée par une réforme « intégrale ». Ce mouvement réformateur recouperait aussi les champs de la modernisation de la gestion publique et de la simplification de la carte territoriale[1890]. L'autonomie fiscale conduit à repenser la péréquation, les mécanismes péréquateurs ne doivent pas toujours être utilisés, il faut que les collectivités assument chacune leurs inégalités financières. Les outils de péréquation sont malaisément évaluables, nombreux et imprécis, ils accroissent la dépendance à l'État. Un pouvoir fiscal développé serait possiblement une source d'inégalités. Il obligerait pour une autonomisation financière à l'assouplissement des règles de gestion (ex : un recours facilité à l'emprunt) et aiderait à une simplification de la carte territoriale

1883.Voir thèse *supra* de Laurence TARTOUR à la p. 145.
1884.*Ibid.* p. 112 à 134. L'intercommunalité est un outil privilégié de la réforme de la réforme des collectivités territoriales.
1885.*Ibid.* p. 144 à 146. Sur la question de la légitimité démocratique de l'intercommunalité (voir chapitre 2 du titre 2 de la partie II aussi de la thèse présente sur les relations en particulier avec les citoyens).
1886.DESAGE F. et GUÉRANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, Collection Savoir/Agir, 2011, p. 11.
1887.Voir le titre 2 de la partie II de cette thèse. Des développements sur les métropoles notamment sur celle de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II.
1888.Se référer au titre 2 de la partie II. Peut contribuer à la rationalisation du nombre de communes et d'intercommunalités.
1889.*Ibid.* pour la thèse. Les EPCI à fiscalité propre sont en train de devenir progressivement de « véritables » collectivités territoriales.
1890.Voir article *supra* de Damien CATTEAU de la p. 19 à 21.

(ex : les fusions de communes). D'autres juristes mettraient dans une refonte des finances locales celle de la compensation des charges financières[1891] et de l'évolution des dépenses[1892] des collectivités. Responsabilisation et modernisation semblent les maîtres d'une réforme « intégrale », pour Damien CATTEAU, favorisant une autonomisation fiscale et financière des collectivités territoriales.

L'autonomie fiscale est une hypothèse à ne pas minorer, elle peut être un principe d'avenir dans certaines conditions, même si l'état du droit et la conjoncture actuelle semblent clore la controverse sur ce principe juridique en rejetant celui-ci. Dans ce chapitre a été vu, la non-reconnaissance du principe d'autonomie fiscale locale dans la Constitution et l'inefficience de celui de l'autonomie financière accentue le déclin de la fiscalité locale « classique ». La perspective pour les recettes fiscales des collectivités est celle d'un système fiscal « nationalisé » ; une fiscalité dépendante de l'État par la fiscalité transférée, les impôts partagés, et des impôts dont les caractéristiques sont entièrement fixées par le législateur. Cette évolution continue qui s'inscrit sur la longue durée est renforcée par l'impossibilité de réformer la fiscalité locale, dont les facteurs ont été étudiés dans le premier chapitre de ce titre, qui abouti au démantèlement des impôts locaux dont le dernier acte est la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Un pouvoir de décisions sous une autre forme pourrait renaître par un dialogue avec l'État mais aussi avec les contribuables pour légitimer l'action des élus locaux. Cependant, l'urgence des collectivités est d'avoir un niveau « suffisant » de ressources financières pour exercer leurs compétences.

1891.Sur l'enjeu des compensations. ALBERT J.-L., « Les compensations de transfert de compétences », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 215 à 235.

1892.Sur l'enjeu des dépenses locales. ROUVEYRE M., En finir avec l'autonomie financière locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 129, février 2015, p. 63 à 72.

Partie II : Vers une fiscalité locale « nationalisée » qui nécessite une gouvernance en réseau

L'omniprésence de l'État et l'impossible décentralisation fiscale amène à une suppression des impôts locaux « classiques » avec pouvoir fiscal pour les collectivités locales. Ces impôts sont remplacés par une fiscalité nationale transférée et partagée entre l'État et les collectivités qui devraient amener à une gouvernance en réseau des recettes fiscales, plus largement des finances locales, entre ces deux acteurs. Une gouvernance en réseau impliquerait dans notre vision les citoyens locaux, une association entre les élus des collectivités et leurs administrés, dans une période de crise de la démocratie représentative et de la légitimité des choix publics.

La fiscalité partagée et transférée sert depuis longtemps à la compensation des transferts de compétences. Elle est utilisée aussi pour remplacer des impôts locaux, le réaménagement de la fiscalité locale successif à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est compensée en partie par l'attribut de fractions de taxe sur la valeur ajoutée de l'État aux collectivités sans pouvoir fiscal pour celles-ci. Il est recouru aussi désormais aux impôts partagés et transférés pour remplacer des dotations. Dans cette évolution se maintiennent les problématiques de la diversification du panier fiscale et de la spécialisation de l'impôt pour chaque catégorie de collectivités. L'avenir de la fiscalité locale réside sans doute dans la différenciation territoriale avec notamment, la possibilité de créer des impositions spécifiques pour certaines collectivités territoriales et établissements publics.

Dans un système renonçant à un pouvoir fiscal pour les collectivités et, par ailleurs, impliquant pour celles-ci une autonomie de gestion sur le plan financier devant intégrer les contraintes de l'État, il est nécessaire de réinventer la concertation pour parvenir *in fine* à la codécision. Il s'agit de parvenir à une gouvernance en réseau partant du citoyen local en passant par les collectivités jusqu'à l'État au travers de deux couples : l'association des citoyens locaux et des collectivités, l'association des collectivités et de l'État[1893]. Cette idée permettrait dans un processus arrivant à son terme à une codécision pour mettre de l'horizontalité dans un système de décision mettant en avant la verticalité. . Ces acteurs participeraient chacun à leur niveau à la fixation de l'impôt et à la relégitimation de celui-ci. Les sujets à s'emparer au niveau fiscal seraient larges tel le développement de la fiscalité

1893.La gouvernance en réseau des finances publiques est envisagée par Laurence TARTOUR dans ses travaux sans inclure le citoyen local. TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 357 à 370.

environnementale ou encore la fixation des indicateurs financiers. Cependant, ceci relève encore de l'utopie car, la verticalité reste prépondérante.

L'ascension de la fiscalité nationale transférée et partagée entre l'État et les collectivités ainsi que ses conséquences seront examinées avec l'étude de la possibilité de la régénération de la fiscalité locale par la différenciation territoriale (titre 1) puis l'hypohèse d'une gouvernance en réseau innovante pour réinventer le pouvoir fiscal local pour déconstruire la verticalité sera considérée (titre 2) dans cette deuxième partie :

Titre 1 : Une transformation graduelle du système fiscal local

Titre 2 : Des interactions réduites à réinventer entre les acteurs de la fiscalité locale

Titre 1 : Une transformation graduelle du système fiscal local

Les impôts locaux des collectivités territoriales sont remplacés par des impôts transférés et partagés de l'État, la fiscalité transférée correspond aux produits d'impôts d'État reversés aux collectivités pour contribuer à la compensation vers celles-ci de transferts de compétences[1894], elle se distingue de la fiscalité partagée qui est le simple partage du produit d'impôts d'État entre l'État et les collectivités[1895]. Toutefois, les deux notions sont si étroitement liées que la distinction n'est toujours pas faite, Marie-Christine Esclassan emploie le terme de *« fiscalité transférée »*[1896] pour évoquer le partage et le transfert de recettes fiscales entre l'État et les collectivités. Pour complexifier, encore plus ces notions, les quotes-parts de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sont considérées comme des impôts locaux car, elles se substituent à un impôt local[1897].

Ainsi, la fiscalité transférée et partagée, expression qui semble la plus adaptée pour être précis, sert à compenser à des transferts de compétences aux collectivités, à se substituer à des impôts locaux et à des dotations étatiques. Elle est l'un des piliers de la réforme fiscale touchant les collectivités locales qui tentent de développer deux autres piliers : la spécialisation fiscale avec le souci de réduire le nombre d'échelons de collectivités bénéficiaires d'un impôt, la diversification du panier fiscal pour chaque catégorie de collectivités. La réforme de la fiscalité locale de 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle met en avant ces trois piliers mais, le principal enseignement est le remplacement d'un impôt local pour une part par des impôts transférés et partagés dont peut faire partie la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ce mouvement s'accélère depuis lors avec la décision de compenser la suppression de la taxe d'habitation par l'attribution de TVA de l'État avec les collectivités[1898], il englobe aussi la dotation globale de fonctionnement régionale (DGF) qui est remplacée depuis 2018 par des fractions de TVA[1899]. Les résultats de ces réformes sont inégaux, à titre d'exemple, la spécialisation des impôts aux bases foncières est atteinte puisque, seul le bloc intercommunal reçoit ces impôts mais, des problématiques nouvelles et anciennes restent non résolues telle le fait que la fiscalité transférée et partagée prive l'État de

1894.Renvoi à LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, p. 140.
1895.Distinction faite entre fiscalité transférée et fiscalité partagée dans BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 96 à 104.
1896.Sur cette utilisation du terme fiscalité transférée dans ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.
1897. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2021, p. 129.
1898Loi.n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 16).
1899.Renvoi à la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et à la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

recettes fiscales au profit des collectivités, ce qui peut le conduire à s'endetter pour compenser cette perte de recettes fiscales alors que la maîtrise des dépenses publiques est un sujet devenu crucial.

Cette évolution conduit à s'interroger sur l'avenir de l'impôt local, ce type d'impôt disparaît dans un système où la fiscalité transférée et partagée est ascendante avec en conséquence essentielle la disparition du pouvoir fiscal local. La renaissance d'une fiscalité locale autonome par la différenciation territoriale est une voie à envisager mais, un tour d'horizon de la situation en France métropolitaine en 2019 montre que les possibilités sont limitées. Quelques spécificités existent dans des collectivités « particulières », la Collectivité de Corse détient une taxe sur les transports de voyageurs. Néanmoins, l'enjeu premier est le partage des recettes fiscales et l'uniformisation des politiques fiscales du fait que les collectivités étudiées sont concernées par des fusions avec d'autres entités locales et voient leurs compétences s'étendre.

Les grandes orientations des réformes fiscales récentes amènent aux remplacements des impôts locaux par une fiscalité transférée et partagée au détriment du pouvoir fiscal des collectivités (chapitre 1). Dans ce nouveau système fiscal local qui se crée graduellement, la constitution d'une fiscalité locale asymétrique basée sur la différenciation territoriale a une réalité faible, l'intérêt se situe plutôt dans la viabilité financière des collectivités « particulières » pour pouvoir exercer leurs compétences (chapitre 2) :

Chapitre 1 : Un financement croissant des collectivités territoriales par une fiscalité nationale partagée

Chapitre 2 : L'adaptation de la fiscalité locale à la différenciation territoriale

Chapitre 1 : Un financement croissant des collectivités territoriales par une fiscalité nationale partagée

La réforme fiscale pour Michel BOUVIER *« amène à débattre techniquement du choix à faire entre transfert du produit d'impôts d'État ou bien création de nouveaux impôts locaux »*[1900]. Il a été vu dans la partie I de cette thèse que l'autonomie fiscale locale disparaît et qu'il est difficile de moderniser des impôts locaux (voire d'en créer de nouveaux). La décision prise par l'État pour l'après taxe d'habitation est de se tourner vers un partage accru d'impôts nationaux avec les collectivités territoriales par un fractionnement croissant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les recettes fiscales des collectivités territoriales deviennent en quelque sorte clairement nationales l'impôt d'État finançant directement les entités locales. Nous regrouperons l'ensemble des recettes fiscales transférées de l'État aux collectivités par « facilité » de compréhension sous le terme commun de fiscalité transférée et partagée[1901].

Le choix d'impôts nationaux répond à des orientations définies par le président de la République Emmanuel MACRON : (1) *« ne créer aucun impôt nouveau local ou national »*[1902] ; (2) d'avoir des compensations prioritairement à caractère fiscal et reliée à l'évolution économique générale pour qu'elles soient dynamiques[1903]. Le président de la République justifie cette vision de la réforme fiscale en prenant exemple sur les États voisins européens où les impôts partagés nationaux représentent une part importante des recettes fiscales des collectivités[1904]. Une vision qui a une réalité : *« Si l'on observe les structures des recettes des collectivités européennes, on s'aperçoit que bien souvent, les pays dont la décentralisation est plus récente sont passés d'un système de dotations pures à des participations dans des impôts nationaux (TVA ou impôt sur le revenu). »*[1905] La réforme fiscale locale au sens strict remplace des impôts locaux par de la fiscalité transférée et

1900.Cit. dans BOUVIER M., Réforme de la fiscalité locale : l'éternel retour, Éditorial*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°141, février 2018, p. 5 à 6.

1901.Le qualificatif de fiscalité transférée n'est usité que pour parler des compensations fiscales sur des transferts de compétences de l'État aux collectivités (il partage des recettes fiscales nationales). Celui de fiscalité partagée est rajouté pour englober les autres recettes fiscales qui sont partagées entre l'État et les collectivités. Il s'agit des quotes-parts de TVA explicités dans les développements qui vont suivre. La quote-part de TVA transférée aux régions depuis 2018 pour compenser la disparition de la dotation globale de fonctionnement est classée comme un concours financier de l'État ; les quotes-parts de TVA remplaçant la part départementale de la taxe foncière et celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les intercommunalités sont considérées comme des recettes fiscales locales à partir de 2021 ; la part de TVA qui se substitue en 2021 à la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est dénombrée dans les recettes fiscales locales.

1902.BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 3.

1903.*Ibid.* (p. 4).

1904.Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 19 novembre 2019 au 102e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France p. 14 à 15 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

1905.Cit. dans ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale,* n°289, Sénat, 13 mai 2003, p. 175.

partagée de plus en plus par la technique du fractionnement en plusieurs parts de l'impôt national sans pouvoir fiscal pour les collectivités. La fiscalité transférée et partagée participe par la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) à la compensation en partie de la disparition de la taxe professionnelle. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) développe le fractionnement des impôts nationaux par le partage de la TVA auprès des départements et des établissements publics de coopération intercommunale. La fiscalité transférée est l'outil désormais employé pour remplacer les impôts locaux mais, la réforme fiscale cherche aussi à spécialiser et à diversifier les recettes fiscales de chaque catégorie de collectivités territoriales. La spécialisation réduit un impôt qui est affecté à plusieurs échelons territoriaux, ainsi, les impôts fonciers sont affectés au bloc communal. La diversification tente de maintenir des recettes diversifiées avec des résultats contestables, pour exemple, les départements sont dépendants aujourd'hui d'impôts aux produits « volatils » (ex : TVA) et sans autonomie fiscale locale (ex : CVAE[1906]) (section 1).

La fiscalité transférée et partagée finance par d'autres biais la décentralisation (section 2). Elle est le mécanisme principal pour compenser les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Les compensations fiscales depuis 2003 se font là aussi par le partage de produits fiscaux nationaux dont la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en est un symbole. Cependant, par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les compensations doivent se faire pour un niveau de ressources équivalentes à celui que consacrait l'État pour exercer les compétences transférées aux collectivités. Il s'agit d'une compensation au coût historique. L'absence de compensations « glissantes » fait que les recettes fiscales transférées s'avèrent insuffisantes pour suivre l'essor de certaines dépenses dont particulièrement celles sociales des départements. Plus grave, la dynamique s'efface pour ces impôts et leur produit fiscal diminue lorsque la conjoncture économique est négative. Les impôts transférés peuvent se substituer à des dotations. La dotation globale de fonctionnement des régions (DGF) a disparu en 2018 pour une fraction de TVA. L'idée est d'offrir une ressource dynamique dans le cadre des compensations financières des transferts de compétences aux régions lors de l'Acte III de la décentralisation[1907]. Un cheminement inverse advient pour la DGF qui issue de la transformation progressive d'un impôt local en subvention[1908]. Néanmoins, la quote-part de TVA transférée est considérée comme un concours financier de l'État par le législateur (une nouvelle dotation). L'impôt national partagé semble devenir l'instrument privilégié pour financer les collectivités territoriales. Il est aussi vital

1906.CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
1907.Renvoi à SAOUDI M., Régions : la capacité financière et fiscale en questions, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°3, mai-juin 2017, p. 36 à 37.
1908.Pour synthétiser la taxe sur les salaires attribuée aux collectivités est devenue la DGF. Des détails dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 140 à 142.

d'avoir une définition claire et cohérente de la fiscalité transférée et partagée.

Section 1. Une réforme fiscale avec fiscalité transférée et partagée

Section 2. La fiscalité transférée et partagée comme outil privilégié de financement de la décentralisation

Section 1. Une réforme fiscale avec fiscalité transférée et partagée

La réforme fiscale locale supprime les impôts locaux et nationalise les recettes fiscales des collectivités. Après le temps des dotations pour compenser les allègements fiscaux sur la fiscalité locale, jusqu'à la constitutionnalisation du principe d'autonomie financière en 2003, vient désormais celui de la fiscalité nationale partagée notamment, par le fractionnement de produits fiscaux d'impôts d'État sans pouvoir fiscal (ou limité) pour les collectivités.

La recentralisation fiscale a son Acte I avec la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) et son Acte II avec la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). La réforme fiscale s'oriente vers une nationalisation du système fiscal local tout en cherchant à atteindre une spécialisation et une diversification des recettes fiscales des collectivités territoriales (§ 1). La loi de finances pour 2020, qui pense l'après taxe d'habitation, accélère ce processus avec en particulier le partage de la taxe sur la valeur ajoutée.

§ 1. Les caractéristiques de la réforme fiscale ou la nécessité de concilier : nationalisation, spécialisation et diversité des recettes fiscales

Trois principes semblent conduire la réforme de la fiscalité locale depuis les années 2000 : (1) la croissance de la fiscalité transférée et partagée, (2) l'élaboration d'une spécialisation fiscale, (3) la volonté de diversifier le panier fiscal de chaque échelon territorial. L'impôt local se nationalise par le partage d'impôts d'État (A). La spécialisation fiscale est pratiquement aboutie pour les grands impôts directs locaux (B). La diversification du panier fiscal semble impossible atteindre avec tout de même des « gagnants » et des « perdants » parmi les collectivités territoriales (C).

Il faut aborder les développements qui vont suivre, d'abord, sous l'angle de travaux de réflexion qui soutiennent pour une part ou entièrement ces trois principes. Ensuite, nous verrons que les évolutions législatives suivent ces recommandations en s'arrêtant, en particulier, sur la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) qui accélère l'émergence de ces principes dans la réforme fiscale locale. Les résultats sont parfois inégaux, ainsi, l'évolution du panier fiscal des régions ne permet pas une diversité de recettes fiscales pour ces collectivités et les prive de pouvoir fiscal.

A – Une substitution de la fiscalité locale par de la fiscalité transférée et partagée

La pensée d'une fiscalité transférée par le partage d'impôts nationaux est ancienne néanmoins, elle devient centrale dans les réflexions sur la réforme fiscale locale (1). L'impôt partagé est un outil largement employé pour compenser pour la première fois un impôt local avec la suppression de la

taxe professionnelle (TP) en 2010 (2).

1. Un débat axé sur la place à accorder aux impôts partagés avec l'État parmi les recettes fiscales des collectivités locales

Les impôts partagés suscitent un intérêt et un débat clivant. Un recours soutenu à la technique du partage d'impôts nationaux augmenterait la centralisation fiscale empêchant une décentralisation fiscale. Ce partage d'impôts nationaux peut prendre plusieurs formes[1909].

Le développement de recettes fiscales pour les collectivités territoriales venant d'une fiscalité transférée et partagée, plus spécifiquement, par le fractionnement en plusieurs parts d'impôts nationaux a été déjà défendu par le passé. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de 2010 relatif à la fiscalité locale soutient cette approche[1910]. Selon cette étude deux modalités peuvent être suivies : le vote d'un taux additionnel à un taux national ou la création de centimes additionnels à une assiette nationale[1911] ; l'affectation d'une quote-part, d'une fraction, d'un impôt national. Si la piste d'un partage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est écartée car, elle conduirait à une hausse des impôts nationaux pour combler le manque à gagner pour l'État. Le choix de l'étude s'oriente vers l'élaboration d'un impôt local ou l'affectation d'une part d'impôt se basant sur la contribution sociale généralisée (CSG). L'impôt local serait *« une taxe locale sur les revenus ad hoc, qui reposerait sur une assiette large, répliquant les propriétés de la CSG. »*[1912] La proposition de partage de la CSG se fonde sur le fait que cet impôt à un rendement élevé et une assiette large comme la TVA et que les départements bénéficient d'une part de CSG par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer des allocations sociales. Le partage de la CSG pourrait se faire par une quote-part ou des centimes additionnels. La technique des centimes additionnels ne serait pas adaptée pour les autres formes de grands impôts nationaux : la modulation de taux de TVA par des collectivités est empêchée par le droit communautaire ; l'impôt sur les sociétés est jugé trop volatil, il n'est pas partageable aussi en raison de son coût pour les investissements des entreprises. Cependant, le partage de la CSG en faveur des collectivités territoriales ne jouerait que pour celles ayant des compétences sociales donc des dépenses sociales, c'est-à-dire, pour les départements.

Ce courant en faveur d'un partage d'impôts nationaux pour abonder les budgets locaux n'est pas

1909.Panorama de la fiscalité transférée et partagée en annexe en fin de thèse. Consulter : « Annexe : La fiscalité transférée/partagée entre l'État et les collectivités territoriales (situation en 2021). »
1910.Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité locale, La Documentation française, 6 mai 2010, p. 599 à 615.
1911.Le rapport du CPO de 2010 tente pour partie une distinction entre la fiscalité additionnelle à des impôts nationaux et le partage d'une quote-part d'un impôt national (p. 62 à 63), ce que ne réalise pas le rapport *infra* Bur-Richard où ces différentes techniques sont classées sans tentative de différenciations prononcées dans la fiscalité partagée.
1912.*Ibid.* pour la cit. (p. 614).

nouveau, il a des racines plus profondes. Alain DELCAMP en tant que juriste, en 1990, émet l'hypothèse d'un partage d'un impôt national à haut rendement pour les régions[1913]. Une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a ses faveurs. Parmi les avantages qu'assurerait le partage d'un impôt national, il note celui de la sécurité par des ressources stables et celui de l'adaptabilité par un élargissement de son partage tenant compte d'un accroissement des compétences locales. Plus récemment, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un avis du 10 avril 2018 préconise le partage d'impôts nationaux mais, en affectant les fractions d'impôts selon la nature des compétences exercées par chaque niveau de collectivités territoriales[1914]. Les départements recevraient une part de CSG faisant le lien avec ses compétences sociales et les collectivités du bloc intercommunal une part de l'impôt sur le revenu en connexion avec leurs compétences relevant du « quotidien ».

Nous venons de voir qu'il existe des travaux de réflexion mettant en avant une architecture des recettes fiscales des collectivités territoriales reposant sur des impôts partagés. Il faut maintenant regarder de plus près des arguments défendant ou rejetant l'impôt partagé. Pour Laurence TARTOUR, le partage de produits d'impôts nationaux permet d'atténuer les vices des impôts locaux (ex) : manque de lisibilité, faiblesse du dynamisme. Il contribue pour la juriste à rationaliser le système financier public dans un contexte d'interdépendance accru entre les administrations publiques[1915]. Si nous suivons cette analyse l'impôt local devrait devenir marginal pour être remplacé par un accroissement progressif des fractions d'impôts partagés. Cette restriction du pouvoir fiscal local serait compensée par une participation dans une gouvernance en réseau des finances publiques. Les partisans de la centralisation fiscale par le partage du produit d'impôts nationaux, dans des arguments présentés par Michel BOUVIER, pensent que cette solution simplifierait le système fiscal et réduirait la concurrence fiscale entre les territoires. La centralisation fiscale harmoniserait les règles pour tous mais, le financement des collectivités locales dépendrait de fractions d'impôts qui s'assimileraient à des subventions. Michel BOUVIER s'élève contre cette vision, il promeut l'idée de conserver des recettes fiscales diverses. Le développement de politiques publiques locales multiples rend indispensable la variété des ressources financières d'une collectivité. La réduction des recettes fiscales des collectivités territoriales à quelques impôts nationaux partagés créerait une dépendance à l'État. Les collectivités

1913.Consulter DELCAMP A., "Quelle fiscalité pour les régions ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 95 à 97.
1914.DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 72 à 73.
1915.Analyse de cette juriste dans TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, p. 328.

devant s'aligner sur les stratégies décidées par son bailleur de fonds[1916]. Le rapport du CESE de 2018 relève quant à lui que les défenseurs des impôts partagés pensent que cette catégorie de recettes fiscales va contraindre l'État et les collectivités à une coopération accrue tout en assurant des ressources pérennes. *A contrario*, les détracteurs conçoivent ces recettes fiscales comme peu responsabilisantes et une menace pour la démocratie de proximité[1917]. Elles couperaient le lien fiscal entre les élus locaux et les contribuables de leurs territoires en laissant le pouvoir fiscal dans les mains de l'État au travers du Gouvernement et du législateur national. Une évolution juridiquement possible car, les dispositions constitutionnelles et organiques ainsi que les décisions du Conseil constitutionnel ne protègent pas l'autonomie fiscale locale[1918].

Différentes modalités pour partager un impôt national sont énoncées par le rapport Bur-Richard de 2018[1919]. Elles sont au nombre de quatre : (1) Un taux « local » additionnel s'applique à une assiette « localisée » ; (2) un taux décidé par le législateur sur une assiette qui est « localisée » ; (3) un taux « localisé » sur une assiette « nationale » ; (4) une quote-part de l'impôt national sans territorialisation de l'assiette et sans pouvoir sur le taux. La première modalité correspond à la caractéristique de concilier l'impôt local et l'impôt national par l'élaboration d'une taxe additionnelle sur l'assiette de l'imposition nationale. La seconde modalité a pour exemple la situation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La troisième modalité s'illustre avec le taux additionnel régional à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Enfin, la quatrième modalité, pourrait recouper le cas de la part régionale de TVA[1920].

Le débat quant aux recettes fiscales des collectivités est imprégné par la volonté d'accroître la part de ces recettes fiscales dans le financement des collectivités territoriales. Cela se ferait aux dépens des impôts locaux « classiques » dont les taux et les assiettes sont localisées et territorialisées. Le rapport Bur-Richard de 2018 préconise une utilisation plus importante de la fiscalité partagée pour réorganiser la fiscalité locale à la suite de la suppression de la taxe d'habitation (TH) et le rapport du CPO de 2010 que *« les dépenses locales ayant un caractère national peuvent être financées »*[1921] par de la fiscalité partagée. L'intervention dans la réforme fiscale locale de la fiscalité partagée

1916.Sur les arguments en faveur ou défaveur de la centralisation fiscale dans BOUVIER M., *Les finances locales*, Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 106.
1917.Renvoi au rapport *supra* de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL (p. 67).
1918.Sur l'autonomie fiscale locale vis-à-vis des dispositions constitutionnelles et organiques aller au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.
1919.Consulter pour les différentes modalités BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 48 à 49.
1920.Pour Aurélien BAUDU la part de TVA qui remplace depuis 2018 la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'a pas d'assiette territorialisée (les régions ne peuvent pas moduler le taux de la part). BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 101.
1921.Cit. dans rapport *supra* du CPO de 2010 (p. 599).

remonte « réellement » à la suppression de la taxe professionnelle (TP).

2. La suppression de la taxe professionnelle comme point d'entrée de la fiscalité transférée et partagée dans la réforme fiscale locale

Avant la loi de finances pour 2010[1922], la fiscalité transférée et partagée sert à compenser des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales[1923]. S'insère à ce titre-là le transfert de parts de l'ex taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311) pour les départements et par la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484) pour les régions. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 attribue aux départements une part de TIPP pour financer la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA) ; l'article 52 de la loi de finances pour 2005 compense pour les régions par une part de TIPP les transferts de compétences de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[1924]. Les années 2009 et 2010 constituent une période-charnière. La loi de finances pour 2010 va affecter pour la première fois des impôts transférés pour compenser la disparition de l'impôt local. Pour Marie-Christine ESCLASSAN, la CVAE et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) nonobstant une localisation de l'assiette peuvent être considérées comme voisine des impôts transférés car, leurs taux sont fixés nationalement par le législateur[1925]. L'acception générale est de les regarder comme des impôts locaux en raison de la localisation des bases fiscales[1926]. La principale caractéristique montante selon Marie-Christine ESCLASSAN de la fiscalité transférée et partagée est cette absence pour les collectivités territoriales de pouvoir fixer le taux de l'impôt (ce qui est le cas pour la CVAE et l'IFER). La loi de finances pour 2010 (art. 77) fractionne incontestablement des impôts nationaux avec le partage notamment, de la taxe sur les surfaces commerciales avec les collectivités du bloc communal ; l'assiette de cette taxe est par ailleurs est localisée[1927].

Le réaménagement des impôts locaux durant la période antérieure à 2010 se faisait par la création de dotations. A l'appui de cet argument, nous pouvons citer l'exemple de la suppression de la part régionale de la TH par la loi de finances rectificative pour 2000 (art. 11)[1928]. L'extinction de cette

1922.Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
1923.Voir ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'oeil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.
1924.Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
1925.Les différentes argumentations de Marie-Christine ESCLASSAN proviennent de sa contribution de plus haut.
1926.Ex : La contribution économique territoriale comprenant la CVAE est classée dans les impôts directs locaux (Consulter ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 2e édition, 2020, p. 5 à 6).
1927.Les collectivités peuvent modifier de façon encadrée le montant de la TASCOM par l'usage d'un coefficient multiplicateur.
1928.Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000.

part est compensée à l'époque par une dotation calculée à partir des valeurs locatives constatées pour l'année 2000 et indexée sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La fiscalité transférée et partagée est elle-même touchée par ce mouvement puisque, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, « la vignette automobile », impôt transféré aux départements lors de l'Acte I de la décentralisation a une suppression lancée par la loi de finances pour 2001 (art. 6)[1929], ces allégements sont alors compensés par des attributions de dotation générale de décentralisation (DGD)[1930].

La réforme de la TP par la loi de finances pour 2010 (art. 2 et 77) a trois objectifs : (1) alléger la fiscalité des entreprises ; (2) réduire les coûts pour l'État avec la fin de la TP ; (3) parvenir par une réallocation des recettes fiscales entre les collectivités à une maîtrise de leurs dépenses[1931]. Si nous prenons une acception large de la fiscalité transférée et partagée en estimant que les IFER, la CVAE et la TASCOM sont toutes des impôts transférés qui répondent aux trois objectifs. Ce choix personnel se révèle encore plus pertinent puisque le produit de l'IFER est perçu par l'État en 2010. Le partage, pour exemple, de la TASCOM entre l'État et les collectivités permet de ne pas augmenter la pression fiscale sur les entreprises, cela répond au premier objectif. Ces impôts créés ou transférés, pour le second objectif, remplacent la TP et ses allègements fiscaux compensés par l'État (ex : sur la part salariale de la taxe). Le législateur en maîtrisant l'évolution des taux, par exemple, pour la CVAE limite pour les collectivités le recourt au levier fiscal pour augmenter les taux. Il est en capacité d'empêcher un accroissement de la pression fiscale et de restreindre la croissance des ressources des collectivités ; il obligerait implicitement ces dernières à avoir une meilleure gestion. Le non-pouvoir sur le taux satisfait aux premier et troisième objectifs. La fiscalité transférée se résume juridiquement lors de la réforme de la fiscalité directe locale de 2010 aux transferts : de la part de l'État sur la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la publicité foncière pour les départements ; de la TASCOM pour le bloc communal ; d'une nouvelle part de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements ; le transfert de frais de gestion de la fiscalité directe locale aux communes et aux départements[1932]. Ces transferts s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2020 à 7,94 milliards (Mds) d'euros[1933]. Pour Michel

1929.Pour les compensations sur les allègements fiscaux de ce paragraphe. MERCIER M., *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 325, Sénat, 26 mai 2004, p. 7.
1930.Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de Finances pour 2001.
1931.Voir thèse de Camille Allé à ce sujet sur ces objectifs. ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, p. 329 à 340.
1932.Consulter pour cette classification juridique. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, p. 117.
1933..*Ibid.* pour la donnée financière (p. 117).

BOUVIER, dans une contribution de 2011 sur cette réforme[1934], qualifie la CVAE d'impôt partagé entre les collectivités et l'IFER de nouvel impôt local ; la fiscalité transférée et partagée se bornerait pour celui-ci aux transferts par l'État de la TASCOM et de la TSCA. Aurélien BAUDU délimite, actuellement, la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités à la TVA, à la TICPE et aux DMTO[1935]. Ce qui ne lui interdit pas d'affirmer qu'il y a une recentralisation fiscale, donc une baisse de l'autonomie fiscale locale, par des dispositifs de dotations et d'impôts partagés que poursuit la réforme de la fiscalité directe locale. La réforme pour Michel BOUVIER produit une nouvelle répartition du pouvoir fiscal entre l'État et les collectivités, à cette analyse, nous pouvons y ajouter celle de Laurence TARTOUR : elle préserve la territorialisation des assiettes fiscales locales[1936]. Ce critère de l'assiette locale est crucial car, il permet de classer même sans pouvoir fiscal, l'ensemble des impôts susmentionnés dans les ressources propres des collectivités territoriales participant à la garantie de l'autonomie financière de celles-ci au niveau constitutionnel, il faut se référer pour cela à la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2010[1937]. Il semble de notre point de vue d'établir une définition juridique cohérente rassemblant tous les impôts partagés entre l'État et les collectivités dès qu'ils sont liés par le partage d'une recette fiscale ou (et) du pouvoir fiscal. Il s'agit de reprendre la définition citée par Aurélien BAUDU et de l'appliquer aux impôts dont les recettes ou (et) le pouvoir fiscal sont fractionnés : *« La fiscalité partagée résulte donc de l'action de partager un impôt et de le diviser en parts égales ou inégales entre différentes personnes morales de droit public ou de droit privé. »*[1938] Ainsi, nous n'aurions plus une classification « brouillonne » où la CVAE est impôt direct local, malgré un taux fixé nationalement, tandis que la TASCOM est répertoriée comme un impôt transféré ayant clairement une connexion étatique. Une définition doctrinale précise et commune permettrait une meilleure classification de ces impôts et à terme d'ouvrir éventuellement, pourquoi pas, une révision de la définition ressources propres qui conditionne l'autonomie financière locale faite par la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758).

Les collectivités du secteur communal gardent une part importante de pouvoir fiscal local, par la loi de finances pour 2010, en comparaison des régions et des départements grâce aux actions de *lobbying* des élus communaux et intercommunaux. L'impact de la fiscalité partagée est circonscrit

1934.BOUVIER M., La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale*, in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°2, mars-avril 2011, p. 267 à 272.
1935.Consulter BAUDU A., La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA),* n°6, novembre-décembre 2020, p. 999 à 1005.
1936.Voir thèse *supra* de Laurence TARTOUR (p. 324 à 326).
1937.Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010. La CVAE est validée par la territorialisation de son assiette (cons. 63). Pour aller plus loin se référer au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.
1938.Cit. dans l'article de plus haut dans le BJCL d'Aurélien BAUDU (p. 96).

pour le secteur communal par l'affectation de parts d'autres catégories de collectivités territoriales[1939]. En 2009, des parlementaires exerçant des mandats locaux sont à des postes capitaux pour intervenir dans l'élaboration de la loi finances et défendre les intérêts de leurs collectivités. Le député Jean-François COPÉ préside le groupe parlementaire UMP à l'Assemblée nationale faisant partie de la majorité présidentielle, il occupe en même temps la fonction de maire de Meaux et de président de la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux. Le cumul du mandat local avec un mandat national joue également en défaveur des élus régionaux et départementaux moins bien représentés au Parlement que ceux du bloc communal[1940].

La loi de finances pour 2010 crée une nouvelle utilité à la fiscalité transférée et partagée celle de compenser, au moins pour une part, la disparition d'impôts locaux. Toutefois, le besoin de cohérence nécessite une définition claire de ce qu'est la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités. Elle sort de son rôle visant à compenser financièrement des transferts de compétences. Le premier principe à la réforme fiscale est la place accrue de la fiscalité transférée et partagée entre l'État et les collectivités, le second est celui d'une spécialisation des grands impôts directs locaux.

B – Une spécialisation fiscale aboutie des grands impôts directs locaux

La spécialisation fiscale est une proposition avancée pour rendre plus lisible la fiscalité locale et responsabiliser les élus locaux dans leurs choix fiscaux (1), elle a été mise en œuvre largement lors de la réforme de la fiscalité locale de 2010 (2).

1. Avantages et inconvénients à la spécialisation fiscale

La spécialisation fiscale doit accroître la part des impôts spécialisés pour réduire celle des impôts superposés. Il faut définir les techniques de la spécialisation et de la superposition, parler de certains avantages et inconvénients de ces techniques tout en citant des travaux relatifs à la thématique de la spécialisation fiscale.

Les grands impôts directs locaux ont été pendant longtemps superposés. Un impôt superposé, dans le système fiscal local, est un impôt partagé entre différentes catégories de collectivités territoriales. Elles agissent sur la même assiette fiscale en appliquant des taux et en retirent des recettes fiscales. Entre 2011 et 2020, les départements et les collectivités du secteur communal bénéficient de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), elles fixent le taux de l'imposition

1939.Ex : Le bloc communal reçoit lors de cette réforme de la fiscalité directe locale la part de la TH départementale. Voir le B suivant de ce § 1.

1940.Sur l'influence dans la nouvelle architecture fiscale issue de la loi de finances pour 2010 par les élus du secteur communal. Renvoi à la thèse *supra* de Camille ALLÉ (p. 338).

sur assiette fiscale identique, c'est-à-dire, sur la valeur locative cadastrale du bien immobilier. L'impôt superposé génère des faiblesses. Ce prélèvement fiscal est partagé entre des catégories de collectivités qui n'ont pas les mêmes compétences, si nous prenons la TH, jusqu'en 2000, elle est partagée entre les régions, les départements et les communes. Les dépenses d'une région pouvaient porter sur les lycées, les dépenses d'un conseil général sur les voiries et les dépenses d'une commune sur des services de proximité (ex : les crèches). Critique suivante, les décisions fiscales d'un niveau de collectivités peuvent tenter de neutraliser « l'activisme fiscal » d'un autre échelon. Une politique baissant le taux d'imposition pour des contribuables, par un niveau de collectivités, serait contrebalancée par des hausses de taux sur le même impôt par d'autres échelons. Une stratégie qui trouve un appui par le fait que les contribuables ne savent quel niveau de collectivités est responsable de l'alourdissement d'un 'impôt local. La hausse des taux d'un niveau de collectivités d'un impôt diminuerait également les recettes fiscales des autres échelons. L'assiette fiscale épuisée par les échelons de collectivités et l'opacité des décisions fiscales pour les contribuables caractérisent les inconvénients des impôts superposés. La technique de la spécialisation fiscale permet de réduire le nombre d'impôts affectés à un niveau de collectivités. Un impôt n'est attribué qu'à une catégorie de collectivités. Les avantages de la spécialisation fiscale veulent corriger les inconvénients des impôts superposés. Elle assurerait une adéquation entre l'assiette fiscale et les compétences exercées par la collectivité, pour exemple, les impôts fonciers iraient aux communes qui ont des compétences de proximité. Une adéquation qui offrirait une lisibilité pour les contribuables, qui par ricochet, limiterait la croissance de la pression fiscale d'un impôt appartenant qu'à un échelon de collectivités[1941].

Différents travaux incitent à une spécialisation fiscale. Le rapport de Pierre MAUROY de 2000 se penche sur le sujet de la spécialisation fiscale de l'impôt local[1942]. Il propose une spécialisation des impôts locaux « connus », parmi les suggestions avancées, il serait attribué exclusivement aux communes la TH et la TFPB aux départements. Le partage d'impôts nationaux est prévu au sein d'une spécialisation fiscale par cette étude, les départements pourraient être financés par une imposition additionnelle à la CSG et les régions à la TVA. Une des problématiques les plus importantes de ce partage d'impôts nationaux est le recensement des ressources à l'échelle locale qui seraient soumises à ces taxes additionnelles. Un système déclaratif pour la CSG « additionnelle » fondé sur la déclaration des revenus est envisagé. Il est à relever que le rapport cherche à éviter des

1941.Sur les inconvénients des impôts superposés et les avantages de la spécialisation fiscale. Dans CHOMENTOWSKI V., "Impôts superposés ou impôts spécialisés ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 19 à 21 puis ouvrage *supra* de Michel Bouvier sur les finances locales (p. 106 à 109). Biblio. de l'ouvrage dans le A.

1942.MAUROY P., *Refonder l'action publique locale : Rapport au Premier Ministre,* Premier Ministre, 17 octobre 2000, p. 126 à 132.

« perdants » dans les collectivités dans une refonte de la fiscale locale en s'appuyant sur la spécialisation fiscale, l'étude prévoit des solutions : le développement de la péréquation horizontale entre les collectivités d'un même échelon, l'ajustement des taux applicables aux contribuables. En 2006, le Conseil économique et social[1943] suggère de *« faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal local s'exerce sur chacun des impôts constituants la fiscalité locale. »*[1944] Le schéma de spécialisation fiscale proposait pour les grands impôts directs locaux était le suivant : la TH, la TP, le foncier bâti sur les locaux d'habitation (part de la TFPB) et la TFPNB au bloc communal ; le foncier bâti sur les locaux à usage économique (part de la TFPB) aux départements. La fiscalité transférée et les autres impôts partagés avec l'État doivent s'agréger à ce mouvement de spécialisation fiscale pour parvenir à un équilibre dans le financement des différents niveaux de collectivités. Signalons l'affectation complète des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements et de la totalité de l'ex-TIPP dédiée aux collectivités pour les régions. L'avis recommande l'instauration de nouveaux impôts comme une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu en faveur des régions. L'idée d'un échelon de collectivités détenteur du pouvoir fiscal sur un impôt se matérialise dans ce schéma de financement des collectivités sur des recettes fiscales. Les « quatre vielles » dans ce schéma se retrouveraient dans le secteur communal. Les collectivités du bloc communal pourraient agir seul sur les taux de ces impôts. L'étude prévoit que les régions auraient le cas échéant le pouvoir de moduler le taux de la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu et les départements de moduler le taux pour le foncier bâti économique. En effet, la TFPB se diviserait en deux impôts une taxe sur le foncier bâti maison, l'impôt communal, et une taxe sur le foncier bâti entreprise, l'impôt départemental. La spécialisation fiscale peut fonctionner pour toutes les formes de recettes fiscales des collectivités, c'est ce qu'enseigne le schéma de financement du Conseil économique et social de 2006 (impôts propres et fiscalité partagée). Mais, il s'envisage dans le cadre d'une décentralisation fiscale. L'avis du CESE de 2018 sur la fiscalité locale[1945] reprend cette analyse mais, en s'orientant dans un système accordant une moindre place au pouvoir fiscal local et en développant la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités. Un impôt avec un pouvoir fiscal accordé à un niveau de collectivités faciliterait le consentement à l'impôt puisque, la collectivité qui lève l'impôt serait aisément identifiée par le contribuable. La prise de décision serait simplifiée, pas besoin, ici, de tenir compte du taux d'imposition des différents niveaux de collectivités sur un même impôt, et responsabiliserait les élus locaux qui seraient clairement connus par les contribuables qui sont des électeurs. La spécialisation fiscale joue pour une décentralisation fiscale poussée mais aussi dans le

1943.VALLETOUX P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne,* Conseil économique et social, 13 décembre 2006, p. 16 à 25 (I-8 à I-17).
1944.*Ibid.* cit. p. 17 (I-9).
1945.Voir rapport *supra* de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL (biblio. dans le A).

scénario d'une recentralisation fiscale extrême[1946]. L'affectation de recettes fiscales nationales dynamiques est envisagée avec pour règle l'affectation d'une part d'un grand impôt national pour chaque échelon de collectivités. Une part de TVA pour les régions, une part de CSG pour les départements et une part de l'impôt sur le revenu pour le bloc intercommunal[1947]. Les avis de 2006 et 2018 proposent des schémas de financement des collectivités par les impôts pour assurer un panier fiscal diversifié, lisible et en cohérence avec les compétences exercées par chaque niveau de collectivités. La proposition pour les régions d'avoir en 2006 exclusivement l'ex-TIPP territorial et celle en 2018 de faire en sorte que l'attribution de la TVA reste à celles-ci, veut créer un lien entre leurs compétences économiques et les impôts frappant l'économie. La TVA touche le consommateur lorsqu'il acquiert des biens et des services.

La spécialisation fiscale a de lourds inconvénients et se heurte à l'impératif de conserver des financements diversifiés pour les collectivités. Elle peut aboutir à une spécialisation en trompe-l'œil. En 2021, les grands impôts directs locaux sont pratiquement à l'échelon du bloc communal, la seule exception, reste la CVAE. Ce prélèvement fiscal est partagé entre les départements et le bloc communal avec des doutes sur la nature réelle de cet impôt[1948]. Le trompe-l'œil se révèle, comme le souligne Gilbert ORSONI, que par une spécialisation qui ne concerne qu'au final que la taxe foncière[1949]. La TH est en passe de disparaître et la TFPNB[1950] a un faible produit fiscal. Le développement d'une fiscalité partagée entre l'État et les collectivités compensant la suppression des grands impôts directs locaux reconstruit de la complexité fiscale. La TVA avec la fin de la TH est partagée entre les régions, les départements et le bloc communal, alors qu'a l'origine, elle ne devait compenser que la suppression de la DGF régionale en 2018. Le schéma fiscal se décomplexifie pour les principaux directs locaux pour se recomplexifier par les impôts partagés avec l'État. Inconnu du contribuable local pour une part d'entre eux car, acquitté directement par le contribuable national (ex : TVA). La spécialisation fiscale ne peut se suffire à elle seule, elle doit être conciliée avec d'autres objectifs et tenir compte de contraintes[1951]. Les collectivités veulent avoir un panier fiscal diversifié pour éviter les handicaps liés à l'évolution de recettes fiscales ; le produit départemental des DMTO peut s'effondrer lors d'une crise économique. Elles souhaitent aussi profiter de recettes fiscales d'impôts taxant les entreprises et les ménages. La spécialisation fiscale doit se mouvoir dans un principe d'autonomie financière locale. Ce principe impose le maintien d'une part de ressources

1946.*Ibid.* pour la décentralisation fiscale (p. 66) et pour la recentralisation fiscale (p. 67, 72 à 73).
1947.*Ibid.* pour le schéma complet proposé par le CESE (p. 73).
1948.Voir le classement problématique de la CVAE dans le A.
1949.ORSONI G., Réformer la fiscalité locale, une nécessité ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 108 à 109.
1950.TFPNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties.
1951.Consulter le rapport *supra* du CPO de 2010 sur la nécessité de concilier la spécialisation fiscale avec d'autres objectifs et des contraintes (p. 357 à 359). Biblio. du rapport dans le A.

propres ne devant pas descendre en dessous de la part minimale de 2003 pour chaque échelon de collectivités. La relation de l'autonomie à la nature des ressources par les dispositions constitutionnelles et organiques rendrait difficile une spécialisation fiscale. Il faut respecter le ratio d'autonomie financière et les recettes fiscales formant les ressources propres sont trop diversifiées (impôts locaux et impôts partagés avec l'État). La spécialisation fiscale peut être vectrice si elle est faite par le haut, transfert de l'impôt local vers les départements ou les régions, augmenter la pression fiscale sur certains contribuables par l'harmonisation des taux. Le pluralisme fiscal pour Michel BOUVIER est incontournable, un véritable pouvoir fiscal local ne peut pas s'appuyer pour chaque échelon de collectivités sur un impôt unique[1952]. La spécialisation fiscale, comme il a été déjà dit, expose les collectivités aux défaillances conjoncturelles et structurelles d'un impôt unique ou étant la recette fiscale majoritaire d'un niveau territorial. L'unicité de l'impôt n'est pas adaptée à la diversité des compétences d'une catégorie de collectivités territoriales. Les départements doivent agir sur de multiples compétences, ainsi, elles assument des dépenses sociales, investissent dans les collèges et la voirie, financent des politiques publiques culturelles et agissent dans le domaine touristique.

La spécialisation fiscale est pourtant devenue malgré ses inconvénients un principe fondamental des réformes fiscales des dernières années. Elle est utilisée pour compenser la suppression d'impôts locaux lors des inévitables redistributions de recettes fiscales entre les collectivités territoriales.

2. La réforme de la fiscalité locale de 2010 impulse un mouvement de spécialisation fiscale

La spécialisation fiscale a des balbutiements dès la fin des années 1990, nous pourrions parler d'une spécialisation « inconsciente », elle s'opère par petites touches pour alléger en priorité les prélèvements fiscaux sur les contribuables locaux. La réforme fiscale de 2010 avec la fin de la TP est dans la même logique mais, nous changeons d'échelle, le produit fiscal supprimé impose une redistribution générale des recettes fiscales conditionnée par les objectifs de l'État et ceux des élus locaux. La spécialisation fiscale se perpétue par les lois de finances pour 2020 (n° 2019-1479) et pour 2021 (n° 2020-1721).

La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) réalise une réforme de la fiscalité locale qui accélère un mouvement de spécialisation fiscale déjà existant. Des prémices de ce mouvement se déroulent dans les années 1990 et durant la première partie des années 2000. Cette orientation touche à la fois les principaux impôts directs locaux et la fiscalité transférée et partagée. S'inscrit dans ce phénomène, l'enlèvement de la part régionale des DMTO en 1999 et de celle de la TH en 2001,

1952.Consulter ouvrage de plus haut de Michel BOUVIER (p. 106 à 109).

enfin, l'affectation aux seules régions de la taxe sur les permis de conduire en 2005, elle était perçue auparavant également par les départements et les communes[1953]. Cependant, la spécialisation fiscale ne semble pas toujours un objectif premier, la suppression de la part régionale de la TH, sans transfert à un autre niveau de collectivités, se place dans un programme de baisse d'impôts nationaux et locaux voulu par le Gouvernement de Lionel JOSPIN[1954]. La réforme de 2009/2010 continue cette action de spécialisation fiscale de façon marquante pour les grands impôts directs locaux mais, plus « discrète » pour la fiscalité transférée et partagée. Elle s'affirme là aussi lors d'une réforme fiscale consécutive à la suppression d'une partie de la fiscalité locale, la TP disparaît pour être remplacée par la contribution économique territoriale (CET). La réforme va avantager considérablement le bloc communal : les EPCI[1955] à fiscalité propre et les communes. L'essentiel des grands impôts directs locaux affecté à ce bloc va lui permettre d'avoir une spécificité et une cohérence. Les impôts se composant d'une assiette foncière ne sont attribués qu'à un seul niveau de collectivités concentrant ainsi dans celui-ci la presque intégralité du pouvoir fiscal local. Une spécialisation fiscale qui *« peut être considérée comme le corollaire de la clause générale de compétence dont disposent les communes, autorisant une collectivité à intervenir dans les matières qu'elle considère de son intérêt »*[1956]. Le bloc communal se distinguerait des autres niveaux de collectivités par ses caractéristiques qui sont la spécialisation fiscale et la clause générale de compétence[1957].

L'apparition de la CVAE et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), les deux prélèvements fiscaux de la CET, n'est pas suffisante pour compenser la disparition de la TP, ce qui impose le transfert de recettes fiscales de l'État, la redistribution d'impôts locaux existants entre les collectivités et la création de nouveaux impôts. La CET générerait 15,9 Mds d'euros[1958] en comparaison des 31,6 Mds d'euros de la TP en 2009 selon des projections datant de 2010. Le but des dispositions prises en 2009 est de combler ce manque à gagner pour les collectivités. Sans présenter l'ensemble du nouveau schéma de spécialisation fiscale nous devons en présenter des caractéristiques déterminantes[1959]. Le bloc communal reçoit la part départementale de la TH, les

1953.Voir rapport *supra* du CPO de 2010 sur les spécialisations fiscales dans les années 1990 et 2000 (p. 362).
1954.Consulter à ce propos DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, p. 102 à 104.
1955.EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.
1956.Cit. dans YTIER D., « Les finances communales et intercommunales », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 453.
1957.*Ibid.* pour ces analyses (p. 453).
1958.Donnée financière dans CARREZ G., *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824), Tome I : Rapport général,* n°2857, treizième législature, Assemblée nationale, 14 octobre 2010, p. 64.
1959.Se référer pour l'évolution de la spécialisation fiscale de 2009 à 2021 des grands impôts directs locaux à l'annexe suivante en fin de thèse : « Annexe : La spécialisation progressive de la fiscalité directe locale sur la période 2009-

parts régionale et départementale de la TFPNB, il est bénéficiaire aussi de la totalité de la CFE. Les départements reçoivent la part régionale de la TFPB en plus de la part départementale qu'ils possèdent déjà. Le Conseil des prélèvements obligatoires évalue la spécialisation de la fiscalité locale à 15 % avant la réforme et à 46 % après la réforme[1960]. Les transferts fiscaux de l'État prennent part à cette spécialisation fiscale : la TASCOM est attribuée intégralement au bloc communal comme la TSCA pour les départements. L'action manifestement la plus marquante et structurelle demeure le transfert des grands impôts directs locaux vers le bloc communal. Garantissant un non-morcellement de l'assiette foncière et une concentration du pouvoir fiscal dans le bloc communal. La spécialisation fiscale a bien entendu des bornes, la CVAE est partagée par les régions, les départements et le bloc communal, à l'instar de la nouvelle IFER. Le schéma de spécialisation fiscale issu de la réforme de 2010 est la conséquence d'actions d'acteurs qui ont des objectifs hétérogènes. Pour l'État, la spécialisation fiscale est pensée en 2010 pour contraindre les collectivités à maîtriser leurs dépenses locales, en distribuant les impôts à pouvoir fiscal local a un minimum de niveaux de collectivités. Les contribuables connaissant les collectivités qui lèvent l'impôt les sanctionneraient plus facilement au moment des élections locales lorsqu'elles augmentent les taux. L'encadrement du pouvoir fiscal de la collectivité par la spécialisation fiscale maîtriserait l'évolution des ressources et donc les dépenses locales[1961]. Les élus du bloc communal exerçant en parallèle un mandat parlementaire sont plus nombreux que les élus régionaux et départementaux. Ils occupent de plus des postes stratégiques au Parlement. Le poids numérique explique pourquoi le bloc communal préserve des leviers fiscaux avec la réforme fiscale de 2010[1962].

Le principe de la spécialisation fiscale perdure actuellement par des réformes en profondeur de la fiscalité locale et par une politique d'allègements fiscaux sur les impôts locaux. La loi de finances pour 2020[1963] (art. 16) compense la suppression de la TH par le transfert aux communes de la part départementale de la TFPB. Tous les grands impôts directs fonciers et les leviers fiscaux afférents par cette réforme se retrouvent dans le secteur communal. La loi de finances pour 2021[1964] (art. 8) supprime la part régionale de la CVAE (50 % de la taxe)[1965]. Seuls les départements et les collectivités du bloc communal perçoivent désormais cet impôt. Le taux d'imposition nationale de

2021 ».

1960.Informations dans le rapport *supra* du CPO (p. 364).

1961.Thèse de plus haut de Camille ALLÉ (biblio. dans le A) sur les attentes de l'État quant à la spécialisation fiscale de 2010 (p. 336 à 337).

1962.Renvoi à ce sujet au point 2 du A et à la thèse de Camille ALLÉ (p. 337 à 339).

1963.Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

1964.Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

1965.Avant la réforme de la loi de finances pour 2020 les parts répartissant le produit fiscal de la CVAE étaient les suivantes : part communale (26,5 %), part départementale (23,5 %), part régionale (50 %). L'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 transféra la moitié de la part départementale de CVAE au profit des régions.

1,5 % diminue pour atteindre 0,75 %. Les motifs affichés par l'État sont d'alléger l'impôt pour les entreprises, en particulier celles qui renouvellent souvent leur outil productif, et d'offrir une nouvelle fraction dynamique de TVA en substitution aux régions ; cette taxe est moins sujette aux fluctuations économiques que la CVAE[1966]. Néanmoins, le morcellement depuis la loi de finances pour 2020 de la TVA entre les régions, les départements et les intercommunalités suggère un risque de ré-complexification de recettes fiscales des collectivités par leur partage avec l'État. La spécialisation fiscale serait un enjeu sans fin de la réforme fiscale locale.

La réforme de la fiscalité locale repose depuis 2010, clairement, sur un premier principe celui de la fiscalité transférée et partagée, le partage d'impôts entre l'État et les collectivités, sur un second principe que nous venons de voir avec la spécialisation fiscale. Le troisième principe est celui pour chaque échelon de collectivités d'avoir un panier fiscal diversifié. D'où l'impossibilité d'obtenir une spécialisation fiscale poussée pour l'instant de la fiscalité transférée et partagée.

C – La recherche d'un panier fiscal équilibré

Le dernier principe qui revient des réformes fiscales est la recherche d'un panier fiscal équilibré pour chaque catégorie de collectivités (1). La diversité n'est toujours pas atteinte, ainsi, le panier fiscal régional à cause de réformes fiscales profondes et des politiques d'allègement fiscal de l'État a accès à un nombre restreint ou étendu d'impôts (2).

1. La volonté de maintenir un panier fiscal diversifié pour chaque échelon de collectivités

Définir la notion de panier fiscal est indispensable, ensuite, nous parlerons de travaux d'études qui cherchent à diversifier les recettes fiscales pour répondre à des objectifs généraux des réformes fiscales (a). La réforme fiscale de 2010 concilie la diversité de recettes fiscales et la spécialisation fiscale pour chaque échelon de collectivités ; ces paniers ne peuvent pas corriger les inégalités de richesses fiscales entre les territoires que réduit la péréquation et ils sont réellement « diversifiés » que lorsqu'ils résistent aux crises économiques (b).

a) Définition d'une notion et travaux autour de l'impératif d'avoir des recettes fiscales plurielles

Un principe indissociable de la réforme fiscale locale est celui de maintenir un panier fiscal diversifié pour tous les niveaux de collectivités territoriales. Les travaux effectués dans différentes

1966.Sur les motifs de la suppression de la part régionale de CVAE. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 42.

études confirment cette préoccupation majeure.

La notion de panier fiscal pour le CESE *« renvoie la composition des recettes fiscales à la disposition des collectivités locales pour couvrir leurs dépenses »*[1967]. Le panier fiscal peut se composer de recettes fiscales diverses : impôts avec ou sans pouvoir fiscal local ; quote-parts d'impôts nationaux. Les recettes fiscales affectées ont des qualités et des défauts, les défauts des unes doivent compenser les défauts des autres au sein du panier fiscal d'un échelon de collectivités, un impôt stable et dynamique contrebalance un impôt au produit fiscal fortement variable. Les départements disposent d'une fraction de TVA, une recette stable et dynamique, et des DMTO qui ont un caractère cyclique puisque, leurs recettes fiscales diminuent en période de crise économique[1968]. Les revendications des collectivités territoriales en matière fiscale sont le désir d'avoir des recettes fiscales dynamiques, quitte à recevoir des fractions d'impôts nationaux, et de pouvoir garder une autonomie fiscale locale[1969]. Le rapport du CESE de 2018 remarque que la défense pour les collectivités de leur autonomie fiscale ne serait plus prioritaire, la primauté serait donnée à l'obtention de recettes fiscales dynamiques gage d'un financement pérenne des dépenses locales[1970]. Le panier fiscal est impacté par des interactions et se recompose par la nature des impôts attribués à l'occasion des réformes fiscales locales. Les objectifs définis dans une réforme affectent le panier fiscal. Le rapport Bur-Richard[1971] dans sa recherche de solutions pour compenser la disparition de la TH formule des objectifs partagés à remplir pour l'État et les collectivités territoriales. Ces objectifs sont les suivants : (1) des recettes fiscales adaptées pour chacun des niveaux de collectivités ; (2) réduire les inégalités territoriales ; (3) simplifier et rendre plus lisible le système fiscal local ; (4) parvenir à un respect de l'autonomie financière locale[1972]. Les objectifs formulés le sont évidemment dans le contexte de la réforme fiscale devant s'attaquer au remplacement de la TH mais, ils se retrouvent d'une manière ou une autre dans toutes les réformes. Le respect de l'autonomie financière est une obligation juridique à rang constitutionnel et organique, l'État ne peut donc pas se soustraire à cette contrainte lorsqu'il réforme la fiscalité locale. Lorsque vous supprimer ou réaménager une recette fiscale affectée à des collectivités territoriales, il est inévitable de revoir au minimum la composition du panier fiscal de l'échelon ou des échelons de collectivités possédant l'impôt concerné. Les travaux de réflexion sur la refonte de la fiscalité locale reprennent ces objectifs avec des variantes, par exemple, certains vont favoriser l'émergence d'une

1967.Cit. dans rapport *supra* du CESE de 2018 (p. 20) de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL (biblio. dans le A).
1968.Consulter le rapport du CPO de 2010 sur la fiscalité locale sur le lien entre certains impôts et la conjoncture économique p. 21 à 23 (biblio. dans le A).
1969.Rapport *supra* du CESE de 2018 (p. 20).
1970.*Ibid.* (p. 20).
1971.Biblio. complète du rapport Bur-Richard dans le A de ce § 1.
1972.*Ibid.* (p. 39) pour les objectifs de la réforme fiscale.

plus forte autonomie fiscale locale ou d'autres pousser au développement d'impôts partagés entre l'État et les collectivités. Certains objectifs peuvent, en outre, être entre eux contradictoires.

Le Conseil économique et social dans un avis de 2006 propose une nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques locales[1973]. L'étude présente des recommandations pour transformer profondément le système fiscal local. Elle veut l'affirmation d'une véritable autonomie fiscale locale, avec l'atteinte d'une spécialisation fiscale tout en n'éludant pas le recours à des impôts partagés entre l'État et les collectivités. Le panier fiscal modifié de chaque niveau de collectivités resterait diversifié. Les objectifs affichés de l'étude rejoignent par différents biais ceux du rapport Bur-Richard. Le principe de maintenir un même volume financier pour chaque échelon de collectivités avant et après réforme peut correspondre au premier objectif, du rapport Bur-Richard, visant à offrir des recettes fiscales adaptées et au quatrième relatif au respect de l'autonomie financière locale[1974]. Maintenir un même volume financier nécessite de réviser la composition du panier fiscal et de respecter le ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivités (respecter le niveau minimal exigé de ressources propres). Autre principe de l'avis de 2006, celui de *« permettre à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne »*[1975]. Ce principe se recoupe avec le troisième objectif de simplifier et de rendre plus lisible la fiscalité locale. Le principe de doter le panier fiscal d'un niveau territorial de plusieurs impôts sur lesquels la collectivité serait détentrice sur eux d'un pouvoir fiscal, suppose pour celle-ci que les impositions soient variées et adaptées aux dépenses de cet échelon. Cet objectif précédemment mentionné se rattache au premier objectif sur les recettes fiscales adaptées. La refonte de la péréquation envisagée dans l'avis de 2006, pour exemple, avec la création d'un seul fonds national de péréquation s'articule avec le second objectif de réduction des inégalités territoriales. Le panier fiscal de chaque échelon de collectivités peut comporter des taxes directes locales, des impôts traditionnels, récents et partagés avec l'État pour cet avis de 2006. Les départements devaient recevoir dans leur panier fiscal parmi les recettes fiscales : une partie d'une taxe directe totale avec la TFPB sur les entreprises ; un impôt récent et partagé avec les DMTO (il est classé en impôt récent dans l'étude) ; un nouvel impôt partagé, un impôt départemental, s'établissant sur les bases de la CSG et taxant les ménages. Chacun des impôts susmentionnés étaient attribués à ce seul niveau territorial et en principe les collectivités devaient détenir sur eux un pouvoir fiscal. Le panier fiscal régional se compose d'impôts qui se classent comme partagés et le panier des communes et des groupements reçoit en majorité des taxes directes locales. Les

1973.Consulter rapport du Conseil économique et social de la p. 16 à 38 (I-8 à I-30). Biblio. complète dans le B.
1974.Il est fait dans les développements qui vont suivre un lien entre les objectifs du rapport Bur-Richard et ceux de l'avis Conseil économique et social.
1975.Cit. dans rapport de plus haut du Conseil économique et social (p. 17 : I-9).

critères de la conciliation spécialisation fiscale, diversité des recettes fiscales et pouvoir fiscal local sont reproduits pour chaque panier. Les impôts partagés se concentrent dans les collectivités régionales et celles départementales. La modernisation des bases fiscales des grands impôts directs locaux, la mise en place d'une concertation pour partager des impôts nationaux et la refonte de la péréquation conforteraient cette nouvelle donne fiscale.

Si nous reprenons les conclusions du rapport du CPO de 2010[1976], ces objectifs se rencontrent avec des préconisations diamétralement différentes. Les impôts partagés nationaux sont appréhendés dans la perspective de diversifier les recettes fiscales et pour écarter le scénario d'une augmentation des dotations. La fiscalité partagée remplacerait une partie de la fiscalité locale, ainsi, la suppression de la TH est envisagée à l'époque par l'étude. Le non-choix des dotations est justifié par le CPO par le fait que ces ressources financières enfreindraient les ratios d'autonomie financière des dispositions organiques de 2004[1977]. Les dotations ne faisant pas partie des ressources propres. L'étude hésite entre différentes formes de partage d'impôts nationaux ayant pour chacun des avantages et des inconvénients. Les centimes additionnels, une forme de taxation additionnelle sur des impôts d'État, maintiendraient un lien fiscal entre les contribuables et les territoires mais, complexifieraient la lisibilité des recettes fiscales des collectivités et déresponsabiliseraient les élus locaux dans l'usage du pouvoir fiscal. Le partage du produit fiscal d'un impôt national ne serait pas contraire aux dispositions organiques et constitutionnelles par contre, les impôts nationaux partagés seraient difficilement identifiables pour les contribuables et la modulation du taux de l'imposition appartiendrait sans doute qu'à l'État. L'étude aussi évoque la nécessité de réformer des impôts existants (intégrer une part de revenu à la TH) et de faire appel à la péréquation en renforçant en priorité celle entre les collectivités territoriales. La spécialisation fiscale est, de plus, abordée dans un sens négatif, elle est jugée suffisante par le CPO et contrevient à la nécessité que chaque niveau de collectivités de détenir des recettes fiscales stables, en d'autres termes, d'un panier fiscal diversifié. Sans plan d'ensemble comme pour l'avis du Conseil économique et social dans un avis de 2006, le CPO explore des pistes distinctes de réformes fiscales locales. Les objectifs définis dans le rapport Bur-Richard sont explicitement et implicitement présents. La voie privilégiée du partage d'un impôt d'État au lieu des dotations cherche à ne pas contrevenir au quatrième objectif : le respect de l'autonomie financière locale[1978]. Les auteurs du rapport du CPO en estimant que le partage d'impôts nationaux a pour inconvénient l'illisibilité montre, qu'ils tiennent compte, que ce

1976.Reprendre dans le rapport *supra* du CPO de 2010 sur la fiscalité locale pour les hypothèses envisagées par l'étude : la conclusion (p. 65 à 67), le chapitre IV : quel avenir pour la fiscalité locale ? (p. 47 à 64).
1977.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
1978.Il est fait dans les développements qui vont suivre un lien entre les objectifs du rapport Bur-Richard et les préconisations de cette étude du CPO.

choix irait à l'encontre du troisième objectif de simplification et de lisibilité du système fiscal local. En s'interrogeant sur le choix de la TVA ou de la CSG comme impôt national à partager, le rapport tente de déterminer une recette fiscale adaptée, cela reprend le premier objectif sur la recette fiscale adaptée pour chaque niveau de collectivités. Les réflexions sur la péréquation du CPO ramènent au quatrième objectif sur la réduction des inégalités territoriale (ex) : *« Par ailleurs les collectivités territoriales sont dans des situations qui font apparaître des écarts de richesse importants qui ne sont pas assez compensés par le mécanisme de péréquation reposant trop sur un mécanisme d'accroissement des moyens financiers. »*[1979]. Le rapport du CPO assume au final une fiscalité locale « mixte » d'un côté des impôts locaux « classiques », les grands impôts directs locaux seraient modernisés, de l'autre, une fiscalité nationale partagée entre État et collectivités par le partage du produit fiscal ou la création de taxes additionnelles à des impôts nationaux. A la différence de l'avis du Conseil économique et social, le rapport du CPO va contre l'autonomie fiscale locale en posant l'hypothèse d'une utilisation « sans-gêne » d'impôts partagés avec l'État. La recentralisation fiscale est de plus en plus intégrée dans les études présentant une refonte du système fiscal local, l'autonomie fiscale des collectivités est un fait accompli et un leurre a dépassé[1980]. L'enjeu est désormais la captation pour les collectivités de recettes fiscales dynamiques et stables pour couvrir leurs dépenses.

b) La réforme fiscale de 2010 : des équilibres « partiels »

La réforme de la fiscalité locale de 2010 débouche sur des équilibres « partiels ». Le panier fiscal pour le bloc communal issu de cette réforme résiste globalement bien au retournement de conjoncture économique de 2020 et de 2021. Cependant, les décisions prises par l'État menacent l'équilibre de ce panier fiscal. La péréquation tente de réduire les inégalités fiscales entre les territoires que génère la redistribution des recettes fiscales entre les collectivités.

Une nouvelle conception de la spécialisation fiscale apparaît avec la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673). Celle d'une spécialisation de l'impôt par panier fiscal pour chaque catégorie de collectivités territoriales. Des impôts distincts sont attribués à un niveau territorial pour éviter une dépendance aux recettes fiscales d'un seul impôt[1981]. Une partie de ces impôts n'est pas réutilisée ensuite pour alimenter le panier fiscal d'autres niveaux territoriaux. Le bloc communal par cette

1979.Cit. rapport du CPO de 2010 (p. 66).

1980.Le rapport du CESE de 2018 de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL pour réforme globale de la fiscalité locale ne priorise pas dans ses recommandations la préservation de l'autonomie fiscale locale. Une présentation ample du schéma de financement par des recettes fiscales des collectivités et de la gouvernance des impôts sera présentée amplement dans le chapitre 1 du titre 2 de la partie II.

1981.Sur la spécialisation des impôts par le panier fiscal d'une catégorie de collectivités. Dans ESCLASSAN M.-C., 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 125 à 132.

réforme se voit octroyer dans son panier fiscal exclusivement la TFPNB, la TH, la CFE et la TASCOM. Il doit partager avec les différentes catégories de collectivités territoriales l'IFER et la CVAE. Quant à la TFPB, elle est partagée entre ce bloc et les départements[1982]. Il y a bien manifestement par cette méthode, lors de la réforme fiscale de 2010, une conciliation entre la spécialisation fiscale et la volonté d'avoir un panier fiscal diversifié pour que les collectivités puissent couvrir leurs dépenses. Cependant, l'apparition de nouveaux impôts et la redistribution des recettes fiscales entre les échelons de collectivités créent des inégalités fiscales. L'assiette fiscale sur la valeur ajoutée des entreprises et la redistribution des taxes sur les ménages repartage en quelque sorte les richesses fiscales entre les territoires. Alain GUENGANT signale un transfert du *« potentiel fiscal des territoires industriels vers les territoires de services d'une part, les territoires résidentiels d'autre part. »*[1983] La TP pesée lourdement, pour ne citer qu'un élément de l'analyse de l'économiste, sur l'industrie par la taxation des équipements biens-mobiliers (EBM), avec la réforme, l'assiette sur la valeur ajoutée de la CVAE taxe tous les secteurs d'activité sans distinction. L'imposition s'accroît en conséquence sur les entreprises du secteur tertiaire[1984]. L'épreuve pour tester la robustesse d'un panier fiscal se fait par les crises socio-économiques.

Le panier fiscal du bloc communal issu de la réforme fiscale de 2010 et toutes les autres recettes fiscales[1985] de cet échelon sont affectés inégalement, au début des années 2020, par la crise socio-économique consécutive à la pandémie du coronavirus[1986]. La fiscalité directe locale est épargnée des effets de la crise en 2020. Antoinette HASTINGS-MARCHADIER explique cette situation pour les bases des impôts directs locaux par la réévaluation à la hausse annuelle des valeurs locatives cadastrales (VLC) et pour la fiscalité économique par des entreprises imposées dans un contexte d'avant crise. Les collectivités pour la CVAE perçoivent en 2020 l'impôt payé par les entreprises en 2019 et le mode d'évaluation des biens des grands impôts directs locaux par les VLC évite les turbulences liées au marché immobilier (pas de valeur vénale). Les bases sont réévaluées toutes les années en loi de finances par un coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives. Les effets de la crise se feront sentir sur la fiscalité directe locale que pour 2021. La CVAE dont

1982.Renvoi à l'article *supra* de Michel Bouvier sur les paniers fiscaux des catégories de collectivités avec la réforme fiscale de 2010 : « La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale » (biblio. complète dans le A).

1983.Cit. dans GUENGANT A., Redistribution territoriale des perspectives de croissance des budgets locaux après la réforme de la fiscalité locale des entreprises, *in Revue d'Économie régionale et urbaine*, 2013/5, décembre 2013, p. 911 à 926.

1984.Consulter la contribution de plus haut d'Alain GUENGANT pour toutes ses analyses sur les effets de cette réforme au niveau territorial.

1985.Le panier fiscal du bloc communal ne se restreint pas qu'aux grands impôts directs cités en début de ce b ni à la TASCOM. Ces collectivités bénéficient d'autres recettes fiscales comme la fiscalité du tourisme (taxe de séjour) et la fiscalité servant à financer les politiques de transport (versement transport).

1986.Les différentes données de ce paragraphe sont développées, sauf indication contraire, grâce à la contribution de HASTINGS A., L'impact de la crise du Covid-19 sur les finances des villes, *in Droit et Ville*, n° 91, 2021/1, p. 91 à 136.

s'acquittent les entreprises pour 2020, au moment de la crise, ne sera ressentie que de façon décalée. En 2021, la CVAE diminue pour la Cour des comptes de 4 millions d'euros pour les communes et de 58 millions d'euros pour les intercommunalités[1987]. Les mesures prises par l'État pour relancer l'économie par l'allègement des charges fiscales des entreprises affaiblissent le panier fiscal du bloc communal. La loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721), article 29, réduit de moitié les valeurs locatives des établissements industriels pour diminuer de 1,54 Mds d'euros la CFE et de 1,75 Mds d'euros la TFPB[1988]. La diminution des valeurs locatives est compensée par une dotation financée par des prélèvements sur les recettes de l'État (PSR). Il ne s'agit pas d'une mesure isolée. La loi de finances rectificative pour 2020 (n° 2020-935), article 11, offrait à des entreprises de bénéficier d'un dégrèvement d'une ampleur de deux tiers sur la cotisation de CFE pour 2020. La charge financière du dégrèvement était supportée par l'État et les collectivités. La fiscalité indirecte est beaucoup plus ébranlée par le retournement de conjoncture économique liée aux dispositions pour lutter contre la pandémie. Prenons le cas de la taxe de séjour. Le produit fiscal de cette taxe s'effondre, en 2020, avec des pertes estimées pour le bloc communal à près de 370 millions d'euros. Les EPCI et les communes qui ont des territoires à forte activité touristique perdent des recettes fiscales non négligeables. La fiscalité directe locale, si nous enlevons les allègements fiscaux de l'État, hormis la situation de la CVAE liée directement à l'activité économique résiste bien à la crise. La position favorable de la fiscalité directe locale atténue pour les collectivités du bloc communal les pertes fiscales subies sur la fiscalité indirecte locale. L'inquiétude doit se porter plutôt sur la non-stabilité de la constitution du panier fiscal pour chaque catégorie de collectivités territoriales. La réduction de la moitié des valeurs locatives sur les établissements industriels prouve l'impossibilité d'avoir sur la durée d'avoir des paniers fiscaux non modifiés. En revenant à la réforme fiscale de 2010, les départements et les régions perdent du pouvoir fiscal et des impôts directs locaux, leurs paniers fiscaux sont donc moins diversifiés, les recettes fiscales progressivement depuis cette réforme relèvent de plus en plus d'impôts nationaux et locaux qui peuvent être affectés par des retournements de conjoncture économique[1989]. En 2020, les budgets régionaux sont abondés majoritairement au plan fiscal par un impôt local sensible à l'activité économique, avec la CVAE (9,8 Mds d'euros), et par des impôts nationaux partagés, la TVA (4 Mds d'euros) et la TICPE (5 Mds d'euros)[1990].

1987.Données fiscales dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 2 : rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements*, 23 novembre 2021, p. 46.

1988.La réforme fiscale de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) avec la disparition de la TH recompose le panier fiscal du bloc communal pour 2021. Consulter le § 2 de cette section à ce sujet.

1989.Consulter le point 2 qui va suivre pour les régions et le § 2 pour la dépendance accrue, par loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479), des départements et des régions à des impôts partagés nationaux et à des recettes fiscales sans pouvoir fiscal local.

1990.Données fiscales dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire

La réforme fiscale de 2010 conduit à une refondation de l'architecture de la péréquation pour réduire les inégalités de richesses fiscales entre les territoires. Des dispositifs de péréquation horizontale sont développés et un dispositif de péréquation verticale est créé[1991]. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) met en place une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Ce fonds de péréquation verticale est financé par un PSR. L'État finance les collectivités « perdantes » de la réforme par cette dotation, elle les détermine en comparant leur situation avant et après la réforme fiscale. Celles qui ont perdu des recettes fiscales lors de la réforme fiscale bénéficient de la DCRTP. Les départements sont les premiers bénéficiaires de la DCRTP à hauteur de 44,4 %, le bloc communal vient ensuite à 35,3 % et les régions à 20,3 %. La DCRTP est évaluée à 2,92 Mds d'euros en 2021[1992]. La péréquation verticale repose sur les financements de l'État ce qui n'est pas le cas de la péréquation horizontale qui s'appuie sur un financement direct par les collectivités locales. Le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et une kyrielle de « petits » dispositifs augmentent le périmètre de la péréquation horizontale. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) et la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657)[1993] élaborent ces nouveaux dispositifs. Le FNGIR est ventilé sur les trois niveaux de collectivités : 55,9 % pour le bloc communal, 27,7 % pour les départements, 16,4 % pour les régions. La répartition du FNGIR se calque à peu près sur le niveau de ressources propres de 2003 que constate le ratio d'autonomie financière pour chaque échelon de collectivités. Le FNGIR a le même principe de fonctionnement que la DCRTP, les collectivités « gagnantes » de la réforme de 2010 contribuent à ce fonds pour soutenir les collectivités « perdantes ». Il est relevé en 2018 que 15 760 communes contribuent au FNGIR pour moins de 1 930 communes bénéficiaires. L'article 79 de la loi de finances pour (n° 2020-1721) prévoit pour 2021 l'institution d'un PSR en faveur de certains EPCI à fiscalité propre et communes contributrices du FNGIR[1994]. De « petits » dispositifs de péréquation horizontale s'appliquent. Il faut parler de quelques-uns d'entre eux. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) fait contribuer à celui-ci un ensemble intercommunal ayant un potentiel financier agrégé par habitant supérieur à la moyenne nationale. Le potentiel financier agrégé comprend le potentiel fiscal dans sa détermination. Il est tenu compte de toutes les recettes fiscales. 60 % des ensembles intercommunaux sont aujourd'hui

des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, p. 175.

1991. Les différentes données de ce paragraphe sont développées, sauf indication contraire, à partir de la contribution de DOUAT E., La péréquation dans les finances locales*, in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL),* n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274.

1992.Rapport *supra* de l'Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales pour cette donnée (p. 190).

1993.Sur les apports de cette dernière loi de finances : CABANNES X., La loi de finances pour 2011 et la péréquation horizontale des recettes fiscales locales*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT*), n°3, mars 2011, p. 125 à 128.

1994.Ex (art. 79) : *« 1° Avoir constaté, entre 2012 et l'année précédant la contribution au fonds, une perte de bases de cotisation foncière des entreprises supérieure à 70 % ».*

bénéficiaires du FPIC sa répartition se fait selon un indice synthétique reflétant les ressources et les charges de la collectivité, tel le revenu par habitant et le potentiel financier agrégé. Le montant du FPIC s'établit à 1 milliard d'euros en 2021[1995]. Les départements et les régions profitent de ces « petites » péréquations, ainsi, l'échelon départemental a un fonds de péréquation de la CVAE et d'un fonds de péréquation des DMTO, l'échelon régional n'a qu'un fonds de péréquation des ressources régionales. La stabilité de ces fonds dans leur structure et dans le montant des ressources prélevées n'existe pas toujours. Le nombre de fonds de péréquation des DMTO pour les départements est passé de un à trois entre 2011 et 2019. Le législateur a décidé en 2019 de fusionner ces trois fonds[1996]. La fusion est pensée pour constituer des réserves pour modérer les effets d'une baisse des DMTO lors d'un retournement négatif du marché immobilier, abaissant le produit des DMTO, et pour mieux répartir ce fonds entre les départements. Le Fonds de péréquation des DMTO est d'environ de 1,8 Mds d'euros en 2020[1997]. Le Comité des finances locales, en 2020, face aux premiers effets de la crise économique liée à la pandémie du coronavirus qui vont impacter défavorablement les DMTO décide de porter à son maximum les réserves du Fonds. L'État prend aussi de son côté des mesures atténuantes en réalisant notamment, 394 millions d'euros d'avances pour aider la trésorerie des départements[1998].

Le panier fiscal diversifié assurant une spécialisation de l'impôt avec la réforme fiscale de 2010 modère les effets de la crise économique de 2020 et 2021. L'étude sur le panier fiscal du bloc communal le prouve. Il faut pourtant avoir un regard prudent, la péréquation est vitale pour la pérennité de ce système, elle doit elle même corriger ses propres problématiques, et l'État par les allègements fiscaux remet en cause l'équilibre du panier fiscal du bloc communal. De plus, les régions et les départements par les choix de la réforme fiscale de 2010 et par l'évolution des paniers fiscaux dans la décennie qui va suivre les privent de recettes fiscales diversifiées et de pouvoir fiscal local. Arrêtons-nous sur le panier fiscal des régions par une étude de cas concrète.

2. Étude de cas : L'évolution du panier fiscal des régions entre 1999 et 2021

Le panier fiscal régional tient du mythe de Sisyphe. Les régions alternent les moments d'extension et de réduction de ce panier. Les recettes fiscales deviennent progressivement dépendantes de la conjoncture économique avec un pouvoir fiscal régional de plus en plus résiduel. Ce panier non-stable est sans cesse modifié se caractérise par le développement des impôts

1995.Donnée dans rapport *supra* d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ (p. 209).
1996.Art. 255 de loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
1997.Donnée dans rapport *supra* d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ (p. 209).
1998.Consulter la contribution de plus d'Antoinette HASTINGS-MARCHADIER pour la décision du Comité des finances locales et les solutions apportées par l'État (p. 117 à 120).

nationaux partagés avec l'État.

Avant 1999, les régions disposées de recettes fiscales sur lesquelles elles pouvaient moduler le taux ou le tarif avec l'Acte I de la décentralisation. Elles possédaient un pouvoir de fixation sur les taux des « quatre vieilles » depuis 1989 par la loi de finances pour 1988 (n° 80-1060) : TP, TFPB, TH, TFPNB. Une décision naturelle après que les régions soient devenues des collectivités territoriales avec les lois du 2 mars 1982 (n° 82-213)[1999] du 6 janvier 1986 (n° 86-16)[2000]. Les transferts de compétences des années 1982 et 1983 furent financés pour les régions par de la fiscalité transférée de l'État[2001], la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8)[2002] imposant que les compensations financières devaient être faites au moins pour moitié par le transfert d'impôts d'État[2003]. Elles reçoivent en application de cette règle la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises) et la taxe additionnelle régionale aux DMTO. Elles ont la capacité de fixer le taux également de ces deux taxes. Succède à cette période d'embellie pour le pouvoir fiscal et les recettes fiscales des régions une période de premier déclin s'étendant de 1999 à 2013. Les régions perdent du pouvoir fiscal et des impôts remplacés par des dotations. La loi de finances pour 1999 (n° 98-1266) supprime la part salariale de la TP et la taxe additionnelle régionale aux DMTO. La loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656) met fin à la part régionale de la TH. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) abroge la TP et les régions se voient amputées des parts de TFPB et de la TFPNB. Des dotations compensent totalement ou partiellement ces pertes de recettes fiscales. Il en va ainsi de la suppression de la part régionale de la TH qui est compensée par une dotation intégrée en 2004 à la DGF régionale. Autre cas avec la DCRTP, cette dotation créée à l'occasion de la suppression de la TP doit compenser des pertes fiscales pour les collectivités « perdantes » de la réforme de 2010. Une décennie néfaste pour le pouvoir fiscal régional qui devient marginal et pour un panier fiscal diversifié qui s'uniformise autour de quelques impôts nationaux et économiques. La loi de finances pour 2010 attribue 25 % du produit fiscal de la CVAE aux régions mais, elles sont privées de pouvoir fiscal sur cet impôt que la Cour des comptes considère comme peu dynamique. Les dispositions législatives de cette même loi affectent des composantes de l'IFER aux régions derechef sans pouvoir fiscal pour celles-ci. La réforme fiscale de 2010 veut relier les nouvelles recettes fiscales transférées par rapport aux compétences exercées

1999.Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

2000.Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux.

2001.Le terme de « fiscalité transférée) s'applique pour toutes les recettes fiscales qui compensent des transferts de compétences. Sauf pour les transferts de TVA relatifs à la suppression de la CVAE régionale et de la DGF des régions, des explications seront fournies en particulier dans le point 2 du B du § 2 de la section 2 de ce chapitre.

2002.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

2003.Le transfert d'impôts d'État devient le mécanisme de compensation principal des transferts de compétences par l'article 119 de la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809).

des régions. L'IFER sur matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs est donnée aux régions : la collectivité régionale est autorité organisatrice de la mobilité en matière de transport ferroviaire. L'Acte II de la décentralisation entraîne aussi avant la loi de finances pour 2010 l'attribution de nouvelles recettes fiscales pour compenser des transferts de compétences aux régions. Des fractions de la TIPP devenue TICPE sont transférées aux régions par la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484) pour financer les compétences accordées par la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809)[2004]. L'assiette sur ces fractions est régionalisée et les collectivités régionales peuvent en moduler dans une certaine mesure les tarifs. Le panier fiscal des régions après la réforme de 2010 dépendait d'impôts sans pouvoir fiscal, comme la CVAE, et d'un impôt national partagé avec un pouvoir très limité avec la TICPE. Le seul réel impôt avec pouvoir fiscal pour les collectivités restant est la taxe sur les cartes grises, pour rappel, il s'agit d'un impôt transféré par l'État au moment de l'Acte I de la décentralisation. Le panier fiscal régional se réduit à trois grands impôts : la TICPE (4,2 Mds d'euros), la taxe sur les cartes grises (2 Mds d'euros)[2005], la CVAE (4 Mds d'euros)[2006]. Le panier fiscal régional en 2010 n'est pas diversifié et les régions ont un pouvoir fiscal mineur. Dans les ressources régionales la part de fiscalité est de 57,80 % avant 2004 et de 44,47 % en 2013[2007].

Le périmètre fiscal des collectivités régionales est fortement réduit. Les régions entre 2013 et 2019 vont recouvrer des capacités fiscales par le processus de décentralisation pour financer des transferts de compétences[2008]. Le pacte de responsabilité et de confiance du 16 juillet 2013 ouvre la voie au transfert des frais de gestion de la TH, de la CFE et de la CVAE pour les régions. Elles bénéficient par cet accord d'une nouvelle fraction de la TICPE. Ces transferts fiscaux doivent remplacer la DGD relative à la formation professionnelle. L'Acte III de la décentralisation avec les lois « Maptam »[2009] et « Notre »[2010] transferts des services de l'État et des compétences aux régions, tels les transports scolaires et interurbains, ce qui permet de nouvelles concessions fiscales à ces collectivités territoriales. La loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785) accroît la part de CVAE destinée aux régions qui passe de 25 % à 50 % et affecte aux régions une part de TICPE. L'État décide par la loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917) d'enlever la DGF régionale par une fraction

2004.Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2005.Données pour 2013 de la TICPE et la taxe sur les cartes grises dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2014,* Observatoire des finances locales, juillet 2014, p. 74.
2006.*Ibid.* pour la CVAE en 2013 (p. 158).
2007.Données statistiques dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport public thématique,* 14 octobre 2014, p. 139.
2008.Sur les pertes et les gains en capacité fiscale des régions. Consulter SAOUDI M., Régions : la capacité financière et fiscale en questions, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°3, mai-juin 2017, p. 32 à 37.
2009.Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
2010.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

de TVA. La justification de cette mesure tient dans la nécessité de permettre, à la fois, l'exercice de la compétence régionale en matière d'aides directes aux entreprises et d'avoir une recette fiscale qui puisse s'adapter aux compétences évolutives des régions. Durant cette période le panier fiscal s'étend et se diversifie un peu par l'apport de la TVA, la hausse des fractions de TICPE et celle de la part de CVAE. En 2019, la part de CVAE est de 9,5 Mds, celle de TICPE à 5,5 Mds d'euros et celle de TVA à 4,3 Mds d'euros. Le produit fiscal de la taxe sur les cartes grises se fixe à 2,3 Mds d'euros. Ces impôts forment avec la taxe d'apprentissage (2,3 Mds d'euros) les principales recettes fiscales des régions[2011].

Depuis 2020 a débuté un nouveau cycle de restructuration du panier fiscal des régions. Les collectivités régionales « gardent » et « perdent » des capacités fiscales. La recentralisation de l'apprentissage en 2020 au profit des branches professionnelles[2012], compétence régionale, réduit les capacités fiscales des régions. L'État par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) reprend les ressources dédiées au financement de l'apprentissage : des fractions distinctes de TICPE et la moitié de la taxe d'apprentissage[2013]. En échange, les régions ont un droit à la compensation (DAC) évaluée à 1,9 Md d'euros[2014] qui est complété par un PSR et par une part de TICPE. La même loi, avec la réforme de la fiscalité locale liée à la suppression de la TH, prévoit que les frais de gestion sur cette taxe qui étaient aux régions disparaissent pour une dotation de l'État à partir de 2021. La loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) substitue la part de CVAE régionale par une seconde fraction de TVA. La première de fraction de TVA transférée pour souvenir remplace la DGF régionale. Ce remplacement de la part de CVAE par une fraction de TVA s'inscrit pour l'État dans une politique fiscale favorable à l'égard des contribuables et pour avoir un financement plus dynamique de la décentralisation. Elle vise à alléger le montant des impôts pour les entreprises et à éviter une chute des recettes fiscales des régions par l'effet cyclique de la CVAE[2015]. L'effondrement du produit fiscal de la CVAE est neutralisé pour 2021 par ce transfert de TVA, il remplace la totalité du produit de la CVAE régionale (9,7 Mds d'euros), dès 2022, la part de TVA augmentera ensuite selon sa propre

2011.LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p. 136.
2012.Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
2013.Rapport de juillet 2020 d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur le financement de la compétence apprentissage avant recentralisation (p. 107) : *« Les ressources régionales de la compétence apprentissage étaient composées de : une partie (51%) de la taxe d'apprentissage (article 8 de la LFR du 8 août 2014), une fraction de TICPE en complément de la taxe d'apprentissage (article 29 de la LFI pour 2015), une fraction de TICPE spécifique dédiée à la compensation de la prime d'apprentissage versée par les régions à certaines entreprises (articles 40 et 41 de la LFI pour 2014), une fraction de TICPE spécifique dédiée à la compensation de l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire versée par les régions à certaines entreprises (article 123 de la LFI pour 2015 et article 38 de la LFI pour 2016). »*
2014.*Ibid.* pour la donnée financière sur le DAC (p. 107).
2015.Se reporter au document de plus haut : « Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » (p. 42). Biblio. complète du document dans le B.

dynamique. Les dispositions de la loi de finances 2021 interviennent pour contrer les effets de la crise économique en 2020 dues au coronavirus. L'arrêt de l'économie diminue les recettes fiscales des régions. Entre 2019 et 2020, pour illustrer ce propos, le produit fiscal de la part de TVA - se substituant à la DGF régionale - baisse de 6,2 %, celui de la part régionale de TICPE de 1,2 % et celui de la taxe sur les cartes grises de 9 %[2016]. Le rapport du député Jean-René CAZENEUVE juge dans ses projections que le produit global de la CVAE, pour toutes les catégories de collectivités territoriales, en 2021 baisserait de 12 %[2017]. Le panier fiscal des régions par l'expérience de la crise du coronavirus démontre sa faible diversité. Les pouvoirs fiscaux marginaux des collectivités et le fait que les assiettes de ces impôts soient en prises à des degrés variables avec l'activité économique sont les fondements de cette faiblesse. La valeur ajoutée créée par les entreprises conditionne le produit de la CVAE ou encore celui de la TVA évoluera selon la consommation des entreprises et des ménages. Un autre aspect de cette dépendance est l'accroissement du périmètre de la TVA qui après avoir remplacé la DGF régionale se substitue à la CVAE, l'uniformisation, la spécialisation fiscale autour de cet impôt, va à l'encontre du principe d'un panier fiscal diversifié. Apport fiscal à suivre, la loi du 22 août 2021 (n° 2021-1104)[2018] autorise les régions volontaires à mettre en place une « écotaxe » sur les poids lourds à partir de 2024.

L'évolution du panier fiscal résulte d'obligations juridiques. La loi du 13 août 2004 (n° 2004-809) fait des transferts d'impôt d'État le mécanisme principal de compensation des compétences étatiques accordées aux collectivités. Cette obligation est à relier avec le respect de la part déterminante de ressources propres issue des dispositions de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n° 2003-276)[2019] et de la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758)[2020]. Les impôts nationaux partagés et les impôts sans pouvoir fiscal régional augmentent pour rentrer dans les bornes de ses dispositions juridiques et donner des ressources dynamiques aux régions pour exercer leurs compétences. Mais, nous voyons que malgré l'effort de l'État de diversifier les recettes fiscales des régions, cet effort est réduit à néant par le même État. Soit pour alléger la charge sur des contribuables, soit en privilégiant l'affectation d'un nombre réduit d'impôts pour financer les compétences régionales lors d'une réforme fiscale locale ou dans le cadre du processus de décentralisation. Cette inclinaison à financer les régions par des impôts « économiques » est à relier avec leurs domaines de

2016.Sur la baisse de ces recettes fiscales due au coronavirus. Voir rapport *supra* de juillet 2021 de l'Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales (p. 20).
2017.Hypothèse de baisse de la CVAE en 2021 dans CAZENEUVE J.-R., *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, Premier ministre, 29 juillet 2020, p. 58.
2018.Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (art. 137).
2019.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
2020.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

compétences tournées vers le développement économique et les transports (ex : les régimes d'aides et leur octroi aux entreprises). La dynamique de ces recettes est aussi un argument comme il a été vu pour la TVA. Ce panier fiscal régional qui fonctionne bien en l'absence de perturbations économiques n'est pas en capacité d'absorber l'onde de choc d'une crise sur les recettes des collectivités. Les crises futures et les transformations vont encore sans doute perturber ces recettes fiscales (ex : essor du télétravail, transition écologique et nouvelles pandémies). Les réalisations de l'État sur le panier fiscal ne parviennent pas à avoir des impôts stables et dynamiques qui ne reposent pas tous sur des activités économiques. La réforme fiscale cherche à développer la fiscalité transférée et partagée entre l'État et les collectivités, à spécialiser toujours l'impôt, de façon réussie pour les grands impôts directs locaux, et à essayer par des mesures isolées ou d'ensembles à diversifier le panier fiscal de chaque échelon de collectivités territoriales.

§ 2. Une tendance confirmée pour l'après taxe d'habitation

La suppression définitive de la TH suppose de remplacer les 26,3 Mds d'euros de son produit fiscal[2021]. La décision prise par l'État, synthétiquement, est de recourir à des transferts de parts de TVA en faveur de collectivités locales, des départements et des EPCI, et à une réallocation de la part départementale de TFPB aux communes. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) reprend une grande part des propositions des travaux de la mission « Finances locales » pour réviser le schéma de financement des collectivités territoriales (A) et assurer la pérennité des compensations (B).

La réforme fiscale accélère le processus de nationalisation du financement des collectivités par le partage de l'impôt d'État sur la TVA. Elle tente également de concilier la spécialisation fiscale avec le principe de diversification du panier fiscal pour chaque échelon de collectivités (avec des réussites moindres). Il en résulte une autonomie fiscale locale amoindrie, hormis pour les communes, sans avoir sur la durée des compensations forcément pérennes.

A – Le choix primordial d'une fiscalité nationale partagée entre l'État et les collectivités territoriales

La mission de « Finances locales » par ses travaux commandés par le Premier ministre, Édouard PHILIPPE, oriente les choix gouvernementaux pour l'après TH (1). Le schéma de financement des collectivités territoriales adopté par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) accroît la part des impôts nationaux partagés. La nationalisation, la spécialisation et la diversification énoncées dans le § 1 ressortent de cette réforme fiscale créant un acte de recentralisation fiscale.

2021.Produit de la TH pour 2020 selon les projections du rapport Bur-Richard (p. 4). Biblio. complète de ce rapport au début du point 1 du A de ce § 2.

1. Préparer la réforme fiscale locale : Les apports de la mission « Finances locales »

La mission « Finances locales » co-présidée par Alain RICHARD et Dominique BUR, créée en octobre 2017, reçoit plusieurs tâches. Le Premier ministre, Édouard PHILIPPE, lui demande d'envisager *« un scénario consistant à supprimer intégralement la TH, à terme, et de compenser cette réforme via une révision d'ensemble de la fiscalité locale* »[2022]. La mission doit respecter des contraintes, elle n'étudie pas la possibilité de créer un nouvel impôt local pour concourir au remplacement de la TH[2023], ses propositions sont rendues en mai 2018 dans un rapport définitif[2024]. La majorité de ses recommandations sont suivies par le Gouvernement pour réformer la fiscalité locale avec la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[2025].

L'étude veut résoudre la réforme de la fiscalité locale en répondant à plusieurs objectifs partagés par l'État et les collectivités territoriales[2026]. Ils ont déjà été exposés plus haut[2027]. La réforme fiscale locale doit permettre d'avoir : (1) des recettes fiscales adaptées ; (2) réduire les inégalités territoriales ; (3) simplifier et rendre plus lisible le système fiscal local ; (4) respecter l'autonomie financière locale. Détaillons maintenant chacun des objectifs.

La définition pour chaque catégorie de collectivités territoriales de recettes fiscales adaptées recouvre quatre dimensions assurant une cohérence. Il doit avoir un lien évident entre l'impôt perçu et les compétences exercées par l'échelon territorial, comprenons par là, que les compétences économiques d'une collectivité doivent être financées par des impôts économiques. Il s'agit de faire de la spécialisation fiscale. Après la première, la seconde dimension, la recette fiscale attribuée doit avoir une dynamique qui suit celle de la dépense locale. Les DMTO des départements ne sont pas adaptées car, cette recette fiscale pro-cyclique doit contribuer à couvrir leurs dépenses sociales pro-cycliques ; une ressource fiscale stable dans le temps est plus appropriée pour financer des charges cycliques. La troisième dimension a pour vocation à trouver une cohérence entre le produit de la fiscalité locale et les besoins de la population d'une collectivité. Les territoires ayant des problèmes socio-économiques ou une démographie dynamique vont augmenter les charges des collectivités se situant sur cet espace géographique. La péréquation doit réduire les inégalités entre les territoires « riches » et « pauvres » mais, la fiscalité locale dans sa refonte peut créer une équité avant

2022.Cit. dans Philippe E., Lettre de mission du Premier ministre, CAB/2017D/16359, 12 octobre 2017, p. 3.
2023.Consulter le rapport *infra* de Bur-Richard pour cette contrainte (p. 3 à 4).
2024.Biblio. complète du rapport : BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, 153 p. L'ensemble des développements qui vont être faits dans ce point 1 proviennent des analyses et recommandations de ce document.
2025.La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
2026.En notre sens il s'agit des objectifs fondamentaux que cherchent à suivre les auteurs du rapport dans la réforme fiscale locale qu'ils envisagent.
2027.Se reporter au C du § 1 (point 1).

l'intervention des mécanismes péréquateurs (ex : révision des valeurs locatives cadastrales). L'ultime dimension, la quatrième, une liaison entre la localisation des bases fiscales et le degré de proximité du service rendu, explication, les EPCI et les communes ont des compétences multiples de proximité. Ils interviennent dans le domaine de l'urbanisme, de la gestion des écoles élémentaires et maternelles, dans l'aide sociale[2028], par ailleurs, les communes disposent de la clause générale de compétence. Une assiette fiscale territorialisée est plus adaptée pour ces collectivités que pour les régions et les départements, ces deux derniers échelons, agissent sur un périmètre géographique plus large et avec des compétences plus spécialisées (pensons à l'action sociale pour le département).

La fonction de la fiscalité locale n'est pas d'atténuer les inégalités territoriales. Cependant, la réforme fiscale intègre ce second objectif cité plus tôt. La fonction de redistribution dépend normalement de la fiscalité nationale par notamment, l'impôt sur le revenu, ce qui a été vu pour partie par les travaux de Laurent DAVEZIES[2029]. La réforme fiscale pour le rapport Bur-Richard ne doit pas aggraver des inégalités qui sont de différents types. Il faut ne pas augmenter les écarts de richesses entre les collectivités, les disparités entre les bases taxables et les iniquités dans la taxation des contribuables. Si nous prenons les inégalités sur les bases taxables, la fiscalité locale comprend une part plus importante d'impôts de stock (ex : biens fonciers) que d'impôts sur les flux (ex : valeur ajoutée des entreprises). La réforme fiscale ne doit pas faire croître la part des impôts de stock indépendamment de celle des impôts de flux. Toutes est une question d'équilibre, orienter une fiscalité sur des impôts de stock va faire peser la fiscalité locale que sur certains contribuables (ex : les propriétaires). La fiscalité locale pour les auteurs du rapport doit être plus juste pour ne pas utiliser des mécanismes lourds et imparfaits de péréquation. Le troisième des objectifs partagés de la réforme est la clarification de la fiscalité locale. La mission identifie quatre niveaux de responsabilité budgétaire et de gestion locale : la région, le département, l'EPCI, la commune. Pour les auteurs de l'étude, la suppression de la TH est l'occasion de réexaminer la répartition des recettes fiscales par catégorie de collectivités. La réforme devrait assurer plus aisément l'identification par le contribuable local de la collectivité qui lève l'impôt. Le quatrième objectif porte sur le respect de l'autonomie financière locale pour la mission, les dispositions constitutionnelles et organiques avec les interprétations du Conseil constitutionnel ne garantissent pas une autonomie fiscale[2030]. Les ressources propres des collectivités peuvent contenir des impôts dont la loi peut fixer pour chaque catégorie de collectivités le taux ou une part locale d'assiette. L'ensemble des ressources propres ne

2028.Ex : Avec l'action des centres communaux d'action sociale.
2029.Renvoi à la section 2 du chapitre 1 du titre 1 de la partie I (§ 2).
2030.Renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie I pour l'autonomie financière et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales vis-à-vis de la Constitution, des textes organiques et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

doit pas être inférieur pour une catégorie de collectivités au ratio d'autonomie financière (le seuil minimal de ressources propres à respecter). L'autonomie financière n'est pas une autonomie fiscale justifiant le choix soutenu aux impôts partagés nationaux que vont faire Alain RICHARD et Dominique BUR. L'autonomie fiscale, de plus, est créatrice d'inégalités pour eux. La définition d'un grand impôt local ne peut passer pratiquement que par des assiettes fiscales locales distortives, plus généralement, toutes les assiettes fiscales localisées reprennent les inégalités territoriales, créant des inégalités de richesses fiscales entre les collectivités nécessitant l'intervention de la péréquation. Ceci explique que les deux scénarios imaginés par la mission « Finances locales » impliquent une réforme fiscale locale qui compense les départements et le bloc communal par des impôts nationaux partagés.

L'étude envisage deux scénarios[2031] pour compenser la perte de TH pour le bloc communal. Le premier scénario, le plus travaillé donc le plus privilégié, à deux variantes. La voie envisagée dans ce scénario est de transférer des recettes fiscales des départements vers le bloc communal par la descente de la part départementale de TFPB. Les départements quant à eux seraient compensés pour cette perte de produit fiscal par la fraction d'un impôt national. Ce scénario a deux variantes. La première est l'affectation de la part départementale de la TFPB aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH ; la deuxième est le transfert de la part départementale de TFPB qu'aux communes. Dans la première variante, les territoires ruraux et les petites villes sont « gagnants », les taux de TFPB sur les parts départementales sont plus élevés que les anciennes recettes de TH des communes ayant un taux local faible. Il faudra tout de même, selon l'étude, penser à un impôt national partagé, la part départementale de TFPB étant partagée entre les EPCI et les communes. L'avantage de cette variante réside dans la faiblesse des montants à prélever pour financer par les mécanismes de garantie individuelle des ressources, l'un pour l'intercommunalité, 100 Ms[2032] d'euros à prélever sur les EPCI surcompensés, l'autre demanderait un financement de 600 Ms d'euros de la part des communes surcompensées. Ces fonds sont destinés à parvenir à une compensation à l'euro près pour les collectivités sous-compensées par l'affectation de la part de TFPB en comparaison de l'ancienne recette de TH. Dans la deuxième variante, ce mécanisme visant à garantir les ressources aura des effets plus lourds, les communes surcompensées devront verser près de 3,2 Mds d'euros aux communes sous-compensées. Ce mécanisme ne s'appliquera dans cette variante que pour les communes puisque, comme il a été dit précédemment la part départementale de TFPB n'irait qu'aux communes. L'étude note dans ses projections que *« 72 % des communes de moins de 5 000 habitants reçoivent un produit de TFPB supérieur à leur ancien produit de TH. »*[2033]

2031.Ces différents scénarios sont synthétisés dans les annexes en fin de thèse.
2032.Millions : Ms.
2033.Cit. dans rapport *supra* Bur-Richard (p. 5).

Le point positif de cette variante serait une clarification du système fiscal local, plus précise, la part départementale de TFPB qu'aux communes (donc sans les EPCI) garantirait une *« cohérence avec leurs missions de service public local et de gestion territoriale. »*[2034] Les EPCI seraient compensés par une fraction d'un impôt national. Ce premier scénario offre une spécialisation fiscale, transferts de la part départementale de TFPB au bloc communal, et utilise grandement les impôts nationaux partagés pour compenser entièrement les pertes fiscales des départements pour la TFPB et une partie de celles sur la TH du bloc communal. Le second scénario présenté par la mission Bur-Richard est le remplacement de la TH du bloc communal par l'allocation d'une part d'un impôt national. Les collectivités et les communes ne pourraient pas moduler le taux d'imposition et l'assiette fiscale de cette part d'impôt ne serait pas territorialisée.

L'enjeu se déplace dans le rapport Bur-Richard sur le choix de l'impôt national partagé « idéal » et non sur la préservation de l'autonomie fiscale locale. La mission « Finances locales » choisie dans les scénarios qu'elle élabore constamment des impôts nationaux partagés. Dans le premier, c'est le pouvoir fiscal local des départements qui est drastiquement réduit, dans le second, celui du pouvoir fiscal du bloc communal. Quel est l'impôt national à partager « idéal » pour accomplir cette réforme fiscale pour la mission ? Les impositions nationales ciblées par l'étude sont la TVA (152,8 Mds d'euros), l'impôt sur le revenu (72,7 Mds d'euros), la TICPE (13,3 Mds d'euros) et la CSG (115,3 Mds d'euros)[2035]. Le niveau de ces recettes fiscales, pour chacune d'entre elles, a la capacité de compenser complètement ou partiellement pour les auteurs de l'étude la disparition de la TH (21,6 Mds d'euros en 2016)[2036]. Elle ne retient finalement que la TVA, l'unique autre impôt sélectionné est la TICPE pour servir si besoin de complément. Différents motifs écartent ou complexifieraient le transfert des autres recettes fiscales signalées. Étudions le cas de la CSG. Elle aurait l'intérêt en tant qu'impôt social de créer une cohérence entre la nature du prélèvement fiscal et les compétences sociales exercées par les départements. La CSG sert au financement de la sécurité sociale. Ce qui gêne ce transfert d'une part de ce prélèvement fiscal pour la mission Bur-Richard est que la fraction mobilisée devrait être limitée, le financement de la sécurité sociale restant le fondement de cet impôt. Le Conseil constitutionnel pour valider cet impôt social a estimé qu'un taux unique devait s'appliquer une assiette large pour financer l'objet de cette taxe qui est le financement des dépenses de sécurité sociale[2037]. Un partage de la CSG ne serait pas facilement accepté par les partenaires sociaux et par la société française. Elle est assimilée par ces acteurs au financement de la sécurité sociale. Un impôt national n'est pas aussi facile à partager. Des contraintes juridiques, quant au

2034.*Ibid.* pour la cit. (p. 5).
2035.Estimations de 2018 sur le produit fiscal de chacun des impôts dans le rapport Bur-Richard. (p. 47).
2036.*Ibid.* pour le montant de la TH en 2016 (p. 47).
2037.Cons. 40 de la décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990 portant sur la loi de finances pour 1991.

niveau du produit fiscal à partager (montant et dynamique) et des résistances d'acteurs peuvent l'en empêcher ou gêner un transfert. La mission préconise un partage mais, restreint de la CSG prioritairement pour les départements. Le partage de l'impôt national privilégié, la TVA, devrait se faire sans localisation de l'assiette et ni de pouvoir sur le taux pour les collectivités pour les fractions partagées par l'État. La localisation de l'assiette induirait des différences de dynamique locale pour cet impôt, l'évolution de la recette fiscale dépendrait pour une collectivité de l'évolution de la consommation sur son territoire.

La mission « Finances locales » fait allusion ou développe d'autres chantiers fiscaux et financiers prioritaires dans cette réforme fiscale ou en lien avec celle-ci. La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation doit être entreprise pour la mission (question de l'équité fiscale), et elle suggère une recentralisation des DMTO dans la configuration d'une réforme touchant la fiscalité départementale (produit fiscal trop volatil). Le maintien d'une taxation sur les résidences secondaires est défendu ou à défaut la création de *« deux taxations simplifiées, qui pourraient prendre la forme d'une contribution complémentaire sur les résidences secondaires appliquée aux propriétaires, assortie d'une majoration dans les zones urbaines tendues. »*[2038] Les taxations seraient additionnelles à la TFPB, le montant des taxations étant calculées sur les bases de cet impôt foncier. Cela serait un moyen par ces taxations d'unifier la TH sur les résidences secondaires, la TH sur les logements vacants perçue par les EPCI et les communes, et la taxe sur les logements vacants de l'État. La TH sur les résidences secondaires et celle sur les logements vacants ont pour gain d'apporter des revenus fiscaux pour subvenir aux charges des communes touristiques et elles limitent les périodes de sous-occupation de logements dans les territoires à forte pression immobilière. La péréquation est un chantier incontournable qui n'est pas dans la réforme fiscale mais, elle est intimement liée à celle-ci. La suppression et le partage de recettes fiscales locales inévitablement commande à une réforme de la péréquation. La mission Bur-Richard ne développe pas ce thème. Elle observe que la fin de la TH va modifier les indicateurs de richesse qui servent au fonctionnement des mécanismes de péréquation et que les inégalités que traitent ces mécanismes n'atténuent pas assez les écarts de ressources entre les collectivités.

Le schéma de financement fiscal suggéré par le rapport Bur-Richard reprend le triptyque de la réforme fiscale locale qui s'est affirmé avec celle de 2010. Les trois principes de la réforme sont : nationalisation, spécialisation, diversification. L'étude désire le partage d'impôts d'État, sans pouvoir fiscaux pour les collectivités et d'assiettes fiscales localisées, nous avons la nationalisation. Elle souhaite une plus grande spécialisation des impôts directs locaux, la part départementale de TFPB

2038.Cit. dans rapport *supra* Bur-Richard (p. 103).

au bloc communal achèverait la spécialisation des impôts fonciers à l'échelon du bloc communal. La volonté de conserver une taxation sur les résidences secondaires pour les communes cherche à garder une certaine diversité de recettes utiles aux collectivités. Cette longue présentation des travaux de la mission « Finances locales » était indispensable car, la plupart de ses préconisations sont reprises par le Gouvernement pour réformer ou plutôt supprimer la fiscalité locale.

2. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) : L'Acte II de la recentralisation

La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) révise le panier fiscal des départements et celui du bloc communal pour assurer une compensation pérenne à la disparition de la TH sur les résidences principales (a). Des critiques s'élèvent contre une réforme qui accélère une recentralisation fiscale déjà bien entamée (b).

a) L'adoption d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales avec la loi de finances pour 2020

Le législateur par la loi de finances pour 2020, essentiellement par l'article 16 de la loi, adopte la réforme de la fiscalité locale. Les dispositions législatives reprennent les recommandations de la mission Bur-Richard. Le Gouvernement fait le choix du premier scénario formulée par la mission qui révise le panier fiscal des départements et celui du bloc communal pour compenser la disparition de la TH. Un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales est établi par cette loi et entrera en vigueur au 1er janvier 2021[2039].

Les conseils départementaux perdent la part départementale de TFPB, elle est remplacée par une fraction de l'impôt d'État sur la TVA. La part de TVA versée en 2021 se calcule par les bases de la TFPB en 2020 et au taux départemental de la taxe en 2019. Il est fait référence dans le calcul de détermination de cette part pour la majorer aux compensations d'exonérations de TFPB de 2020 et à la moyenne des rôles supplémentaires émis de TFPB en 2018, 2019 et 2020. La part déterminée l'est que pour l'année 2021, la part de TVA départementale évoluera dans les années qui suivront selon la dynamique de cet impôt national. Différentes dispositions visent à atténuer les effets des crises économiques qui diminueraient le produit fiscal de la TVA. Une garantie de non-baisse de la part départementale est accordée par le Gouvernement et le législateur, une part inférieure à celle de

2039.Les développements de ce point a se feront par les documents suivants : DUPONT S., *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), Première partie,* n° 2291, quinzième législature, Assemblée nationale, 8 octobre 2019, 25 p. ; ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2020 : la synthèse des mesures, *in la Gazette des communes*, 7 février 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse) ; HOUSER M., Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2020, p. 32 à 35.

verser de 2021 serait compensée par l'État[2040]. Les EPCI voient la perte de la TH sur les résidences principales (THRP) être compensées par l'attribution aussi d'une part de la TVA nationale. La part de 2021 est déterminée selon les mêmes références que pour les départements. A ce titre, nous pouvons citer le produit des bases de la THRP de 2020 et le taux de 2017 pratiqué par l'EPCI à compenser. La quote-part des EPCI comme pour les départements évoluera après 2021 selon la dynamique de la TVA et aura pareillement une garantie de non-baisse[2041]. Les communes reçoivent la part départementale de la TFPB pour remplacer les pertes de recettes fiscales sur la THRP. La redescente de la TFPB nécessite des ajustements pour garantir une compensation juste pour les collectivités et empêcher une hausse de la taxe pour les contribuables. Le taux de référence communal de TFPB en 2021 comprend la somme du taux départemental de 2020 et celui de la commune de 2020 ; les exonérations et abattements départementaux sur la TFPB sont intégrés dans la détermination de la base communale au titre de l'année de 2020. Les communes dès 2021 pourront moduler le taux de la nouvelle TFPB et en 2022 auront la capacité d'exercer leur pouvoir d'exonération et d'abattement. Un coefficient correcteur est prévu pour compenser les communes « perdantes » par les communes « gagnantes » par ce transfert de la part départementale de TFPB. Les communes non-compensées totalement de la perte de THRP par le produit de la TFPB départementale qu'il leur est octroyé sont financées par les communes surcompensées par la réforme *via* le compte d'avances aux collectivités[2042]. La part sur les résidences principales de la TH disparaît mais, celle sur les résidences secondaires demeurera en 2023 dans une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Cet impôt sera dans le panier fiscal des EPCI et des communes. Les régions dans ce schéma de financement ont à la place des frais de gestion de la TH qu'elles perçoivent une dotation budgétaire de l'État.

La Direction du budget donne des évaluations financières de la réforme fiscale locale envisagée[2043]. 15 Mds d'euros de TVA devront être transférés aux départements pour compenser la perte de TFPB. Les EPCI auront 7,8 Mds d'euros de TVA pour se substituer à la THRP et garderont les 0,8 Md d'euros de la TH sur les résidences secondaires. Les 15 Mds d'euros de la TFPB remplacent le produit fiscal d'égal montant de la THRP communale, les communes conservent de plus comme il a été exposé la recette fiscale sur les résidences secondaires de 1,8 Md d'euros. La

2040.Les moyens pour assurer la pérennité des compensations de la réforme fiscale seront étudiés dans le B de ce § 2.
2041.La part de TVA pour les EPCI comme pour les départements si elle diminue sous le montant de la compensation versé en 2021 verra l'État prendre en charge financièrement la différence entre le seuil de référence calculé en valeur de 2020 (la compensation de 2021) et le produit fiscal de TVA s'établissant sous ce seuil.
2042.Présentation détaillée de ce coefficient correcteur dans le B de ce § 2.
2043.Regarder l'annexe *supra* au projet de loi de finances pour 2020 (jaune budgétaire) pour les données de la Direction du budget (p. 27). Biblio. complète de l'annexe dans le A du § 1 (point 2).

dotation de l'État qui succède aux frais de gestion de la TH des régions s'établit à 0,3 Md d'euros.

La réforme fiscale locale opérée par cette loi de finances pour 2020 règle les conséquences de la suppression de la THRP sur d'autres impôts et décide de parvenir à une révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation. La TFPB deviendra le nouvel impôt pivot à la place de TH pour les règles de lien entre les taux des grands impôts directs locaux. A partir de 2023, les taux de la CFE, de la THRS et de la TFPNB évolueront en fonction de celui du taux du foncier bâti. Les pertes fiscales relatives aux taxes annexes à la TH ne sont pas complètement compensées. Les taxes annexes rassemblent la taxe spéciale d'équipement (TSE), la taxe GEMAPI[2044] et les contributions fiscalisées. Seuls les établissements publics fonciers touchent une compensation sous forme de dotation budgétaire de l'État pour les pertes de TSE additionnelle à la THRP. Les contributions fiscalisées levées par les syndicats et la taxe GEMAPI dédiée aux communes et EPCI à fiscalité propre ne sont pas compensées sur les pertes liées à la THRP. La pression fiscale à rebours de la situation de la TSE exposée risque d'augmenter sur les taxes foncières et de la CFE par une hausse des taux de ces taxes additionnelles. La TSE, la taxe GEMAPI et les contributions fiscalisées sont établies sur les bases de la TH, de la CFE, de la TFPB et de la TFPNB[2045]. Les taxations locales en lien avec la TH et les logements demeurent comme pour la TH sur les résidences secondaires : *« La taxe sur les locaux vacants (TLV) et la majoration de TH pour les résidences non affectées à l'habitation principale, en zone tendue, ainsi que la TH sur les locaux vacants (THLV), hors zone tendue, sont maintenues. »*[2046] La loi de finances par son article 146 programme une révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation dont les résultats devront être mis en œuvre en 2026[2047].

La réforme fiscale locale du Gouvernement ne s'écarte pas des préconisations du rapport Bur-Richard sauf pour des aspects minimes. Les grands aspects communs sont le partage d'un impôt national, la TVA, au profit des départements et des EPCI. Cette affectation suit les recommandations du rapport en réalisant un partage sans localisation de l'assiette et sans la concession d'un pouvoir fiscal pour les collectivités. La part de TFPB départementale redescendue aux communes est bien complétée comme le suggère Dominique BUR et Alain RICHARD par un mécanisme correcteur financé directement par les communes surcompensées pour aider les communes sous-compensées. Les recommandations reprises par le Gouvernement pour parvenir à une refonte de la fiscalité locale vont au-delà des compensations financières et fiscales propres à la

2044.GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.
2045.La question des taxes additionnelles à la TH avec la taxation sur les résidences secondaires est abordée dans le rapport vu plus haut d'Alain RICHARD et de Dominique BUR (p. 93 à 109).
2046.Cit. à la p. 10 du rapport d'information *supra* de la Députée Stella DUPONT.
2047.Renvoi pour la révision des valeurs locatives cadastrales à la section 2 du chapitre 1 du titre 2 de la partie I.

suppression de la THRP. Il reprend la recommandation de l'étude qui propose une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation qui concerne fortement désormais les taxes foncières mais aussi, bien sûr, la THRS[2048]. Toutefois, le Gouvernement ne fait pas siennes certaines propositions du rapport, ainsi, l'idée de recentraliser les DMTO des départements pour les échanger avec une part nationale d'impôt n'apparaît pas dans la loi de finances pour 2020. Ce texte législatif nationalise, spécialise et diversifie les recettes fiscales des collectivités. Le partage de la TVA nationalise encore plus le financement par l'impôt des collectivités, la spécialisation fiscale est assurée par le transfert effectif de la part départementale de TFPB aux communes, une certaine diversification est conservée par l'accord d'une part de TVA aux EPCI et le maintien d'une THRS au bloc communal. La réforme fiscale locale pour l'État a trois objectifs : (1) augmenter le pouvoir d'achat des Français ; (2) assurer une compensation à l'euro près pour les collectivités ; (3) garantir des ressources pérennes respectant le principe d'autonomie financière[2049]. Ces objectifs aboutissent à l'impossibilité de renouveler l'impôt local et à une disparition du pouvoir fiscal des collectivités qui est critiquée.

b) Une recentralisation fiscale sujette à des critiques « pratiques » et « idéologiques »

La réforme fiscale financée en grande partie par le partage d'un impôt national, la TVA, suscite des critiques « pratiques » et des critiques « idéologiques ». Les choix faits par le Gouvernement avec la loi de finances pour 2020, pour les critiques « pratiques », créeraient pour les départements et pour les EPCI des recettes fiscales non adaptées. La perte de pouvoir fiscal local et la « volatilité » des recettes partagées réduiraient les marges de manœuvre financières de ces collectivités et empêcheraient de développer des politiques publiques « différenciées ». La réduction de l'autonomie fiscale locale coupe quant à elle véritablement le lien avec les contribuables locaux. Les critiques « idéologiques » sont plus du ressort du débat politique qui oppose l'exécutif national aux élus locaux.

Différents acteurs émettent des critiques « pratiques ». La Cour des comptes dans son étude annuelle sur l'état des finances publiques locales est réservée quant à la décision de recourir à des impôts nationaux partagés[2050]. La technique du transfert de fractions de TVA sans territorialisation de l'assiette et sans pouvoir sur le taux pour les EPCI et pour les départements est sévèrement

2048.Le Gouvernement ne reprend que l'idée du maintien d'une taxation sur les résidences locales et ne va pas jusqu'à la *« création d'une contribution adjacente à la TFPB pour les résidences secondaires et pour les logements sous-occupés, assortie d'une majoration de ladite contribution en zone tendue ».* Cit. p. 14 du rapport Bur-Richard.

2049.Sur les objectifs définis explicitement par l'État aller dans l'annexe vue plus haut sur le projet de loi de finances pour 2020 (p. 25).

2050.Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 2 : rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements*, 23 novembre 2021, p. 40 à 41.

critiquée par cette institution. La non-localisation de l'assiette renforce la perte de lien fiscal entre les collectivités territoriales et les contribuables locaux. Les budgets des EPCI et des départements étant financés pour une part appréciable par les contribuables nationaux. La TVA pour 2021 abonde, par exemple, les budgets départementaux à hauteur de 15 Mds d'euros en remplacement de la part de TFPB qui leur était dévolue. Les EPCI perdent avec l'abrogation de la TH comme les départements avec l'enlèvement de la part départementale de TFPB des impôts locaux avec pouvoir fiscal et assiettes territorialisées. Nous pouvons penser que la compensation n'est donc pas réellement « équivalente », par ce passage, d'un impôt local aux bases localisées avec pouvoir sur le taux pour les collectivités à un impôt national partagé dénué de ces fonctions. Les EPCI et les départements dépouillés de la possibilité de moduler les taux sont dotés d'une recette fiscale « volatile » ne seraient pas « gagnants ». Les départements spécialement voient l'effet de ciseaux se conforter. Une conjoncture économique défavorable provoquerait une baisse de l'ensemble des recettes fiscales de cette catégorie de collectivités territoriales pendant que les dépenses sociales augmenteraient. Les départements par la TVA et les DMTO qui forment leurs principales recettes fiscales ont des impôts « volatils » car, liés à l'activité économique. Il est vital pour la Cour des comptes d'élaborer des mécanismes pour atténuer les vices de la TVA et de la technique choisie pour la partager *: « L'exposition accrue du panier fiscal des collectivités à la conjoncture économique invite à poursuivre les réflexions engagées à l'occasion de la crise sanitaire et destinées à l'instauration de mécanismes visant à renforcer la résilience des finances locales et la solidarité entre collectivités. »*[2051] Camille CUBAYNES dans une contribution juridique met en évidence une « tenaille » qui rigidifie la gestion des finances pour les départements[2052]. Elle reprend la critique exposée par la Cour des comptes sur la réduction de l'autonomie fiscale départementale et elle y ajoute les contraintes pesant sur les dépenses. L'évolution des recettes et des dépenses est dorénavant est fortement encadrée par l'État. La réforme fiscale locale marginalise le pouvoir fiscal des départements. La perte de la part départementale de TFPB emporte en même temps celle du pouvoir de fixer le taux de la taxe, cette perte n'a pas de compensation en matière de pouvoir fiscal, les départements ne conservent que la faculté de moduler les DMTO. La juriste analyse ce pouvoir sur le taux comme un instrument concourant à adapter des politiques publiques au niveau du territoire de la collectivité. La fixation du taux de la TFPB par un département lui permettait d'avoir une *« politique économique du territoire »*[2053]. Il définissait son taux de TFPB au regard des besoins locaux et de la composition de ce territoire. Le taux de TFPB d'un département à l'autre s'adaptait, il

2051.Cit. p. 41 du rapport de plus haut de la Cour des comptes.
2052.Source informationnelle jusqu'à la fin du paragraphe : CUBAYNES C., L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°155, septembre 2021, p. 267 à 286.
2053.Expression utilisée dans l'article *supra* de Camille CUBAYNES (p. 279).

était différencié, le taux de cette taxe en 2018 pour le Gard de 24,65 % est plus élevé que la moyenne de la strate qui a un taux moyen de 17,97 %[2054]. Camille CUBAYNES pense que le pouvoir fiscal est une caractéristique de ce droit à la différenciation, la contradiction pour elle est que le Gouvernement promeut la différenciation[2055] alors qu'il fait disparaître l'autonomie fiscale locale[2056]. Les départements perdent une autonomie de pouvoir sur les ressources et en parallèle sur les dépenses. L'accroissement des dépenses sociales et le contrôle des dépenses locales par la contractualisation réduisent les marges de manœuvre financières des départements. Les dépenses sociales des départements s'accroissent, déjà « naturellement », elles progressent de 2,5 % entre 2018 et 2019, constituant 56,6 % des dépenses départementales de fonctionnement[2057]. La contractualisation décidée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (n° 2018-32)[2058] impose un seuil à ne pas dépasser de 1,2 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements[2059]. Une « tutelle » fiscale et financière tomberait progressivement sur les collectivités territoriales.

Le partage des impôts nationaux pour Gilbert ORSONI confère une limite peu évoquée celle de priver l'État de recettes fiscales importantes[2060]. La TVA avec ses 161,1 Mds d'euros en 2020 est la première recette fiscale de l'État[2061]. Les recettes de ce prélèvement fiscal servent à abonder les finances de l'État, sociales et locales[2062]. Est-ce que l'État sur le moyen et long terme aura-t-il la capacité de continuer à financer les collectivités par des fractions nouvelles d'impôts partagés ?

Les critiques « idéologiques » relèvent du vieux clivage politique entre le jacobinisme et le girondisme. L'argumentaire du chef de l'État, Emmanuel MACRON, et celui de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) reflète deux modes de pensée

2054.Donnée fiscale de 2018 sur la TFPB pour le département du Gard sur impots.gouv.fr. Lien Internet : https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/departements/cll/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilcclloc-flow (consulté le 2 février 2022).

2055.Cit. : *« Cette nouvelle relation entre l'État et les collectivités territoriales devra également s'appuyer sur un principe fort de différenciation. » ;« le Gouvernement porte la conviction qu'à des situations différentes doivent être apportées des réponses différentes »*. Discours de Jacqueline GOURAULT ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, sur l'élaboration du projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration », Arras, 6 janvier 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2056.Dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II est fait une présentation des différenciations fiscales minimes qui existent en 2019 pour quatre collectivités locales « particulières » de la métropole.

2057.Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*, 6 juillet 2020, p. 70 à 71.

2058.Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (art. 29).

2059.Cette contractualisation vaut aussi pour les régions et les grandes communes.

2060.Voir article *supra* de Gilbert ORSONI de la p. 108 à 109 : « Réformer la fiscalité locale, une nécessité ? » (biblio. complète de l'article dans le § 1 se référer au point 1 du B).

2061.Donnée fiscale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Lien Internet : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381408 (consulté le 3 février 2022).

2062Pour plus de précisions dans DOUAT É., Que représentent les recettes fiscales de l'État ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 163, septembre 2023, p. 25 à 40.

diamétralement opposé. Le président de la République pense la décentralisation sans autonomie fiscale locale, l'AMF ne la conçoit qu'avec un pouvoir fiscal pour les collectivités territoriales.

Le président de la République, Emmanuel MACRON, qui a voulu cette suppression de la TH et la refonte de la fiscalité locale qui s'en est suivie, n'a que peu d'intérêt pour l'autonomie fiscale locale[2063]. Une fiscalité autonome avec pouvoir fiscal pour les collectivités n'est pas un impératif pour le président de la République. Il défend le choix d'un financement par des impôts nationaux partagés de la décentralisation. Il estime qu'une collectivité peut être puissante sans fiscalité propre, ce qui est confirmé selon lui dans plusieurs pays européens : *« Je regarde les grands pays décentralisés autour de nous, ils sont beaucoup plus décentralisés que nous, ils n'ont pas d'autonomie fiscale. Ils ont une chambre qui, chaque année, en effet, discute des ressources fiscales qui sont affectées aux collectivités, chaque niveau avec des règles claires. »*[2064] En Allemagne, par exemple, la TVA est partagée entre l'État fédéral, les *Länder* et les collectivités locales. Le pouvoir fiscal sur cet impôt est détenu par l'État fédéral. Dans l'État régional italien, la TVA est partagée sans pouvoir fiscal entre l'État et les collectivités territoriales. Une fiscalité avec autonomie fiscale pour les collectivités serait impossible car, la décentralisation fiscale exige des dispositifs de péréquation et des impôts en adéquation aux besoins des compétences de chaque échelon territorial : *« il n'y a jamais une fiscalité qui correspond à la bonne compétence, donc il y aura toujours des péréquations et de l'illisibilité (...) »*[2065]. Une fiscalité propre créerait de la complexité et non de la simplification et elle ne financerait pas suffisamment les compétences des collectivités locales. Les impôts propres pour les collectivités ne marcheraient que pour les communes. Le président de la République assume la décision de transférer les impôts fonciers au niveau communal étant donné que cet échelon dispose de la clause générale de compétence : *« Les seuls qui peuvent avoir une fiscalité propre, ce sont les communes, qui ont une clause de compétence générale. C'est pour ça que j'assume le foncier. »*[2066] L'autonomie fiscale locale pour le président de la République serait un combat d'arrière-garde. L'argumentaire du chef de l'État reflète un argumentaire jacobin, sur le plan, en voulant recentraliser au maximum les recettes fiscales des collectivités territoriales.

L'AMF au moment de son 102e Congrès en 2019 s'inquiète quant à l'avenir des impôts locaux[2067]. Elle propose une application de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en

2063.Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 19 novembre 2019 au 102e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2064..*Ibid.* pour la cit. (p. 14 du discours).
2065.*Ibid.* pour la cit.
2066.*Ibid.* pour la cit.
2067.Site Internet de l'AMF. Compte rendu des débats et forums du 102 Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France : « Les élus pressent l'Etat d'engager une réforme de la fiscalité locale préservant leur autonomie ». Lien Internet : https://www.amf.asso.fr/m/congres19/page.php?id=39745&a=2019&page=1#photos (consulté le 4 février 2022).

2022 au lieu de 2026, voulant accélérer le calendrier de la révision. L'association fait état de ses préoccupations sur le risque d'une modification des impôts sur la production que voudrait réaliser le Gouvernement. Le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno LE MAIRE, juge que la fiscalité économique locale pénalise les entreprises. Cette diminution adviendra sur les impôts de production lors de la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721). La part régionale de CVAE est supprimée et les parts de TFPB et de CFE sur les établissements sont abaissées de moitié par cette loi, dès avant, la crise du coronavirus et le plan de relance de l'économie fut imaginé une baisse des impôts sur la fiscalité économique. L'association dans la résolution de son congrès de 2021[2068] a une réaction vive à l'égard de la réforme issue de la TH et de celle sur les impôts économiques qui conduisent, selon elle, à faire des budgets locaux des budgets annexes de l'État. La décentralisation reculerait pour l'AMF avec cette disparition de l'autonomie fiscale locale et la nationalisation des recettes fiscales accroîtrait la relation de dépendance avec l'État. L'association opine pour une grande loi sur les libertés locales : *« une loi qui libère les initiatives, qui libère les énergies, qui rétablit la confiance entre un Etat renforcé dans ses missions prioritaires et des collectivités responsables de tout ce qui peut et doit être fait au plus près et au service du Citoyen. »*[2069] Les libertés locales, la décentralisation, ne peuvent se concevoir pour l'AMF sans une autonomie financière qui doit posséder une autonomie fiscale locale. La position de l'AMF peut paraître surprenante pour les communes qui ont comme lors de la réforme fiscale de 2010, réussi à conserver leur pouvoir fiscal local. L'abrogation de la THRP est compensée par le transfert de la part départementale de TFPB avec la faculté préservée de moduler le taux de cette taxe foncière pour les municipalités.

Le mal serait plus profond pour l'ancien député Jean-Pierre BALLIGAND : *« c'est la pensée dominante de Bercy qui l'a emporté. La haute administration française considère que l'autonomie fiscale locale n'est pas souhaitable car les élus locaux ne savent pas gérer les finances publiques »*[2070]. La culture administrative de l'État s'opposerait à une décentralisation fiscale. La barrière politique nationale, la vision de l'administration d'État, le cadre juridique de l'autonomie financière locale[2071] plaident contre une décentralisation fiscale. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) en abrogeant la TP est l'Acte I de la recentralisation fiscale, la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) en constitue l'Acte II en supprimant la TH. La TP avait laissé la place pour partie à une CVAE sans pouvoir fiscal pour les collectivités, la fin de la TH permet l'ascension d'une fiscalité nationale partagée sans pouvoir sur les taux. Évidemment avant 2010 existait déjà une

2068.Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Résolution de l'Assemblée générale du 102ème Congrès de l'AMF, novembre 2021, 6 p.
2069.Cit. à la p. 4 de la résolution de l'AMF.
2070.Cit. issue de l'article de presse de GASPAR R., Au secours, les jacobins sont de retour !, *in la Gazette des communes*, 15 avril 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2071.Renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie I.

recentralisation progressive, pour exemple, avec la suppression en 2000 de la part régionale de TH, mais, elle atteint une ampleur nouvelle et s'accélère à chaque réforme fiscale depuis 2010. Le panier fiscal malgré ces réformes fiscales n'est toujours pas stabilisé. La loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) comme il a été dit impact de nouveau la fiscalité locale. L'avenir de la fiscalité locale se réduirait à des impôts nationaux partagés et à des impôts propres destinées au bloc communal. Le pouvoir fiscal local « réel » ne s'établirait que sur ses impôts propres. L'enjeu immédiat pour les collectivités territoriales est d'obtenir une compensation à l'euro près des pertes de recettes fiscales lors de ces réformes fiscales.

B – La volonté de garantir les compensations fiscales à l'euro près

Les propositions du rapport Bur-Richard inspirent les dispositions de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) pour garantir des compensations pérennes, c'est-à-dire des compensations à la fois dynamiques et à l'euro près, tel est le cas du coefficient correcteur qui permet une juste répartition de la part départementale de TFPB entre les communes (1). Des doutes surviennent sur la validité de ces compensations sur la durée. Ainsi, pour exemple, la dynamique des parts de TVA transférées diminue à l'occasion d'une détérioration forte de la conjoncture économique (2).

1. Une pérennité des compensations se fondant sur la dynamique des impôts et sur des mécanismes de « garantie »

Les travaux de la mission Bur-Richard sont l'une des sources qui vont offrir une pérennisation des compensations accordées (a). La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) va reprendre des préconisations des travaux de la mission et créer des règles ainsi que de nouveaux dispositifs pour garantir des compensations dépassant le cadre de la suppression de la TH (b).

a) Des sources de cette pérennité dans le rapport de la mission « Finances locales »

La mission Bur-Richard a de nouveau une fonction d'éclaireur pour le Gouvernement. Elle propose différents leviers pour obtenir une compensation à l'euro près, avec des ressources dynamiques, des pertes de recettes fiscales des collectivités territoriales. Le principe à respecter pour la mission est celui d'une compensation individuelle pour chaque collectivité. Son contenu est clairement détaillé dans la synthèse du rapport Bur-Richard[2072]. La compensation doit se faire en priorité par des recettes fiscales équivalentes par leur montant à celles perdues et qui s'appuient sur la dynamique de l'économie[2073].

2072.Voir rapport *supra* Bur-Richard (biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 2).

2073.La mission suit en cela l'orientation définie en 2017 par le président de la République (Emmanuel MACRON) : *« Aujourd'hui, on le sait bien, la fiscalité locale est par trop illisible, la dynamique même de la base fiscale ne*

La compensation à l'euro près pour l'étude ne s'opérerait que par des ressources dynamiques[2074]. La fiscalité partagée avec l'État peut garantir cette dynamique. Les modalités de la répartition du dynamisme d'impôts nationaux est un sujet du débat de la réforme fiscale pour avoir la compensation la plus efficace possible et dans un contexte de progression voulue de la fiscalité d'État partagée. La dynamique de la fraction d'un impôt national partagé, pour le rapport Bur-Richard, peut soit s'établir sur celle intégrale de ce prélèvement fiscal ou soit n'être que partiel. Le rapport explore l'hypothèse d'une fraction dont la dynamique dépendrait pour partie de l'impôt national, le reste de la dynamique de l'impôt national serait écrêté pour financer des fonds de péréquation et réduire par ce moyen les inégalités entre les collectivités territoriales. La compensation sur la totalité de la dynamique de l'impôt ferait intervenir les fonds de péréquation qu'après « l'encaissement » des recettes fiscales par la collectivité. La péréquation horizontale dans une dynamique totale de l'impôt national pour compenser une collectivité n'interviendrait qu*'a posteriori* (après distribution de la recette fiscale) et dans l'option d'une dynamique écrêtée, limitant l'évolution à la hausse de la compensation, elle se ferait au moment de la répartition de la recette fiscale. La part de dynamique écrêtée et réservée à la péréquation pose problème, elle ne pourrait pas être comptabilisée comme une ressource propre par le juge constitutionnel. La mission ne la retient pas cette piste et préconise celle de la dynamique totale. Le choix de l'impôt national ou autre[2075] n'est pas anodin car, il va déterminer la qualité de la dynamique de la compensation fiscale vis-à-vis de la recette fiscale à remplacer et des besoins de la collectivité. Il ne doit pas que compenser à l'euro près la ressource disparue de l'année de référence, il doit être adapté aux compétences de la collectivité et conséquemment accompagner l'évolution des dépenses locales. La mission Bur-Richard propose la recentralisation des DMTO des départements en échange d'une part d'un impôt national. Trois impôts sont recommandés : la TVA, la TICPE, la CSG. La quote-part transférée se ferait sans localisation de l'assiette et sans pouvoir sur le taux pour les conseils départementaux. Les DMTO ne sont pas des recettes adaptées par le fait que l'assiette fiscale d'un département à l'autre est conditionnée par les réalités du marché immobilier départemental. Les recettes fiscales inégales entre les territoires sont influencées par le contexte national du marché immobilier, en période de crise économique, ces recettes fiscales cycliques baissent et ne sont pas appropriées pour des dépenses sociales croissantes. La préconisation de choisir un impôt national,

correspond pas aux missions des collectivités, les départements et les régions le savent parfaitement, et la dynamique amorcée avec le transfert d'un point de TVA aux régions va dans ce sens. » Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France p. 7 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2074.Les développements de ce paragraphe s'appuient sur le rapport Bur-Richard.

2075.Un impôt local peut aussi contribuer à compenser la disparition d'un autre impôt local par sa création ou une réallocation des recettes fiscales entre les catégories de collectivités territoriales.

telle la TVA, pour compenser les pertes de recettes fiscales sur la TFPB et la TH, selon les scénarios envisagés pour les départements et le bloc communal, poursuit deux raisons. La largeur de l'assiette assure un produit fiscal élevé permettant de compenser à l'euro près la collectivité et la bonne corrélation à l'activité économique de la taxe, sa dynamique, va faire progresser régulièrement la compensation fiscale attribuée. La compensation versée pour sa première année, année n, devrait être calculée sur des valeurs de référence pour le partage d'un impôt national. Il se calculerait selon le *« montant de recette fiscale supprimée perçue l'année n-1, enrichi de l'évolution des bases et auquel s'ajouterait la progression nationale de l'imposition entre les années n-1 et n. »*[2076] Le partage des impôts nationaux entre l'État et les collectivités territoriales démantèle le pouvoir fiscal local, pour la mission Bur-Richard, il faut instituer une gouvernance en réseau. Une concertation entre ces acteurs aurait pour objet un dialogue pour départager de façon pluriannuelle des impôts nationaux garantissant dans la durée la pérennité des compensations La pérennité stabiliserait le partage d'impôts nationaux pour garantir aussi une prévisibilité des recettes fiscales pour les collectivités. La dynamique de la compensation n'est pas que l'élément central, une compensation à l'euro près commence par des recettes fiscales d'un montant équivalent, il a été expliqué que les impôts partagés nationaux selon la mission peuvent remplir cette tâche. L'impôt local peut garantir une compensation à l'euro près, tout dépend de mécanismes corrigeant les disparités dans la répartition initiale des recettes fiscales. Des dispositifs étudiés par la mission Bur-Richard préfigurent le coefficient correcteur de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). Si la TFPB départementale avait été répartie pour les intercommunalités et les communes, il aurait fallu compenser les entités « perdantes » de la réforme par les entités « gagnantes ». La collectivité n'ayant pas un montant de recette de TH perdue compensé entièrement, à l'euro près, par la part départementale de TFPB aurait bénéficié d'un fonds de garantie des ressources. Un fonds était prévu au niveau intercommunal, un autre pour le communal. Les deux fonds auraient les mêmes principes de fonctionnement. Les entités « surcompensées », par l'attribution de la part départementale de TFPB, se verraient prélever la part des recettes excédentaires pour être redistribuée aux entités « sous-compensées », celles qui n'auraient pas une compensation complète par la part initiale de TFPB. Une solidarité directe entre les collectivités serait à l'œuvre par les fonds imaginés.

La compensation à l'euro près pour l'étude Bur-Richard se fait initialement pour remplacer la perte de recettes fiscales immédiate pour l'année n d'entrée en fonction des compensations mais, doit continuer par la suite en créant une évolution dynamique. Il faut pour une réforme fiscale réussit des compensations pérennes.

2076.*Ibid.* pour la.cit. (p. 49).

Le Gouvernement reprend les propositions sur la dynamique par les impôts partagés nationaux et du fonds de garantie individuelle des ressources pour les communes. Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, fait valoir les avantages des dispositifs réaménagés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020[2077]. Le partage de la TVA garantit une recette fiscale dynamique pour les EPCI et les départements : *« Sur une période longue – je ne parle pas des trois ou quatre dernières années –, la TVA connaît une croissance d'environ 3 % par an, 2,91 % pour être précis, ce qui est bien évidemment supérieur à l'inflation pour chacune des années. Cela permettra aux collectivités locales de faire face à l'évolution de leurs dépenses »*[2078]. Le secrétaire d'État défend l'attribution de la part départementale de TFPB aux communes par la dynamique de cette taxe locale : *« Nous donnons aux collectivités des recettes dynamiques. Les communes auront la quasi-totalité de la taxe foncière, qui a un caractère dynamique. »*[2079] La compensation à l'euro près sera atteinte pour toutes les communes par le coefficient correcteur pour remplacer complètement le produit perdu de la TH : *« Enfin, nous garantissons une compensation à l'euro près par le mécanisme du coefficient correcteur que vous avez évoqué, les uns et les autres. »*[2080] Le rapport Bur-Richard avait relevé l'impossibilité d'une compensation à l'euro près pour la redescente de la part départementale de la TFPB au bloc communal sans des mécanismes correctifs[2081]. Les taux et les bases de la part réallouée ne sont pas égaux à ceux de la TH supprimée. Le coefficient correcteur raille ces inégalités pour avoir une compensation à l'euro près. Ces compensations fiscales et ce mécanisme correctif pour le secrétaire d'État donnent des compensations à l'euro près « réelles » et dynamiques, elles sont une alternative aux compensations qui s'amenuisent sur la durée. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) réaménage les dispositifs proposés par la mission Bur-Richard et va en créer de nouveaux.

b) Une pérennité « équilibrée » par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)

La compensation à l'euro près est atteinte l'année d'entrée en vigueur des dispositifs fiscaux compensateurs, pour la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[2082], par des techniques différentes et complémentaires[2083].

2077.Consulter pour les déclarations d'Olivier DUSSOPT : Assemblée nationale, Compte rendu intégral (29e séance). Session ordinaire 2019-2020 : 3e séance du jeudi 17 octobre 2019, *JORF* du 18 octobre 2019 (débats parlementaires), p. 9240 à 9242.
2078.*Ibid.* pour la cit. (p. 9240).
2079.*Ibid.* pour la cit. (p. 9240).
2080.*Ibid.* pour la cit. (p. 9240).
2081.Consulter le rapport Bur-Richard de plus haut (p. 51 à 52).
2082.Se référer à l'article 16 de la loi.
2083.Pour avoir des informations complémentaires sur les compensations fiscales et la pérennisation de celle-ci. Aller dans Article *supra* d'Aurélien BAUDU intitulé : La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ? (Biblio. complète dans le point 2 au A du § 1).

Deux étapes assurent la compensation aux communes de la perte de recettes fiscales sur la TH[2084]. La première étape est le calcul de la part à compenser. La part de TFPB départementale accordée aux communes correspond au prorata de leurs anciennes recettes de TH qui sont déterminées par les bases de 2020 et par le taux de 2017 de la TH. La seconde étape tient à des ajustements pour égaliser les taux et les bases de la TH à remplacer. Le coefficient correcteur se charge de faire des transferts financiers entre les communes « surcompensées » et celles « sous-compensées » par l'attribution de la part départementale de TFPB[2085]. Une commune contributrice à ce mécanisme est une collectivité dont le montant des parts de la TFPB communale et départementale, après réforme, est supérieur au produit réuni de la TH et de la TFPB communale (avant réforme). Un coefficient correcteur inférieur à 1 s'applique et permet le prélèvement de la part excédentaire. Cependant, uniquement les communes « surcompensées » qui ont un gain de plus de 10 000 euros doivent contribuer à ce mécanisme. Les communes « sous-compensées », celles bénéficiant de ce mécanisme, sont dans une situation inverse, elles ont une part « déficitaire » avec la réforme fiscale[2086]. Un coefficient supérieur à 1 s'applique pour la commune « perdante » à la réforme, il représente le niveau des pertes de recettes fiscales restant à lui compenser. Si ce « fonds » venait à être déséquilibré, l'État peut le financer par des frais de gestion. Les sommes prélevées et versées transitent par le compte d'avances aux collectivités. Ce mécanisme doit perdurer dans les années futures : *« Ce coefficient correcteur s'appliquera chaque année aux recettes de taxe foncière de la commune et le complément ou la minoration en résultant évoluera dans le temps avec la base d'imposition de la taxe foncière.* »[2087]. Ce mécanisme garantit une neutralité sur la durée de la réforme fiscale pour la part départementale de TFPB redistribuée en 2021 pour compenser la perte des recettes de TH des communes. La TFPB évoluera aussi par la dynamique sur ses bases et le taux d'imposition appliqué par la commune pour les années suivantes[2088]. Nous avons une compensation à l'euro près par la réforme créant une neutralité pour les pertes de recettes fiscales à remplacer, grâce notamment au coefficient correcteur, et assurant une évolution dynamique de cette compensation pour chaque collectivité.

Le partage de l'imposition nationale de la TVA avec les départements et les EPCI parvient à une compensation à l'euro près par divers moyens. Deux étapes peuvent là aussi être identifiées. La

2084.Les recettes fiscales à compenser son plus exactement celles sur la THRP.
2085.Présentation synthétique dans le document *infra* sur le projet de loi de finances pour 2020 du coefficient correcteur p. 26 à 27 de celui-ci.
2086.Pour une commune « perdante » avec la réforme fiscale : Le montant des parts de la TFPB communale et départementale, après réforme, est inférieur au produit réuni de la TH et de la TFPB communale (avant réforme).
2087.Cit. dans le document *supra* relatif au projet de loi de finances pour 2020 à la p. 26 (biblio. complète dans le point 2 au A du § 1).
2088.Sur la dynamique de la TFPB. La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 12 à 23.

première étape est de déterminer et d'assurer une compensation à l'euro près pour l'année n. Des valeurs de référence servent dans le calcul des fractions de TVA devant compenser en proportion des recettes perdues de TFPB pour les départements et de la THRP des EPCI (ex) : taux de 2019 et bases de 2020 pour la part départementale de TFPB. Il faut garantir dans une deuxième étape la neutralité de la réforme fiscale sur la durée des pertes fiscales compensées et une dynamique pour les recettes fiscales compensatoires transférées. Il est question de contrecarrer une baisse de la TVA au moment d'une crise économique. Des garanties juridiques et des mécanismes complémentaires sont prévus par la loi de finances pour 2020. Une garantie de non-baisse est prise par l'État. Les fractions attribuées aux départements et aux EPCI ne pourront pas être inférieures au produit de référence calculé en valeur de 2020, autrement expliqué, au produit fiscal de TVA versé en 2021 pour compenser la disparition de la TFPB départementale et de la THRP des EPCI. L'État compenserait cette baisse sur ses recettes propres de TVA. Cette garantie juridique prise par l'État lors de cette loi de finances permet une compensation à l'euro près sur la durée se prémunissant contre une baisse des recettes fiscales de TVA liée à une mauvaise conjoncture économique. La part de TVA après 2021 va évoluer selon la dynamique nationale de cette taxe, elle croît avant la crise du coronavirus, de 2,91 % en moyenne par an[2089]. Un mécanisme supplémentaire est chargé de soutenir les départements impactés par des recettes fiscales faibles et des charges financières lourdes. La loi de finances pour 2020 prévoit de conserver le surplus aux départements de la dynamique de la fraction de TVA versée en 2021[2090]. 250 Ms d'euros de TVA sont répartis entre certains départements selon des critères de ressources et de charges. A partir de 2022, la fraction de TVA de mécanisme est divisée en deux parts. La première part fixe de 250 Ms d'euros est toujours répartie entre certains départements, d'après des critères de ressources et de charges, la seconde part se formera de la dynamique nationale annuelle sur la première part fixe, elle est affectée à un fonds de sauvegarde des départements. La part attribuée à ce fonds soutient les départements confrontés à une hausse importante des dépenses sociales et une baisse importante du produit fiscal des DMTO. La réforme fiscale compense à l'euro près à l'aide principalement de la clause de garantie juridique, la non-baisse de la compensation de 2021, et par la dynamique de la TVA dans les années qui suivront fera progresser le produit fiscal des parts transférées. La hausse annuelle des parts TVA accompagnera la croissance des dépenses. La fraction complémentaire de TVA réservée aux départements, la part de 250 Ms d'euros, sort du périmètre de la compensation à l'euro près de la part départementale perdue de TFPB, elle est pensée pour couvrir certes la croissance leurs charges sociales mais, pour atténuer, compenser en partie, les défaillances des DMTO.

2089.Renvoi aux déclarations de plus d'Olivier DUSSOPT dans le b de ce point 1.

2090.Sur ce mécanisme se fondant sur une fraction complémentaire de TVA. Une présentation de ce dispositif dans un document *supra* relatif au projet de loi de finances pour 2021 à sa p. 73 (biblio. complète dans le point 2 au B du § 1).

Le rapport Bur-Richard est à l'origine de la plupart des recettes fiscales choisies et des outils déployés pour parvenir à une compensation à l'euro près. La substitution selon le contexte des recettes fiscales de la TFPB des départements et de la THRP des EPCI et des communes en proportion d'impôts locaux et d'impôts nationaux est préconisée par le rapport Bur-Richard[2091]. La même étude préconise déjà un mécanisme horizontal pour compenser les collectivités locales « perdantes » et « gagnantes » de la réforme. La dynamique des impôts nationaux partagés garantissant la pérennité des compensations est aussi présente. L'État par le législateur ne fait qu'œuvre que de sophistication avec un développement approfondi du coefficient correcteur pour répondre pleinement à l'enjeu d'une compensation exacte pour les pertes de TH pour les communes avec la redescente de la part départementale de la TFPB. La nouveauté de la loi qui la différencie vraiment du rapport Bur-Richard est la volonté de garantir juridiquement au mieux la compensation à l'euro près. Ceci est le cas avec la clause de garantie accordée par l'État sur la non-baisse des compensations, sous le seuil des versements de 2021, reliée aux parts de TVA. Les DMTO transférés aux départements au moment de l'Acte I de la décentralisation servent à faire face à leurs dépenses. Mais, à cause de la volatilité de cette recette fiscale et des inégalités dans sa répartition géographique, la fonction compensatoire s'avère insuffisante. Une fraction complémentaire de TVA est réservée aux départements pour compenser des pertes sur les DMTO et pour participer au financement de la hausse des dépenses sociales. Une compensation fiscale compense une autre compensation fiscale. Ici est visible un dispositif nouveau qui se démarque de la mission Bur-Richard[2092]. La pérennisation des compensations dépasse le sujet de celles de la TFPB et de la THRP dans la loi de finances pour 2020. Le montant initial des compensations et la dynamique de celles-ci par les parts d'impôts attribués n'en restent pas moins critiqués.

2. Une pérennité contestée des compensations : le risque d'une entrave à liberté de gestion

Les arguments dépréciatifs portent en majorité sur la dynamique des compensations et plus spécialement sur celles relatives à la TVA. La dynamique ne constitue pas le seul thème des critiques. Le volume de la compensation initiale, pour l'année d'entrée en action de la réforme, est contesté et la réforme par ses compensations peut créer des inégalités par le bouleversement des indicateurs financiers. Sur la durée ces compensations pourraient limiter plus ou moins la liberté de gestion des collectivités.

2091.Dans rapport Bur-Richard. Plus exactement pour la TFPB (p. 53) : (1) *« transfert de la part départementale de la TFPB aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH »* ; (2) *« transfert des parts de TFPB départementale et intercommunale (1,3 Md€ de recette fiscale pour aux seules communes ».*

2092.Le rapport Bur-Richard envisage une recentralisation complète des DMTO des départements en échange d'un impôt partagé (p. 74 à 81).

Une compensation par une part dynamique de TVA s'avère nécessaire pour ne pas être dans une situation de dotation. Le député Paul MOLAC souligne ce besoin au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 : *« Lorsque ce fut le cas pour les régions, il nous a fallu insister lourdement pour que la part dynamique de la TVA soit comprise et pour qu'il ne s'agisse pas d'une dotation mais d'un élément dynamique, faute de quoi, nous en aurions perdu 10 % au bout de quelques années. »*[2093]. Il déplore une réforme fiscale locale qui va enlever de l'autonomie fiscale locale par ce recours à la TVA à des impôts partagés nationaux[2094]. Le rapport de la Cour des comptes de 2021 sur l'état des finances locales indique que le choix de la TVA pour les départements n'est pas pertinent pour cette catégorie de collectivités territoriales. L'évolution du produit fiscal de cette taxe est sensible à l'activité économique et ne peut pas répondre à des dépenses sociales qui représentent une part essentielle des budgets départementaux. La part de TVA destinée aux départements déséquilibre leur panier fiscal, la majorité des recettes fiscales des conseils départementaux se compose d'une fiscalité liée à la conjoncture économique, elle représenterait 78 % des recettes fiscales départementales selon la Cour des comptes[2095]. Le panier fiscal des départements se forme de différentes recettes fiscales cycliques dorénavant : la TVA, les DMTO, la CVAE, la TICPE. Pour Camille CUBAYNES, pour cette juriste, la réforme rejoint la réduit la diversité du panier fiscal des départements avec cet apport de TVA et accentue la volatilité de ce panier fiscal[2096]. Ses arguments rejoignent ceux de la Cour des comptes. Elle ajoute, de plus, que la perte de pouvoir fiscal pour les départements avec cette fraction de TVA interdit un accroissement de la recette par la modulation du taux d'imposition. Le pouvoir fiscal se réduit depuis la réforme fiscale entérinée par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) à une modulation très encadrée du taux des DMTO. L'évolution de cette recette compensatoire sur la TVA pour les départements comme pour les EPCI dépend entièrement de la dynamique nationale de cette taxe. Or, les retournements de conjoncture économique, les crises économiques, diminuent le produit fiscal de la TVA. L'hypothèse de baisse sur cette recette retenue serait de 18 % en 2020 pour le rapport du député Jean-René CAZENEUVE relatif à l'impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales[2097]. Soit une perte envisagée de recettes fiscales de près de 19,8 Mds d'euros sur le produit fiscal complet de cette taxe. Sur une période de référence s'étalant de 1998 à 2018, la recette

2093.Cit. dans GUEREL E., *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2272) de finances pour 2020, Tome VII : Relations avec les collectivités territoriales,* n° 2306, quinzième législature, Assemblée nationale, 10 octobre 2019, p. 47.
2094.*Ibid.* pour cette information (p. 47).
2095.Consulter rapport *supra* à la p. 39 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2021 (biblio. complète dans le point 1 du C du § 1).
2096.Se référer à son article de plus haut sur « L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental » (biblio. complète dans le point 2 du A de ce § 2).
2097.Consulter rapport *supra* du député Jean-René CAZENEUVE (biblio. complète dans le point 2 du C du § 1).

fiscale sur la TVA chute une seule fois en 2009 de 5,4 %[2098]. L'année 2009 se rapporte à la période de crise économique mondiale de 2008 et de 2009. La TFPB aurait un rendement plus élevé que la TVA pour l'Assemblée des départements de France (ADF). Si le transfert de la fraction de la TVA avait eu lieu en 2005 pour l'ADF, le manque à gagner aurait été de 250 Ms d'euros par an entre 2005 et 2017 en comparaison du produit de la part de TFPB départementale[2099]. La dynamique des compensations sur la TVA n'est pas forcément garantie à cause du caractère cyclique de cet impôt et certains élus locaux pensent que cette taxe n'aura pas un rendement aussi élevé que celui des impôts qu'ils possédaient antérieurement. La pérennité de ces compensations sur la durée peut être menacée, pour Camille CUBAYNES, par une politique traditionnelle de l'État visant à minorer les compensations octroyées aux collectivités en remplacement d'un impôt local[2100]. Ce fut le cas pour les dotations de compensation sur les pertes de recettes fiscales locales entre 2012 et 2018 qui diminuent de 26 % pour Vincent DUSSART[2101]. Le financement de la décentralisation s'ajuste selon les objectifs de la politique financière nationale. Après la marginalisation du pouvoir fiscal local avec cette réforme pour les départements, ils pourraient voir comme pour les EPCI qui ont une part de TVA, une baisse des compensations de cet impôt national. Les ressources propres des collectivités diminueraient handicapant l'autonomie financière locale. La pérennité de ces compensations se mesurera non sur le court terme mais sur la durée.

Il convient pourtant de ne pas oublier les garanties apportées par l'État pour réduire les effets d'une dégradation de l'économie sur les recettes fiscales. La clause de garantie conjure le risque de parts de TVA pour les EPCI et les départements en dessous des parts compensatoires versées en 2021 à partir du produit fiscal de cet impôt. Un mécanisme alimenté par une fraction complémentaire de TVA pour les départements doit renforcer la sécurisation de leurs recettes fiscales volatiles. A cela s'ajoute un effort de lisibilité dans les versements aux départements et aux EPCI des parts de cette taxe. Le compte spécial de concours financiers en loi de finances doit retracer les versements sur ces parts[2102]. Les garanties offertes sécurisent les ressources financières au plan fiscal en cas d'une forte diminution de la TVA. La compensation à l'euro près est assurée sur les versements de 2021. Le doute sur la dynamique paraît réduit les baisses de la TVA sont rares, seulement une a été enregistrée entre 1998 et 2018[2103]. La perte de pouvoir sur les taux et le fait que

2098.NÉAU C., Transfert d'une part de TVA : vraiment un mauvais deal ?, *in la Gazette des communes*, 15 novembre 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2099.Information sur l'ADF dans l'article précédent de Cédric NÉAU.
2100.Renvoi à l'article *supra* de Camille CUBAYNES.
2101.Information dans DUSSART V., La renationalisation de la fiscalité locale, *in Revue européenne et internationale de droit fisca*l, n° 1, 2019, p. 47.
2102.Consulter la contribution pour cette information d'Aurélien BAUDU sur « La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ? » (biblio. complète le point 2 du A du § 1).
2103.Information dans l'article de plus haut de Cédric NÉAU.

la presque totalité des recettes fiscales soit cyclique pour les départements sont à suivre car, elles redemanderont un ajustement des compensations. D'autres sujets de critiques sur les compensations apparurent au moment de la réforme.

Le montant de la compensation initiale pour l'année n, l'année blanche, celle de la première année de versement fut contesté pour le calcul de la part compensatoire de TFPB pour remplacer la THRP des communes. Le produit de la TH à remplacer pour chaque commune est évalué selon les bases de 2020 et le taux de 2017 de la taxe. Les hausses de taux de TH intervenues en 2018 et 2019 ne sont pas retenues dans le calcul de la compensation définitive effectuée avec la taxe foncière. Les communes qui ont augmenté leur taux de TH en 2018 et 2019 ne retrouveront pas le volume entier de THRP, il restera encadré par les bases de 2020 et le taux de 2017. L'AMF au moment de son Congrès de 2019 demande *« que le calcul de la compensation pour les communes soit fondé sur les derniers taux votés en 2019 et non sur ceux de 2017. »*[2104] Une compensation à l'euro près pour compenser la disparition du produit fiscal de la THRP devrait reprendre le taux de toutes les années précédentes la fin de la TH. Ce contentieux sur le taux de la TH de 2017 comme l'une des bases d'estimation de la part compensatoire remonte jusqu'au Conseil constitutionnel[2105] qui valide ce taux *« afin de stabiliser la situation fiscale des contribuables pendant la suite de la réforme. »*[2106] Les hausses et les baisses de taux n'entrent pas dans le calcul de la compensation sur la TH supprimée pour les communes. Le bouleversement des indicateurs financier est un autre point de discorde (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal). Ces indicateurs mesurent la richesse théorique d'une collectivité, ils comprennent la richesse fiscale théorique de celle-ci. Ils sont utilisés pour la répartition des dotations de l'État et des péréquations horizontales. Les communes voient avec la réforme, par exemple, leur potentiel fiscal être modifié, le potentiel fiscal s'établissant sur les bases de TH multipliées par le taux moyen national de la taxe disparaît, il est remplacé par un potentiel fiscal se formant des bases de TFPB multipliées par le taux moyen national de la taxe. La différence entre le taux départemental de TFPB et celui de la TH va impacter les indicateurs financiers et par conséquent la situation de collectivités contributrices et de celles bénéficiaires de ces fonds. Les dotations de péréquation dévolues à une commune évolueraient à la hausse ou à la baisse alors que les recettes fiscales resteraient inchangées[2107]. Le potentiel financier agrégé (PFIA) participe à l'appréciation de la richesse d'un ensemble intercommunal, EPCI à fiscalité propre et communes,

2104.Cit. issue du compte rendu des débats et forums du 102 Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (lien Internet dans le point 2 du A de ce § 2).
2105.Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la loi de finances pour 2020.
2106.Cons. 26 de la décision.
2107.Sur les effets négatifs de cette réforme fiscale susceptibles d'apparaître sur les indicateurs financiers. WOLF M. et WOLF O., La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 88 à 89.

dans le cadre du FPIC[2108]. Le FPIA baisserait en moyenne de 3 % par habitant sans des mesures correctives pour la Direction générale des collectivités locales (DGCL)[2109]. La raison est la modification du potentiel fiscal des EPCI et de celui des communes. La réforme substitue des produits potentiels où les collectivités disposaient d'un pouvoir sur les taux et l'assiette, TH et TFPB, par des produits réels, le montant de TFPB corrigé par le coefficient correcteur et par la fraction de TVA sans pouvoir sur le taux et l'assiette[2110]. La suppression d'impôts et l'instauration de compensations fiscales risquent de créer des inégalités dans la répartition des dotations (la compensation à l'euro près extensivement serait faussée). Le sénateur Loïc HERVÉ déplore lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 une non prise en compte en amont de la réforme fiscale locale de son impact sur les indicateurs financiers *« Il est donc particulièrement regrettable que ces effets de bord ne fassent pas l'objet d'une anticipation chiffrée et d'une information préalable à destination des collectivités territoriales. »*[2111]. Les lois de finances initiales pour 2021 (n° 2020-1721) et celle pour 2022 (n° 2021-1900) s'attellent à corriger les vices générés par les indicateurs financiers[2112].

Cette section de ce chapitre a permis de voir que la réforme fiscale s'achemine vers trois grandes orientations qui ont des résultats parfois inégaux. L'usage important des impôts nationaux partagés à pour contrepartie la baisse de l'autonomie fiscale locale, toutefois, malgré les critiques elle apporte des recettes pérennes par leur dynamisme et par les garanties juridiques apportées par l'État. Les résultats inégaux viennent de la diversification, elle n'est réelle en vérité qu'au niveau du bloc communal. Les EPCI reçoivent une part de TVA en plus des impôts locaux qui leur sont attribués selon leurs régimes fiscaux, et les communes préservent leur pouvoir fiscal local en gardant la main sur la TH sur les résidences secondaires et sur la multiplicité d'autres impôts locaux (ex : TFPB, CFE, TEOM[2113]). Les départements et les régions voient sur une décennie 2010 à 2020 s'établir sur des recettes fiscales volatiles avec un panier fiscal se resserrant sur celles-ci. La spécialisation fiscale quant à elle n'est qu'atteinte qu'au niveau du bloc communal avec la concentration dans celui-ci des impôts fonciers (ex : TFPB, CFE, TFPNB) ; si nous pensons que la spécialisation fiscale est l'affectation d'un impôt qu'à un échelon de collectivités. L'étouffement de l'autonomie

2108.Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour rappel est un dispositif de péréquation horizontale.

2109.Information dans GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),* n° 73, Sénat, 20 octobre 2021, p. 36.

2110.I*bid.* (p. 36) sur les indicateurs financiers des EPCI et des communes.

2111.Cit. dans HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2021, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°146, Sénat, 21 novembre 2019, p. 35.

2112.Pour aller plus loin sur l'adaptation des indicateurs financiers avec cette réforme fiscale locale : chapitre 2 du titre 2 de la partie II (section 2 du chapitre).

2113.TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

fiscale pousse à une réinvention du rôle de l'élu local dans une gouvernance en réseau avec l'État mais aussi le contribuable. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) contribue à prouver que la fiscalité transférée et partagée, en particulier par le fractionnement de produits fiscaux d'impôts nationaux sans pouvoir fiscal pour les collectivités, devient un outil privilégié du financement de la décentralisation.

Section 2. La fiscalité transférée et partagée comme outil privilégié de financement de la décentralisation

L'État privilégie pour financer la décentralisation les impôts transférés par le partage de produits fiscaux nationaux. L'impôt national partagé comme il a été vu dans la section précédente remplace l'impôt local. Il sert aussi depuis longtemps à compenser les transferts de compétences et plus récemment à se substituer à des dotations. Il n'en demeure pas moins que les règles de compensations sont imparfaites et que les recettes fiscales transférées ont des défauts qui peuvent « asphyxier » l'autonomie financière locale.

Dès l'Acte I de la décentralisation, dans les années 1980, des impôts nationaux sont transférés aux collectivités territoriales pour compenser les transferts de compétences de l'État. La spécificité des compensations fiscales depuis 2003 est de se faire par un fractionnement du produit fiscal des impôts nationaux partagés (§ 1). Plus récemment, la substitution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) régionale par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) vise à offrir aux régions une recette dynamique par rapport à une dotation devenue « insécurisante ». Une définition claire et cohérente de la fiscalité transférée et partagée semble aujourd'hui vitale dans un périmètre en constante extension (§ 2).

§ 1. Le développement de la fiscalité transférée par la compensation des transferts de compétences

La fiscalité transférée constitue le principal mécanisme voulu par la loi pour compenser les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales[2114]. La compensation financière est garantie par des moyens distincts. La Constitution (art. 72-2), la jurisprudence constitutionnelle et des dispositions législatives garantissent et pérennisent les compensations. Si la protection est maximale pour couvrir le coût historique des compétences transférées, cette protection est moindre dans d'autres situations, c'est le cas pour les créations et les extensions de compétences (A).

La compensation par des impôts transférés passe d'un transfert par « bloc » des recettes fiscales à

2114.La fiscalité transférée ne regroupe que les recettes fiscales servant à compenser que des transferts de compétences. Renvoi au point 2 du B du § 2 de cette section de ce chapitre pour des explications précises.

des recettes « fractionnées » entre l'État et les collectivités territoriales. Ces recettes fiscales avec une assise locale de moins en moins évidente concernent en particulier les régions et les départements. La compensation fiscale pour la gestion du revenu de solidarité active (RSA) auparavant le revenu minimum d'insertion (RMI) montre des défaillances face à une hausse rapide et continue des dépenses sociales. Ceci ouvre la porte à une recentralisation de cette compétence départementale (B).

A – Des normes constitutionnelles et législatives pour encadrer la compensation des transferts de compétences

La compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales a une valeur constitutionnelle et elle est régie par des principes juridiques. La compensation joue dans différents cas de figure (1). Les compensations se font majoritairement par de la fiscalité transférée de l'État car, les textes législatifs l'imposent (2).

1. Les principes régissant la compensation des transferts de compétences

Différentes dispositions juridiques forment dans le temps un régime général de la compensation, elles sont de natures législatives et constitutionnelles. Elles visent à énoncer des principes cadres de la compensation financière des transferts de compétences et des bornes dans leur application.

Le principe de compensation financière des transferts de compétences a reçu une consécration constitutionnelle par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 7). Elle insère au quatrième aliéna de l'article 72-2 nouvellement créé de la Constitution que : *« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »* La loi du 2 mars 1982 (n° 82-213) prévoyait déjà une compensation des transferts de compétences de l'État au profit des collectivités territoriales[2115]. La principale évolution entre les dispositions législatives et les dispositions constitutionnelles est la disparition du concept d'accroissement net des charges pour celui d'augmentation des dépenses[2116]. Autre élément à retenir des dispositions de 1982 et de 2003 est la compensation du transfert par des ressources équivalentes

2115.Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (art. 102).

2116.Consulter sur cette évolution. ALBERT J.-L., « Les compensations de transfert de compétences »*, in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 219.

à celles qui étaient consacrées pour exercer cette compétence. Le niveau des ressources de l'État pour exercer la compétence devrait être le même pour les collectivités au moment du transfert. Il s'agit d'une compensation au coût historique. Cependant, l'article 72-2 de la Constitution ne garantit pas une compensation exacte et réévaluée dans le temps, après transfert, par rapport au renchérissement des charges de la compétence[2117]. Entre 1982 et 2003, le degré de protection juridique augmente, avec quelques apports supplémentaires[2118], passant d'une protection législative à une protection constitutionnelle en matière de compensation de transferts de compétences.

La compensation financière des transferts de compétences est codifiée actuellement à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cinq principes régissent cette compensation des transferts : (1) intégralité de la compensation ; (2) concomitance de la compensation ; (3) évolution de la compensation ; (4) contrôle de la compensation ; (5) conformité du transfert avec l'objectif d'autonomie financière[2119]. Ces principes ont chacun un contenu garantissant une compensation financière des transferts de compétences. (1) L'intégralité de la compensation correspond comme il a été dit au coût historique. Les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'État pour exercer la compétence concernée par un transfert aux collectivités territoriales. Les dépenses indirectes et directes de la compétence servent à déterminer ce coût historique. (2) La concomitance permet qu'une augmentation des charges résultant d'un transfert de compétences soit accompagnée par un transfert concomitant de ressources assurant aux collectivités l'exercice effectif des compétences. En pratique, lors du transfert de la compétence, la compensation est faite sur la base d'une estimation en loi de finances initiale, la compensation définitive est faite en loi de finances rectificative lorsque les comptes de l'État sont connus. (3) La compensation évolue d'une année sur l'autre, ainsi, le produit de la fiscalité transférée qui serait inférieur au montant des charges compensées (coût historique) doit être majoré a dû concurrence par l'État[2120]. (4) La hausse des charges est contrôlée par l'action de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). (5) Les ressources compensatoires doivent

2117.L'interprétation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel de l'article 72-2 est sans équivoque une compensation financière exacte et glissante des transferts de compétences n'est pas obligatoire. Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (cons. 10 à 16). A propos du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : *« Aucune de ces deux formules n'impose une compensation « exacte et glissante » des charges transférées. »* Cit. dans Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 , p. 3 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2118.Renvoi à l'observation sur la nuance relevée entre accroissement des charges et augmentation des dépenses.

2119.Des développements pour chaque principe dans KRATTINGER Y. et DU LUART R., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences,* n°572, Sénat, 22 juin 2010, p. 7 à 9.

2120.La fiscalité transférée évolue selon son propre dynamisme mais, les autres compensations doivent évoluer selon la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il existe des limites à ces évolutions, les compensations de la dotation générale de décentralisation (DGD) n'évoluent plus depuis 2009 (art. L. 1614-1 du CGCT).

respecter le principe d'autonomie financière locale[2121]. Cela impose à l'État de privilégier une compensation des transferts par de la fiscalité transférée au lieu des dotations[2122].

A ces différents principes et dispositions juridiques[2123], il faut ajouter que chaque loi relative à la décentralisation évalue le montant des dépenses à compenser selon une période de référence. La loi (n° 2014-58) dispose pour la compensation financière des transferts de compétences (ex) : *« Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. »*[2124]

Plus globalement, l'augmentation des charges pour les collectivités territoriales est compensée financièrement par l'État dans quatre cas de figure : (1) les transferts de compétences ; (2 et 3) les créations et extensions de compétences ; (4) les dispositions réglementaires modifiant l'exercice de la compétence[2125]. (1) Il y a comme il a été présenté une compensation financière des transferts de compétences au coût historique. (2 et 3) Pour les créations et les extensions de compétences, une compensation financière doit accompagner un dispositif juridique obligatoire. (4) Une mesure réglementaire obligatoire n'ayant pas une portée générale et qui accroît les charges fait l'objet d'une compensation financière. La CCEC, qui réunit paritairement des représentants de l'État et des collectivités territoriales, a un rôle éminent pour évaluer la hausse des charges à compenser[2126]. Cette commission est une instance du Comité des finances locales (CFL). Elle est consultée pour définir les modalités servant à évaluer les accroissements et les diminutions des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales (art. R. 1212-5 du CGCT). Elle constate l'évolution des charges issue de créations et d'extensions de compétences ou de modifications par voie législative (art. L. 1614-3-1 du CGCT). L'accroissement des charges n'ouvre pas toujours droit à des compensations. Les mesures réglementaires de l'État qui ont une portée générale renchérissant le coût d'un service public local ne sont pas compensables. Nous voyons que les différents aspects de la compensation financière par l'État des compétences exercées par les collectivités territoriales à des principes juridiques qui sont encadrés, les collectivités en outre sont

2121.Renvoi au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : *« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »*

2122.Les ressources propres des collectivités nécessaires au respect du principe constitutionnel d'autonomie financière locale contiennent la fiscalité transférée de l'État mais pas ses dotations.

2123.Des dispositions législatives et des décisions du Conseil constitutionnel complémentaires importantes quant à la compensation financière dans le point 2 de ce A.

2124.Art. 91 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

2125.Consulter pour plus de détails sur ces quatre cas de figure : LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, p. 137 à 138.

2126.Sur le rôle des instances de concertation à l'échelon national et local renvoi au chapitre 1 du titre 2 de la partie II.

associées aux travaux participant à l'évaluation des charges à compenser (travaux du CCEC). Les compensations financières peuvent prendre différentes formes mais, elles s'effectuent majoritairement sous la forme de fiscalité transférée.

2. Les différentes formes de compensations financières des transferts de compétences

Des vecteurs distincts pour la compensation financière sont recensés. Or, les textes législatifs imposent une compensation financière devant se faire essentiellement par des impôts transférés. Le volume financier compensé par la fiscalité transférée n'est garanti que partiellement avec un régime peu protecteur pour les créations et les extensions de compétences.

Les moyens mobilisés pour compenser financièrement les transferts de compétences prennent trois formes distinctes. Trois catégories sont donc identifiées : (1) les dotations de l'État ; (2) les prélèvements sur recettes ; (3) la fiscalité transférée. Abordons chacune de ces catégories[2127]. La DGD est la dotation essentielle versée par l'État *via* des crédits budgétaires. Il faut relever que la DGD est gelée depuis 2009 (art. L. 1614-1 du CGCT). Il existe aussi les crédits du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle qui appartiennent à cette catégorie des dotations de l'État (art. R. 4332-1 du CGCT). Les PSR sont des allocations annuelles versées par l'État à partir des recettes de son budget général, cette technique permet d'éviter que ces allocations ne soient enregistrées comme des dépenses de l'État, les PSR sont en dehors du périmètre du budget de l'État[2128]. La fiscalité transférée est le levier premier utilisé (devant les dotations et les PSR) par l'État pour réaliser ses compensations financières auprès des collectivités territoriales. 80 % des ressources financières servant à la compensation des charges transférées sont des recettes fiscales transférées[2129]. Ce processus est permis par des fondements législatifs. La loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8)[2130], dès l'Acte I de la décentralisation, dispose que la compensation des transferts de compétences doit se faire au moins pour la moitié par des transferts d'impôts d'État. Le solde restant était compensé par des dotations. La loi du 13 août 2004 (n° 2004-809)[2131], lors de l'Acte II de la décentralisation, indique que le transfert d'impôts d'État s'opère à titre principal par des impositions de toute nature, ce principe est réaffirmé dans les lois du 27 janvier 2014 (n° 2014-58)[2132] et du 7

2127.Les trois catégories sont présentées aussi dans le rapport *supra* d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ (biblio. complète au point 1 de ce A). Consulter la p. 139 de ce rapport.
2128.Les PSR servent à des compensations financières : Des dotations affectées aux collectivités territoriales pour compenser des transferts de compétences ont été transformés en PSR. Info. dans contribution de plus haut de Jean-Luc Albert (p. 222). Biblio. complète de la contribution au point 1 de ce A.
2129.*Ibid.* pour la donnée en pourcentage (p. 219).
2130.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
2131.Art. 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2132.Art. 91 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

août 2015 (n° 2015-991)[2133] au moment de l'Acte III de la décentralisation. Ce terme juridique « d'impositions de toute nature » autorise l'emploi sans restriction des impôts transférés de l'État. Ils font, pour rappel, partie des ressources propres assurant le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière locale[2134]. La Cour des comptes dans un rapport de 2009 incite à l'utilisation des recettes fiscales pour parvenir au respect de cette autonomie financière : « *il revient aux pouvoirs publics de combiner la nature des ressources transférables qui doivent devenir des ressources propres des collectivités avec un niveau de rendement garantissant une compensation intégrale des charges décentralisées, l'ensemble ayant pour but de respecter les ratios d'autonomie financière et en l'occurrence fiscale établis en 2003 »*[2135]. Les textes législatifs compensatoires déterminent n'ont pas que la période de référence pour calculer le montant de la compensation mais aussi la nature des ressources financières à employer pour réaliser la compensation. La première ressource à mobiliser pour l'État et de façon majoritaire se compose des impôts transférés. Si la compensation s'avère insuffisante pour les collectivités par les impôts transférés est mise en action une compensation financière par le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT) et par la DGD. Ces deux fonds sont des modes subsidiaires de la compensation. Le FCFT, créé par la loi de finances pour 1997 (n° 91-1181)[2136], est abondé par des départements « surcompensés »[2137] qui ne perçoivent pas la DGD pour soutenir des départements « sous-compensés ». La DGD compense le solde qui est la différence entre les charges transférées et le produit de la fiscalité transférée auquel s'ajoute selon la situation les sommes du FCFT. La première ligne des compensations financières se fait par des impôts transférés, la seconde par des fonds servant aux ajustements pour parvenir à une compensation « intégrale ».

Les textes législatifs garantissent la pérennité des compensations sur les impôts transférés par des clauses de garantie. Les lois de décentralisation du 13 août 2004 (n° 2004-809) et du 7 août 2015 (n° 2015-991), pour être plus explicite[2138], prévoient que si les recettes fiscales transférées pour compenser des transferts de compétences baissent pour des raisons indépendantes du pouvoir fiscal local, ces diminutions de recettes doivent être compensées par l'État. Il prend des mesures visant à garantir le maintien de la compensation au coût historique : *« un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. »*[2139] Les clauses de garantie

2133.Art. 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
2134.Renvoi au chapitre 2 du titre 2 de la partie I.
2135.Cit. dans Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique,* 27 octobre 2009, p. 26.
2136.Création de ce fonds par l'article 31 de la loi de finances n° 96-1181 du 30 décembre 1996 pour 1997.
2137.Les départements des Alpes-Maritimes et des Hauts-de-Seine sont concrètement concernés par les prélèvements avec la collectivité territoriale à statut unique de Paris.
2138.Art. 119 de la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809) et art. 133 de la loi du 7 août 2015 (n° 2015-991).
2139.Cit. de l'article 133 de la loi du 7 août 2015 (n° 2015-991).

sont renforcées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les Sages dans leur décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003[2140] et dans celle n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004[2141] y participent. Le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2003 initie dans son interprétation de l'article 72-2 de la Constitution avant la loi du 13 août 2004 le principe de la clause de garantie (cons. 23) : *« si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »*. Les magistrats de la rue Montpensier dans leur décision de 2004 (cons. 36) confirment cette évolution jurisprudentielle en s'appuyant sur l'article 119 de la loi du 13 août 2004. Cette loi définit un droit à la compensation que doivent suivre les dispositions de chaque loi de finances pour fixer les parts des impôts transférés pour compenser les transferts de compétences. Il faut entendre, une compensation qui diminue par les impôts transférés en ne garantissant plus une compensation au coût historique[2142]. Dispositions législatives et décisions du Conseil constitutionnel sanctuarisent les compensations financières pour les transferts de compétences aux collectivités territoriales : Le niveau minimal à garantir sur les compensations financières doit être égal à celui que consacrait l'État pour exercer la compétence. Ce choix des Sages et de l'État vise certes à une compensation intégrale, au coût historique, mais aussi à se préserver d'impôts transférés pouvant avoir des recettes fiscales irrégulières. Le régime de financement des créations et des extensions de compétences est moins protecteur par rapport à celui des transferts de compétences. Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne fixe pas de seuil financier minimal à compenser, les dispositions législatives doivent se contenter de prévoir un accompagnement financier. Le niveau de la compensation n'est pas sanctuarisé par une clause de garantie. Une diminution des ressources financières pouvant comprendre des impôts transférés, « sans filet de sécurité », pour compenser des créations et extensions de compétences est possible. Le Conseil constitutionnel précise les situations de compensation ou non pour les créations et extensions de compétences dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005[2143] (cons. 9) : *« Considérant, d'autre part, que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités*

2140.Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004.
2141.Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005.
2142.Il faut entendre par coût historique : Un niveau de compensation équivalent à celui que consacrait l'État pour exercer la compétence avant son transfert à des collectivités territoriales.
2143.Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

territoriales »[2144]. Ainsi, dans la situation d'une création ou d'une extension de compétence, une baisse des impôts transférés assurant la compensation n'est pas « rattrapable » par l'État, sauf si elle menace le principe de libre administration des collectivités, et une compensation financière n'est exigée que pour les compétences obligatoires[2145]. Les impôts transférés n'ont qu'une action limitée théoriquement pour les créations et les extensions de compétences[2146].

La fiscalité transférée est le vecteur financier premier des compensations financières des transferts de compétences mais, il a été nécessaire de sanctuariser les compensations au coût historique pour partie prévenir une chute éventuelle de certaines recettes fiscales transférées. Le régime reste peu protecteur pour les créations et les extensions de compétences. Les impôts transférés par l'État sont multiples et pas forcément adaptés aux besoins des collectivités territoriales.

B – L'impératif d'adapter les impôts transférés aux dépenses compensées

Le transfert de compétences aux collectivités territoriales est compensé financièrement par des impôts transférés d'abord en « blocs » puis « fractionnés » (1). Le financement du RSA par des impôts fractionnés s'avère insuffisant face à des dépenses sociales croissantes (2).

1. Des impôts multiples pour compenser les transferts de compétences

La décentralisation se caractérise par des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales (a) qui sont compensés par des impôts transférés (b).

a) Un processus de décentralisation qui augmente les compétences des collectivités locales

Une succession de textes législatifs et un développement des dispositions constitutionnelles confient des compétences aux collectivités locales et confortent le processus de décentralisation.

La décentralisation à trois grandes étapes, trois périodes essentiels, ces périodes sont désignées communément par l'expression « d'actes ». L'Acte I de la décentralisation marque les années 1980, de 1982 à 1986, cette période se traduit par le développement de la libre administration des collectivités territoriales et de la montée de l'échelon régional. La loi du 2 mars 1982 (n° 82-213)[2147] met fin à la tutelle administrative et financière de l'État sur les collectivités et transforme les régions

2144.Le contentieux relatif aux compensations financières concerne aussi les juridictions administratives. Nous verrons cela dans le point 2 du B de ce § 1 pour les compensations des transferts de compétences.
2145.Les compensations financières ne se limitent pas comme il a été vu aux impôts transférés de l'État, il peut user, dans une certaine mesure, aussi de dotations et de PSR.
2146.Pour aller plus loin sur le financement des transferts, créations et extensions de compétences se référer au rapport *supra* d'Yves KRATTINGER et de Roland du LUART de la p. 10 à 15 (biblio. complète au point 1 de ce A).
2147.Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

en une collectivité territoriale. Dans cet Acte I, nous avons aussi des transferts de compétences qui seront suivis de moyens financiers de l'État aux collectivités pour les exercer par les lois des 7 janvier (n° 83-8)[2148] et 22 juillet 1983 (n° 83-663)[2149]. L'Acte II de la décentralisation s'étend de 2003 à 2004. Il se caractérise par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n° 2003-276)[2150], elle consacre différents des principes et des outils dans la Constitution, c'est le cas du principe d'autonomie financière locale (art. 72-2 de la Constitution) et du référendum local (art. 72-1 al. 2 de la Constitution). La loi du 13 août 2004 (n° 2004-809)[2151] compose le second volet de cette réforme par le transfert de nouvelles compétences aux collectivités tout en prévoyant pour celles-ci l'apport de moyens financiers supplémentaires. L'Acte III de la décentralisation est une période qui se place entre 2014 et 2015. Trois volets composent cet Acte. Dans une vision simplifiée : la loi du 27 janvier 2014 (n° 2014-58)[2152] affirme le rôle des métropoles, la loi du 16 janvier 2015 (n° 2015-29)[2153] fusionne des régions, la loi du 7 août 2015 (n° 2015-991)[2154] qui renforce le rôle des régions et des intercommunalités[2155]. Il existe avant et après ces périodes des textes législatifs qui agissent sur la décentralisation. La loi du 6 février 1992 (92-125)[2156] créent les communautés de communes, elle participe à l'organisation de l'intercommunalité, la loi du 21 février 2022 (n° 2022-217)[2157] dans ces diverses dispositions notamment, elle acte un principe de différenciation.

Il s'agit de regarder désormais plus en détail les compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales : régions, départements, EPCI[2158] et commune[2159].

Les régions par les différentes lois de décentralisation dispose de nombreuses compétences. Elles agissent en matière de développement économique et d'innovation. Nous pouvons signaler que les

2148.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
2149.Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
2150.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
2151.Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2152.Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
2153.Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
2154.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
2155.Cette loi du 7 août 2015 (n° 2015-991) renforce le rôle des régions particulièrement pour le développement économique et les départements conservent leurs compétences sur la solidarité mais, ces catégories de collectivités territoriales perdent la clause de compétence générale. Elle rationalise l'intercommunalité et conserve une fonction importante pour le bloc communal quant aux services de proximité.
2156.Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
2157.Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
2158.EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.
2159.Source pour développer ces paragraphes sur les compétences des collectivités territoriales : DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 45 à 50.

régions ont une compétence exclusive en matière économique. Elles sont amenées à adopter le SRDEII[2160] qui impose aux autres échelons de se conformer aux orientations de ce document et à définir les régimes d'aides et leur octroi aux entreprises. En matière de transports, les régions sont devenues les autorités organisatrices pour les transports régionaux de voyageurs (TER). Elles ont des compétences plus largement sur les transports scolaires, interurbains, maritimes et ferroviaires ; les compétences ferroviaires ne se limitent pas au TER, elles peuvent financer, par exemple, les infrastructures des trains à grande vitesse (TGV). Elles ont la compétence pour aménager et exploiter des ports de commerce et prendre en charge, dans une certaine mesure, des aérodromes civils. Cet échelon territorial est aussi compétent pour l'enseignement secondaire et supérieur. La construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées dépend des régions qui interviennent en parallèle sur la formation professionnelle. En matière d'emploi, elles coordonnent sur leurs territoires respectifs les acteurs du service public de l'emploi. Les régions ont des compétences environnementales, elles élaborent le SRADDET[2161] qui planifie à l'échelle régionale l'aménagement du territoire, elles créent des parcs naturels régionaux ou encore doivent établir le plan régional de prévention et de gestion des déchets. Les régions en tant que chef de file doivent organiser l'action des collectivités locales dans plusieurs domaines (ex) : l'aménagement et le développement du territoire ; la protection de la biodiversité ; l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transport ; le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les départements voient leurs compétences se concentrer de plus en plus sur le domaine social, les collèges et la voirie. Le département assume des compétences sociales, elles sont à citer, il s'agit de la gestion du RSA, de l'aide sociale à l'enfance (ex : protection de l'enfance), de l'aide aux personnes handicapées (ex : politique d'insertion sociale), enfin, de l'aide aux personnes âgées et dépendantes (ex : versement de l'APA[2162]). En matière d'enseignement secondaire, les départements s'occupent de la construction, de l'entretien et de l'équipement des collèges et ont la charge des personnels TOS[2163] de ces établissements[2164]. Les départements restent compétents pour le transport scolaire des élèves handicapées. Les compétences sur la voirie donnent aux départements sur le réseau routier concédé à cet échelon territorial, la charge de l'exploiter et de l'entretenir. Les départements peuvent agir dans d'autres domaines nous allons en énoncer quelques-uns. Ils participent à la sécurité civile en ayant dans leur giron les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; l'État avec les départements élabore le schéma départemental d'amélioration des

2160.SRDEII : Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation.
2161.SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.
2162.APA : Allocation personnalisée d'autonomie.
2163.TOS : Techniques, ouvriers et de service.
2164.Les régions pour les lycées gèrent les TOS et les communes pour les écoles ont également la charge des personnels non-enseignants.

services au public en lien avec les EPCI à fiscalité propre[2165]. Les départements sont chefs de filat pour l'exercice de compétences touchant (ex) : l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique.

Restent les compétences du bloc communal. Les communes à l'inverse des régions et des départements conservent la clause de compétence générale. Une commune peut intervenir sur une affaire représentant un intérêt public local dès lors qu'elle n'est pas du ressort des compétences de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. Les municipalités ont la main sur des services du quotidien (ex : transports locaux, urbanisme, enseignement primaire). Les communes exercent au nom de l'État des missions d'état civil et électorales, elles ont des compétences en matière de sécurité (ex : police municipale). Certaines compétences communales sont transférables au niveau intercommunal. Les EPCI peuvent établir en matière d'urbanisme des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) à la place des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes. Les municipalités sont chefs de file pour les compétences relatives : au service de proximité ; la mobilité durable ; le développement local. Les EPCI se distinguent en deux catégories ceux avec fiscalité propre et ceux sans fiscalité propre. La première catégorie se constitue : des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, des métropoles. Les établissements de cette première catégorie lèvent l'impôt, elles ont des compétences obligatoires ou choisies par ceux-ci[2166]. Les EPCI sans fiscalité propre, les syndicats[2167], ils interviennent pour gérer des activités ou des services restreints (ex : le scolaire, les déchets). L'intercommunalité est marquée ces dernières années par la montée en puissance des métropoles. Elles peuvent exercer des compétences régionales et départementales après avoir passé avec ces collectivités des conventions (ex : pour les lycées et les collèges). L'État peut déléguer par des conventions des compétences aux métropoles (ex : la construction et l'entretien des logements étudiants). Les communes concèdent aux métropoles des compétences dans différents domaines (ex) : le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la politique de la ville ; la gestion des services d'intérêt collectif.

Des compétences, pour finir, sont partagées entre les échelons de collectivités territoriales, par exemple, en matière de sport, de tourisme et de culture. Le processus de décentralisation transfère depuis les années 1980 jusqu'à aujourd'hui des compétences aux collectivités territoriales, elles sont financées par de la fiscalité transférée.

2165.Les conseils départementaux ont des compétences dans d'autres domaines (ex) : possibilité d'intervention en matière économique dans le respect du SRDEII.
2166.Sur les EPCI à fiscalité propre renvoi à la section 2 du chapitre 1 du titre 1 de la partie II.
2167.Il existe différentes formes de syndicats (ex) : syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) et syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM).

b) Une diversité d'impôts transférés

Il faut dissocier deux temps dans la fiscalité transférée. Le premier avant 2004 est celui d'un transfert en « bloc » des impôts d'État aux collectivités territoriales, puis après la date mentionnée celui d'un morcellement d'impôts transférés pour compenser financièrement les transferts de compétences. Ces impôts transférés, pour compenser ces transferts, concernent plus les régions et les départements que le secteur communal.

La loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8) lors de l'Acte I de la décentralisation transfère le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) aux départements et aux communes[2168]. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur, « la vignette », vont aux départements. La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, taxe sur « les cartes grises », et une taxe additionnelle aux DMTO sont confiées aux régions[2169]. Le produit fiscal est transféré complètement lorsqu'il y a impôts transférés par l'État aux collectivités territoriales, cette action décentralisatrice donne quelques compétences fiscales aux collectivités et peut localiser l'assiette. Les DMTO, pour les départements et les communes, ont une assiette localisée sur les transactions immobilières du territoire de la collectivité et ont la capacité de diminuer à la baisse le taux à cette époque[2170]. En plus, du non-fractionnement du produit fiscal attribué aux collectivités, il y a un effort dans la localisation de l'assiette et dans l'accord d'un pouvoir fiscal limité aux collectivités. Entre l'Acte I et l'Acte II de la décentralisation des impôts transférés disparaissent tel fut le cas de « la vignette »[2171]. L'Acte II de la décentralisation change l'action de l'État. Il doit concilier un transfert d'impôts ayant un rendement élevé entrant dans la classification des ressources propres pour respecter les ratios d'autonomie financière de 2003. L'État va transférer des impôts pratiquement non localisables et sans pouvoir fiscal local mais, ayant un rendement élevé pour les collectivités. L'autonomie fiscale locale devient secondaire pour l'État puisque la Constitution ne la garantit pas et les dispositions de la loi organique du 29 juillet (n° 2004-758)[2172] ne retient pas le pouvoir fiscal comme un critère déterminant dans la définition des ressources propres ; ces ressources sont indispensables pour connaître la part de ressources propres permettant de garantir l'autonomie financière locale[2173]. Les

2168.La commune bénéficie encore d'impositions additionnelles aux DMTO. BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 96 à 98.
2169.Seuls les principaux impôts transférés par l'État lors de l'Acte I de la décentralisation sont présentés.
2170.Ce pouvoir sur le taux évolue avec le temps (ex) : les départements peuvent augmenter et diminuer le taux dans une fourchette allant de 1,20 % à 4,5 %.
2171.Suppression de la « vignette' par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 (art. 6) et par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 (art. 24).
2172.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
2173.Renvoi au chapitre 2 du titre 2 de la partie I sur les dispositions organiques et constitutionnelles vis-à-vis du principe d'autonomie financière locale.

impôts transférés ont pour autre aspect important un produit fiscal morcelé. L'État partage une partie du produit fiscal d'un impôt avec une ou plusieurs catégories de collectivités territoriales. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), est partagée entre l'État, les départements et les régions. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311) transfert une fraction de la TIPP aux départements sans pouvoir fiscal et sans localisation de l'assiette pour compenser le transfert du RMI. L'article 52 de la loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484) puis l'article 40 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) octroie une fraction de TIPP aux régions. Cette part doit compenser les transferts de compétences de la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809). La particularité de cette fraction est qu'elle a été régionalisée depuis 2006 avec un pouvoir fiscal de modulation sur les tarifs. La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) est l'autre grand impôt partagé durant l'Acte II de la décentralisation. La loi de finances pour 2005 (n° 2004-1484) dans son article 52 donne une fraction de la TSCA aux départements pour compenser ici aussi des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 (n° 2004-809). Une fraction du taux sur l'assiette des contrats d'assurance des véhicules à moteur est ainsi transférée.

A la suite de cet Acte II de la décentralisation le fractionnement continue pour les impôts transférés. Il faut ajuster les compensations vis-à-vis d'une montée en charge des dépenses des compétences transférées, des extensions de compétences ou leurs modifications législatives et réglementaires qui ouvrent droit également à des compensations, le transfert de nouvelles compétences amène encore à des compensations. Il en résulte un fractionnement perpétuel des impôts transférés[2174]. L'article 53 de la loi de finances pour 2005 affecte une seconde fraction de TSCA aux départements pour financer les SDIS en contrepartie d'une perte sur la DGF. L'article 38 de la loi de finances pour 2008 (n° 2017-1822) élargit l'assiette de première tranche transférée en 2005 et attribue un financement complémentaire de TICPE pour financer une hausse du droit à la compensation des départements : *« Cette part de TICPE, distincte de la TICPE attribuée au titre du RMI, est obtenue pour l'ensemble des départements par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. »*[2175] A titre d'exemple, la quote-part départementale de TSCA est passée de 126 millions (Ms) d'euros en 2005 à 2 milliards (Mds) d'euros en 2008[2176]. La généralisation du RSA par la loi du 1er décembre 2008 (n° 2008-1249)[2177] amène au transfert d'une seconde tranche de TICPE aux départements par

2174.Consulter le rapport *supra* de la Cour des comptes de 2009 sur l'état de la décentralisation qui avance cette idée (p. 26 à 30). Biblio. complète du rapport dans le point 2 du A de ce § 1.
2175.Cit. dans le rapport de plus haut d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur les finances des collectivités locales en 2021 (p. 140). Biblio. complète du rapport dans le point 1 du A de ce § 1.
2176.Données fiscales dans rapport de plus haut de 2009 de la Cour des comptes (p. 28).
2177.Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques

l'article 51 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425). La loi de finances rectificative pour 2016 (n° 2016-1918) et la loi de finances initiale pour 2017 (n° 2016-1917) majorent des fractions de tarif de TICPE en faveur des départements. Les régions ne sont pas à l'écart de ce mouvement. L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2015 (n° 2015-1786) prévoit des compensations pour les transferts de compétences de la loi du 27 janvier 2014 (n° 2014-58) et de la loi du 7 août 2015 (n° 2015-991). Une seconde tranche de TICPE est attribuée après celle de l'Acte II de la décentralisation aux régions. La tranche issue de cette loi de finances a cette fois-ci une assiette non régionalisée et non modulable pour ces collectivités. La fiscalité transférée n'est pas toujours acquise aux collectivités l'État lorsqu'il recentralise une compétence reprend les financements associés. Ce fut le cas pour la recentralisation de l'apprentissage compétence régionale par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[2178] et c'est aujourd'hui d'actualité pour les situations de recentralisation du RSA dans les départements (ex : recentralisation de fractions de TICPE)[2179].

Les collectivités locales perçoivent aussi de façon fractionnée des frais de gestion de l'État sur la fiscalité locale. L'État pour l'établissement et le recouvrement des cotisations sur les impôts locaux a le droit de percevoir des frais de gestion[2180] pour qu'il puisse prendre *« à sa charge les dépenses pour établir et recouvrer ces impôts, ainsi que la gestion de l'ensemble des dégrèvements »*[2181]. Ces frais de gestion permettent, pour exemple, à l'État de recevoir 2 % du montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ils sont considérés comme des prélèvements fiscaux. Les frais de gestion que l'État a cédé aux collectivités locales s'établissent depuis la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) à 4,29 Mds d'euros[2182]. Ils sont devenus le principal vecteur de compensation des transferts de compétences dans les impôts transférés avec la TICPE et la TSCA[2183]. Les frais de gestion avec la loi de finances pour 2021 parmi les impôts transférés de l'État représentent 4,29 Mds d'euros sur un total de 38,24 Mds d'euros[2184]. Les frais de gestion sont transférés à différents échelons de collectivités, pour exemple, le Pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 entre l'État et les collectivités locales dans ses dispositions mises en œuvre par la loi de finances pour 2014 (n° 2013-1278)[2185] mettait en place un transfert de ceux-ci. Les départements ont reçu les frais de

d'insertion.

2178.Sur la recentralisation des financements de la compétence apprentissage des régions dont des recettes fiscales : Renvoi à la section 1 de ce chapitre point 2 dans le C du § 1.

2179.Sur les actions recentralisatrices de l'État pour le RSA : Consulter le point 2 de ce B.

2180.Base juridique : Article 1641 du code général des impôts (CGI).

2181.Cit. dans le Jaune budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2021 sur les transferts financiers entre l'État et les collectivités locales (p. 117). Biblio. complète au point 2 qui va suivre : « *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».*

2182.Donnée dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2021, p. 132.

2183.*Ibid.* p. 134 pour cette information.

2184.*Ibid.* p. 132 pour ces informations.

2185.Un exemple de transfert de frais de gestion avec l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de

gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour financer leurs dépenses en matière d'allocations individuelles de solidarités (AIS). Les frais de gestion sur la taxe d'habitation (TH) conformément à ce Pacte ont été attribués aux régions pour remplacer la dotation générale de décentralisation (DGD) qui a financé les compétences liées à l'alternance et à la formation professionnelle. Ces frais de gestion sur la TH disparaissent avec la suppression de la TH en tant qu'impôt local et sont remplacés par une dotation budgétaire de l'État[2186]. La concession de frais de gestion par l'État lors de réforme de la fiscalité locale existe à l'image de la cession des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPNB) aux communes lors de la réforme fiscale en lien avec la fin de la taxe professionnelle (TP)[2187]. En définitive, il est visible qu'il y a un fractionnement des frais de gestion concédés pour des motifs différents. D'un côté, les frais de gestion sont transférés pour contribuer à compenser des transferts de compétences et des réformes de la fiscalité locale, de l'autre, les frais de gestion cédés se divisent entre des échelons distincts de collectivités locales.

Ces recettes fiscales de la fiscalité transférée ne sont pas toutes adaptées à la croissance des dépenses locales. Ces impôts malgré leur dynamisme sont cycliques diminuent fortement lors des périodes de crise économique. Le produit fiscal des DMTO entre 2008 et 2009 s'effondrent : 7,1 Mds d'euros en 2008 et 5,5 Mds d'euros en 2009[2188]. La hausse des dépenses à trois sources indépendamment des transferts, créations et extensions de compétences[2189]. La première source, les transferts dits « rampants » se définissent comme *« l'ensemble des décisions de l'État qui entraînent une augmentation des charges pesant sur les collectivités territoriales, sans qu'elles puissent prétendre à une compensation financière de l'État. »*[2190] Une situation de transfert « rampant » est la fermeture d'un service public de proximité de l'État, pour exemple, en matière de sécurité d'un commissariat de police nationale, une commune, alors que cela n'est pas une obligation légale, peut décider en réaction de renforcer sa police municipale sans compensation de l'État. La deuxième source, l'inflation des normes techniques européennes et nationales renchérissent les dépenses, pour illustrer, il peut s'agir d'une évolution de la masse salariale des collectivités liée à une réévaluation du point d'indice. La troisième source est l'augmentation des dépenses sociales qui avec la baisse de certaines recettes fiscales accentuent l'effet de ciseaux. La gestion budgétaire des départements est handicapée par cette situation puisque, ils ont de fortes

finances pour 2014.

2186.Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

2187.Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 29 décembre 2009 de finances pour 2010.

2188.Information fiscale dans le rapport *supra* d'Yves KRATTINGER et de Roland du LUART (p. 23). Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 1.

2189.Sur les sources de la hausse des dépenses consulter le rapport de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL (p. 65) pour aller plus loin celui d'Yves KRATTINGER et de Roland du LUART (p. 13 à 38).

2190.Cit. du rapport d'Yves KRATTINGER et de Roland du LUART (p. 18).

compétences sociales qui réclament donc des ressources financières conséquentes pour couvrir des dépenses exponentielles. Nous allons voir cela au travers des compensations accordées pour la gestion du RSA.

2. Un financement inadapté de la décentralisation sociale : Le cas du revenu de solidarité active (RSA)

Les recettes fiscales des départements consacrées au financement du RSA ne couvrent pas suffisamment la croissance des dépenses de cette allocation (a). Des propositions et des mesures s'attaquent à la volatilité des recettes fiscales départementales mais, elles n'arrivent pas à stopper l'effet de ciseaux. En conséquence l'État entame une recentralisation du RSA qui reste pour l'instant expérimentale (b).

a) Les insuffisances d'un financement du RSA par les recettes fiscales départementales

La compensation du transfert du RMI et de la création du RMA[2191] en 2004 puis pour le RSA à partir de 2009 se fait par un morcellement de la TICPE au profit des départements. Elle est affectée progressivement à ces collectivités territoriales pour compenser le coût de cette compétence nouvelle. Nous devons aborder le cas des DMTO car, s'il y a bien une ou des recettes fiscales attachées à la compensation d'une compétence confiée à un échelon territorial, d'autres recettes fiscales peuvent concourir aux financements de celle-ci au nom du principe juridique d'universalité budgétaire présent dans les finances publiques locales. Au moment de l'élaboration d'un budget local les recettes financent indifféremment les dépenses. Nous avons des recettes fiscales de « premiers rangs » qui ont été transférées pour compenser une compétence donnée à une catégorie de collectivités (TICPE avec le RMI/RSA), puis les autres recettes fiscales confiées ou non pour compenser d'autres transferts de compétences à ce même échelon territorial (les DMTO ne servent pas à compenser le RMI/RSA).

Ces deux recettes fiscales ont une spécificité qui réside dans la volatilité des recettes fiscales. La TICPE est un droit d'accise qui repose sur la consommation de produits énergétiques importés (ex : essence). Les DMTO sont perçus lors d'une mutation, lorsqu'un bien change de propriétaire, cette taxation est dépendante de l'activité du marché immobilier. Le produit fiscal de ces taxes, TICPE et DMTO, va varier selon la conjoncture économique et *in fine* des décisions des acteurs économiques. Ces recettes fiscales diminuent en période de crise économique. Aurélien BAUDU qualifie la TICPE d'impôt dynamique mais volatil, cette assertion est justifiée par le fait que la consommation

2191.RMA : Revenu minimum d'activité.

de pétrole a été longtemps en hausse constante : *« Après avoir régulièrement augmenté jusqu'en 2005 pour atteindre un pic à 271 millions de tonnes équivalent pétrole, la consommation de pétrole a reculé de 16 % depuis les années 1990. »*[2192] Le dynamisme de la base fiscale est à l'origine d'un produit fiscal complet de la taxe de 33,3 Mds d'euros en 2018 pour l'État et les collectivités, elle est la quatrième recette fiscale de l'État[2193]. Un rapport d'information du Sénat de 2010 relatif à la compensation des transferts de compétences est plus circonspect au sujet de la dynamique de cette assiette fiscale[2194]. Le produit fiscal de TIPP, future TICPE, s'effondre entre 2000 et 2010 passant de 24,3 Mds d'euros à 14,5 Mds d'euros, le rapport considère à l'époque que l'assiette nationale de cette taxe comme atone[2195]. L'instauration d'une composante carbone, d'une seconde assiette à cette taxe, semble avoir donné un second souffle à la TICPE[2196]. Les DMTO se classent pour Aurélien BAUDU parmi les recettes fiscales volatiles qui sont moins dynamiques, ce choix s'explique par un dynamisme de l'assiette qui est en relation avec l'activité économique et qui va déterminer les prix et le volume du marché immobilier[2197]. Le produit fiscal des DMTO pour les départements s'établissait à 11,52 Mds d'euros en 2018[2198]. Cette taxation est critiquée à cause des disparités territoriales pour les recettes fiscales générées et la forte chute de son produit en période de mauvaise conjoncture économique. En 2008, pour une population de taille similaire, le produit des DMTO du département de la Haute-Garonne était évalué à environ 128 Ms d'euros, soit 106 euros par habitant, alors qu'il était pour les Alpes-Maritimes d'à peu près 325 Ms d'euros, soit 266 euros par habitant[2199]. Pour la chute du produit fiscal, il convient de rappeler la baisse de 7,1 Mds d'euros à 5,5 Mds d'euros du produit fiscal des DMTO entre 2008 et 2009 provoquée par la crise économique mondiale de cette époque[2200]. La volatilité du produit fiscal de la TICPE et de la DMTO est une contrainte qui pèse sur les finances publiques locales vis-à-vis des conséquences réelles pour les marges de manœuvre financières mais aussi quant à la prévisibilité des recettes. Des hypothèses émises lors de la crise du coronavirus retenaient une baisse du produit fiscal de 15 % pour la TICPE et de 20 % pour les DMTO en 2020[2201]. Les crises économiques sont une gêne dans la prévisibilité

2192.Cit. dans BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 100.
2193.*Ibid.* p. 99 pour ses données sur la TICPE. Présentation de cette taxe plus large et son implication pour toutes les collectivités territoriales de la p. 99 à 101.
2194.Rapport *supra* de Yves KRATTINGER et de Roland du LUART de 2010. Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 1.
2195.*Ibid.* pour ces informations (p. 14).
2196.Instauration de cette composante par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (art. 32). Consulter pour aller plus loin le chapitre 1 du titre 2 de la partie II (section 2).
2197.Sur les DMTO consulter l'article de plus haut de Aurélien BAUDU (p. 102 à 103).
2198.Information dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2019,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, p. 106.
2199.Information dans rapport *supra* de Yves KRATTINGER et de Roland du LUART (p. 24).
2200.*Ibid*. pour info. (p. 23).
2201.Hypothèses dans CAZENEUVE J.-R., *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, Premier ministre, 29 juillet 2020, p. 34 et 36.

de certaines recettes fiscales qui participent au financement de dépenses dynamiques, ce qui est le cas pour la TICPE et pour les DMTO.

Le transfert du RMI est compensé par une attribution d'une première fraction de TICPE (alors TIPP) par l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311) et ensuite d'une seconde fraction avec la généralisation du RSA par l'article 51 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425)[2202]. Le produit fiscal de ces deux tranches s'établit à 5,3 Mds d'euros en 2020[2203]. La spécificité des transferts tient à l'absence de localisation de l'assiette et d'un pouvoir sur le taux pour les départements sur les fractions transférées. Les parts ressemblent à des dotations puisque, c'est l'État qui fixe les conditions de leur évolution. La compensation est garantie au coût historique, l'État n'est tenu de garantir un niveau de compensation équivalant à celui qu'il consacrait pour l'exercice de la compétence. L'article 59 de la loi de finances pour 2004 prévoit que le niveau de dépenses, pour être synthétique est celui de l'année 2003 que consacrait l'État pour financer le RMI. Il est tenu de respecter une clause de garantie défendue par la jurisprudence constitutionnelle depuis la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003[2204] (cons. 13) : *« Considérant que l'article 4 de la loi déférée prévoit que la compensation des charges entraînées par les transfert et création de compétences est calculée, pour l'année 2004, « sur la base des dépenses engendrées par le paiement du revenu minimum d'insertion en 2003 » ; qu'au titre des années suivantes, « la compensation sera ajustée de manière définitive au vu des comptes administratifs des départements pour 2004 » ; que, dans ces conditions, l'article 4 ne méconnaît, par lui-même, ni la libre administration des départements, ni le principe selon lequel tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice, ni celui selon lequel toute création de compétences est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*. Le volume de la fraction peut augmenter selon différents critères, l'article 59 de la loi de finances pour 2004 prévoit une adaptation de la part selon le nombre d'allocataires du RMI (aujourd'hui du RSA). La montée en charge avec la généralisation du RSA des dépenses impose l'accord d'une seconde fraction de cet impôt national. La Cour des comptes assimile en 2009 ce transfert pour le financement du RSA à celui d'une extension de compétence[2205]. Des financements complémentaires sont accordés dans le cadre de la

2202.Présentation du financement du RMI et du RSA. Aller dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2017, p. 371.

2203.Donnée fiscale dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 134.

2204.Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

2205.Sur cette assimilation pour la Cour des comptes à une extension de compétences de la généralisation du RSA. Consulter rapport supra de la Cour des comptes de 2009 sur l'état de la décentralisation (p. 30). Biblio. complète du rapport dans le point 2 du A de ce § 1.

gestion du RMI devenu RSA notamment, par le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FDMI). L'article 37 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719) créé ce fonds. Il ne s'agit pas d'une compensation pour des transferts de compétences mais, d'un fonds qui a pour objet de soutenir les départements dans les actions d'insertion des départements vis-à-vis des bénéficiaires du RMI/RSA. Ce fonds est intégré dans le calcul du « reste à charge ». Le « reste à charge », ici, est le montant de dépenses sociales non couvertes par les compensations spécifiques octroyées par l'État pour l'exercice d'une compétence sociale. La définition du calcul du « reste à charge » des départements pour la gestion du RSA est faite de façon précise par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 (n° 2016-1918). Ce texte législatif permet une reconnaissance juridique de cette notion. Le RSA durant une période a été divisé en deux parties : RSA « chapeau » (activité) et le RSA « socle ». Jusqu'en 2017[2206], le fonds national des solidarités actives (FNSA) a permis à l'État de financer directement le RSA « chapeau » avant que la disparition de cette composante entraîne la suppression de ce financement. La totalité du RSA ne fut donc pas confiée aux départements ceci évita une charge budgétaire plus lourde pour les conseils départementaux. La problématique qui a toujours cours est que la compensation de la TICPE n'est garantie qu'au coût historique, ceci n'intègre pas le ralentissement de la dynamique d'un impôt ou de la stabilité trop grande de son produit (il n'augmente plus), enfin, des pertes de recettes fiscales liées à une crise économique. Tous ces éléments précédemment dits font que les recettes fiscales ne suivent pas la croissance soutenue des dépenses sociales : *« le calcul s'établissant à la date du transfert, il ignore la dynamique propre de la compétence visée* »[2207]. C'est alors que les dotations et les autres recettes fiscales doivent pallier les insuffisances de la TICPE. Cependant, ces recettes fiscales non spécifiques à la compensation de la compétence sur le RSA sont viciées car, elles sont de nature instable comme pour la TICPE, tel est le cas des DMTO. L'instabilité de la recette est renforcée par la localisation de l'assiette et les pertes de recettes ne peuvent qu'être limitées qu'incomplètement par une modulation du taux par les départements (modulation dans une fourchette entre 1,20 % et 4,50 %).

La croissance des dépenses et l'instabilité des recettes fiscales donnent corps à l'effet de ciseaux longuement étudié par un rapport de la Cour des comptes de 2017[2208]. L'effet de ciseaux, qui est plus marqué en période de crise, se décrit par des ressources financières des collectivités qui n'arrivent plus à suivre la progression de leurs charges. Il se retrouve dans l'évolution des charges et des ressources des départements en particulier pour les dépenses sociales. Elles représentent, ces

2206.Suppression de ce fonds par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (art. 152).
2207.Cit. dans FLEURY B., Tour d'horizon des problématiques financières des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°6, juin 2011, p. 415.
2208.Voir rapport *supra* de la Cour des comptes de 2017 (p. 215 à 239).

dépenses sociales, 32 Mds d'euros en 2016 soient plus de la moitié (55 %) des dépenses de fonctionnement départementales. Il faut s'arrêter sur la situation du RSA tant pour les charges que pour les recettes qui sont censées les couvrir. La Cour des comptes constate qu'entre 2010 et 2016 que l'augmentation des dépenses de RSA sont responsables de la progression de près de la moitié des dépenses sociales départementales (+ 44 %). Les dépenses sociales de l'échelon départemental se répartissaient de la sorte : 31 % pour le RSA ; 25 % pour les PA ; 24 % pour les PH ; 18 % pour l'ASE[2209]. Les prestations sociales évoluent selon des facteurs locaux et nationaux. Pour les facteurs locaux, pour en présenter quelques-uns et en restant sur le RSA, nous constatons la présence de facteurs démographiques et socio-économiques qui déterminent les territoires où les allocataires de cette prestation sociale sont en nombre plus grand ou moindre. Les départements où le chômage est le plus élevé auront des dépenses de RSA importantes en comparaison des autres. Le Gard, en 2015, avec un taux de chômage supérieur à 12,2 % de la population active se classe dans les départements où le nombre d'allocataires est élevé, cela augmente mécaniquement les dépenses de RSA qui se situe à près de 232 euros par habitant[2210]. Le poids des dépenses de RSA change dans les dépenses de fonctionnement selon les départements, ainsi pour l'année 2016, les dépenses de RSA représentent 47 % des dépenses de fonctionnement en Seine-Saint-Denis contre 15 % dans la Creuse. La revalorisation des allocations par l'État est un facteur national. Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) a renchéri par ses décisions le coût du RSA pour les départements. Son plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 a mis en place à l'époque une hausse de 10 % du RSA « socle » en plus de l'inflation sur la période 2013-2017. La Cour des comptes estime la hausse due à cette mesure à 1,8 milliard (Md) d'euros en 2018 pour la période. Les recettes transférées par l'État pour assurer la neutralité budgétaire du transfert de compétences de collectivités territoriales sont imparfaites. Le taux de couverture des dépenses de RSA/RMI par les fractions de TIPP (devenue TICPE) et le FDMI baisse entre 2011 et 2015 (ces ressources sont les compensations financières pour le transfert de compétences du RMI/RSA). En 2011, les ressources financières sont de 5,96 Mds d'euros pour 7,34 Mds d'euros de dépenses, le taux de couverture est alors de 81 % ; en 2015, les ressources financières sont de 5,97 Mds d'euros pour 9,73 Mds d'euros de dépenses, le taux de couverture a diminué pour s'établir à 61 %. La garantie au coût historique s'avère insuffisante pour couvrir la dynamique des dépenses sociales. Les conseils départementaux doivent recourir à leurs autres ressources financières qui sont affectées aux dépenses de fonctionnement comme les DMTO ou la

2209.PA : Personnes âgées ; PH : Personnes handicapées ; ASE : Aide sociale à l'enfance.

2210.Donnée financière pour le RSA en euro par habitant pour le Gard dans RAYNAUD I., Dépenses de RSA : la double peine pour les départements pauvres, *in la Gazette des communes*, 14 mars 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

DGF. Cela réduit les marges de manœuvre financières des départements pour développer et soutenir d'autres politiques publiques de leurs compétences et détériore leur épargne brute. L'État doit amoindrir le reste à charge des départements par des aides financières exceptionnelles. L'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 (n° 2016-1918) met en place un fonds de 200 Ms d'euros pour les départements. La répartition du fonds s'opère en fonction des « restes à charge » des différentes allocations sociales à verser des départements et de la situation financière de ceux-ci. Des préconisations d'études et des mesures prises par le législateur veulent redonner des marges de manœuvre financières aux départements.

b) Une volonté de réorganiser les recettes et les dépenses départementales

Diverses solutions sont préconisées et d'actions sont entreprises pour pallier les faiblesses des ressources fiscales et financières qui couvrent les dépenses sociales des départements. Le poids de la dépense sociale réduisant considérablement l'autonomie financière de certains départements, l'État a décidé de le recentraliser à titre expérimental pour les collectivités volontaires et remplissant des critères. Cette solution de « facilité » devrait pousser à repenser le droit à la compensation des collectivités, ceci ne peut que passer que par des innovations juridiques.

Au plan fiscal des préconisations et des mesures cherchent à amoindrir la volatilité du produit fiscal de ces impôts et à mieux répartir les recettes fiscales entre les départements. Les DMTO sont un exemple illustratif de cet effort. Des réflexions sont émises, ainsi, Alain LAMBERT et Martin MALVY préconise en 2014 la création d'un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles des DMTO[2211]. Ce mécanisme conserverait annuellement une augmentation de plus de 10 % du produit fiscal annuel des DMTO d'un département. Le but recherché est d'utiliser les produits fiscaux provisionnés pour amortir une hausse des dépenses de RSA.Certains conseils départementaux avant cette étude de 2014, comme la Haute-Vienne, mirent en place cette stratégie, ici, pour les auteurs du rapport il faut la généraliser et la perfectionner. Le rapport de 2018 de Dominique Bur et d'Alain Richard sur la refonte de la fiscalité locale soutient une recentralisation des DMTO[2212]. L'impôt recentralisé serait substitué par le transfert de la part d'un autre impôt national : taxe sur la valeur ajoutée (TVA), TICPE, contribution sociale généralisée (CSG). La valeur de référence à compenser pour l'année n, le montant à compenser pour la première année devrait s'établir sur la moyenne triennale comprenant les années 2016, 2017 et 2018. L'année 2017

2211.Sur cette proposition d'un mécanisme de provisionnement des DMTO dans LAMBERT A. et MALVY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun,* Présidence de la République, 16 avril 2014, p. 40 à 41.
2212.Sur cette préconisation de la recentralisation des DMTO dans BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 74 à 81.

est l'année où le produit fiscal des DMTO a été à son plus haut niveau. L'étude de Jean-René CAZENEUVE sur l'impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales préconise une hausse du plafond du taux des DMTO de 0,2 %[2213]. Le taux maximal que pourraient adopter les départements passerait de 4,50 % à 4,70 %. Différentes solutions ont été adoptées dans le temps par le législateur se recoupant avec les préconisations exposées. La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) créée un fonds de péréquation horizontale des DMTO par son article 78 qui est réformé par la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657) dans son article 123. Ce fonds est monté en puissance avec un volume financier de 279 Ms d'euros en 2013 à 632 Ms d'euros en 2017[2214]. La loi de finances pour 2011 prévoyait un prélèvement sur stock et un prélèvement sur flux pour abonder ce fonds[2215] . Le prélèvement sur stock consistait à un prélèvement progressif sur les départements dont les DMTO par habitant étaient supérieurs à 75 % de la moyenne nationale. Le prélèvement sur flux s'opérait sur 50 % de l'excédent constaté de DMTO sur le département contributeur. Le montant des deux prélèvements ne devait pas dépasser 10 % du produit fiscal des DMTO du département. Les ressources du fonds étaient redistribuées en faveur des départements dont le potentiel financier par habitant était inférieur à une moyenne de tous les potentiels financiers des départements. L'article 255 de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) réforme les péréquations sur les DMTO. Elle regroupe ce fonds (FPDMTO[2216]) avec deux autres fonds de péréquation horizontale alimentés aussi par les DMTO départementaux : le fonds de solidarité départemental (FSD), le fonds de soutien interdépartemental (création en 2019)[2217]. Les trois fonds sont regroupés dans un fonds national de péréquation des DMTO. Un prélèvement à deux composantes est créé sur le stock de DMTO pour abonder ce fonds. Le premier prélèvement frappe tous les départements, il est égal à 0,34 % de l'assiette de DMTO perçu par chaque département ; le second prélèvement ne touche que les départements un montant par habitant de l'assiette supérieur à 75 % de la moyenne de tous les départements, ce prélèvement est progressif (présence de trois sous-étages dans ce second prélèvement). Le fonds est réparti en trois enveloppes, chacune étant redistribuée selon les règles de redistributions des trois fonds fusionnés. En parallèle, entre 2010 et 2020, le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales du 16 juillet 2013 permet de rehausser le taux maximal des DMTO de 3,80 % à 4,50 % que peuvent choisir les départements[2218]. Les

2213.Voir rapport *supra* de Jean-René CAZENEUVE (p. 155).

2214.Donnée financière dans DOUAT E., La péréquation dans les finances locales*, in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL),* n° 4/2018, avril 2018, p. 273 à 274.

2215.Aller pour ce fonds dans CABANNES X., La loi de finances pour 2011 et la péréquation horizontale des recettes fiscales locales*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT*), n°3, mars 2011, p. 125 à 128.

2216.FPDMTO : Fonds de péréquation sur les DMTO.

2217.Sur le regroupement de ces fonds par la loi de finances pour 2020 une présentation détaillée dans ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2020 : la synthèse des mesures, *in la Gazette des communes*, 7 février 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2218.État, *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales : Projet de relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon*, 16 juillet 2013, p. 6 (lien Internet

départements lors de cet accord s'engagent à augmenter ce taux que lorsque l'évolution des DMTO est défavorable et pour consacrer le produit fiscal généré par cette augmentation au financement des allocations de solidarité. La modification du plafond du taux des DMTO est effectuée par l'article de la loi de finances pour 2014 (n° 2013-1278).

D'autres initiatives existent, telles la création d'un fonds exceptionnel pour soutenir les finances départementales de 200 Ms d'euros par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 (n° 2016-1918)[2219] ou la proposition par le rapport du député Jean-René CAZENEUVE d'un fonds collectif de garantie de ressources alimenté par les départements. L'une des préconisations de cette étude est d'avoir une réflexion pour aller vers une recentralisation du RSA[2220].

Les finances départementales étant asphyxiées par les dépenses sociales, la recentralisation du RSA doit redonner des marges de manœuvre financières aux départements. Cette option expérimentale qui s'est développée graduellement amène logiquement à une recentralisation et à une suppression des financements dédiés. Cette recentralisation a été effectuée d'abord dans des collectivités d'outre-mer. L'article 81 de la loi de finances pour 2019 (n° 2018-1317) recentralise la compétence relative au financement du RSA pour le département de Mayotte et la collectivité territoriale de Guyane. L'article 77 de la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) fait de même pour le département de La Réunion. Dans ce département, l'État récupère des recettes fiscales, telles les fractions de TICPE accordées pour financer la décentralisation du RMI-RMA. Elle supprime des dispositifs de soutien financier comme le FDMI et réalise une réfaction du montant de la part forfaitaire de la DGF[2221]. Ce processus de décentralisation s'étend depuis 2021 à la métropole. Le 21 septembre 2021 a été signé entre l'État et le département de la Seine-Saint-Denis un accord sur la recentralisation du RSA[2222]. L'État selon les clauses de cet accord prévoit une recentralisation de recettes fiscales de la collectivité. Les fractions de TICPE consacrées au financement du RMI-RSA sont reprises par l'État, de plus, le département doit céder à l'État 0,9 point de DMTO. L'État supprime et reprend des ressources financières, une part de la DGF est rétrocédée, le FDMI et le dispositif de compensation péréquée (DCP) sont supprimés. L'article 43 de la loi de finances pour 2022 (n° 2021-1900) ouvre la possibilité d'expérimentation sur la recentralisation du RSA à tous les départements qui ont pris une délibération en ce sens entre le 22 septembre 2021 et le 15 janvier

consultable en biblio. de fin de thèse).

2219.Renvoi au a de ce point 2 sur ce fonds.

2220.Sur toutes ces préconisations renvoi au rapport *supra* de Jean-René CAZENEUVE (p. 8 à 10).

2221.Sur cette recentralisation dans des collectivités d'outre-mer : renvoi au rapport de plus haut d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur les finances des collectivités locales en 2021 (p. 150 à 151). Biblio. complète de ce rapport dans le point 1 du A de ce § 1.

2222.Sur cet accord consulter LAZAROVA R., Recentralisation du RSA : c'est signé pour la Seine-Saint-Denis, *in la Gazette des communes*, 21 septembre 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2022. Les modalités financières de la recentralisation s'inspirent de celles pratiquées dans les collectivités d'outre-mer, pour exemple, la reprise des fractions de TICPE pour financer le RMI puis le RSA (art. 43 VII. A.). Les candidats retenus seront les départements ayant une population pauvre élevée (art. 43 I. A.) : *« La liste des candidats retenus, qui sont caractérisés par un reste à charge au titre du revenu de solidarité active par habitant et une proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active dans leur population significativement plus importants que la moyenne nationale et par un revenu moyen par habitant significativement plus faible que la moyenne nationale, est établie par décret. »*L'expérimentation s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2026.

Les moyens fiscaux et financiers mis à la disposition des départements pour faire face à l'essor des dépenses sociales sont insuffisants. L'État avec le soutien des collectivités volontaires recentralise la compétence départementale sur le RSA avec des financements directement (ex : fractions de TICPE) ou indirectement (ex : part de la DGF) dédiés aux dépenses sur cette allocation de solidarité. L'État a fait le choix avec les départements volontaires d'une solution de « facilitée », l'État reprend des compétences au lieu de partager des impôts plus stables et plus fort rendement, à l'exemple, de la CSG ou de la TVA pour remplacer les DMTO. Les impôts transférés aux collectivités ne sont pas acquis « perpétuellement » pour celles-ci, l'État peut faire évoluer son volume et ses composantes selon ses besoins et pour recentraliser des financements lorsqu'il reprend des compétences. Cette fiscalité transférée peut être fortement amoindrie si l'État décidait de s'engager dans un processus plus grand de recentralisation. Ressort l'idée que si la décentralisation fiscale n'est plus qu'une « illusion » lointaine, avec le développement des dotations puis de la fiscalité transférée, le processus de décentralisation des compétences peut lui-même reculer, c'est cela qu'exprime l'expérimentation sur la recentralisation du RSA des départements et la recentralisation de la compétence apprentissage des régions. L'imaginatif de la décentralisation a laissé place à des solutions de « facilité » de la recentralisation. L'intérêt serait au lieu de recentraliser d'accroître la part des impôts transférés en choisissant des recettes fiscales adaptées aux dépenses des compétences et de révolutionner les règles de compensation des transferts de compétences. Il s'agirait d'admettre des compensations « glissantes » au lieu de se contenter d'une compensation pour les transferts de compétences se bornant à un niveau équivalent de ressources à celui que disposait l'État pour exercer les compétences transférées (coût historique). Cela exige un renversement de la jurisprudence constitutionnelle qui se contente de garantir un niveau de ressources minimal pour ces transferts au coût historique[2223]. Le juge administratif quant à lui conforte et précise ce régime général de la compensation aux dépens parfois de la lisibilité[2224].

2223.Renvoi aux différents éléments de la jurisprudence constitutionnelle abordée dans ce § 1.

2224.Consulter sur les décisions des juridictions administratives et les compensations de transferts de compétences la contribution de plus haut Jean-Luc ALBERT (p. 229 à 231). Biblio. complète de la contribution au point 1 du A de ce §

Ainsi, pour le Conseil d'État, le législateur n'a pas l'obligation de regrouper dans un même article de loi les dispositions sur des transferts des compétences et les dispositions sur les modalités de leurs compensations financières[2225]. Il n'y a pas d'obligation qui vienne du principe de compensation et de celui de libre administration des collectivités. Autre exemple des apports du Conseil d'État, le montant des dépenses consacrées par l'État à compenser peut s'établir sur une moyenne des dépenses de celui-ci ne prenant pas que pour référence la dernière année précédant le transfert (pas de méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution)[2226]. Des dispositions du juge administratif ont tendance à contribuer à limiter la lisibilité des compensations, les modalités d'une compensation peuvent être dispersées dans différents textes législatifs ; le calcul du montant de la compensation sur plusieurs années peut être favorable ou défavorable selon la situation aux collectivités, cette flexibilité pour la période de référence peut affaiblir la lisibilité dans le calcul des compensations. La fiscalité transférée est un outil incontournable de la compensation des transferts de compétences mais, qui a une efficacité partielle à cause des règles de compensation, de la nature des recettes fiscales transférées (ex : volatilité de produits fiscaux) et de la technique usitée pour réaliser les transferts d'impôts (ex : fractionnement de certains impôts). La fiscalité nationale est aussi employée pour remplacer des dotations, ce périmètre en constante extension d'impôts nationaux partagés rend indispensable une définition claire et cohérente de la fiscalité transférée et partagée.

§ 2. Un périmètre en constante extension des impôts nationaux partagés

Le partage d'un impôt national sert à remplacer la DGF régionale pour redonner une dynamique à des ressources régionales atones dans un contexte d'augmentation des charges des régions (A). Ce dispositif, qui a des inconvénients et des avantages, est créé et développé par les lois de finances pour 2017 (n° 2016-1917) et 2018 (n° 2017-1837) par le partage du produit fiscal de la TVA. Cet impôt qui a servi dans la réforme de la fiscalité locale initiée par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) pour compenser la disparition de la taxe d'habitation, sert à compenser par la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) la suppression de la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (B).

Lors de ce chapitre, nous avons présenté l'ensemble de ces recettes fiscales partagées par l'État sous l'appellation de fiscalité transférée et partagée. L'idée étant de démontrer que les impôts locaux sont démantelés au profit de parts d'impôts nationaux. La fiscalité transférée et partagée ne recoupe que les recettes fiscales qui servent à compenser des transferts de compétences. Ainsi, les parts de

1.
2225.Conseil d'État, 3ème sous-section jugeant seule, 19 septembre 2011, n° 350726, *Rec. Leb*.
2226.*Ibid.*

TVA transférés par les lois de finances pour 2020 (n° 2019-1479) et 2021 (n° 2020-1721) sont considérés comme des éléments de la fiscalité locale car, elles compensent la disparition de recettes fiscales locales. Quant à la part régionale de TVA qui se substitue à la DGF régionale est classée parmi les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Il est vital sans doute d'avoir une définition juridique plus claire de ces recettes fiscales partagées (B).

A – Un outil pour redonner des marges de manœuvre financières aux collectivités territoriales

En 2016, l'État décide de supprimer la DGF régionale et de la remplacer une fraction de TVA, ce bouleversement fait suite à l'Acte III de la décentralisation (1). Le transfert de cette part de TVA s'inscrit dans une volonté d'éviter un effet de ciseaux entre les ressources financières et les dépenses locales des régions (2).

1. Le choix de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour remplacer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions

Le législateur par la loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991)[2227], au moment de l'Acte III de la décentralisation, confie des compétences aux régions. L'accroissement des compétences régionales par les dispositions de ce texte législatif enclenche une réflexion sur le choix des compensations financières.

La loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991) renforce le rôle des régions dans différents domaines. Cet échelon territorial reçoit des compétences en particulier dans le domaine des transports et celui économique. Les régions deviennent l'autorité organisatrice de la mobilité interurbaine. Les départements se voient retirer, en matière de transports, les compétences relatives sur *« les services non urbains, réguliers ou à la demande »*[2228] (comprenant les transports scolaires) au profit des régions. Ces dernières récupèrent aussi dans ce domaine de compétences (art. 15) : la desserte des îles françaises, la gestion des gares publiques routières. Au plan économique les régions ont de nouvelles compétences d'adjointes. Elles sont les seules compétentes pour définir les *« régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région »*[2229] : la compétence économique des départements est supprimée. De leur ressort dépends l'élaboration du SRDEII (art. 2) et du SRADDET (art. 10). Le SRDEII est un outil de planification pour définir des orientations touchant à des aides économiques (ex : aides aux entreprises et soutiens à l'internationalisation). Le SRADDET a la même fonction quant à l'aménagement du territoire pour

2227.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
2228.Art. L. 3111-1 du code des transports (modifié par l'art. 15 de la loi NOTRe).
2229.Art. L. 1511-2 du CGCT (modifié par l'art. 3 de la loi NOTRe).

parvenir à des objectifs de développement durable et d'égalité des territoires. L'intérêt de ces schémas réside dans le fait que les autres catégories de collectivités territoriales doivent obligatoirement les respecter. Les régions sont ainsi les seules responsables du développement économique sur leur territoire. Les compétences des régions sont renforcées par d'autres dispositions de cette loi NOTRe (ex) : élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (art. 26) ; coordination sur le territoire régional des acteurs du service public de l'emploi (art. 6).

L' État, dans un premier temps, pour compenser financièrement les compétences transférées aux régions décida de réaffecter des recettes fiscales locales et de transférer d'une fraction d'un impôt d'État. La loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785) permet ces compensations[2230]. 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements est réaffectée à l'avantage des régions[2231]. Le transfert de cette part de CVAE des départements aux régions doit compenser en grande partie, entre elles, les transferts de compétences relatifs aux transports scolaires et interurbains. Une fraction de TICPE est attribuée aux régions[2232] pour financer le transfert de services de l'État à l'occasion de la loi NOTRe et de la loi MAPTAM[2233] (ex) : les services de l'État en charge des fonds structurels européens. La région en devenant la seule compétente pour les aides directes aux entreprises a repris des compétences provenant en majorité des départements[2234]. Ce transfert n'est pas compensé par la loi finances pour 2016, l'enjeu est pour l'État de trouver des moyens financiers qui aient un niveau de ressources équivalant à celui que consacraient les entités qui exerçaient précédemment ses compétences. Ce montant à compenser est d'environ 600 Ms d'euros[2235].

L'État propose de créer une taxe spéciale d'équipement régional (TSER) qui serait inclus dans le projet de loi de finances pour 2017[2236]. Cette imposition aurait été assise sur des bases foncières, elle aurait été une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les redevables seraient les particuliers et les entreprises. Le pouvoir fiscal sur cet impôt appartiendrait à l'État qui collecterait le produit fiscal avant de le

2230.Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.
2231.Art. 89 de la loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785).
2232.Art. 38 de la loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785).
2233.Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
2234.Renvoi pour cette info. à SAOUDI M., Régions : la capacité financière et fiscale en questions, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques* (GFP), n°3, mai-juin 2017, p. 36 à 37.
2235.*Ibid.* pour cette donnée financière (p. 36).
2236.Sur la TSER : (1) L'article de plus haut de Messaoud SAOUDI (p. 36 à 37) ; (2) Le Figaro, Matignon va créer une nouvelle taxe pour aider les régions à se développer, 28 juin 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse) ; (3) QUIRET M., Une nouvelle taxe va rapporter 600 millions aux régions, *in les Echos*, 27 juin 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

redistribuer aux régions. Les collectivités régionales seraient donc exclues de la gestion de cette taxe si elle avait été créée devant se contenter de recevoir une partie de son produit. L'unique avantage aurait résidé dans la dynamique de la taxe, l'Association des régions de France (ARF)[2237] tablant sur une croissance de 2 à 2,5 %. Ce projet de taxe provoqua une levée de boucliers de la part des entreprises pour le Mouvement des entreprises de France (Medef) : *« Cette fuite en avant est très préoccupante. L'urgence reste de baisser la fiscalité sur les entreprises »*[2238]. Initialement, l'ARF était favorable à cette taxe puisque, un accord en ce sens pour créer cette taxe avait été conclu le 28 juin 2016 à Matignon, les régions s'attendant à avoir une recette fiscale dynamique. Néanmoins, l'ARF doit faire machine arrière en l'absence d'unanimité en faveur de cette taxe. Xavier BERTAND, président de la région des Hauts-de-France, et Christian ESTROSI, président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, s'opposent à cette taxe car lors de la campagne des élections régionales de 2015 ils s'étaient engagés à ne pas augmenter la fiscalité locale[2239]. L'opposition des entreprises et des régions fait que ce projet de taxe est abandonné par l'État. Manuel VALLS alors Premier ministre renonce à la TSER pour faire le choix de la TVA. Le Premier ministre annonce dans son discours au Congrès des régions de France du 29 septembre 2016 le remplacement de la DGF régionale par une fraction de TVA : *« J'en fais l'annonce aujourd'hui : à compter du 1er janvier 2018, les Régions n'auront plus de dotation globale de fonctionnement, cette DGF étant remplacée par une fraction de TVA dont l'effet dynamique garantira et pérennisera vos moyens d'action. »*[2240] Le Premier ministre annonce en complément la création d'un fonds transitoire de 450 Ms d'euros pour 2017 en soutien aux actions de développements économiques des régions[2241]. En 2018, le montant de la DGF régionale (3,85 Mds d'euros en 2016)[2242] serait remplacé par une fraction de TVA qui évoluerait à la hausse selon la dynamique de la taxe qui est de l'ordre de 3 % par an[2243]. Le Gouvernement par le fonds transitoire pour 2017 et la dynamique de la fraction de TVA transférée à partir de 2018 compte compenser les 600 Ms d'euros due à l'attribution complète de la compétence sur les aides directes aux entreprises aux régions. La décision du Premier

2237.Depuis septembre 2016 l'ARF a pris le nom de Régions de France.
2238.Cit. dans article *supra* du Figaro (propos de Geoffroy ROUX DE BÉZIEUX, vice-président délégué du Medef en charge de la fiscalité).
2239.Sur le recul de l'ARF et sur la position de ces deux présidents de région aller dans QUIRET M., Les régions n'assument plus la nouvelle taxe négociée avec Valls, *in les Echos*, 3 août 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2240.Cit. dans le discours de Manuel VALLS, Premier ministre, sur la réforme territoriale, l'annonce du remplacement de la dotation globale de fonctionnement des régions par une fraction de TVA à compter du 1er janvier 2018 et la mise en œuvre du pacte Etat-Métropoles, à Reims le 29 septembre 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2241.Renvoi à l'intervention de Manuel VALLS: *« Dès cette année, la loi de finances pour 2017 mettra en place, à titre transitoire, un fonds pour soutenir votre action de développement économique. Il sera versé en fonction des dépenses que vous aurez engagées et que nous pourrons constater ensemble, dans la limite de 450 millions d'euros. »*
2242.DGF régionale en 2016. HELIAS A., Manuel Valls promet aux régions une part de TVA pour remplacer leur DGF en 2018, *in Le Courrier des Maires*, 29 septembre 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2243.*Ibid*. pour la donnée sur la dynamique annuelle de la TVA.

ministre est bien accueillie par l'ARF, Philippe RICHERT, son président déclarant : *« C'est une révolution. Une annonce qui va faire date »*[2244]. Il faut entendre par « révolution » que les régions auront une recette fiscale dynamique pour s'adapter à leurs compétences économiques évolutives et qui remplacerait une DGF qui a été soumise à des contraintes budgétaires. La DGF diminue entre 2014 et 2017, en 2016, cette baisse est de 451 Ms d'euros[2245], ces diminutions annuelles sont la mise en application des mesures du « pacte de confiance et de responsabilité » qui concernent toutes les catégories de collectivités territoriales[2246]. La DGF était devenue une ressource financière « insécurisante ». Les dotations de l'État vont évoluer selon les décisions prises par le législateur en loi de finances : évolution indexée sur des valeurs, gel des montants ou décision de les diminuer ; la part transférée d'un impôt national peut évoluer selon la dynamique de celui-ci. La décision du Gouvernement n'est pas faite que dans l'objectif de compenser des transferts de compétences de la loi NOTRe mais, de réorganiser en profondeur le système financier des régions : *« Le modèle financier ancien, gravement fragilisé par la réforme de la taxe professionnelle de 2010, devait être profondément rénové. »*[2247]

La dynamique des ressources financières et fiscales devient centrale pour réformer la fiscalité locale, cela était vu pour les recettes fiscales qui doivent remplacer la taxe d'habitation[2248], et pour les transferts de compétences, spécialement avec le financement de la décentralisation sociale[2249]. Le partage d'un impôt national est conçu comme une solution mais, en cherchant une recette fiscale dynamique et qui est à la fois une assiette fiscale large (un produit fiscal substantiel). La TVA répond à tous ces critères d'où son emploi régulier pour se substituer à des impôts locaux et à la DGF régionales.

2. Une décision novatrice pour redynamiser les ressources financières et pour accroître la capacité fiscale des régions

Il faut avoir une vision large de la situation des finances régionales antérieurement à 2016 pour

2244.Cit. dans HELIAS A., FORRAY J.-B., CHEMINADE P., Régions : Manuel VALLS promet de remplacer la DGF par de la TVA, *in la Gazette des communes*, 29 septembre 2016 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2245.Donnée financière dans rapport *supra* de la Cour des comptes sur les finances locales de 2017 (p. 19). Biblio. complète de ce rapport dans le point 2 du B du § 1 de cette section.
2246.Baisse sur la part forfaitaire de la DGF. Diminution de 1,5 Md d'euros en 2014 et de 9,4 Mds d'euros entre 2015 et 2017. Renvoi à DOUAT E., Les lois de programmation des finances publiques, un instrument de pilotage des finances publiques locales ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques* (GFP), n°1, janvier-février 2019, p. 23 à 28. Sur les sources législatives : Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.
2247.Cit. dans le discours de plus haut de Manuel VALLS.
2248.Renvoi à la section 1 de ce chapitre.
2249.Renvoi au § 1 de cette section.

comprendre les raisons qui poussent le Gouvernement de Manuel VALLS a décidé de transférer une fraction de la TVA aux régions. Les ressources des régions deviennent peu performantes alors que les dépenses progressent dans une décentralisation qui favorise les régions dans le transfert des compétences. La volonté de transférer une part de TVA doit permettre de redonner des marges de manœuvre financières dans une décision qui est une rupture dans l'usage par l'État de la fiscalité transférée et partagée et de ses positions vis-à-vis des dotations.

La structure financière des régions selon un rapport de la Cour des comptes de 2014 se partage entre des ressources rigides et des dépenses croissantes[2250]. Les dotations ont une place non négligeable, les concours financiers de l'État représentent en 2013 presque la moitié des recettes totales hors emprunts (41 %) soient 10,43 Mds d'euros. Les concours financiers de l'État pour les régions se décomposaient en des catégories distinctes : Des dotations de fonctionnement globalisées pour 11,45 Mds d'euros en 2013, telle la DGF régionale (5,5 Mds d'euros en 2013) ; des dotations de pertes de recettes fiscales pour 836 Ms d'euros à l'image de la DCRTP[2251] ; des dotations d'investissement comme le FCTVA[2252] qui représentait 1,17 Md d'euros en 2013 ; des dotations spécialisées en fonction de leur objet ou (et) de leurs bénéficiaires pour 2,33 Mds d'euros en 2013 (ex : dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle). Il a été vu qu'il y a une catégorie de dotations qui est consacrée à compenser des pertes de recettes fiscales mais, les compensations de cette nature peuvent être dans d'autres dotations. La DGF régionale créée par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311)[2253] reprend dans sa part forfaitaire des dotations qui servirent à compenser des pertes de recettes fiscales locales (ex : suppression de la part salariale de la taxe professionnelle). Ces concours financiers n'évoluent pas toujours favorablement pour les régions, les dotations de « l'enveloppe normée »[2254] entre 2011 et 2013 sont gelées puis entre 2014 et 2017 diminuées. A côté de cela, les leviers fiscaux des régions disparaissent. L'impôt local avec pouvoir fiscal pour les régions est remplacé par des dotations qui peuvent être abaissées et par des impôts dépourvus de pouvoir fiscal local. La DGF diminuée, entre 2014 et 2017, contient des compensations financières sur des pertes de recettes fiscales locales et la CVAE, à partir de 2010, qui se substitue à la taxe professionnelle (TP) n'offre pas de pouvoir sur le taux aux régions. Les régions subissent une réduction drastique de leur capacité fiscale entre 1999 et 2013[2255], elles

2250.Les informations relatives à l'état des finances régionales avant l'Acte III de la décentralisation (2014/2015) proviennent de ce rapport : Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport public thématique,* 14 octobre 2014, p. 135 à 172.
2251.DCRTP : Dotation de compensation de la taxe professionnelle.
2252.FCTVA : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.
2253.Art. 48 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 pour la création de la DGF régionale.
2254.L'enveloppe normée regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui évolue selon une norme à la hausse ou à la baisse décidée par le législateur (l'évolution peut être également gelée).
2255.Renvoi au point 2 du C du § 1 de la section 1 de ce chapitre sur la perte des capacités fiscales des régions.

perdent les grands impôts directs locaux[2256], la seule recette fiscale « gagnée » digne d'intérêt durant cette période, hormis la CVAE, sont des fractions de TICPE pour compenser des transferts de compétences (à partir de 2005). Le pouvoir de modulation se réduit, devenu marginal, il existe pour la TICPE où la plupart des régions fixent au maximum les taux[2257] et pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (le taux pour cette taxe est différent d'un territoire à l'autre)[2258]. Le produit fiscal en 2013 de la TICPE était de 4,2 Mds d'euros, de 2 Mds d'euros pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et de 4 Mds d'euros pour la CVAE. Ces trois impôts forment les principales recettes fiscales des collectivités. La baisse des dotations n'est pas compensée par un dynamisme de ces recettes fiscales. La progression de la TICPE entre 2012 et 2013 est de moins de 1 % et la CVAE basée sur la valeur ajoutée a une évolution directement liée à l'activité économique. Nous avons des recettes fiscales peu dynamiques ou très sensibles à la conjoncture économique où le pouvoir fiscal local marginalisé ne peut pas augmenter les taux pour accroître les rendements. Si nous associons cela à la baisse des dotations, nous constatons que ressources régionales se rigidifient ou diminuent. Il faut mettre cela ensuite en relation avec une augmentation des dépenses régionales. Entre 2005 et 2012, les dépenses locales de cet échelon territorial progressent de plus de 12 Mds d'euros. Elles passent respectivement pour 2005 et 2012 pour les dépenses de fonctionnement de 10,4 Mds d'euros à 21,4 Mds tandis que pour les dépenses d'investissement de 7,6 Mds d'euros à 8,5 Mds. L'essor des dépenses est dû en majorité aux transferts de compétences de l'Acte II de la décentralisation (2003/2004), pour exemple, les dépenses d'enseignement sur la période de 2005 à 2012 contribuent à la hausse des dépenses de fonctionnement (+ 107 %). Rappelons que lors de l'Acte II de la décentralisation a été transféré la gestion des lycées et du personnel TOS (techniques, ouvriers et de service) afférents. Les régions face à l'accroissement de leurs prérogatives et à des ressources plutôt défaillantes pouvaient avoir des finances prises par un effet de ciseaux.

L'Acte III de la décentralisation (2014/2015) comme il a été vu sert de déclencheur face à un nouvel accroissement des compétences régionales[2259]. Le législateur transfert aux régions la moitié de la fraction départementale de CVAE et des fractions de TICPE de l'État par la loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785). Une réflexion s'installe alors pour trouver des recettes fiscales

2256.Exemple : Perte de la part régionale de taxe d'habitation (2000) et puis de la part régionale de TFPB (2010).
2257.Modulation de la TICPE (aujourd'hui) : Une première fraction affectée aux régions n'est plus modulable depuis 2017 (art. 265-2 du code des douanes) ; une seconde fraction demeure modulable (art. 265 A bis du code des douanes). Les autres tranches de TICPE affectées aux régions ne sont pas modulables (ex : pour la formation professionnelle).
2258.Exemple : Le taux en 2013 pour cette taxe va de 27 euros par cheval fiscal en Corse à 51 euros en Provence-Alpes-Côte d'Azur (p. 141 du rapport *supra* de la Cour des comptes de 2014).
2259.Renvoi au point 1 de ce A sur l'augmentation des compétences régionales lors de l'Acte III de la décentralisation, avec l'exemple, de la loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991).

supplémentaires qui couvriraient la hausse des dépenses régionales, le projet de TSER[2260] en est une illustration de même que la proposition de parlementaires de créer une « eurovignette régionale »[2261]. Le produit fiscal de cette « eurovignette » servirait à financer les compétences régionales dans le domaine de la mobilité. Cet impôt aurait pour base fiscale les véhicules consommateurs d'énergies fossiles. La proposition de ce rapport d'information de l'Assemblée nationale souhaite pallier les défaillances de la TICPE, ainsi, la hausse du tarif de la composante carbone de cette taxe peut affecter à terme négativement son produit fiscal. La décision prise par l'État de remplacer la DGF régionale par une fraction de TVA a des aspects novateurs. Elle enlève une DGF régionale atone puis amputée pour une recette fiscale dynamique dont la progression est estimée en 2016 à près de 3 % par an, ceci va renforcer mécaniquement l'autonomie financière régionale en ayant une recette fiscale qui aura la capacité de suivre la progression des dépenses régionales. L'autre aspect novateur est une rupture dans le financement de la décentralisation par l'État, c'est la première fois qu'il supprime une dotation pour la compenser complètement par une part entière de fiscalité transférée et partagée, dans le même temps, se confirme un déclin du recours par l'État de l'usage des dotations pour financer la décentralisation. La dernière grande extension de la DGF date de 2004 avec la création de la part régionale, elle se déroule au moment de la constitutionnalisation du principe d'autonomie financière locale en 2003, il en résulte l'insertion d'une définition des ressources propres et de ratios d'autonomie financière une limitation de la possibilité d'user des dotations[2262]. Ces outils de subventionnement par l'État des collectivités sont exclus des ressources propres des collectivités et ne participent pas à garantir l'autonomie financière locale. Lorsqu'il restructure les ressources régionales l'État doit respecter le ratio d'autonomie financière de référence de cette catégorie de collectivités territoriales qui est de 41,7 % en 2003, cela correspond au niveau minimal que doivent représenter les ressources propres dans l'ensemble des ressources de cet échelon territorial. La loi de finances pour 2017 (n° 2016-1837) entérine définitivement le transfert d'une quote-part de TVA pour remplacer la DGF régionale.

B – La création de dispositifs efficaces par le partage d'impôts nationaux qui préfigure une minimisation des dotations étatiques et de l'impôt local

Le partage de l'impôt national sur la TVA permet dès 2018 de remplacer la part régionale de DGF avec en complément l'existence que pour 2017 d'un fonds transitoire pour les régions. La quote-part

2260.Renvoi au point 1 de ce A pour le projet de TSER.
2261.Sur cette proposition d'eurovignette dans SAVARY G. et PANCHER B., *Rapport d'information déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en application de l'article 145-7 du règlement sur la mise en application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire*, n° 4154, quatorzième législature, Assemblée nationale, 19 octobre 2016, p. 146.
2262.Chapitre 2 du titre 2 de la partie I pour les dispositions constitutionnelles et organiques de 2003 et 2004.

de TVA allouée aux régions est classée dans les concours financiers de l'État aux collectivités alors qu'elle répond à tous les critères d'un impôt transféré (1). Si nous avons une vision plus large que celle communément admise de la fiscalité transférée et partagée, nous pouvons observer que les impôts transférés sont devenus un outil privilégié du financement de la décentralisation (2).

1. Un dispositif créé et confirmé par les lois de finances pour 2017 (n° 2016-1917) et 2018 (n° 2017-1837)

Les lois de finances pour 2017 et pour 2018 mettent en place ce dispositif. Dans un premier temps, par la loi de finances pour 2017, va être créé un fonds de soutien exceptionnel en faveur des régions et les règles qui régiront le fonctionnement de cette fraction de TVA. En dépit, en 2017, du changement de majorité politique à l'Assemblée nationale et de Gouvernement, le transfert d'une quote-part de TVA est confirmé par la loi de finances pour 2018 avec un aménagement : le fonds de soutien exceptionnel est supprimé. La quote-part de TVA régionale est classée dans les concours financiers et non dans la fiscalité transférée[2263], celle-ci a des avantages et des inconvénients pour les régions[2264].

La loi de finances pour 2017 instaure un fonds de soutien exceptionnel de 450 Ms d'euros[2265]. Il concrétise une des annonces du Premier ministre Manuel VALLS lors de son discours du 29 septembre 2016 : *« Dès cette année, la loi de finances pour 2017 mettra en place, à titre transitoire, un fonds pour soutenir votre action de développement économique. Il sera versé en fonction des dépenses que vous aurez engagées et que nous pourrons constater ensemble, dans la limite de 450 millions d'euros. »*[2266] L'objet de ce fonds est de compenser des transferts de compétences des départements vers les régions en matière économique du fait de la loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991)[2267]. Ce fonds est réparti entre les régions selon un indice synthétique. Il comprend les bases de 2015 de la CFE et de la TFPB pour tenir compte de la répartition des entreprises sur le territoire national (15 % de l'indice), la population régionale (15 % de l'indice) et, comme souligné par le Premier ministre, *« en fonction de la moyenne des dépenses exposées au titre du développement économique, entre 2013 et 2015, par les départements inscrits dans le ressort territorial de chacune des régions »*[2268] (70 % de l'indice). Les dépenses engagées des

2263.Regarder plus bas dans ce point 1. Le débat lors de la suppression de la DGF régionale est de savoir si la fraction de TVA constitue de la fiscalité transférée ou un concours financiers. La fiscalité transférée sert comme il a dit à compenser normalement les transferts de compétences (renvoi aussi sur ces distinctions dans le point 2 du B de ce § 2 de cette section de chapitre).

2264.Renvoi pour aller plus loin que les développements de ce point 1 à LEVOYER L., La TVA, nouvelle ressource des régions*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°3, mars 2018, p. 151 à 154.

2265.Art. 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

2266.Cit. dans le discours *supra* de Manuel VALLS. Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 2.

2267.Renvoi sur la loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991) au point 1 du A de ce § 2.

2268.Cit. de l'article 149 de la loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917).

départements par le calcul de cette moyenne n'étaient pas intégralement compensées pour les régions. De plus, il fut versé en deux tranches : une première en 2017 et une seconde en 2018. L'idée était d'inciter chaque région à augmenter leurs dépenses de développement économique entre les deux années pour bénéficier du solde en 2018. Les dispositions de la loi de finances pour 2017 (n° 2016-1917) intègrent, au départ, ce fonds dans les bases servant à déterminer le montant de la fraction de TVA à verser à partir de 2018, les autres critères prévus de cette assiette étaient la DGF régionale de 2017 et les recettes nettes de TVA encaissées la même année. Ceci était un moyen de pérenniser le fonds de soutien exceptionnel au-delà de 2017. La loi de finances pour 2018 remet en cause ses bases pour calculer la quote-part de TVA à transférer[2269]. La fraction de TVA sera déterminée selon cette loi de finances par un ratio entre le montant de la DGF régionale notifiée de 2017[2270] et les recettes nettes de TVA encaissées la même année. Le fonds de soutien exceptionnel n'est plus retenu dans cette assiette, il est donc supprimé et le débat sur sa survivance ou non a provoqué quelques discordes entre l'État et les régions[2271]. Cependant, l'essentiel semble être acquis pour les régions avec une recette fiscale dynamique qui se substitue à la DGF régionale, la quote-part de TVA va progresser au rythme de la dynamique nationale de la taxe. Le premier gain de cette dynamique est évalué à 97 Ms d'euros au moment de l'examen de ce projet de loi de finances pour 2018[2272].

Le partage de cet impôt national est classé par l'État et le législateur dans les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et non dans la fiscalité transférée. Pour le député Joël GIRAUD, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale entre 2017 et 2020, cette quote-part de TVA s'analyse : *« non pas comme de la fiscalité transférée pour le financement de compétences transférées, dans le cadre de la décentralisation, mais comme un concours financier. »*[2273] Cette classification se vérifie en consultant les jaunes budgétaires relatifs aux transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales. Mais, nous défendons dans cette thèse une classification dans la fiscalité transférée car, cette ressource demeure une part d'un impôt national

2269.Art. 41 de la loi de finances pour 2018 (n° 2017-1837).

2270.La fraction de TVA transférée ne compense pas que la disparition de la DGF régionale. Cette part de TVA compense : 3,93 Mds d'euros au titre de la DGF notifiée aux collectivités du bloc régional en 2017 ; 90 Ms d'euros au titre de la DGD notifiée à la collectivité territoriale de Corse en 2017. Des informations qui sont dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2019 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2018, p. 61.

2271.La suppression de ce fonds est considérée comme un casus belli par les régions. ROGER P., Une part de TVA pour remplacer la dotation de fonctionnement des régions, *in Le Monde*, 27 septembre 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2272.Renvoi pour cette donnée financière dans l'annexe de plus haut du projet de loi de finances pour 2019 (p. 61).

2273.Cit. dans GIRAUD J., *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), Tome II : Examen de la première partie du projet de loi de finances, conditions générales de l'équilibre financier,* n°273, quinzième législature, Assemblée nationale, 12 octobre 2017, p. 613.

qui se classe parmi les ressources propres des régions. Si nous prenons l'évolution du ratio d'autonomie financière des régions entre 2017 et 2018, il augmente de 64,7 % à 77,3 %[2274], cette fraction de TVA est donc une ressource propre des collectivités, en outre, le produit dans ce « concours » est abondé par un impôt. Il y a une ambiguïté autour de la nature de cette quote-part qui ne fait pas partie normalement de la fiscalité transférée. L'inconvénient majeur de ce concours financier de l'État est qu'il peut être ajusté par le législateur, ainsi, l'éventualité d'une progression plus encadrée, d'un gel ou d'une diminution est à prendre en compte. La dynamique de cette fraction de TVA est réelle, en 2019, cette fraction de TVA s'accroît de 92 Ms d'euros[2275] mais, cette progression peut être compromise quand la conjoncture économique est défavorable, une baisse de 6,2 % est constatée sur cette quote-part de TVA entre 2019 et 2020 avec la crise du Covid-19[2276]. Les régions ne disposent pas aussi pour atténuer une baisse d'un pouvoir fiscal sur cette fraction qui est considérée comme un concours financier de l'État. Le montant de ce concours était de 4,2 Mds d'euros en 2018[2277] et de 4,3 Mds d'euros en 2019[2278]. La suppression de la DGF régionale implique la disparition de la part forfaitaire et de la part de péréquation, la nouvelle fraction de TVA n'a pas d'implication péréquative malgré son statut de concours financiers de l'État comme pour la DGF ; aucun dispositif n'est prévu pour réduire les écarts de richesses entre les régions. La solidarité entre les régions n'est pas repensée à l'occasion des lois de finances pour 2017 et pour 2018. Le partage des impôts nationaux est devenu indispensable pour réorganiser les ressources financières des collectivités territoriales.

2. La nécessité d'arrêté une définition commune pour les impôts partagés devenus un outil central de la recomposition des ressources financière des collectivités territoriales

Le transfert de la fraction de TVA entre l'État et les régions de 2018 a servi de modèle pour de nouveaux fractionnements « perfectionnés » de cet impôt en faveur des collectivités. L'extension de l'usage des impôts partagés nationaux nécessite désormais une définition claire et cohérente.

Le partage de la fraction de TVA régionale de 2018 qui a pris la forme d'un concours financier de

2274.Des informations dans l'étude *supra* de André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur l'état des finances des collectivités locales en 2019 (p. 215). Biblio. complète dans le point 2 du B du § 1.
2275.Donnée financière dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*, 6 juillet 2020, p. 32.
2276.Information dans l'étude *supra* de André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur l'état des finances des collectivités locales en 2021 (p. 175). Biblio. complète dans le point 1 du A du § 1.
2277.Renvoi à l'étude de plus haut d'André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur l'état des finances des collectivités locales en 2019 pour le montant de la quote-part de TVA en 2018 (p. 171).
2278.Information pour le montant dans ce concours dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p. 136.

l'État a permis des « perfectionnements » pour les transferts qui vont suivre[2279]. Les aspects communs sont le recensement de mécanismes de garantie (clause de garantie). Un mécanisme prévu pour les régions lors des lois de finances pour 2017 (n° 2016-1917) et 2018 (n° 2017-1837) sur la part régionale remplaçant la DGF régionale (le montant minimal doit correspondre au niveau de la DGF de 2017). Il se trouve aussi pour le partage de la part départementale et de celle des EPCI de TVA par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479), les compensations ne doivent pas être inférieures au produit fiscal versé de 2021 (clause de garantie). Le lien entre ces différentes fractions de TVA (régionale, départementale et intercommunale) est le fait aussi qu'elles évoluent selon la dynamique nationale de la taxe, c'est-à-dire, en fonction de l'activité économique (de la consommation). Les « perfectionnements » visent d'abord à préserver l'équilibre des finances locales. Un fonds de sauvegarde est alloué aux départements pour contribuer à garantir leur équilibre financier et permettre l'exercice de leurs compétences par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). L'État ne passe pas par la création d'un concours financier pour partager l'impôt national sur la TVA auprès des départements et des EPCI mais, par des fractions qui sont considérées comme des recettes fiscales locales. La différence se situe dans le fait que le concours financier pour la part de TVA régionale qui est une « dotation » dépend d'une norme fixée en loi de finances alors qu'un impôt partagé va évoluer selon la dynamique de son assiette[2280]. Toutefois, cette classification demeure complexe, la part régionale de TVA est classée à la fois dans les concours financiers de l'État[2281] et dans les recettes fiscales des régions[2282]. Rien n'interdit, d'un autre côté, que l'État fasse évoluer les parts départementale et intercommunale de TVA, il peut les remplacer en partie ou totalement par des impôts nationaux partagés ou (et) par des impôts locaux, l'État peut moduler le taux et l'assiette de ces parts de TVA. La différence entre les dotations et les impôts partagés devient minime. Ainsi, il a été déjà affirmé dans les développements précédents, inversement, que ce concours financier cette dotation s'apparente à une recette fiscale mais, « déguisée ». Nous continuons à soutenir qu'une forme de fiscalité transférée et partagée remplace la DGF régionale, qu'une dotation est substituée par une forme d'impôt transféré[2283]. La part

2279.Renvoi à la section 1 du § 2 de ce chapitre sur la réforme fiscale refondant les recettes fiscales des collectivités avec la suppression de la taxe d'habitation qui se caractérise par le transfert de quotes-parts de TVA avec la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479). Sur la situation départementale après réforme consulter CUBAYNES C., L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°155, septembre 2021, p. 267 à 286. Se référer pour le transfert de la part régionale de TVA pour remplacer la part régionale de CVAE aux développements de ce point 2.

2280.Distinction entre les dotations et les impôts partagés dans Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, p. 273 à 274.

2281.Elle est classée dans les concours financiers dans l'étude de plus haut de André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur l'état des finances des collectivités locales en 2021 (p. 190).

2282.*Ibid.* pour le classement dans les recettes fiscales régionales (p. 175).

2283.Renvoi au point 1 de ce B de ce § 2. Sur le fait que la fraction de TVA remplaçant la DGF régionale est considérée comme un concours financier alors qu'elle a des caractéristiques d'une recette fiscale de la fiscalité transférée.

régionale de CVAE disparaît par les dispositions de la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721)[2284]. La suppression de la part régionale de CVAE est compensée par l'attribution d'une nouvelle fraction de TVA. Les régions possèdent deux fractions de TVA, l'une considérée comme un concours financier et l'autre, la nouvelle, est classée en recette fiscale locale[2285]. Le remplacement de cette part de CVAE a été abordé plusieurs fois dans cette thèse, cette décision est le fruit d'un accord entre l'État et les régions. Un « accord de méthode » est conclu entre l'État et les régions le 30 juillet 2020 pour préparer la relance de l'économie au moment de la crise socio-économique liée à la pandémie de la Covid-19[2286]. Les stipulations de cet accord prévoient la substitution dès 2021 de la part régionale de CVAE par une part de TVA. L'État dans ses tractations avec les régions en amont de cet accord propose une fraction de TVA pour pouvoir, d'une part, alléger les impôts de production pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises. D'autre part, d'offrir une compensation dynamique pour soutenir les finances régionales puisque, les départements et les collectivités du bloc communal étaient soutenus financièrement pour limiter les coûts sur leurs finances de la crise du Covid-19[2287]. L'avantage pour les régions est qu'en 2021, elles ne percevront pas la CVAE diminuée qui est prélevée sur l'activité économique de 2020 (CVAE à la baisse à cause de la crise du Covid-19). La CVAE qui sera compensée est celle perçue par les régions en 2020 qui est reliée à l'activité économique de 2019, à la valeur ajoutée produite par les entreprises en 2019, soit environ 9,7 Mds d'euros[2288]. La fraction de TVA changera ensuite en fonction de la dynamique nationale de la taxe A l'instar, de la part départementale de TVA pour compenser la perte de la part de TFPB celle régionale bénéficiera aussi d'un fonds de sauvegarde. Une adaptation de la péréquation régionale est prévue dans cet accord avec la fin de la CVAE et l'apparition de cette nouvelle tranche de TVA. La loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) remplace la part régionale de CVAE par celle de TVA, et la loi de finances pour 2022 (n° 2021-1900) procède à des créations et des adaptations sur le plan de la péréquation[2289]. Un fonds de solidarité (le fonds de sauvegarde) est créé par cette loi de finances pour 2022 (n° 2021-1900), il est abondé de 10 Ms d'euros de TVA

2284.Art. 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2285.Sur cette classification pour l'État en recette fiscale locale de la part de TVA se substituant à la part régionale de CVAE dans République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2021, p. 129.

2286.Renvoi à l'article de TENDIL M., Relance : l'État et les régions actent le remplacement de la CVAE par de la TVA, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 30 juillet 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2287.*Ibid.* pour la citation suivante : *« Arriver à ce résultat n'a pas été une mince affaire. Fin mai, les présidents de région avaient claqué la porte d'une réunion avec le gouvernement en apprenant qu'au même moment celui-ci s'apprêtait à signer un chèque de compensation de 4,5 milliards d'euros pour le bloc communal et les départements dans le cadre du PLFR 3. »*

2288.Information dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Biblio. complète du document dans le point 2 du B du § 1 de cette section de ce chapitre (p. 42 à 43).

2289.Exemple pour la création du fonds de solidarité avec l'article 196 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

en 2022 grâce à la part de TVA des régions avant d'être incrémenté annuellement de 1,5 %. Les collectivités régionales contributrices à ce fonds dépendent du nombre d'habitants et d'un indice de ressources (il doit être supérieur à 80 % de la moyenne). Les collectivités régionales bénéficiaires, celles qui ne sont pas éligibles au prélèvement, verront le montant de ce fonds réparti entre elles selon critère comprenant le nombre d'habitants, la densité de population, le nombre de lycéens et le revenu par habitant. Nous pouvons aussi remarquer que les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources individuelles (FNGIR) seront redynamisés par une indexation sur la TVA nationale en remplacement de la CVAE pour les régions : la région Île-de-France va avoir sa contribution augmentée au bénéfice des régions bénéficiaires de ces fonds[2290]. La suppression de la CVAE semble un volet extensif de la réforme fiscale décidée en 2019 pour préparer l'après taxe d'habitation, il s'agit, ici, par la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721) d'enlever la part d'un impôt local pour la remplacer par une quote-part d'un impôt national. Pour aller plus loin, cette loi réduit de moitié les impôts fonciers des établissements industriels (CFE et TFPB), les collectivités du bloc communal sont compensées par un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)[2291]. Nous le voyons dans la réforme fiscale locale, dans la suppression de dotations, et dans la compensation des transferts de compétences le périmètre des impôts nationaux partagés s'accroît. Il est indispensable de clarifier cette notion d'impôt partagé et ses implications.

L'impôt national partagé participe au financement des collectivités territoriales sous différentes formes et appellations. Les quotes-parts de TVA transférées par les lois de finances pour 2020 (n° 2019-1479) et 2021 (n° 2020-1721) sont considérées par l'État comme des recettes fiscales locales car, elles remplacent des impôts locaux. La part départementale de TVA, par exemple, est une recette fiscale locale, donc un impôt local si nous suivons cette logique, puisqu'elle se substitue à la part départementale de TFPB pour compenser sa disparition. Une compensation par la TVA qui est déterminée en fonction du taux de 2019 et des bases de 2020 de la TFPB. Le transfert compensatoire d'un impôt national deviendrait une recette fiscale « locale » parce que son montant initial est calculé sur des valeurs locales (taux de 2019 et bases de 2020). En suivant, cette analyse, la nature de la fiscalité locale change des quotes-parts d'impôts nationaux, sans pouvoir fiscal pour les collectivités et ni territorialisation de l'assiette, deviennent des recettes fiscales locales en contribuant au remplacement des grands impôts directs locaux à l'image de la taxe d'habitation. Les compensations pour les transferts de compétences se font en grande partie par des *« produits*

2290.Sur les conséquences de l'apparition de cette part de sur les FNGIR des régions dans HOUSER M., Loi de finances pour 2022 et collectivités territoriales : une loi finalement dense*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2022, p. 39 à 42.

2291.Renvoi sur cet allègement fiscal et la création de ce PSR dans l'annexe *supra* sur le projet de loi de finances pour 2021 (p. 42 à 43).

d'impôts d'État reversés aux collectivités territoriales »[2292], ces compensations fiscales sont regroupées sous l'appellation de fiscalité transférée. La quote-part de TICPE (ancienne TIPP) transféré en 2003 et 2004 sert au financement des transferts de compétences sur le RMI puis le RSA[2293]. Il y a, ici, comme pour la TVA un partage du produit fiscal de la TICPE entre l'État et les départements. Les délimitations et distinctions faites par l'État sont « factices » par ce partage des produits d'impôts nationaux pour remplacer un impôt local ou financer un transfert de compétences mais, il défend sa classification et ses définitions en niant cette présence répandue désormais de la fiscalité nationale partagée : *« Pour rappel, les transferts de TVA aux régions et aux départements au titre de la compensation des pertes de recettes dues aux récentes réformes de la fiscalité locale (impôts de production et suppression de la TH) ne sont pas considérées comme de la fiscalité transférée mais comme des recettes de fiscalité locale car elles se substituent à des ressources fiscales. »*[2294] Pour brouiller encore la classification de ces parts d'impôts nationaux partagés, la fraction de TVA qui remplace la DGF régionale est intégrée dans les concours financiers de l'État, elle est une dotation. Ces classifications et définitions de l'État sont poreuses nous venons de l'observer en partie par le partage des produits d'impôts nationaux pour la TVA et la TICPE (ex-TIPP) mais, il faut aller plus loin dans ces deux exemples et sur la fiscalité transférée. Le transfert de la part départementale de TVA par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479)[2295] et le transfert de la part TIPP par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311)[2296] se font sans l'obtention d'un pouvoir fiscal pour les collectivités et sans territorialisation de l'assiette fiscale. Les modalités de partage de ces impositions nationales sont similaires. Cependant, il ne faut pas oublier qu'il peut exister d'autres formes de partage des impôts nationaux (ex) : une assiette nationale avec un taux localisé qui est établi par la collectivité ; une assiette localisée avec taux d'imposition fixé par le législateur[2297]. La fiscalité transférée qui pour l'État doit servir à compenser des transferts de compétences a été utilisée pour compenser des pertes de ressources liées à la disparition de la TP en 2010[2298]. La part de TVA compensant l'ancienne DGF régionale est un concours financier qui est dénombré parfois dans les recettes fiscales régionales[2299]. Ces définitions et ces classifications sont aujourd'hui intenables et relèvent beaucoup de la « sémantique ». Il est nécessaire d'avoir une définition claire de ces fractions d'impôts partagés pour avoir une classification cohérente donnant

2292.Dans l'étude de plus haut de André LAIGNEL et de Charles GUENÉ sur l'état des finances des collectivités locales en 2021 (p. 139).
2293.Renvoi à l'annexe au projet de loi de finances pour 2022 (p. 50). Biblio. du document plus haut dans ce point 2.
2294.*Ibid.* pour la cit. (p. 129).
2295.Art. 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
2296.Art. 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.
2297.Sur les différentes que peuvent prendre le partage d'impôts nationaux dans rapport *supra* de Dominique BUR et de Alain RICHARD (p. 48). Biblio. complète du rapport dans le point 2 du B du § 1 de la section 2 de ce chapitre.
2298.Renvoi pour la fiscalité transférée et la réforme de la fiscalité locale de 2010 à la section 1 (§ 1) de ce chapitre puis à l'annexe au projet de loi de finances pour 2022 (p. 130).
2299.Ce sujet a été abordé plus haut dans ce point 2.

une lisibilité pour les acteurs des finances publiques locales. Ceci explique que durant les développements de ce chapitre, sauf exception, nous avons regroupé sous la dénomination de « fiscalité transférée et partagée » tous ces impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités. L'usage du terme « transférée » s'applique pour nous pour les partages d'impôts nationaux qui s'emploient à compenser des transferts de compétences ; le terme « partagée » pour tous les autres impôts nationaux partagés, pour être plus explicite, les actuelles quotes-parts de TVA transférées. Cette définition se justifie par le fait que ces recettes fiscales sont « descendantes », elles vont de l'État aux collectivités par le partage d'impôts nationaux. Nous pourrions mêmes supprimer pour plus de clarté ce terme de « transférée » en ne parlant plus que de fiscalité « partagée ». Ces impôts partagés appartiennent aux ressources propres des collectivités et participent au respect de l'autonomie financière locale en conformité avec les dispositions constitutionnelles et organiques[2300].

La fiscalité transférée et partagée se substitue aux impôts locaux, aux dotations et participe à la compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités. Elle est devenue un outil privilégié du financement de la décentralisation. Néanmoins, si nous restons sur la vision de l'État, la suppression de la part régionale de CVAE et des réaménagements fiscaux liés à la fin de la taxe d'habitation, les quotes-parts de TVA sont des recettes de la fiscalité locale. Les anciens grands impôts directs locaux avec assiette localisée et pouvoir fiscal pour les collectivités seraient remplacés par de nouvelles formes de recettes fiscales locales avec ces quotes-parts de TVA. La fiscalité locale intégrerait ces quotes-parts de TVA. Pourtant, dans les détails nous voyons bien que des impôts locaux sont remplacés par des impôts partagés nationaux qui sont utilisés aussi pour d'autres compensations. La fiscalité locale a sans doute un avenir « limité » et qui pourrait résider dans l'adaptation de la décentralisation aux territoires.

2300.Renvoi au chapitre 2 du titre 2 de la partie I. Les impôts partagés nationaux sont comptabilisés comme des ressources propres des collectivités territoriales.

Chapitre 2 : L'adaptation de la fiscalité locale à la différenciation territoriale

L'adaptation de la décentralisation aux territoires est sous le contrôle de l'État ; il ne s'agit pas d'une décentralisation girondine avec une libre administration développée. L'autonomie fiscale, qui n'a pas de garantie constitutionnelle, conserve son caractère restreint sur des territoires particuliers pour les collectivités.

L'enjeu fiscal ne porte pas sur le pouvoir fiscal mais, sur le partage des ressources financières et fiscales avec comme toile de fond la restructuration des collectivités locales (fusions de collectivités). Une restructuration devant permettre une cohérence des politiques fiscales locales (ex : dispositifs de lissage fiscaux). Ce que confirme l'étude des quatre collectivités locales [2301]: collectivité territoriale unique de Corse, collectivité européenne d'Alsace, métropole Aix-Marseille-Provence. Ce chapitre va étudier la situation de ces quatre collectivités en 2019.

Les spécificités fiscales de la collectivité de Corse sont « mineures » malgré, un « désordre fiscal » qui est le fruit d'une accumulation de situations dérogatoires qui ont une justification pour l'essentiel dans l'insularité du territoire. Une volonté de réduire ce « désordre fiscal » existe et intègre la gestion de l'impôt par l'État. Le projet de création d'un article 72-5 à la constitution autoriserait l'instauration de taxes locales propres à la Corse par le biais du législateur tout en reconnaissant le statut particulier de l'île. Des spécificités fiscales faibles pour des collectivités sur des territoires particuliers que confirme la future collectivité européenne d'Alsace. La compensation financière des transferts de compétences se ferait par de la fiscalité transférée[2302]. Les spécificités fiscales par rapport aux autres collectivités sont restreintes car, dépendante *in fine* du législateur. L'actuel projet de réforme constitutionnelle[2303] en voulant instaurer un droit à la différenciation pour l'exercice des compétences pourrait avoir une conséquence sur l'homogénéité fiscale.

L'étude des quatre collectivités locales met en avant un élément commun au niveau fiscal. Celui de la restructuration des collectivités locales par une mise en cohérence des politiques fiscales locales. Cette restructuration a un effet indirect par la diminution du mille-feuille territorial qui réduit la dispersion des impôts et taxes avec des avantages comme, par exemple, une meilleure lisibilité pour le contribuable.

2301.Choix des collectivités locales étudiées a été fait en fonction des derniers développements et en restreignant l'étude à la France métropolitaine.

2302.Une taxe spécifique pourrait être créée en Alsace avec la mise en place de cette collectivité pour mieux réguler le trafic routier de marchandises.

2303.PHILIPPE E. et BELLOUBET N., *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, *(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)*, n°911, quinzième législature, Assemblée nationale, 9 mai 2018, 24 p.

Les collectivités locales étudiées sont en réalité des « collectivités avant-gardistes » de la réduction du mille-feuille territorial. Ceci implique les métropoles de Lyon et Aix-Marseille-Provence à statut dérogatoire. Les métropoles sont apparues récemment dans le paysage territorial, elles concentrent les richesses et les compétences avec le risque de créer un fort déséquilibre entre les territoires. La problématique principale de la métropole de Lyon fut le partage des ressources financières et donc fiscales de l'ancien département du Rhône avec le nouveau département du Rhône. La métropole Aix-Marseille-Provence, établissement public de coopération intercommunale à statut dérogatoire, montre que la fusion de collectivités locales peut être défavorable aux contribuables et être un lieu d'invention fiscale. Le « gigantisme » de l'hypothèse de l'extension d'Aix-Marseille-Provence (ex : fusion avec le département des Bouches-du-Rhône) ouvrirait de nouvelles possibilités comme de modifier les mécanismes financiers qui concerne de façon directe ou indirecte la fiscalité locale.

Section 1. La restructuration des collectivités territoriales en Corse et en Alsace entre spécificités fiscales « mineures » et uniformisation fiscale « prépondérante »

Section 2. Le développement des métropoles à statut dérogatoire des enjeux fiscaux présents dans l'« harmonisation » fiscale et le partage des ressources financières

Section 1. La restructuration des collectivités territoriales en Corse et en Alsace entre spécificités fiscales « mineures » et uniformisation fiscale « prépondérante »

L'évolution de la collectivité territoriale de Corse, devenue collectivité de Corse en 2018[2304] (§ 1), et la création prochaine d'une collectivité européenne d'Alsace (§ 2)[2305] montrent que les spécificités fiscales demeurent encadrées par le législateur. Il se développe au contraire une fiscalité transférée (ex : voir le cas alsacien). L'autonomie fiscale dans ce cadre-ci est restreinte et les spécificités fiscales se rattachent aux particularités du territoire (ex : insularité de la Corse). L'enjeu fiscal principal porte sur la recherche d'une cohérence des politiques fiscales locales par la restructuration des collectivités territoriales.

§ 1. Une collectivité territoriale unique de Corse sous l'angle du particularisme

La création de collectivité territoriale unique de Corse[2306] est l'un des marqueurs de l'instabilité institutionnelle, une instabilité qui est liée, par exemple, au caractère insulaire et à l'histoire de ce territoire. En parallèle à cette instabilité institutionnelle s'est développé un « désordre fiscal », il apparaît dès le XIXe siècle en prenant la forme de dispositifs fiscaux particuliers et des impositions spécifiques à la Corse[2307] (A).

Ces spécificités fiscales sont encadrées par l'État (B). La création de la collectivité de Corse puis la possibilité d'inscrire le statut particulier de celle-ci dans la Constitution (ex : projet d'article 72-5)[2308] ne renforceront pas dans l'immédiat son autonomie fiscale. Une situation inverse se produit par la recherche d'une cohérence dans les politiques fiscales locales et en recherchant à résorber des « anomalies fiscales » liées à certaines spécificités.

A – La collectivité de Corse fruit d'une insularité et d'une histoire mouvementée

La collectivité territoriale unique de Corse est issue de l'article 30 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle est mise en place officiellement le 1er janvier 2018. La création de cette collectivité cache une certaine instabilité institutionnelle. Un exemple en est la survivance ou non de l'échelon départemental, une question

2304 Création de la collectivité de Corse au 1er janvier 2018. Article 30 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
2305.Création de la collectivité européenne d'Alsace au 1er janvier 2021. Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.
2306.Collectivité territoriale unique de Corse et collectivité de Corse désignent la même entité.
2307.MIGAUD D., *La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, Cour des Comptes, référé S2016-1863 du 21 juin 2016, 8 p.
2308.Sur le projet d'article 72-5 aller à la p. 22 du projet de loi constitutionnelle en son article 16. Biblio. du projet de loi constitutionnelle plus bas dans le point 1 du A de ce § 1.

qui est définitivement tranchée par l'institution de la collectivité de Corse qui absorbe les départements de l'île (Haute-Corse et Corse-du-Sud) (1)[2309].

A côté de cette instabilité institutionnelle prévaut un « désordre fiscal » qui s'attache à des dispositifs fiscaux dérogatoires liés à l'insularité du territoire. Il s'agit d'avantages fiscaux en faveur des particuliers et des entreprises (ex : TVA). Des impôts et des dispositifs fiscaux sont présents aussi pour financer les transferts de compétences en faveur de la collectivité territoriale unique de Corse (ex : taxe sur les transports)[2310] (2).

1. Une histoire institutionnelle instable

L'histoire de la Corse est marquée par une évolution institutionnelle qui va tenir compte, à partir des années 1980 de sa spécificité[2311]. Si la loi n° 75-736 du 15 mai 1975[2312] qui porte sur la réorganisation de la Corse avait créée deux départements sur l'île, celle pour exemple dans le cadre de la décentralisation des années 1980 du 30 juillet 1982, loi n° 82-659[2313], ouvrit à un traitement spécifique de la Corse en tenant compte, par exemple, de la géographie et de l'histoire. La loi Joxe n° 91-428 du 13 mai 1991 reconnaît la spécificité institutionnelle de la Corse. Elle met en place la collectivité territoriale de Corse une nouvelle catégorie de collectivité territoriale[2314], celle-ci est dotée de compétences régionales, départementales et étatiques. La loi du 13 mai 1991 fait donc de la Corse une collectivité territoriale à statut particulier. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002[2315] complète le statut de 1991. La réforme constitutionnelle de 2003[2316] permit par le nouvel article 72-1 de la Constitution[2317], une consultation des électeurs de Corse et avec la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003[2318], sur la modification de l'organisation institutionnelle de l'île qui serait passée notamment

2309.La collectivité territoriale unique de Corse est issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse avec la Haute-Corse et Corse-du-Sud.
2310.Taxe spécifique à la Corse en faveur de la collectivité territoriale unique de Corse.
2311.Sur l'histoire institutionnelle de la Corse et la nouvelle collectivité territoriale unique de Corse. DYENS S., La collectivité de Corse, « simple » statut particulier ou préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale ?, *in Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, 12 mai 2016, n° 5, p. 258 à 262.
2312.Loi n° 75-736 du 15 mai 1975 portant sur la réorganisation de la Corse.
2313.Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse touche a des transferts de compétences. Voir NGUYEN VAN T., Le nouveau statut fiscal de la Corse loi n°94-1131du 27 décembre 1994, *in les Petites Affiches*, n°95, 9 août 1995, p. 7 à 10.
2314.Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Voir, Cons. const., 9 mai 1991, n° 91-290 DC, cons. 18, sur la validation de la possibilité par le Conseil constitutionnel de la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale autorisant de fait une collectivité à statut particulier.
2315.Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.
2316.Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
2317.Article 72-1 de la Constitution (alinéa 3) : *« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »*
2318.Loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse.

par, la fusion des conseils généraux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Le projet de modifications statutaires et institutionnelles fut rejeté lors du référendum du 6 juillet 2003.

L'assemblée de Corse par une délibération du 12 décembre 2014 propose la création d'une collectivité de Corse. Elle résulterait de la fusion des deux départements de l'île et de la collectivité territoriale de Corse[2319]. Les élus locaux de la collectivité territoriale de Corse poussèrent à cette fusion pour des questions financières car, elle assurerait des économies d'échelle, et elle générerait un meilleur équilibre territorial ainsi qu'une simplification, clarification, efficacité[2320]. La loi « NOTRe » du 7 août 2015[2321] s'inspire de cette délibération, par son article 30, elle créée une nouvelle organisation institutionnelle en Corse qui va en parallèle avec une évolution des compétences. Cette loi prévoit au 1er janvier 2018, la création d'une collectivité territoriale unique de Corse (collectivité de Corse) issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. Elle demeure une collectivité à statut particulier au sens de l'alinéa 1 de l'article 72 de la Constitution. La nouvelle collectivité récupère les compétences dévolues aux trois anciennes collectivités mais aussi, leurs moyens humains et matériels, le patrimoine et les contrats en cours de celles-ci. La collectivité de Corse fait office en quelque sorte à la fois de conseil régional et de conseil départemental possédant des compétences étatiques. Le fonctionnement de la collectivité de Corse fut défini par des ordonnances[2322] de fin 2016 dont l'une visait à assurer son autonomie financière, par exemple, par des adaptations fiscales touchant particulièrement les impôts locaux. La loi n°2017-289 du 7 mars 2017 ratifie les trois ordonnances. Il est mis en avant en dehors de la création de la collectivité de Corse, l'existence d'un mille-feuille territorial problématique quant à l'émiettement communal et à la multiplicité du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, le nombre de ces EPCI est rationalisé en partie depuis la loi NOTRe. La faiblesse démographique, financière et économique est mise en exergue à cause de l'émiettement communal alors que ces communes ont des dépenses lourdes pour avoir des réseaux et infrastructures en capacité de répondre aux besoins de la population touristique[2323].

Le projet de loi constitutionnelle *« pour une démocratie plus représentative, responsable et*

2319.Les délibérations de l'assemblée de Corse du 27 septembre 2013 puis surtout celle du 12 décembre 2014 poussent à de nouvelles modifications statutaires et institutionnelles pour la collectivité territoriale de Corse (Délib. n° 13/203 AC et Délib. n° 14/207 AC). Consulter pour cela l'article *supra* de Samuel DYENS pour ces délibérations.
2320.Délibération du 12 décembre 2014-14/207 AC.
2321.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
2322.Trois ordonnances sont prises le 21 novembre 2016, par exemple, l'ordonnance n° 2016-1561 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.
2323.Émiettement communal et intercommunal. Voir BOISTARD E., Une nouvelle collectivité de Corse le 1er janvier 2018, *in la Gazette des communes*, 21 mars 2016, n° 2309, p. 60 à 61.

efficace »[2324], prévoit parmi ses dispositions de consacrer, parmi ses dispositions, de manière spécifique la collectivité de Corse dans la Constitution. Cette réforme constitutionnelle à l'étude depuis de 2018 veut créer un article 72-5 au sein de la Constitution pour y consacrer le statut particulier de la collectivité de Corse. L'article 16 du projet de loi constitutionnelle indique la composition de l'article 72-5. L'alinéa 1 de l'article 72-5 consacrerait le statut particulier de la Corse, l'alinéa 2 reconnaît les spécificités corses ; avec ce dernier alinéa les lois et les règlements pourront s'adapter aux spécificités reconnues à la Corse. L'alinéa 3 de cet article 72-5 permettrait des adaptations par la collectivité elle-même, du moment, qu'il y aurait une habilitation du pouvoir législatif et réglementaire avec comme objet d'agir sur des règles qui concernent les compétences de la collectivité[2325].

La création d'une collectivité territoriale unique de Corse et la reconnaissance au niveau constitutionnel des spécificités institutionnelles de l'île se fait donc par des étapes progressives. L'avancement de cette construction dépend de la volonté des élus locaux, des citoyens et de l'État avec des périodes de stagnation et d'avancée dans le développement tortueux des pouvoirs et compétences de la collectivité de Corse. L''échec du référendum du 6 juillet 2003 marque une stagnation par le refus des électeurs de voir les deux départements fusionner. Quant aux « grandes » périodes d'avancées, il s'agit de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 et de la loi NOTRe (n° 2015-991)du 7 août 2015 ou sans doute, si la réforme constitutionnelle va à son terme, du futur article 72-5 de la Constitution. Le développement d'une collectivité à statut particulier résulte donc d'un alignement des planètes entre les différents acteurs précités de la question (élus locaux et État). Les autonomistes et les nationalistes corses à la tête de cette collectivité veulent une autonomie poussée concernant la sphère fiscale et financière, ce qui est explicitement affirmé dans les différentes propositions du président de l'assemblée de Corse d'octobre 2016[2326]. L'évolution institutionnelle de la Corse s'inscrit dans un environnement d'adaptation aux spécificités de l'île lié à son insularité. La fiscalité locale mais aussi la fiscalité nationale s'adaptent à celle-ci, des adaptations fiscales qui sont antérieures au processus de décentralisation de 1980 et du statut de 1991. Il en résulte une problématique de gestion de l'impôt ayant un impact sur les ressources des collectivités locales.

2324.PHILIPPE E. et BELLOUBET N., *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, *(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)*, n°911, quinzième législature, Assemblée nationale, 9 mai 2018, 24 p.
2325.Article 16 du projet de loi constitutionnelle qui porte sur la création d'un article 72-5 à la Constitution. Voir *supra* rapport de la note de bas de page précédente à la p. 22.
2326.Consulter présidence de l'assemblée de Corse, *Pour un statut fiscal et social*, octobre 2016, 35 p.

2. Insularité et problématiques fiscales

Les dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse sont rattachés généralement à sa situation d'insularité. La loi de finances pour 1968 dispose ainsi dans son article 20 que *« le département de la Corse doit bénéficier d'un régime spécifique destiné à compenser le handicap de son insularité »*[2327]. (Cette loi de finances montre aussi l'antériorité de certains régimes fiscaux spécifiques dont certains remontent au XIXe siècle[2328]). La loi n° 94-1114, loi du 27 décembre 1994 portant sur le statut fiscal de la Corse[2329], et le complément fiscal de la loi du 13 mai 1991 relative au statut de la collectivité territoriale de Corse. Dans l'article 1er de la loi du 27 décembre 1994, le caractère d'insularité qui impose des contraintes et la promotion du développement économique et social justifient un statut fiscal spécifique[2330]. Le projet de réforme constitutionnelle, prévoit dans le futur article 72-5 de la Constitution, que les lois et règlements pourront être dotés de règles qui s'adaptent aux spécificités de la Corse, ces spécificités se rattachent à son insularité tout autant qu'à ses caractéristiques géographiques ou sociales (l'alinéa 2)[2331]. La géographie (insularité et zones montagneuses) et non l'identité sont le moteur d'un traitement fiscal différencié et plus largement la justification de la constitution d'une collectivité à statut particulier (collectivité territoriale de Corse puis collectivité de Corse). Le droit européen pousse aussi indirectement à un traitement différencié de la Corse puisque, dans le cadre de l'article 174 du TFUE[2332], l'Union européenne a pour objectif dans son action de réduire les écarts de développement entre les régions et *« le retard des régions les moins favorisées »*[2333]. *Les régions visées sont parmi elles « les régions insulaires »s* [2334] et *« de montagne »*[2335] qui se retrouvent en Corse. L'insularité est donc le point central qui justifie ce statut fiscal spécifique.

Le rapport de l'Inspection générale des finances d'octobre 2018 recense près de onze dispositifs spécifiques pour la Corse au niveau fiscal, ce qui représente 380 millions d'euros et 4 % du PIB de l'île[2336]. Ces dispositifs dérogatoires ont pour objet principalement de soutenir soit la demande des

2327.Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 dans son article 20.
2328.MIGAUD D., *La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, Cour des Comptes, référé S 2016-1863 du 21 juin 2016, 8 p.
2329.Voir article de plus haut de Tuong NGUYEN VAN (p. 7 à 10).
2330.*Ibid.* (p. 7 à 10).
2331.Renvoi à la p. 22 du projet de loi constitutionnelle en son article 16 qui porte à la création d'un article 72-5 dans la Constitution (alinéa 2). Biblio. complète plus haut dans le point 1 (pour rappel).
2332.Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
2333.Alinéa 2 de l'article 174 du TFUE.
2334.Alinéa 3 de l'article 174 du TFUE.
2335.Alinéa 3 de l'article 174 du TFUE.
2336 Plus de détails sur les dispositifs spécifiques en Corse : Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p. 1 et suivantes). Aller dans VACHEY L., TARDIVO R., GRAS O., FREPPEL C.,., *Pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations*, n° 2018-M-031-04, octobre 2018, Inspection générale des finances, 400 p.

consommateurs, soit la production des entreprises ou bien enfin, la transmission du patrimoine. Les différents dispositifs se sont accumulés au cours des années créant un mille-feuille de dispositifs fiscaux sans une remise en ordre forte au fil du temps. Les allègements fiscaux concernent la fiscalité locale comme la fiscalité nationale[2337]. Pour la fiscalité locale, il est nécessaire de citer, ici, d'abord, une exonération totale en faveur des terres agricoles en Corse de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Ensuite, une diminution de 25 % des bases imposées au profit des communes et des EPCI ainsi que la suppression des parts départementales et régionales qui sont rattachées à la cotisation foncière des entreprises (CFE)[2338]. Ces deux allègements sont compensés par l'État. La réduction de la CFE et celle de l'ancienne taxe professionnelle qui comme pour l'exonération de TFPNB ont pour origine la loi du 27 décembre 1994 portant sur le statut fiscal de la Corse[2339]. Mais, comme il a été dit, les dispositifs fiscaux en Corse sont nombreux et pour certains anciens, le référé du 21 juin 2016 de la Cour des comptes aux ministres des Finances et du Budget, fait un bilan négatif de la gestion de l'impôt en Corse et des différents dispositifs fiscaux dérogatoires[2340]. Ainsi, le référé met en avant, un décret impérial du 24 avril 1811 qui interdit de percevoir des impositions sur les alcools et les métaux précieux, qui était compensée à l'époque par un prélèvement sur la contribution personnelle et mobilière. L'allègement fiscal existe encore aujourd'hui mais, le prélèvement fiscal compensatoire a disparu depuis 1917[2341].

Il existe des impôts et des dispositifs fiscaux spécifiques pour financer des transferts de compétences en Corse. La loi du 13 mai 1991 portant au statut de la collectivité territoriale de Corse va créer une taxe dont le bénéficiaire est l'assemblée de Corse qui fixe son montant, c'est la taxe sur les transports[2342]. Une taxe qui est due par les entreprises de transport public aérien et maritime qui ont en charge sa collecte. L'assemblée de Corse fixe le montant de cette taxe avec un tarif maximal à ne pas dépasser par passager assujetti aérien ou maritime, elle peut être modulée selon le mode de transport et la distance, la collectivité de Corse a opté pour le tarif maximal (4,57 euros), sauf pour les distances inférieures à vingt kilomètres[2343]. Depuis 1994[2344] est institué un

2337.Concerne dans la fiscalité nationale, par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Plus de détails sur les dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse : Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p. 2). Source : Rapport de la note de bas de page précédente.
2338.Sur les allègements fiscaux de la CFE et de la TFPNB consulter : « Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p. 1 et suivantes). Source : Rapport de la note de bas de page précédente.
2339.Renvoi à l'article de plus haut de Tuong NGUYEN VAN (p. 7 à 10).
2340.Voir le référé de plus haut de la Cour des comptes.
2341.Voir *ibid.* de la p. 2 à 3.
2342.Article 60-I de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Codification à article 1599 vicies du code général des impôts.
2343.Plus de détails sur la taxe spécifique sur les transports à la Corse : Annexe IV : DCT et PEI des outils budgétaires pour diminuer le coût des transports (p. 12 à 14). Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances.
2344.Voir article 5 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

prélèvement sur les recettes de l'État, égal à un pourcentage (29 % en 2019)[2345] fixé par la loi de finances sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), aujourd'hui devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La Corse bénéficie de taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)[2346] avantageux. Une structure des taux de TVA dérogatoire à celle du continent existe[2347]. Ainsi, l'article 297 du code général des impôts, permet l'application de taux particuliers de TVA, ils concernent *« la livraison ou la réalisation en Corse de certains produits et de certaines prestations de services. »*[2348] Cette taxation particulière a un champ extensif[2349]. Cinq taux réduits de TVA s'appliquent donc en Corse, par exemple, un taux dérogatoire de 10 % pour certains biens et services (ex : construction neuve) au lieu du taux de droit commun de 20 %[2350]. Les dérogations de TVA spécifiques à la Corse sont évaluées à 190 millions d'euros en 2018 en matière de dépenses fiscales[2351]. Les collectivités locales de l'île tirent un avantage par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)[2352] par les règles de calcul[2353]. Le taux de compensation[2354] demeure déterminé en fonction du taux normal de TVA et non du taux réduit corse existant. Les collectivités locales corses sont avantagées par des taux dérogatoires de TVA et par les règles de calcul du FCTVA pour la compensation sur les dépenses de TVA relative aux travaux de construction[2355].

La gestion de l'impôt en Corse par l'administration fiscale et le désordre foncier ont aussi un impact sur la fiscalité locale. La Cour des comptes dans son référé du 21 juin 2016 pointe différentes problématiques à ce sujet[2356]. Les deux départements de l'île sont mal classés en termes

2345.ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances pour 2019 : la synthèse des mesures relatives aux collectivités, *in la Gazette des communes*, 28 janvier 2019, n° 2450, p. 48 à 60.
2346.TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.
2347.Structure dérogatoire spécifique des taux de TVA à la Corse depuis 1986. Décret n°86-414 du 13 mars 1986 pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1986 portant fixation de certains taux de taxe sur la valeur ajoutée TVA.
2348.Cit. dans Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p.10). Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances.
2349.Champ étendu pour l'application des taux de TVA réduits en Corse : *« Cette taxation particulière s'applique aussi aux importations et acquisitions intracommunautaires en Corse et aux expéditions depuis la France continentale à destination de la Corse des produits en cause »*. Source : Rapport de la note de bas de page précédente à la p. 10 (Annexe V).
2350.Les cinq taux réduits de TVA : 0,9 %, 2,1 %, 5,5 %, 10 %, 13 %. Sur les taux réduits de TVA en Corse : Rapport de la note de bas de page précédente à la p. 10 (Annexe V).
2351.Donnée dans même rapport que *supra* à la p. 9 (Annexe V).
2352.FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.
2353.Sur le FCTVA en Corse. Annexe IV : DCT et PEI : des outils budgétaires pour diminuer le coût des transports (p. 21). Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances.
2354.Le taux de compensation forfaitaire s'établit à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1er janvier 2015. Source : Article L.1615-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
2355.Existe des préconisations pour une réduction du nombre de taux dérogatoires de TVA en Corse (alignement sur le taux de droit commun). *« Annoncer à un horizon de moyen terme le retour au normal de TVA sur la construction neuve (en réservant le taux réduit à la politique sociale, comme sur le continent) et mobiliser des outils plus ciblés en faveur du logement. »* Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances (p. 35).
2356.Voir le référé de plus haut de la Cour des comptes.

de pourcentage de contribuables à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation qui possèdent un numéro d'identification certifié ou encore pour chaque département des taux de respect faibles pour les obligations déclaratives, d'une part, pour les particuliers, d'autre part, pour les professionnels. Des défaillances fiscales qui montrent que notamment, l'établissement de l'impôt est difficile en Corse, ce que corrobore la problématique du désordre foncier. Le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) a en charge, depuis 2009, la reconstitution de titres de propriété à la demande de particuliers ou de personnes publiques qui en font la requête. En effet, 33 % des parcelles du territoire corse sont enregistrés avec des propriétaires nés avant 1910 et 16 % de la surface cadastrée corse est relié à des biens non délimités[2357]. Le rapport *« pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations »* de l'Inspection générale des finances (octobre 2018) parle de *« désordre foncier »*[2358]. Un désordre qui vient des spécificités successorales corses, régulées par la loi du 6 mars 2017[2359]. Auparavant, les forts abattements sur les droits de succession et la suppression des pénalités de retards ont favorisé longtemps une omission des déclarations de succession. Les avantages fiscaux sur les successions ont eu des répercussions négatives sur la connaissance des propriétaires des biens fonciers. Ce désordre foncier concerne autant les territoires urbains que ruraux. La méconnaissance des propriétaires des biens immeubles pose la question de l'identification fiscale des contribuables, redevables d'impôts fonciers, tel que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ou de la TFPNB, s'il y a une remise en cause de l'exonération totale pour les terrains agricoles.

La fiscalité locale en Corse a des spécificités qui ont différents visages qui s'imbriquent dans un ensemble d'avantages fiscaux qui rejoint la fiscalité nationale pour répondre à l'insularité et pour promouvoir le développement social et économique, pour finir elle donne les moyens à la collectivité territoriale de Corse devenue collectivité de Corse d'exercer ses compétences. Il demeure que cette exception fiscale corse reste sous la menace d'une remise en ordre.

B – Une exception fiscale corse sous tutelle

Les spécificités fiscales corses demeurent sous la tutelle de l'État. Les travaux de l'inspection générale des finances[2360] et de la Cour des comptes[2361] font un état des lieux de la situation fiscale et montrent la nécessité d'une remise en ordre de la fiscalité, ceci concerne la fiscalité locale, et les

2357.Données statistiques sur le foncier en Corse. Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances (p. 3).
2358.*Ibid.* pour le terme employé p. 3.
2359.Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.
2360.Voir le référé de plus haut de la Cour des comptes (biblio. complète dans le point 2 du A de ce § 1).
2361.Consulter le rapport *supra* de l'Inspection générale des finances (biblio. complète dans le point 2 du A de ce § 1).

autres dispositifs dérogatoires. Les recommandations de ses travaux conseillent une cohérence des politiques fiscales (ex : gestion de l'impôt par l'État et résorption du désordre foncier) (2).

Cette cohérence fiscale est atteinte en partie[2362] par la fusion entre les conseils départementaux de Corse avec l'ancienne collectivité territoriale de Corse. La collectivité de Corse reprend les ressources fiscales et le pouvoir fiscal local afférents aux trois entités fusionnées. Le pouvoir fiscal n'augmente qu'artificiellement par cette fusion[2363]. Le projet d'article 72-5 de la Constitution intégrerait au niveau constitutionnel le statut particulier de la Corse et permettrait de créer des taxes locales propres à la Corse par le biais du législateur[2364]. Toutes ces évolutions constitutionnelles possibles affirmeraient une autonomie fiscale de la collectivité territoriale de Corse qui reste bridée (2).

1. Une volonté de remise en ordre de la fiscalité en Corse

Une volonté de remise en ordre de la fiscalité en Corse qui reste à l'état de propositions. L'effort premier qui touche la fiscalité s'opère de façon indirecte par le foncier des actions concrètes et des propositions précises sont faites à ce sujet. Le rapport *« pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations »* de l'Inspection générale des finances (octobre 2018) émet des recommandations pour accélérer la résorption du désordre foncier par une liste exhaustive, le rapport propose, par exemple, d'augmenter le nombre de géomètres pour procéder aux opérations cadastrales nécessaires, d'affecter une ressource de financement pérenne au GIRTEC (une part de la fiscalité directe locale), et d'alléger la saisine du GIRTEC à tous les particuliers sans passer forcément par un notaire pour régulariser une situation foncière. La résorption du désordre foncier en Corse passe par un renforcement des ressources mises en œuvre et par un allègement des procédures pour faciliter les régularisations. Les recommandations du rapport portent aussi sur l'aménagement du territoire, celui-ci propose l'instauration d'une *« task force »* regroupant des agents de l'État et de la collectivité de Corse autour des communes et des EPCI[2365] pour aider ces intercommunalités à posséder tous des documents d'urbanisme[2366]. Cependant, des efforts sont faits pour lutter contre ce désordre foncier, il s'agit du GIRTEC, qui est un groupement d'intérêt public fondé par la loi du 23 juin 2006 relative aux successions et libéralités[2367], il a pour but de

2362.*Ibid.* (p. 35) volonté de réduire les dérogations fiscales qui sont accordées à la Corse (ex : proposition de normalisation de la TVA sur les constructions neuves).

2363.Les marges de manœuvre fiscales sont limitées par l'exercice de compétences lourdes à financer qu'elles récupèrent des départements comme l'action sociale.

2364.Projet d'article 72-5 dans article 16 du projet de loi constitutionnelle susmentionné (p. 22). Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 1.

2365.EPCI (rappel) : Établissement de coopération intercommunal à fiscalité propre.

2366.Voir les différentes propositions de l'Inspection générale des finances dans son rapport de plus haut sur la Corse (p. 35).

2367.La loi du 23 juin, n° 2006-728, relative aux successions et libéralités a autorisé la création du GIRTEC

reconstituer les titres de propriétés pour les biens fonciers et immobiliers qui n'en possèdent pas en Corse. Par ailleurs, la loi du 6 mars 2017 prévoit un retour pour les droits de successions au droit commun de façon progressive sur l'île[2368]. La résorption du désordre foncier est importante car, elle concourt à l'identification des propriétaires et à une meilleure connaissance cadastrale du foncier en Corse (ex : valeur du terrain et délimitation de celui-ci), une part majoritaire de la fiscalité directe locale repose sur le foncier (ex : taxe foncière sur les propriétés bâties).

Le référé du 21 juin 2016 de la Cour des comptes demande globalement de remettre en cause, d'une part, les pratiques et les dispositions dérogatoires contraires au principe de légalité et d'égalité devant l'impôt, d'autre part, par une mise en application plus rigoureuse des procédures fiscales prévues par la loi par les services déconcentrés de l'État. Ce référé pousse donc dans ses recommandations à améliorer le contrôle fiscal et réduire les situations dérogatoires, elles auraient pour effet d'améliorer le rendement des recettes fiscales des collectivités locales en Corse. Ainsi, dans sa recommandation n° 2, la Cour des comptes souhaite que les droits d'accise sur les tabacs soient alignés sur ceux de la France continentale, en Corse ces droits d'accise sont une recette fiscale de la collectivité territoriale unique de Corse. Dans sa recommandation n° 5, la Cour des comptes estime que les pénalités doivent être appliquées strictement pour les contribuables en cas de non-respect des obligations déclaratives ainsi que de retard de paiement des dettes fiscales[2369]. Le rapport *« pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations »* recherche quant à lui une plus grande efficacité économique et à assurer des financements pérennes de certaines structures. L'Inspection générale des finances propose, dans un premier temps que la loi permette à la collectivité de Corse de mieux moduler la taxe sur les transports, puis dans un deuxième temps de la supprimer, l'objectif est de diminuer le coût du transport aérien dans le but de développer l'économie touristique[2370]. Le rapport de l'Inspection générale des finances voudrait que la taxe spéciale d'équipement, part de fiscalité directe locale, finance le GIRTEC alors qu'elle est affectée à l'office foncier de Corse[2371] qui dépend de la collectivité de Corse[2372]. Toujours au niveau fiscal, il préconise l'affectation des droits de consommation sur le tabac aux organismes de sécurité sociale au lieu de la collectivité de Corse, cette dernière serait compensée par une fraction de TVA

(groupement d'intérêt public). Création effective par l'arrêté du 31 octobre 2007 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.

2368.Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. Retour au droit commun pour les successions en 2028 sur les biens immobiliers après une période transitoire (50 % d'abattements durant cette période).

2369.Renvoi au référé de plus haut de la Cour des comptes.

2370.Recommandation sur la taxe sur les transports de Corse. Rapport *supra* de l'Inspection générale des finances (p. 23).

2371.*Ibid.* dans recommandation n°4 pour résorber le désordre foncier (p. 37).

2372.Taxe spéciale d'équipement est une taxe additionnelle à la taxe foncière les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

additionnelle correspondant *« à hauteur du produit constaté en 2017 »*[2373]. Les droits de consommation sur le tabac seraient ensuite alignés progressivement sur ceux de la France continentale. Les recommandations de cette mission proposent de gommer les spécificités fiscales corses au détriment pour partie des ressources fiscales de la collectivité de Corse, aucune piste de compensation n'est ainsi avancée pour remplacer la disparition de la taxe sur les transports[2374].

Le rapport de l'Inspection générale des finances met en exergue de nombreux dispositifs de soutien fiscaux pour aider au développement de la Corse. Ces dispositifs sont locaux ou nationaux. Les zones de revitalisation rurale (ZRR), sont un dispositif national, avec un impact sur la fiscalité locale puisque, les entreprises profitent d'exonérations fiscales dont sur les impôts locaux[2375]. L'allègement de la CFE *« de 25 % des bases imposées au profit des communes et des EPCI et de la suppression des parts départementales et régionales »*[2376] constitue un dispositif d'avantage fiscal au niveau local. Le rapport s'interroge sur l'efficacité de ces dispositifs et en particulier sur celui des zones de revitalisation rurale en pointant une certaine inefficacité économique et sociale[2377]. Un empilement de dispositifs qui est encouragé encore par le législateur avec la loi de finances pour 2019[2378]. Cette loi de finances met en place, dans son article 135, les exonérations dans les zones de développement prioritaire, un dispositif qui est conçu pour que seule la Corse soit éligible[2379]. Les petites et moyennes entreprises créées entre 2019 et 2020 bénéficieront d'allègements fiscaux sur la fiscalité locale et la fiscalité nationale (ex : baisse de 50 % de leurs impôts locaux pendant sept ans avec un retour progressif au droit commun sur trois ans ensuite)[2380]. Les collectivités insulaires seront compensées de leurs pertes fiscales sur la base des taux votés en 2018. L'enlèvement de certaines des spécificités dérogatoires pour la TVA en Corse est abordé, comme le retour qui est préconisé dans le rapport de l'Inspection générale des finances sur l'économie corse au taux de TVA de droit commun pour les constructions neuves[2381].

2373.Proposition sur l'avenir des droits à la consommation sur les tabacs. Dans rapport de plus haut de l'Inspection générale des finances (p. 37).
2374.Le rendement de la taxe sur les transports s'établit à 35 millions d'euros tandis que celui pour la taxe sur les tabacs atteint près de 103 millions d'euros pour le budget primitif de 2019. Collectivité de Corse, *Budget primitif 2019*, 2019, p. 10.
2375.Consulter les modalités d'exonération sur les impôts locaux dans le cadre des zones de revitalisation rurale (contribution économique territoriale, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxes foncières sur les propriétés non bâties). Voir : Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p. 5). Dans rapport de plus haut de l'Inspection générale des finances.
2376.*Ibid.* pour l'information (p. 5).
2377.*Ibid*. pour l'information sur l'inefficacité des zones de revitalisation rurale en Corse (p. 5 à 8).
2378.Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
2379.Se référer à l'article *supra* de Christian ESCALLIER et de Céline BACHARAN sur la loi de finances pour 2019 (p. 48 à 60). Biblio. complète dans le point 2 du A de ce § 1.
2380 Voir à l'article 135 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.
2381.*« Annoncer à un horizon de moyen terme le retour au normal de TVA sur la construction neuve (en réservant le taux réduit à la politique sociale, comme sur le continent) et mobiliser des outils plus ciblés en faveur du logement. »* Renvoi au rapport de plus haut de l'Inspection générale des finances (p. 35).

Un empilement de spécificités fiscales existe en Corse, malgré les différentes recommandations de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes, l'effort de l'État se porte sur une résorption du désordre foncier. La rationalisation des spécificités (droits dérogatoires au niveau fiscal) et une gestion plus rigoureuse de l'impôt semble rester à l'État de propositions. Les dispositifs d'allègements fiscaux quant à eux doivent promouvoir le développement économique et social de la Corse mais, ont un impact sur les recettes fiscales et leurs compensations où elles ne sont pas forcément gagnantes, pour exemple, avec les exonérations dans les zones de développement prioritaire (pour les collectivités insulaires) et les dérogations au droit commun pour les droits de consommation sur le tabac (pour la collectivité de Corse). Les spécificités corses affaiblissent l'autonomie fiscale des collectivités insulaires mais, cette autonomie fiscale paraît renforcée aussi dans le cas de la collectivité de Corse avec des particularités fiscales comme avec la taxe sur les transports. Cette autonomie fiscale fragilisée rejoint une fragilité financière des collectivités insulaires liée à l'émiettement communal et intercommunal[2382]. Il reste à voir concrètement la situation fiscale de la collectivité territoriale unique de Corse.

2. Pouvoir fiscal et ressources fiscales de la collectivité de Corse

La création de la collectivité de Corse amène à des adaptations financières et par là fiscales. La nouvelle collectivité est issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse qui absorbe les deux conseils départementaux de l'île. L'ordonnance du 21 novembre 2016, n° 2016-1561, porte en partie sur les adaptations fiscales consécutives, à la loi NOTRe qui autorise la création de la collectivité de Corse[2383]. La dite ordonnance est ratifiée par la loi n° 2017-289 du 7 mars 2017[2384].

La nouvelle collectivité dispose, par cette ordonnance, des montants de plusieurs impôts locaux et de la fiscalité transférée. Il s'agit des anciennes ressources fiscales des conseils départementaux. Elles se constituent de la fiscalité directe locale, comme (article 6)[2385] avec la cotisation sur la valeur ajoutée et la part départementale (CVAE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de la fiscalité indirecte, à titre d'exemple, avec la taxe d'aménagement (article 5)[2386]. Enfin, de la

2382.Émiettement communal et intercommunal. Voir article *supra* d'Eric BOISTARD (biblio. complète point 1 du A de ce § 1).
2383.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
2384.Loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.
2385.L 'article 6 de l'ordonnance du 21 novembre n° 2016-1561 qui précise, par ailleurs, la composition des commissions départementales des impôts directs locaux et des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels en Corse. Le principe d'une commission par département est maintenu.
2386.Ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse

fiscalité transférée, à l'instar des droits d'enregistrement (DMTO)[2387] et de la taxe sur les conventions d'assurance. La collectivité de Corse retrouve, par ailleurs, les recettes de l'ancienne collectivité territoriale de Corse, des recettes fiscales dont une partie, marquent la spécificité fiscale de la Corse avec l'affectation de la taxe sur les transports de voyageurs, la taxe sur les tabacs et la TICPE (spécificité Corse)[2388]. La collectivité territoriale de Corse touchait aussi des recettes fiscales qui sont attribuées normalement, aux régions de la France continentale qui se retrouvent maintenant dans le financement de la nouvelle collectivité insulaire (ex : taxe sur les cartes grises, part régionale de la CVAE et depuis 2018 d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée)[2389]. La fraction de CVAE perçue par la collectivité de Corse est supprimée pour être remplacée par de la TVA avec la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721)[2390].

Le lissage fiscal est une technique qui permet d'harmoniser les taux sur une même imposition, ici lors d'une fusion de collectivités, en évitant des changements trop brutaux pour les contribuables. Ces changements peuvent aller selon le taux pratiqué par l'ancienne collectivité par rapport au taux moyen unifié soit à la hausse ou soit à la baisse pour le niveau d'imposition du contribuable. L'ordonnance n° 2016-561 prévoyait de façon facultative des dispositifs de lissage notamment, par l'article 14 pour la TFPB. Dans cet article est imposé un lissage sur douze ans maximum du moment que *« l'écart de taux constaté en 2017 entre le taux appliqué en Corse-du-Sud et celui appliqué en Haute-Corse soit supérieur à 10 % »*[2391]. L'intégration fiscale de la TFPB dans le cadre de la collectivité de Corse se fait sur cinq années[2392], après décision de l'assemblée de Corse, avec taux moyen unifié pondéré à terme de 12,55 %[2393].

Cohérence et lisibilité sont permises au niveau fiscal par la collectivité de Corse. Cohérence car, cette fusion assure une fiscalité harmonisée qui pourrait réduire la concurrence fiscale et lisibilité pour le contribuable avec la suppression d'un échelon administratif qui a pour conséquence une rationalisation du mille-feuille fiscal[2394]. La CVAE n'est ainsi perçue désormais que par la collectivité de Corse et les collectivités du bloc communal en outre, autre cas, l'ensemble des

2387.Droits de mutation à titre onéreux.
2388.Des éléments de la spécificité fiscale corse dans : collectivité de Corse, *Budget primitif 2019*, 2019, p. 9.
2389.Voir article 41 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 remplace la dotation globale de fonctionnement des régions par un part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
2390.Article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
2391.Flash Defrénois, Création de la « collectivité de Corse » : adaptations fiscales, n°45, décembre 2016, p. 15.
2392.Pour le dispositif de lissage de la TFPB voir : collectivité de Corse, *Budget primitif 2019*, 2019, p. 9.
2393.Le lissage fiscal est un élément et enjeu important lors de la fusion de la collectivité. Voir dans la section de ce chapitre les débats sur la fusion de collectivités locales au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence (section 2 de ce chapitre).
2394.Le taux de la part départementale de TFPB était de 13,43 % de pour la Haute-Corse et de 11,79 % pour la Corse-du-Sud en 2017 avant fusion. Voir (les comptes individuels des collectivités) : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/ (consulté le 5 mai 2019).

fractions de TICPE vont à la collectivité de Corse ; transfert des fractions de TICPE des départements. En apparence, une collectivité de Corse avec un pouvoir fiscal fort apparaît, en réalité celui-ci est fragile. La répartition des recettes dans le budget primitif de 2019 de la collectivité de Corse peut paraître trompeuse quant au pouvoir fiscal de celle-ci, au premier abord, la part majoritaire est constituée des recettes fiscales (56 %) puis arrive en deuxième catégorie de recettes les dotations et compensations de l'État (31 %)[2395].

Si la collectivité de Corse récupère le pouvoir fiscal du département (ex : fixation du taux de la part départementale de TFPB et du taux des DMTO), elle n'a qu'un pouvoir fiscal limité qui provient de la collectivité territoriale de Corse (ex : taxe sur les transports modulation du tarif et modulation de la fraction régionale de TICPE)[2396]. La fusion n'ouvre pas à de nouvelles recettes fiscales, la collectivité de Corse ne reprenant simplement que les ressources financières et donc fiscales qui étaient rattachées aux collectivités territoriales qui fusionnent. La collectivité de Corse centralise des ressources fiscales et un pouvoir fiscal encadré. Les dispositifs d'allègement fiscaux rognent sur le pouvoir fiscal local, c'est le cas avec les exonérations dans les zones de développement prioritaires. Il est prévu dans les zones éligibles une baisse de 50 % des impôts locaux sur cinq ans et un retour progressif à la situation antérieure dans les trois ans pour les petites et moyennes entreprises qui seront créées entre 2019 et 2020. Cependant, la compensation fiscale pour les collectivités se fait sur la base des taux votés en 2018, les collectivités insulaires, dont la collectivité de Corse, acceptent ainsi d'être compensées sur la base d'un coût historique[2397]. Elles acceptent de perdre des marges de manœuvre fiscales sur des entreprises qui pourraient être dynamiques sur pratiquement dix ans. L'autonomie fiscale de la collectivité de Corse est en pratique limitée. Le rapport *« pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations »* menace la pérennité des recettes fiscales de la collectivité de Corse dont celles où la collectivité a un pouvoir fiscal[2398]. Il propose la suppression à terme ainsi de la taxe sur les transports. Les nationalistes et autonomistes qui dirigent la collectivité de Corse veulent pour exercer leurs compétences une extension d'une autonomie fiscale encadrée.

Le président de l'assemblée de Corse a présenté des propositions pour un statut fiscal et social en (octobre 2016). Il était demandé l'obtention d'un statut dérogatoire poussé pour la Corse qui

2395.Données statistiques voir : collectivité de Corse, *Budget primitif 2019*, 2019, p. 12.

2396.Dans le budget primitif de 2019, les principales recettes fiscales sont, le produit de la taxe sur les tabacs (103 millions d'euros), la TICPE spécificité corse (plus de 57 millions d'euros), la fraction de TVA (95 millions d'euros), les DMTO (plus de 77 millions d'euros). Voir *supra* dans le rapport de la note de bas de page précédente à la p. 10.

2397.Renvoi à l'article de Christian ESCALLIER et de Céline BACHARAN sur la loi de finances pour 2019 (p. 48 à 60).

2398.Voir pour mieux promouvoir le tourisme la suppression à terme de la taxe sur les transports : Annexe V : Revue des dispositifs fiscaux spécifiques à la Corse (p. 5). Aller dans le rapport de plus haut de l'Inspection générale des finances (p. 36).

recoupait, parmi les propositions, un accroissement de l'autonomie fiscale. L'assemblée souhaitait un transfert de fiscalité qui serait compensé par une baisse des dotations de l'État, l'idée étant de renforcer la responsabilisation des élus de la collectivité de Corse. Une augmentation de la fiscalité contre une baisse des dotations au sein des ressources financières de la collectivité territoriale unique de Corse. Le transfert de fiscalité doit aider à *« un développement économique, social et culturel grâce à nos propres capacités contributives »*[2399]. L'utilisation du terme *« responsabilisation »* et de la formulation *« grâce à nos propres capacités contributives »*[2400] montrent que l'Assemblée de Corse souhaite une plus forte autonomie fiscale qu'actuellement. Le projet de loi constitutionnelle actuel (2018), *« pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »*[2401], reconnaîtrait le statut particulier de la Corse dans un nouvel article 72-5 de la Constitution. L'article 16 du projet de loi constitutionnelle est consacré à ce futur article 72-5, l'alinéa 2 de ce dernier autoriserait le législateur à créer des taxes locales propres à la Corse[2402]. Le législateur conserverait le pouvoir de créer l'impôt mais, pourrait accroître l'autonomie fiscale de façon encadrée et déléguée à la collectivité de Corse par une création de taxes avec ou sans pouvoir fiscal. Les motifs du projet de réforme constitutionnelle explicitent clairement que les secteurs touchant à l'activité touristique seraient visés par la création de taxes propres. Les spécificités ne devront pas être absentes des régions continentales pour justifier de la création de taxes locales propres. L'autonomie fiscale demeurerait donc déléguée à la collectivité de Corse de façon très stricte, par le législateur, avec l'alinéa 2 de projet d'article 72-5 de la Constitution. Enfin, ce deuxième alinéa serait une base pour l'adaptation de la fiscalité nationale à la situation particulière de la Corse[2403].

L'autonomie fiscale de la collectivité de Corse est bridée, le projet de réforme constitutionnelle comme il a été vu fait que le développement ou non, (voir la réduction de celle-ci), reste entre les mains du législateur. L'autonomie fiscale demeure « descendante ». Il faut tout de même voir sur un temps long comment vont évoluer, d'abord, les spécificités fiscales de la collectivité de Corse et ensuite, si la réforme constitutionnelle est adoptée, quelles taxes locales propres et avec quels pouvoirs fiscaux vont être accordés à cette collectivité à statut particulier ? La collectivité de Corse car, elle est un cas à part, a ses propres spécificités fiscales qui s'appuient sur l'insularité, reste de prime abord une exception. Cependant, la fusion entre les départements et la collectivité territoriale de Corse montre une possibilité au niveau fiscal de cohérence et de clarification qui peut se

2399.Présidence de l'assemblée de Corse, *Pour un statut fiscal et social*, octobre 2016, p. 3.
2400.*Ibid.* (p. 3).
2401.Renvoi au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace. Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 1.
2402.*Ibid.* (p. 22) pour article 16 du projet de loi constitutionnelle qui créerait un article 72-5 à la Constitution.
2403.*Ibid*. (p. 14) dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

développer en France continentale et qui existe, déjà, à l'échelle de la métropole de Lyon[2404]. La suppression d'un échelon de collectivité sur l'administration d'un même périmètre territorial favorise cette cohérence et clarification fiscale. Le projet d'insertion dans la Constitution d'un droit à la différenciation et le développement du droit à l'expérimentation doivent être suivis de près puisque, ils pourraient avoir un impact au niveau fiscal[2405]. Une décentralisation asymétrique exigerait des transferts financiers englobant la fiscalité entre les collectivités locales et entre l'État et les collectivités locales pour que ces dernières puissent exercer leurs compétences[2406]. La création de la collectivité européenne d'Alsace ne provoquera, au moins dans un premier temps, quant à elle que peu de soubresauts fiscaux.

§. 2. Les faux-semblants de la collectivité européenne d'Alsace

La volonté de créer une collectivité européenne d'Alsace est soutenue aux niveaux national et local (A). Il s'agit de répondre à une « envie d'Alsace »[2407] mais surtout, en particulier à des spécificités locales en premier aux questions transfrontalières. L'élément identitaire ne prime pas. La collectivité européenne d'Alsace sera issue de la fusion des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

La construction de la collectivité européenne d'Alsace ne sera pas une collectivité à statut particulier et ses spécificités fiscales seront faibles. La compensation des transferts de compétences envisagée se fera par la fiscalité transférée. L'unique spécificité fiscale serait la création d'une taxe spécifique pour réguler le trafic routier[2408]. Le seul avantage de cette future collectivité est de rendre un peu plus cohérente les politiques fiscales locales. Cependant, l'inscription possible dans la Constitution d'un droit à la différenciation[2409] aurait un impact pour la décentralisation fiscale[2410] (B).

A – Une envie d'Alsace pour l'État, les citoyens et les élus locaux

L'émergence d'une collectivité européenne d'Alsace (création effective au 1er janvier 2021) vient

2404.Dans section 2 du chapitre présent. Consulter, par exemple, le développement de la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence.
2405.Article 15 du projet de loi constitutionnelle de plus haut qui modifierait l'article 72 de la Constitution (p. 21 à 22).
2406.Les collectivités locales s'adapteraient au niveau institutionnel et dans leurs compétences d'une manière plus poussée qu'aujourd'hui aux problématiques de terrain (ex : métropole de Lyon). D'où des transferts fiscaux et financiers pour s'adapter à une décentralisation moins uniforme et plus asymétrique.
2407.La démarche de création d'une collectivité européenne d'Alsace à l'origine vient des élus locaux en particulier des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qui veulent reconstituer une collectivité d'Alsace.
2408.Régulation par une taxe spécifique au territoire alsacien du trafic routier de marchandises.
2409.Article 15 du projet de loi constitutionnelle de plus haut qui modifierait l'article 72 de la Constitution (p. 21 à 22).
2410.Développement de ressources fiscales différenciées possible entre les collectivités locales selon les compétences détenues par celles-ci grâce à la création d'un droit à la différenciation.

du soutien de différents acteurs. Il s'agit des citoyens, des élus locaux et de l'État. Cette création est poussée par la situation particulière du territoire alsacien (ex : critère géographique avec le caractère transfrontalier de l'Alsace). Cette collectivité européenne d'Alsace a des fondements dans le projet non abouti de collectivité unique d'Alsace et les spécificités locales de ce territoire (ex : droit alsacien-mosellan) (1).

La création de la nouvelle région Grand-Est se fit avec des résistances locales et persista au niveau identitaire une « envie d'Alsace ». Les spécificités du territoire alsacien et le soutien de l'État pour régler des problématiques transfrontalières rendent possibles l'initiative des élus locaux pour une collectivité d'Alsace. Tout ceci concourt au projet de fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin dans une collectivité européenne d'Alsace. Projet à l'initiative au commencement des élus locaux (2).

1. Une genèse avec le projet avorté de collectivité unique d'Alsace (2011-2013)

L'Alsace est un territoire qui a eu une histoire particulière et mouvementée, elle a été ainsi intégrée à l'Empire allemand de 1870 à 1918. Le droit local alsacien-mosellan est l'un des héritages de ces périodes spécifiques qu'a connu l'Alsace aux XIXe et XXe siècles[2411]. Ce droit dérogatoire au droit commun impacte la vie sociale, économique et culturelle sur ce territoire alsacien, l'une des particularités les plus connues de ce droit est le maintien du Concordat de 1801 (Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin)[2412]. Une histoire spécifique forte, qui nourrit une identité particulière, et qui par sa situation géographique font de l'Alsace un pont entre la France et l'Allemagne (ex : échanges transfrontaliers) au cœur de la construction européenne.

Le projet d'une collectivité unique d'Alsace ou de collectivité territoriale d'Alsace a été porté de 2011 à 2013. Ce projet à l'initiative en 2011, de Philippe RICHERT, ministre délégué des collectivités territoriales et président du conseil régional d'Alsace, les présidents des deux conseils généraux (Bas-Rhin et Haut-Rhin) s'engageaient sur la voie de la création d'une *« intercollectivité »*. Les assemblées des trois collectivités territoriales[2413] concernées par ce projet de fusion et de création de la collectivité unique d'Alsace, ce sont réunies en congrès à deux reprises pour adopter à chaque étape importante du projet de création une résolution qui était ensuite votée par chacune des assemblées[2414]. Un référendum fut organisé dans les deux départements concernés

2411.Histoire de l'Alsace. MARX J.-L., *Mission Alsace Grand Est - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, août 2018, p. 23 à 29.
2412.*Ibid.* (p. 30) sur les éléments constitutifs du droit local alsacien-mosellan.
2413.Conseil régional d'Alsace, conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.
2414.Sur le processus de tentative de création de la collectivité unique d'Alsace entre 2011 et 2013. Dans rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 39 à 41).

par la fusion, le 7 avril 2013, en vertu de l'article L. 4124-41 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa version introduite par la loi du 16 décembre 2010[2415]. Le « non » l'emporta au terme du référendum du 7 avril 2013 stoppant la constitution d'une intercollectivité en Alsace[2416].

La collectivité territoriale d'Alsace devait être composée d'un système bicéphale. L'assemblée d'Alsace élue par les citoyens aurait dû *« fixer les grandes orientations, de déterminer la stratégie, la planification et de voter le budget »*[2417]. Le conseil exécutif, élu par l'assemblée d'Alsace et responsable devant elle, devait exercer le pouvoir exécutif en dirigeant la collectivité territoriale[2418]. L'objectif premier de la collectivité unique d'Alsace était d'unir les compétences, mutualiser les moyens et rationaliser les interventions[2419]. La collectivité territoriale d'Alsace par la fusion des deux conseils généraux (Haut-Rhin et Bas-Rhin) et du conseil régional d'Alsace devait permettre au niveau financier de faire des économies d'échelle par la mutualisation. Au niveau fiscal, les ressources des trois collectivités auraient été concentrées dans la nouvelle collectivité assurant une meilleure cohérence des politiques fiscales et une lisibilité fiscale accrue pour le contribuable[2420]. Une situation qui aurait dû ressembler à la situation actuelle de la collectivité de Corse qui est née de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements (Haute-Corse et Corse-du-Sud) mais, avec des limites car, la collectivité de Corse a des spécificités fiscales que n'aurait pas possédé la collectivité territoriale d'Alsace[2421]. Cependant cette dernière ambitionnait, si elle avait été constituée d'obtenir des compétences nouvelles de l'État[2422], ce qui aurait posé la question des compensations des compétences transférées sur le plan financier et bien sûr fiscal dans un espace alsacien riche économiquement[2423].

L'échec de la création de la collectivité unique d'Alsace est lié à des oppositions politiques et au refus du citoyen par le référendum du 7 avril 2013. Les raisons avancées pour cet échec la peur

2415.Article L. 4124-41 du CGCT dans sa version introduite par la loi du 16 décembre 2010 (loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales) : *« le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de fusion recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits »*.

2416.Un « oui » qui n'atteint que 20,05 % avec taux de participation à 35,96 % des suffrages exprimés. Dans rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 40).

2417.*Ibid.*(p. 40).

2418.*Ibid.* (p. 39 à 40) pour les institutions et le fonctionnement au sein du projet de collectivité territoriale d'Alsace.

2419.Congrès de l'Assemblée régionale et des deux Assemblées départementales, *Projet de Résolution du Congrès d'Alsace*, 24 novembre 2012, p. 2 à 4.

2420.Permettre une fiscalité locale plus cohérente sur le territoire alsacien et plus lisible pour le contribuable par la disparition d'un niveau de collectivité territoriale avec le projet de fusion à l'époque du conseil régional d'Alsace et des conseils généraux (Haut-Rhin et Bas-Rhin).

2421.Des impôts et taxes spécifiques à la collectivité territoriale d'Alsace.

2422.Sur la possibilité d'avoir des compétences de l'État par la suite pour la collectivité territoriale d'Alsace. Renvoi au « Projet de Résolution du Congrès d'Alsace » *(*p. 3).

2423.Importance de l'économie alsacienne au sein de la région Grand Est. Rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 78 à 82).

étaient du déclassement du Haut-Rhin au sein de la nouvelle collectivité et la technicité du sujet pour les citoyens consultés par référendum qui aurait mérité des explications poussées. La peur aussi de la concentration d'une part importante des pouvoirs locaux dans une seule collectivité territoriale. La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 portant sur la fusion des régions regroupe les régions Alsace, de Lorraine et Champagne-Ardenne dans une même région.

2. La région Grand-Est et la problématique identitaire

Une opposition de différents acteurs locaux en Alsace s'est révélée lors de l'étude au Parlement du projet de loi portant sur la fusion des régions[2424]. La région Alsace devant disparaître pour une nouvelle région qui fusionnerait avec les régions de Lorraine et de Champagne-Ardenne. Les élus locaux du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin proposèrent de relancer le projet de collectivité unique d'Alsace et une partie de la population se mobilisa lors de différentes actions contre cette fusion (ex : des manifestations). La position des personnes qui étaient opposées à la fusion en 2014 peut être résumée par cette déclaration de Philippe RICHERT président à l'époque du conseil régional d'Alsace : *« La fusion avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne, c'est l'événement le plus grave depuis la fin de la guerre […], dorénavant, l'Alsace n'aura plus d'institutions politiques pour la représenter »*[2425]. La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, impose l'existence de treize régions en France continentale dont la création de nouvelles régions dans son article 1er, parmi elles, la fusion de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. Cette nouvelle région Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine prend le nom par la suite de Grand Est[2426].

Plusieurs craintes sont nées durant la période de débat et de préfiguration de cette grande région, elles concernaient, la question des compétences, le peu de points communs entre les territoires regroupés et la taille disproportionnée de celle-ci pouvant empêcher une bonne gouvernance. Les problématiques touchaient aussi à des enjeux plus spécifiques à l'Alsace comme l'intégration des questions transfrontalières et l'avenir du droit alsacien-mosellan et du bilinguisme[2427]. La région Grand Est a levé une partie de ces interrogations par une taille adaptée pour la planification stratégique et par une cohérence économique renforcée depuis cette fusion[2428]. Toutefois, il demeure

2424.*Ibid.* (p. 43 à 44) sur les oppositions à la fusion.
2425.*Ibid.* (p. 44) sur la déclaration du 17 décembre 2014 de Philippe RICHERT reproduite dans le rapport en question.
2426.Fixation définitive du nom de la région par le décret n° 2016-1262 du 28 septembre 2016 portant fixation du nom de la région Grand Est.
2427.Sur les problématiques soulevées par la création de la région Grand Est. Dans rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 45).
2428.*Ibid.* (p. 45 à 46) sur la levée d'une partie des craintes soulevées par la constitution de la région Grand Est.

un malaise alsacien identitaire, qui est lié par la disparition du nom d'Alsace, à la question de l'avenir du droit local alsacien-mosellan et du bilinguisme. La région Grand Est a pourtant, par rapport à l'ancienne région Alsace maintenu en faveur du droit local et du bilinguisme des financements constants[2429]. Cet attachement au droit local des Alsaciens est corroboré par un sondage CSA d'avril 2017[2430]. Il est reproché aussi par les Alsaciens de ne pas être assez écoutés et entendus vis-à-vis de leur particularisme. La fusion est donc ressentie par une partie des Alsaciens comme *« un déni de démocratie »* et « *d'excès de centralisme jacobin »*[2431]. Une « envie d'Alsace *»* reste persistante parmi les élus locaux et les citoyens. Il s'agit d'un élément identitaire qui est présent en Alsace tout autant qu'en Corse et qui peut déboucher sur des exigences fiscales comme dans le cas de la Corse (ex : augmenter l'autonomie fiscale de la collectivité de Corse et développer la fiscalité dérogatoire en Corse)[2432].

La classe politique locale après la fusion s'est constituée en deux courants, le premier courant s'était engagé dans la construction de la nouvelle région alors que le deuxième courant recherchait à recréer un projet institutionnel alsacien en s'appuyant sur *« un désir d'Alsace »*[2433]. Ce courant de rapprochement des conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin à partir de 2017 par des déclarations communes, par une action publique locale coordonnée et par une volonté de relancer le projet institutionnel alsacien[2434]. Les présidents des deux départements proposèrent la création d'une *« eurocollectivité »* à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution et *« sans sortir du cadre régional »*[2435]. Le préfet de la région Grand Est a été chargé en janvier 2018 d'évaluer les différentes hypothèses institutionnelles quant à l'avenir des deux départements au sein de la région Grand Est. Après la publication du rapport le 7 août 2018[2436], des travaux de concertation ont rassemblé l'ensemble des collectivités concernées et ont été conduits par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Le Gouvernement par une déclaration commune signée à Matignon le 29 octobre 2018, avec les présidents des conseils

2429.*Ibid.* (p. 46) sur le maintien des financements aux spécificités locales par la région Grand Est.
2430.*Ibid.* (p. 46) Parmi les sondés 78 % souhaitant la conservation du droit local et 61 % estimant qu'il est nécessaire de développer l'apprentissage de l'allemand et de l'alsacien.
2431.*Ibid.* (p. 46) *« Un déni de démocratie »* et « *d'excès de centralisme jacobin ».*
2432.Éléments identitaires en lien avec une autonomie fiscale accrue et un régime dérogatoire fiscal développé dans les deux citations qui vont suivre en Corse. (1) *« Nous demandons simplement un transfert de fiscalité permettant d'opérer un développement économique, social et culturel, grâce à nos propres capacités contributives. » (2) « Il convient à présent de passer à un véritable statut, cohérent, orienté vers un développement productif maîtrisé par les Corses. »* Voir Présidence de l'assemblée de Corse, *Pour un statut fiscal et social*, octobre 2016, p. 3 et 4.
2433.Désir d'Alsace. Dans rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 46 à 47).
2434.*Ibid.* (p. 47 à 49) sur le rapprochement des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin pour relancer le projet institutionnel alsacien.
2435.*Ibid*. (p. 48 à 49) sur la proposition de projet institutionnel des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin après un travail de consultation des différents acteurs.
2436.Il s'agit du rapport MARX J.-L., *Mission Alsace Grand Est - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, août 2018, 141 p.

départementaux du Haut-Rhin et Bas-Rhin et le président du conseil régional du Grand Est, s'est engagé en faveur d'une collectivité européenne d'Alsace. L'État, les élus locaux qui traduisent cette « envie d'Alsace » de la population se sont engagés dans la création de cette nouvelle collectivité. La demande de faire « revivre l'Alsace » pour les élus locaux et le citoyen est atteinte pour l'État la constitution de cette collectivité ne fait que devancer le projet d'inscription dans la Constitution du droit à la différenciation[2437].

Finalement, avec la constitution de la collectivité européenne, ce n'est pas l'élément identitaire qui prime mais, en premier lieu, l'élément géographique par rapport aux questions transfrontalières et à la présence d'institutions européennes sur son territoire qui justifie sa création[2438]. Ainsi, dans le projet de loi relatif « *aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace* » : *« Son positionnement géographique, son identité française et européenne et la profondeur de ses liens, notamment économiques, avec l'axe rhénan sont autant de spécificités qui justifient une évolution des compétences dévolues* »[2439].

B – Une collectivité européenne d'Alsace sans statut particulier et sans bouleversement quant à ses ressources fiscales

La future collectivité européenne d'Alsace ne sera pas une collectivité à statut particulier. Le décret n°2019-142 du 27 février 2019[2440] autorise la fusion des deux départements alsaciens et un projet de loi[2441] est déposé pour préciser les compétences de la collectivité européenne d'Alsace. La création de cette collectivité se fait sans invention fiscale ; l'enjeu fiscal est faible (ex : lissage fiscal pour la taxe foncière sur les propriétés bâties). Le fait fiscal, le plus important, est la confirmation de la fiscalité transférée comme mode principal de compensation des transferts de compétences (ex : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) (1).

Ce choix de la fiscalité transférée restructure les ressources fiscales des collectivités locales sans contourner le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Une évolution se faisant au détriment du pouvoir fiscal local. Il n'est pas écarté l'éventualité de créer une taxe spécifique au territoire alsacien pour maîtriser le trafic routier de marchandises. La création possible d'un droit à

2437.Jacqueline GOURAULT (Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales) : *« La reconnaissance du principe de différenciation dans la Constitution va donner désormais un socle solide et définitif pour adapter les principes généraux de la loi chaque fois que cela se justifie. »* FORRAY J.-B. et JOUANNEAU H., Décentralisation : « Du cousu main, plutôt qu'un big bang », *in la Gazette des communes,* 8 mars 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2438.Exemple : présence du Parlement européen à Strasbourg.
2439.Dans exposé des motifs : PHILIPPE É. et GOURAULT J., *Projet de loi (procédure accélérée) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, n°358, Sénat, 27 février 2019, p. 5.
2440.Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.
2441.Renvoi au projet de loi de plus bas sur les compétences de la collectivité européenne d'Alsace (biblio. complète dans le point 1 du B de ce § 2).

la différenciation avec l'actuel projet de réforme constitutionnelle offrirait sans doute une décentralisation fiscale spécifique réduite par la compensation financière des transferts de compétences spécifiques. En réalité, l'avantage fondamental est celui de rendre l'action fiscale locale plus cohérente (2).

1. Une nouvelle collectivité sans statut particulier et sans invention fiscale

Le rapport relatif à la mission « *Mission Alsace Grand Est »* de Jean-Luc MARX[2442] proposait quatre hypothèses quant à l'avenir des deux départements alsaciens[2443]. La constitution d'un établissement public commun auquel aurait été dévolu des compétences, sans fusionner les deux conseils départementaux, ou bien simplement renforcer la coopération départementale par voie conventionnelle entre le Haut-Rhin et le Bas-Rhin. Il est suggéré parmi les différents types d'établissement public avancés de créer un syndicat mixte. Les autres propositions, pour finir, étaient la création d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution en substitution aux deux départements, sinon la fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sans statut particulier, autrement dit une simple fusion de départements ; cette recommandation qui avait la préférence de l'auteur du rapport fut retenue par le Gouvernement en concertation avec les élus locaux[2444].

A la suite de la déclaration commune du 29 octobre 2018, le choix retenu a été de réunir les deux départements dans une collectivité européenne d'Alsace qui possédera les compétences d'un conseil départemental, par la fusion des deux anciennes entités départementales, une collectivité qui aura des *« compétences supplémentaires et particulières* »[2445]. Les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont demandé par délibérations concordantes leur fusion[2446]. Le Premier ministre par le décret n°2019-142 du 27 février 2019 autorise la fusion des deux départements à la date du 1er janvier 2021[2447], il est déposé en parallèle un projet de loi relatif *« aux compétences de la*

2442.Préfet de la région Grand Est et préfet du département du Bas-Rhin aux dates de commande et de remise du rapport. MARX J.-L., *Mission Alsace Grand Est - Rapport au Premier ministre*, Premier ministre, août 2018, 141 p.
2443.Quatre hypothèses : (1) renforcer la coopération interdépartementale entre le Bas-Rhin et le Haut-Rhin, (2) création d'un syndicat mixte, (3) département unique d'Alsace par la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, (4) création d'une collectivité territoriale à statut particulier. Pour les quatre hypothèses quant à l'avenir des deux départements alsaciens. Voir *supra* dans le rapport de la note de bas de page précédente de la p. 47 à 70.
2444.Président du conseil régional Grand Est, président du conseil départemental du Bas-Rhin, président du conseil départemental du Haut-Rhin.
2445.Dans CANAYER A., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace,* n°412, Sénat, 27 mars 2019, p. 12.
2446.*Ibid.* (p.12). « *En application de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales, les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont, par des délibérations concordantes adoptées à la majorité des trois cinquièmes de leurs membres demandé leur fusion ».*
2447.Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Collectivité européenne d'Alsace »[2448]. La collectivité européenne d'Alsace recevrait, selon le projet de loi, des compétences particulières (article 1er) *« en matière de coopération transfrontalière et d'enseignement des langues et des cultures régionales »*[2449], et elle reçoit une compétence particulière en matière de routes (article 3), enfin, l'article 2 définit son rôle pour la compétence tourisme. La future collectivité reprendra sinon les compétences des deux entités départementales fusionnées. L'avis du Conseil d'État du 21 février 2019[2450], à propos du présent projet de loi, recommande de ne pas retenir le nom de *« collectivité européenne d'Alsace »* car, il ne s'agit pas pour lui d'une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution[2451]. Cependant, il s'appuie sur l'avis du 7 décembre 2017, pour rappeler que rien ne s'oppose à l'attribution de compétences différentes à des collectivités territoriales d'un même niveau, si l'intérêt général ou une situation différente le justifie[2452].

La constitution de cette collectivité européenne d'Alsace amène à regarder de plus près les adaptations fiscales et financières qui seront nécessaires à celle-ci. L'article 6 du projet de loi détermine *« les modalités de compensation financière des transferts de compétences et de personnels »*[2453]et l'article 9 autorise le Gouvernement à prendre des ordonnances pour l'adaptation des textes et des organismes concernés par cette création[2454] ; les ordonnances peuvent toucher des adaptations au niveau financier et fiscal. Le rapport « *Mission Alsace Grand Est »* avançait que l'impact de la fusion sur la fiscalité locale serait faible, en prenant l'exemple de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'effet du lissage des taux pour les contribuables entre le Haut-Rhin (13,17 %) et le Bas-Rhin (13,18 %) serait nul pour arriver à un nouveau taux moyen[2455]. Le même rapport suggérait sur le plan financier d'agréger les données antérieures des deux départements pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La DGF est composée de plusieurs dotations (dotation de péréquation, dotation forfaitaire, dotation de compensation) dont l'évolution et le calcul dépend de plusieurs critères dont le potentiel financier qui comprend le potentiel fiscal. L'agrégation de données de structures antérieures fusionnées pour parvenir au calcul d'une nouvelle DGF a été utilisée lors de la création de la collectivité de Corse[2456]. L'élément fiscal semble donc

2448.PHILIPPE É. et GOURAULT J., *Projet de loi (procédure accélérée) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, n°358, Sénat, 27 février 2019, 123 p.
2449.*Ibid.* (p. 8). Consulter exposé des motifs du projet de loi.
2450.Conseil d'État, *Avis du 21 février 2019 sur un projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace*, n° 396789, 7 p.
2451.*Ibid.* (p. 2 à 3). Il préférait (Conseil d'État) l'appellation de département d'Alsace au lieu de collectivité européenne d'Alsace.
2452.Conseil d'État, *Avis du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences,* n° 393651, 15 p.
2453.Voir exposé des motifs du projet de loi sur la collectivité européenne d'Alsace (p. 9).
2454.*Ibid.* (p. 9). Consulter exposé des motifs du projet de loi.
2455.Fiscalité locale. Renvoi au rapport *supra* de Jean-Luc MARX (p. 78). Biblio. complète en début de ce B.
2456.*Ibid.* (p. 77 à 78) pour la dotation globale de fonctionnement pour collectivité européenne d'Alsace et collectivité

annexe, relégué à un rang second, quant à la fondation de la collectivité européenne d'Alsace qui ne possédera pas de statut particulier. La collectivité européenne d'Alsace est donc une construction de composée de faux-semblants.

Cependant, l'article 6 du projet de loi prévoit des compensations financières pour les compétences transférées par l'État à la collectivité européenne d'Alsace pour les routes et les autoroutes concédées par le projet de loi (voirie). Le dispositif retenu est le transfert d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), *« par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national »*[2457]. Le projet de loi avalise le fait que l'État privilégie le développement de la fiscalité transférée au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et du recours aux dotations pour compenser le transfert de compétences[2458]. L'État accentue sa politique du partage du produit de la fiscalité nationale avec les collectivités territoriales tout en réduisant l'autonomie fiscale. L'intérêt de l'article 10 est qu'il habilite dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, si ce projet de loi est adopté, à ce que le Gouvernement prend des ordonnances relevant du domaine de la loi. Il dispose notamment, de la possibilité de créer des contributions spécifiques pour maîtriser les transports routiers de marchandises sur les axes de la future collectivité européenne d'Alsace. L'article 10 du projet de loi pose des questions sur la nature des contributions spécifiques (pouvoir fiscal et bénéficiaire du produit), et bien sûr quant à la naissance d'une fiscalité spécifique à l'Alsace, l'article 6 pose des certitudes celle de la progression de la fiscalité transférée (partagée) entre l'État et les collectivités territoriales pour compenser financièrement les transferts de compétences. La collectivité européenne demeure la construction de tous les faux-semblants qui peuvent avoir des impacts à terme sur le plan financier.

2. Un impact financier possible sur le plan des transferts des compétences et de la fusion des deux départements

Les principales dispositions du projet de loi *« relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace »*[2459] qui ont des conséquences au niveau fiscal portent, au sein de l'article 6[2460], quant à la compensation financière des compétences transférées et de personnels par l'État. L'article 72-2 de la Constitution érige au niveau constitutionnel, dans son alinéa 4, les principes de la

de Corse.

2457.Article 6 du projet de loi *« relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace »* (p. 18).

2458.Article 41 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 remplace la dotation globale de fonctionnement des régions par un part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

2459.Renvoi au projet de loi de ci-dessus. Biblio. complète au point 1 du B de ce § 2.

2460.*Ibid.* (p. 17 à 19) sur l'article 6.

compensation financière des transferts de compétences, il dispose que « « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient* consacrées à leur exercice ». L'étude d'impact[2461] du projet de loi montre que différentes options ont été envisagées avant de retenir un dispositif pertinent. Les options envisagées devaient assurer une compensation financière pertinente ; ceci par le choix des modalités de calcul du droit à la compensation, la fixation des périodes de référence et la sélection d'un vecteur de compensation pertinent.

Deux options étaient prévues pour les modalités de calcul du droit à la compensation. La première était celle conformément à la loi du 13 août 2004 (loi n°2004-809) de ne pas retenir dans le calcul du droit à la compensation des charges d'investissement transférées à une collectivité territoriale les fonds de concours (*« hors fonds de concours »*)[2462]. La seconde option visait à conserver dans le calcul de la compensation des charges d'investissements les fonds de concours provenant de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT). L'ensemble des crédits d'investissements de l'AFIFT est à destination du réseau routier de l'État. De même, deux options étaient en compétition sur le choix des périodes de référence pour fixer le montant du droit à la compensation. La loi du 13 août 2004 impose pour le transfert de voirie une période de référence pour la compensation du transfert de charges de fonctionnement (trois ans) et pour les charges d'investissement (au moins cinq ans)[2463]. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) imposait une période de référence maximale pour la compensation du transfert de charges de fonctionnement (trois ans maximum) et pour les charges d'investissement transférées une période minimale (au moins cinq ans)[2464]. Le projet de loi retient dans le dispositif de compensation, en son article 6, dans les modalités de calcul du droit à la compensation les fonds de concours de l'AFIFT et pour encadrer les périodes de référence est fait le choix de reprendre la rédaction de la loi MAPTAM[2465]. Le Gouvernement a donc fait le choix de la souplesse et celui de garanties pérennes. Il ne fixe pas dans ce projet de loi de périodes de référence rigides pour le calcul de la compensation et y intègre les fonds de concours l'AFIFT pour offrir une compensation financière « oxygénée » du transfert de la voirie. Ceci pour éviter un effet de ciseau (progression plus rapide des charges sur les produits) et permettre à la collectivité européenne d'Alsace d'assurer ces compétences d'État qu'elle va reprendre

2461.*Ibid.* (p. 83 à 87) sur l'étude d'impact du projet de loi.
2462.Article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2463.Article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2464.Article 91 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles.
2465.Sur les choix retenus pour la compensation financière des transferts de compétences. Renvoi au projet de loi *supra* sur la collectivité européenne d'Alsace (p. 85 à 86).

(gestion et investissements sur la voirie, par exemple, autoroutière). Le vecteur de la compensation, c'est-à-dire, la nature de la ressource pour compenser financièrement les transferts de compétences est fiscale.

Il existe plusieurs formes de compensation financière pour les transferts de compétences. Des compensations qui prennent la forme de transfert d'impôts d'État ou de ressources budgétaires avec des dotations (ex : DGD et DGF)[2466]. Le choix retenu par le projet de loi est l'option de la fiscalité transférée, donc du transfert d'impôts d'État, pour compenser les transferts de compétences de l'État. La fiscalité transférée correspond aux produits d'impôts d'État partagés ou complètement affectés par celui-ci en faveur des collectivités territoriales. L'intérêt de faire, ici, appel à de la fiscalité transférée est d'assurer des garanties. L'État est ainsi tenu, lorsque le produit fiscal transféré est inférieur au montant du droit à compensation, *« de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence »*[2467]. Cette clause de garantie est imposée par la jurisprudence constitutionnelle et par la loi du 13 août 2004 à son article 119[2468]. L'article 6 prévoit le transfert d'une part de produit de TICPE cette compensation sera intégrée dans les lois de finances et constitue une ressource dynamique, ce qui n'est plus le cas des dotations[2469]. La seule obligation en matière de compensation financière de transferts de compétences (coût historique) est celle de l'autonomie financière au travers de son ratio fixé par catégorie de collectivités territoriales par la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758)[2470]. D'où le développement du produit de la fiscalité transférée qui permet de respecter le ratio d'autonomie financière, conservant une part déterminante de ressources propres, et qui offre aux collectivités territoriales une dynamique de ressource.

Le projet de loi prévoit la possibilité du transfert de compétences à l'eurométropole de Strasbourg, à la demande de celle-ci, des portions voies qui iraient à la collectivité européenne d'Alsace (voir II de l'article 3 du projet de loi). L'article 5 du projet de loi précise les modalités de compensation en cas de transfert de la voirie[2471]. Cependant, le rapport « *Mission Alsace Grand Est »* préconisait que l'eurométropole de Strasbourg ne reprenne pas sur son périmètre géographique les compétences départementales du Bas-Rhin. Les arguments pour justifier cette

2466.DGD : Dotation générale de décentralisation. DGF : Dotation globale de fonctionnement.
2467.Vecteur de compensation. Voir *supra* dans projet de loi de la note de bas de page précédente à la p. 85.
2468.Compensation financière et fiscalité transférée. Décision DC n°2003-489 du 29 décembre 2003 (considérant 23) et décision n°2004-511 DC du 29 décembre 2004,(considérant 36). Article 119 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
2469.Raison, depuis 2009, la dotation générale de décentralisation (DGD) n'est plus indexée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les évolutions se faisant à la marge pour la DGD. Renvoi au projet de loi *supra* sur la collectivité européenne d'Alsace (p. 86).
2470.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**.**
2471.Sur transfert de compétences possible ainsi que la compensation pour eurométropole de Strasbourg. Renvoi au projet de loi *supra* sur la collectivité européenne d'Alsace (123 p.).

recommandation furent la bonne santé financière des deux collectivités et le fait que l'eurométropole de Strasbourg à un espace géographique plus restreint que dans le cas lyonnais[2472]. Si cette hypothèse venait à ressurgir des adaptations financières et fiscales sur le modèle lyonnais devraient se faire. A l'exemple sans doute du transfert des parts de ressources fiscales de la collectivité européenne d'Alsace sur le territoire de l'eurométropole à cette dernière (ex : part de la TFPB de la collectivité européenne d'Alsace).

L'article 10 du projet de loi[2473] quant à lui prévoit la possibilité de l'institution par voie d'ordonnances, dans les douze mois qui suivront la promulgation de la loi adoptée, de contributions spécifiques pour la maîtrise du trafic de marchandises routier. Contributions qui seraient levées sur les usagers en lien avec ce trafic de marchandises routier. Il s'agirait de refaire vivre sur les axes qui relèveront de la collectivité européenne d'Alsace, une *« écotaxe »* poids lourds sur le territoire local, pour mieux réguler le trafic routier[2474]. L'idée serait donc de créer un impôt local spécifique dont les contours, s'il venait à être créé devraient se clarifier (ex : attribution du pouvoir fiscal), ceci rejoint des initiatives du législateur non mises en œuvre. La loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 a autorisé la création sur le territoire de la région Alsace d'une taxe expérimentale[2475]. Elle devait s'appliquer sur les véhicules utilitaires de plus de douze tonnes et le montant à acquitter devait dépendre du kilométrage parcouru par le véhicule au profit des propriétaires des voies (à l'époque selon les cas l'État, les départements ou les communes)[2476]. Cette taxe, malgré un nouvel effort législatif[2477] n'a pas vu le jour concrètement sur le terrain par une mise en œuvre et la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013[2478] la supprima. Le rapport « *Mission Alsace Grand Est »* a recommandé la création d'une taxe *« régulant les flux routiers transeuropéens »*[2479]. Elle pourrait être une taxe affectée à *« l'entité Alsace »*[2480] de façon plus explicite à la collectivité européenne d'Alsace, elle aurait pour objectif le développement des interconnexions ferroviaires le long du Rhin qui sont jugées insuffisantes.

La création de la collectivité européenne d'Alsace n'offrira pas une extension de l'autonomie

2472.Recommandations quant à l'hypothèse d'une reprise des compétences départementales du Bas-Rhin par l'eurométropole de Strasbourg sur son périmètre géographique. Dans rapport *supra* de Jean-Luc Marx (p. 83 à 84). Biblio. complète en début de ce B.
2473.Aller dans le projet de loi de plus haut sur la collectivité européenne d'Alsace (p. 22).
2474.Renvoi au rapport *supra* d'Agnès CANAYER (p. 15). Biblio. complète dans le point 1 du B de ce § 2.
2475.Article 27 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.
2476.Cette taxe s'inspirait de la LKW Maut allemande. Dans rapport de ci-dessus d'Agnès CANAYER (p. 54 à 55).
2477.*Ibid.* (p. 54 à 55). La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 reprenait le principe d'une taxe alsacienne expérimentale en conformité avec les engagements du *« Grenelle de l'environnement »*.
2478.Abrogation par l'article 38 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.
2479.Proposition de taxe. Dans rapport de plus haut de Jean-Luc MARX (p. 121 à 122).
2480.Choix non arrêté dans le rapport de Jean-Luc MARX quant à la forme que devrait prendre une nouvelle entité locale en Alsace (le rapport ne fait que des recommandations).

fiscale, la part de TICPE qui serait transférée s'assimile à une quasi dotation, comme pour la part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour compenser financièrement le transfert financier du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements en 2004[2481]. La constitution d'une collectivité européenne d'Alsace est celle des faux-semblants car, hormis cette part de TICPE, elle n'aura fiscalement que les ressources des anciens conseils départementaux. Dans un second temps, par le levier des ordonnances, une taxe spécifique à l'Alsace pour mieux maîtriser le trafic de marchandises routier pourrait apparaître, elle serait au bénéfice de la collectivité européenne d'Alsace qui détiendrait pratiquement toute la voirie sur le territoire alsacien. Cette taxe n'est pas sans rappeler la taxe sur les transports maritimes et aériens (ou simplement dénommée taxe sur les transports) en Corse. Chacune de ces deux taxes est liée à une particularité territoriale en Alsace au trafic routier de marchandises intense le long de l'axe rhénan et en Corse à sa situation insulaire. Si des spécificités fiscales « véritables » doivent apparaître cela se fera sur un temps long, après le développement d'un droit à la différenciation dans la Constitution au sein de l'article 72 comme le prévoit le projet de loi constitutionnelle *« pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »*(2018)[2482]. Le développement d'un droit à la différenciation briserait une certaine homogénéité dans le transfert de compétences aux collectivités locales d'une même catégorie ce qui risque d'impacter les formes de compensations financières, notamment au niveau fiscal, par la création de taxes spécifiques selon des situations « spéciales » liées à des particularités et plus vraisemblablement par une montée en puissance de la fiscalité transférée (affectation de part de la taxe sur la valeur ajoutée ou de la TICPE). Mais, pour l'instant, la création de la collectivité européenne d'Alsace est celle des faux-semblants, elle n'aura pas de statut particulier, et sa particularité réside au niveau fiscal par une attribution supplémentaire de TICPE en raison de l'attribution de compétences d'État sur la part de voirie non encore concédée. La collectivité européenne d'Alsace par la fusion des deux départements n'assurera aussi qu'une cohérence renforcée au niveau de la politique fiscale de la collectivité et sans doute une meilleure lisibilité pour le citoyen et le contribuable, cette situation se retrouve avec les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

Section 2. Le développement des métropoles à statut dérogatoire des enjeux fiscaux présents dans l'« harmonisation » fiscale et le partage des ressources financières

La métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier où le principal problème fut le partage des ressources financières et fiscales entre l'ancien département du Rhône est la

2481.Article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.
2482.Article 15 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (p. 21 à 22). Biblio. complète dans le point 1 du A du § 1.

métropole de Lyon et le nouveau département du Rhône. L'autre problématique et par le poids des métropoles l'intégration de celles-ci dans les territoires et la décentralisation (§ 1). La métropole Aix-Marseille-Provence est un EPCI à statut dérogatoire qui porte un projet d'extension par une fusion avec le conseil départemental des Bouches-du-Rhône (§ 2). Une métropole controversée par la présence d'oppositions locales qui est liée en partie à la question fiscale et à la répartition des soutiens financiers.

§ 1. Une métropole de Lyon pionnière

La métropole de Lyon a un statut dérogatoire. Elle est une collectivité *« sui generis »*, une collectivité territoriale unique par son statut. Cette métropole se différencie des autres métropoles françaises par le fait qu'elle récupère les compétences du département du Rhône sur le périmètre métropolitain. L'une des conséquences au niveau financier et fiscal est la création d'une dotation de compensation au profit du nouveau département du Rhône par la métropole de Lyon. La création des métropoles est porteuse de la nécessité de fonder de nouveaux équilibres, par exemple, pour les articuler aux autres territoires car, elles sont des têtes de pont de la mondialisation et concentrent des richesses (A).

Le principal effet aux niveaux financier et fiscal de l'instauration de la métropole de Lyon est le partage des ressources financières et fiscales de l'ancien département du Rhône entre les deux nouvelles entités locales[2483]. Cette situation débouche sur des dispositions financières et fiscales pour gérer le partage des ressources (ex : partage de la .taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques). Ceci permet à la métropole d'exercer ses compétences d'origine départementale et d'avoir une cohérence dans les politiques fiscales locales. Les métropoles qui concentrent les richesses ainsi que les compétences de plus en plus peuvent demander une autonomie accrue notamment, sur le plan financier et fiscal comme dans le cas Lyonnais (B).

A – Une métropole lyonnaise à statut particulier avant-gardiste

Les métropoles avec la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles se divisent en deux catégories, d'une part, les métropoles à statut dérogatoire comme la métropole de Lyon[2484], d'autre part, les métropoles de droit commun. La métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, dite *« sui generis »*, une collectivité territoriale qui est unique à sa catégorie. Elle est une collectivité dotée des compétences

2483.Partage des ressources financières et fiscales de l'ancien département du Rhône par la territorialisation des charges et des produits entre le nouveau département du Rhône et la métropole de Lyon.
2484.Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM.

départementales et des compétences de droit commun des métropoles. La création de cette métropole est liée à des particularités territoriales qui se rattachent au fait urbain (ex : économique et démographique) (1).

Le cas lyonnais se situe au cœur de la politique de restructuration des collectivités locales en France. La fiscalité a une place dans cette restructuration comme le rappel la construction intercommunale (ex : régime de la fiscalité professionnelle unique)[2485]. Les métropoles par leur apparition rendent nécessaires l'établissement de nouveaux équilibres au niveau territorial puisqu'elles concentrent notamment, une part importante des richesses et qu'elles sont au centre de la mondialisation. La principale difficulté à la mise en place de la métropole de Lyon, fruit d'un consensus politique, fut celle du partage avec le nouveau département du Rhône des ressources financières de l'ancien département du Rhône ainsi que la création d'une dotation de compensation métropolitaine en faveur du département (2).

1. Le statut « *sui generis* » de la métropole de Lyon

Le terme métropole en droit a en France une acception large. Il englobe des entités distinctes qui peuvent être des métropoles de droit commun (ex : Montpellier), définit autrement, un établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. D'autres entités sont dans des situations plus spécifiques, Nice Côte d'Azur a conservé son statut de métropole, sous la forme de la loi du 16 décembre 2010 (n°2010-1563)[2486], il existe deux métropoles à dimension européenne (Lille et Strasbourg). Enfin, encore dans la catégorie des structures spécifiques, le Grand Paris qui est un EPCI à statut particulier, la métropole Aix-Marseille-Provence qui constitue un EPCI à régime dérogatoire, et la métropole de Lyon qui détient un statut de collectivité territoriale à statut particulier[2487].

Le comité Balladur[2488] en 2009 a formulé vingt propositions au travers du rapport, *« Il est temps de décider »,* pour la réforme des collectivités locales, il suggérait de remplacer les intercommunalités par des métropoles tout en conservant, à l'intérieur d'entre elles, les communes. Ces collectivités locales à statut particulier (métropoles) qui se substitueraient aux EPCI auraient

2485.Auparavant régime à taxe professionnelle unique.

2486.Création par le décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur » prise en application de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Évolution par le décret n°2013-1137 du 9 décembre 2013 modifiant le décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur » puis le décret n° 2014-1606 du 23 décembre 2014 portant transformation de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur ».

2487.La métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence seront étudiées dans le présent chapitre de cette section quant principalement aux implications fiscales.

2488.Comité Balladur ou comité pour la réforme des collectivités locales. BALLADUR E., *Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » – Rapport au Président de la République,* La Documentation française, 5 mars 2009, 174 p.

une autonomie financière et une clause de compétence générale[2489]. Il s'agissait d'une des recommandations pour faire face mille-feuille territorial, qui engendre un morcellement de l'administration territoriale, et à l'essor du fait urbain. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a mis en place un premier statut de métropole[2490] mais, il faut attendre la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) pour que ce statut se développe véritablement avec des métropoles de droit commun et des métropoles dotées chacune d'un statut spécifique[2491]. La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, modifie les conditions pour pouvoir constituer une métropole pour ouvrir ce statut à d'autres intercommunalités (ex : Saint-Étienne)[2492]. Les métropoles de droit commun par la loi MAPTAM détiennent des compétences renforcées en lieu et place des communes membres et par délégation de l'État, elles peuvent par la voie des conventions exercer des compétences du département ou de la région. Elles ont par ailleurs une certaine uniformité institutionnelle (ex : conseil de la métropole et conférence métropolitaine). La métropole ne regroupe donc pas des entités sous un statut commun et les situations sont donc plurielles[2493] puisque, par exemple, une métropole de droit commun peut prendre une compétence départementale ou régionale, par convention, que n'aurait pas une autre métropole. Le projet d'insérer dans la Constitution un *« droit à la différenciation »* pour les collectivités territoriales[2494] ne concernerait pas *a priori* les métropoles qui sont des EPCI, excepté, la métropole de Lyon qui est une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution[2495]. Cependant, le projet de nouvelle rédaction de l'article 72 dans son alinéa 4 dit que les *« collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu,*

2489.*Ibid.* (p. 76 à 80) Sur la proposition du comité Balladur de créer des métropoles sous la forme de collectivités locales à statut particulier.

2490.Ce statut de métropole dans le cadre de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, correspondait à l'époque, à la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI.

2491.Sur les différents statuts des métropoles à la suite de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM. KADA N., Métropoles : vers un droit (peu) commun ?, *in Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n° 11, 24 mars 2014, p. 619 à 624.

2492.Article 70 de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. La communauté urbaine de Sain-Étienne, pour exemple, a pu ainsi devenir une métropole (Voir décret n° 2017-1316 du 1er septembre 2017 portant création de la métropole dénommée « Saint-Etienne Métropole »).

2493.Il n'y a pas un statut unique de métropole et l'évolution de la décentralisation peut conduire à des situations plurielles. Voir : (1) Article de plus de haut de Nicolas KADA ; (2) HAVARD L., La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?, *in Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n° 9, 13 mars 2017, p. 510 à 516.

2494.Sur l'article 15 du projet de loi constitutionnelle qui modifierait l'article 72 de la Constitution. PHILIPPE É. et BELLOUBET N., *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, *(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)*, n°911, quinzième législature, Assemblée nationale, 9 mai 2018, p. 21 à 22.

2495.*Ibid*. (p. 22) dans l'article 15 du projet de loi constitutionnelle portant sur la modification de l'alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution : *« la loi peut prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. »*

déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions. »[2496] Les évolutions formulées par le projet de loi constitutionnelle révèlent des ambiguïtés quant à la consécration d'un droit à la différenciation et au développement du droit à l'expérimentation.

La métropole de Lyon est créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014[2497]. Elle s'écarte des autres métropoles par le fait qu'elle n'est pas un EPCI, cette collectivité territoriale à statut particulier résulte de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône. Elle est qualifiée de collectivité territoriale *« sui generis »*[2498], de son propre type, une collectivité territoriale unique par sa singularité juridique et qui dispose par conséquent d'un statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution[2499]. Le 1er alinéa de l'article 72 de la Constitution permet la création de collectivité *« sui generis »* : *« Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités »*[2500]. L'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sur la création de la métropole de Lyon dispose : *« Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône »*.

La métropole de Lyon bénéficie par son statut de la libre administration et de la clause de compétence générale ; elle est dotée de plusieurs types de compétences, les compétences dites de droit commun pour toutes les métropoles, les compétences départementales sur le périmètre territorial de la métropole (ex : gestion des transports scolaires et collectif), elle peut exercer des compétences optionnelles de la part de la région et de l'État (délégations)[2501]. Au niveau institutionnel, il existe des points communs avec les autres métropoles par la présence d'un conseil de la métropole et d'une conférence métropolitaine. La métropole de Lyon s'identifie spécifiquement par son statut particulier qui est inclassable et par le fait qu'elle assume les compétences sur son

2496.*Ibid.* (p. 22).
2497.Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM. Voir aussi le chapitre II de cette loi avec les dispositions spécifiques à la métropole de Lyon (articles 26 à 39).
2498.Sur l'expression juridique *« sui generis »*. Consulter LE CHATELIER G., La métropole de Lyon, *in Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, n°5, 28 mai 2014, p. 241 à 244.
2499.Cons. const., 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC. Une condition pour le Conseil constitutionnel qui semble nécessaire pour être considéré comme une collectivité territoriale est celle de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'assemblée délibérante. Voir les cons. 65 à 75 de la décision.
2500.Alinéa 1er de l'article 72 de la Constitution : *« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».*
2501.Sur les compétences de la métropole de Lyon. Voir : (1) L'article de plus haut de Gilles LE CHATELIER et (2) celui de Léa HAVARD.

territoire du département du Rhône. La consécration de la particularité du territoire lyonnais vient aussi de sa situation spécifique, elle est la deuxième aire urbaine de France, la métropolisation de Lyon était déjà une constatation par la dynamique démographique et économique, *« elle a une ville centre qui s'affirme, mais sans provoquer de déséquilibre agrégatif comme ce peut être le cas dans d'autres aires urbaines »*[2502]. Depuis, les lois n°82-1169 et n°82-1170 du 31 décembre 1982[2503], Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier par l'institution d'une double administration (centrale et déconcentrée) dans les arrondissements. Ce traitement spécifique de la métropole de Lyon[2504] comme pour la collectivité de Corse et collectivité européenne d'Alsace, ainsi que pour la métropole Aix-Marseille-Provence, provient d'une particularité géographique. Insularité pour la Corse, axe rhénan pour l'Alsace (ex : transport routier), place centrale pour la métropole de Lyon au travers de son emplacement (communication), de sa démographie, de son aménagement du territoire et de son développement économique.

2. La restructuration des collectivités pour s'adapter à de nouveaux équilibres

L'institution de la métropole de Lyon s'inscrit dans la restructuration des collectivités locales avec l'objectif de s'adapter à de nouveaux équilibres, par une action publique pertinente et cohérente, sur les territoires locaux. Une construction qui se fait généralement de façon détournée, grâce à des politiques incitatives comme dans le cadre de l'intercommunalité, en recherchant à éviter une fusion directe des communes[2505]. La construction intercommunale concerne la métropole de Lyon par l'une de ses entités précédentes qui était une communauté urbaine[2506]. L'incitation au lieu de l'obligation pour parvenir à une restructuration des collectivités locales.

La coopération intercommunale puis l'intercommunalité sont des réponses apportées à l'émiettement communal. La fiscalité a une place centrale dans la construction intercommunale, pour exemple, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République[2507],

2502.Voir étude d'impact du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). AYRAULT J.-M. et LEBRANCHU M., *Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,* n°495, Sénat, 10 avril 2013, p. 172 (étude d'impact).
2503.Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Loi n°82-1170 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions du code électoral relatives à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.
2504.Sur les raisons du statut spécifique de la métropole de Lyon. Renvoi à la contribution *supra* de Léa HAVARD.
2505.Ex : loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. Volonté descendante de l'État de promouvoir de façon énergique la fusion des communes (directives préfectorales), par cette loi, l'une des raisons de cet échec. Il faut que la fusion vient d'une décision des élus locaux et de la population. BERNARD-GELABERT M.-C., La fiscalité et la restructuration des collectivités en France, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°135, septembre 2016, p. 107à 112.
2506.L'une des structures antérieures à la métropole de Lyon a été la communauté urbaine de Lyon qui fut un EPCI à fiscalité propre.
2507.Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR).

institua pour *« les communautés de villes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de droit commun, dotés de compétences obligatoires (dont le développement économique) et d'une fiscalité également obligatoire, la taxe professionnelle unique (TPU) »*[2508]. Les communautés de communes peuvent opter aussi par cette loi pour la TPU ou la fiscalité additionnelle[2509]. Le régime de taxe professionnelle unique s'étendit par la suite aux communautés urbaines et communautés d'agglomérations avec la loi du 12 juillet 1999 dite Chevènement[2510]. La mise en place de la TPU a permis la mise en commun d'un impôt économique et l'unification du taux pour l'ensemble des communes membres du groupement. L'EPCI votant le taux de la taxe professionnelle. La TPU fut un outil incitatif qui permit, sans caractère obligatoire, de s'associer plus étroitement au travers de l'intercommunalité.Le rapport du comité Balladur en 2009 a explicité le point d'aboutissement éventuel du modèle intercommunal, qui serait la création en lieu et place de l'EPCI d'une commune nouvelle ou de donner aux EPCI à fiscalité propre un rang quasi de collectivité territoriale pour supplanter les communes[2511]. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 a ouvert la possibilité de transformer un EPCI à fiscalité propre en commune nouvelle et la loi du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral[2512], a modifié le régime d'élection des conseillers communautaires dans le sens d'une élection au suffrage universel direct par système de fléchage[2513]. Il n'est pas anodin que la seule véritable élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains se produira pour la métropole de Lyon en 2020 car, elle est une collectivité territoriale à statut particulier[2514]. Il s'agit d'une élection au suffrage métropolitain direct

2508.Consulter l'article de ci-dessus de Marie-Christine BERNARD-GELABERT (p. 107 à 112).

2509.Le régime de la taxe professionnelle unique est remplacé, en raison de la suppression de la taxe professionnelle, (loi de finances pour 2010), par celui de la fiscalité professionnelle unique (FPU) avec la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. La FPU généralise pour les EPCI à fiscalité propre qui ont fait le choix de ce régime, la fiscalité additionnelle sur les ménages, la fiscalité mixte n'a plus de caractère optionnel. Les EPCI à fiscalité propre sous FPU perçoivent de la fiscalité professionnelle (ex : CET) et des taxes « ménages » (ex : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties).

2510.Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

2511.Regarder les vingt propositions *supra* du rapport du comité Balladur (p. 121 à 128). Cit. (p. 124) : *« L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. »*.

2512.Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (commune nouvelle). Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (élection des conseillers communautaires par une élection au suffrage universel direct par système de fléchage).

2513.Depuis 2014, dans les communes de plus de mille habitants, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct (SUD) par système de fléchage au moment des élections municipales. Il s'agit, d'un « SUD limité » pour l'élection des conseillers communautaires car, ils ne sont pas élus indépendamment des élections municipales et il n'est indiqué que les candidats d'une liste pour les élections municipales, s'ils sont élus conseillers municipaux qui siégeront comme conseillers communautaires. Créer une élection au SUD indépendante des élections municipales pour l'élection des conseillers communautaires, c'est reconnaître quasiment que les EPCI à fiscalité propre seraient des collectivités territoriales tout en risquant de marginaliser les communes.

2514.Mode de scrutin pour l'élection des conseillers métropolitains de Lyon. Voir : (1) ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon ; (2) loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

dans des circonscriptions supracommunales. L'article 54 de la loi MAPTAM prévoyait qu'à cette date aurait lieu l'élection des conseillers métropolitains des métropoles de droit commun ainsi que pour le Grand Paris et Aix-Marseille-Provence, cette élection au suffrage universel direct devant être fixée par une loi avant le 1er janvier 2017. Or, il n'a en rien été puisque, aucune disposition législative n'a été prise dans ce sens[2515]. L'impulsion qui est donnée est d'offrir à toutes les métropoles et à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre les attributions d'une collectivité territoriale ou à ce qu'elles deviennent des collectivités territoriales, tout en rationalisant, le nombre de collectivités territoriales et d'EPCI sur les territoires locaux. Le but étant par la rationalisation d'obtenir une action cohérente[2516] ce qui implique, bien sûr, les questions financières et fiscales (ex : taux unifié pour un impôt local sur le territoire de la collectivité locale).

Les métropoles ont été créées pour s'adapter à de nouveaux équilibres précis, pour n'en citer que certains, la montée du fait urbain et la concentration des richesses sur leurs territoires ; il apparaît d'autres traits, elles sont un centre pour les réseaux de transports et le cœur de la révolution numérique[2517]. La métropole de Lyon pourrait inspirer l'évolution d'autres métropoles dans le futur. Aix-Marseille-Provence ou encore Toulouse et Nice Côte d'Azur[2518] souhaiteraient récupérer les compétences des conseils départementaux. La décentralisation moins jacobine et plus girondine s'adapterait selon les cas au niveau institutionnel, des compétences exercées et sur des périmètres géographiques variables, aux différentes aires urbaines. La métropole supplantant les autres collectivités locales sur son territoire, voir même l'État dans certaines de ses attributions[2519]. Cependant, la métropole de Lyon est unique car, elle demeure la seule métropole qui possède le statut de collectivité territoriale à statut particulier issue de la fusion sur son périmètre géographique

2515.L'article 78 de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain a repoussé au 1er janvier 2019, cette date, pour décider de l'instauration d'une élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains lors des élections municipales de 2020. Depuis cette dernière aucune évolution législative sur la modification du mode de scrutin pour élire les conseillers métropolitains.

2516.Voir, par exemple, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). L'article 33 de la loi NOTRe a relevé le seuil minimal pour constituer un EPCI à fiscalité propre avec des modulations possibles pour des territoires spécifiques (ex : territoires ruraux).

2517.Les métropoles font naître une culture urbaine et mettent en avant ainsi un nouveau projet de société. BOUVIER M., Les métropoles et la construction d'un « ordre des autonomies relatives », i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 177 à 181.

2518.Seule la métropole Aix-Marseille-Provence souhaite une fusion avec le département des Bouches-du-Rhône en ayant le soutien du Gouvernement (la fusion engloberait les dernières EPCI à fiscalité propre dans les Bouches-du-Rhône hors Aix-Marseille-Provence). En raison du contexte national en 2018-2019 (mouvement des gilets jaunes) et face aux oppositions politiques locales les métropoles de Toulouse et de Nice Côte d'Azur renoncent à une fusion métropole-département. D'autres métropoles furent intéressées par ce type de fusion : Bordeaux, Nantes, Lille. Le Gouvernement a voulu créer des super-métropoles. Consulter BUONO É. et FORRAY J.-B., Fusions métropole-département : Aix-Marseille-Provence seule en lice , *in la Gazette des communes*, 20 février 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2519.Il s'agit pour Michel BOUVIER de trouver un équilibre entre verticalité et horizontalité entre les territoires et les populations (donc les collectivités locales) et l'État. Explicitement, il faut éviter de revenir à un État centralisé sans créer une néoféodalité. Renvoi à son article de plus haut (p. 177 à 181).

du département du Rhône et de la communauté urbaine de Lyon. Le développement de l'intercommunalité puis des métropoles est une mutation des entités liées à la décentralisation aux besoins du terrain qui viennent de la société et de l'économie (ex : mondialisation)[2520]. Néanmoins, l'État garde la main dans ce processus de décentralisation et y défend ses intérêts, la réduction de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et la rationalisation du mille-feuille territorial doit amener à une plus grande cohérence de la politique fiscale et une meilleure gouvernance des finances publiques[2521].

L'un des déterminants dans la constitution de la métropole de Lyon fut le consensus politique des élus locaux intéressés directement par cette création. Cette métropole est issue de l'accord à l'époque entre Gérard COLLOMB président de la communauté urbaine de Lyon et de Michel MERCIER président du conseil départemental du Rhône. Gérard COLLOMB recherchait l'obtention du statut de collectivité territoriale pour garantir le développement du territoire lyonnais dans un espace urbain. Michel MERCIER avait comme priorité de permettre la survie d'un département du Rhône limité à sa partie rurale notamment, en conservant son autonomie financière[2522]. L'institution d'une métropole de Lyon a trouvé un appui de l'État car, c'est la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui autorisa sa création, l'intérêt pour l'État est dans la spécificité du territoire lyonnais, d'adapter la décentralisation aux territoires mais surtout, de poursuivre cet objectif de rationalisation des collectivités locales. Ces restructurations des collectivités comme dans le cas de la métropole de Lyon et de la collectivité européenne d'Alsace ne réussissent pleinement que quand les élus locaux et l'État trouvent leurs intérêts[2523]. Quant au développement de la collectivité de Corse et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ils sont des cas contraires. La première est marquée par le conflit entre les élus locaux et l'État (ex : à propos de l'autonomie fiscale)[2524] et la seconde se manifeste par les conflits entre les élus locaux de la métropole et le refus d'élus locaux d'autres

2520.*Ibid.* (p. 177 à 181). Certaines des caractéristiques touchant les territoires urbains se retrouvent dans les espaces ruraux la mondialisation des échanges et le développement des nouvelles technologies affectent ces derniers espaces.
2521.*Ibid.* (p. 177 à 181). Ex : Montée en puissance de la fiscalité transférée au détriment d'impôts propres locaux avec pouvoir fiscal aux collectivités territoriales (ex : décision de supprimer la taxe d'habitation et de compenser en partie sa disparition à terme par de la fiscalité transférée). Michel Bouvier insiste sur le fait qu'il faut un statut financier et fiscal clair en réduisant les contraintes budgétaires sur les métropoles pour qu'elles puissent se développer de manière structurée.
2522.Sur le consensus politique et la création de la métropole de Lyon. Renvoi à l'article de plus haut de Léa HAVARD (p. 510 à 536). Biblio. complète, pour rappel, dans le point 1 du A de ce § 1.
2523.L'État soutient et accompagne l'initiative des élus locaux à l'origine de vouloir créer une collectivité départementale unique en Alsace (collectivité européenne d'Alsace). Pour l'État, c'est un moyen pour que le territoire alsacien s'intègre mieux à l'axe rhénan, en raison notamment du transport routier et des échanges transfrontaliers avec l'Allemagne. Voir section 1 dans le § 2 consacré à la création de la collectivité européenne d'Alsace.
2524.La collectivité de Corse souhaite avoir une part plus importante de ressources fiscales pour pouvoir grâce à ses propres capacités contributives pouvoir agir plus efficacement (voir, présidence de l'assemblée de Corse, *Pour un statut fiscal et social*, octobre 2016, p. 3). Elle réclame donc en creux plus d'autonomie fiscale, ce que lui n'accorde pas pour l'instant l'État, voir section 1 dans le § 1 consacré à la collectivité de Corse.

collectivités locales de voir ces dernières intégrer Aix-Marseille-Provence[2525]. Le consensus politique est primordial de la restructuration des collectivités locales.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014[2526] habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances pour prescrire les mesures et les adaptations jugées nécessaires à l'instauration de la métropole de Lyon. A été prise sur la base de la loi MAPTAM, l'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014[2527], les ordonnances n°2014-1539[2528] et n°2014-1543[2529] du 19 décembre 2014. La première ordonnance énonce les adaptations fiscales et financières pour la création de la métropole de Lyon et la redéfinition du périmètre d'action par conséquent du département du Rhône. Cette ordonnance est ratifiée par la loi n°2015-381 du 3 avril 2015[2530]. La loi MAPTAM impose la *« fusion des budgets et la réception par la métropole de l'ensemble des recettes correspondant aux compétences exercées par elle »*[2531]. Les recettes et les dépenses des compétences départementales de la métropole de Lyon devaient rester individualiser au niveau budgétaire. Ceci, de manière explicite, voulait dire que les recettes et les dépenses des compétences départementales seraient annexées dans un budget spécial rattaché au budget principal de la métropole. Cependant, l'ordonnance du 6 novembre 2014 impose une non différenciation sur le plan de la présentation budgétaire pour les compétences départementales obtenues par la métropole[2532]. La loi MAPTAM met en place une commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources (CLECR)[2533] et impose que le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon, avant la création de la métropole, devaient régler par un protocole le partage de l'actif et du passif du département[2534]. Ceci rendait indispensable une connaissance poussée, par exemple, des charges et des produits à l'échelle

2525.Voir dans la section présente de ce chapitre sur les oppositions politiques locales quant au développement de la métropole Aix-Marseille-Provence (§ 2).

2526.Sur la possibilité de recourir aux ordonnances pour la mise en place de la métropole de Lyon par la loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM. Consulter la contribution *supra* de Gilles LE CHATELIER (p. 241 à 244). Biblio. complète, pour rappel, dans le point 1 du A de ce § 1.

2527.Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

2528.Ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

2529.Ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon.

2530.Loi n° 2015-381 du 3 avril 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

2531.Dans contribution *supra* de Gilles LE CHATELIER (p. 241 à 244).

2532.Voire modification de l'article L. 3661-1 du CGCT sur la base de l'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014 (article 37).

2533.Article 38 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM. Création d'une une commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources transférées du département du Rhône.

2534.Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM (principe d'une compensation des compétences transférées entre le département et la métropole). Protocole financier adopté par les deux collectivités (département du Rhône et communauté urbaine de Lyon). Voir notamment, Communauté urbaine de Lyon, Délibération n°2014-0461 – Création de la Métropole de Lyon – Approbation du protocole financier général entre la Communauté urbaine et le Département du Rhône, Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, 15 décembre 2014, 6 p.

territoriale[2535] à répartir entre le nouveau département du Rhône et la métropole de Lyon qui résulte du transfert des compétences départementales à celle-ci sur le futur territoire métropolitain. Un travail complexe pour parvenir à une équité financière entre les deux collectivités qui a été défini comme un *« casse tête financier »*[2536]. Pour les recettes, dans le cas pour illustrer des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), il fut important de recenser les actes authentiques pour connaître la répartition des produits des DMTO par partie de territoire en 2014[2537]. La clé de voûte pour parvenir à une équité financière est la création d'une dotation de compensation métropolitaine. La CLECR procède à l'évaluation de la répartition des produits et des charges entre les deux collectivités, à partir des comptes administratifs de l'ancien département du Rhône, pour déterminer le montant de cette dotation[2538]. Elle est instituée (dotation) sur la base de l'article 26 de la loi MAPTAM[2539] qui *« prévoit que les transferts de compétences entre le département du Rhône et la métropole de Lyon doivent être compensés »*[2540]. La dotation de compensation métropolitaine doit parvenir à assurer une égalité des taux d'épargne des deux collectivités[2541]. Une égalité du taux d'épargne entre celle du nouveau département du Rhône et celle de la métropole de Lyon. Le montant de cette dotation *« se déduit des taux d'épargne nettes du département du Rhône et de la métropole de Lyon tels qu'ils résultent de la répartition entre eux des différentes recettes réelles de fonctionnement perçues, avant le 1er janvier 2015, par le seul département du Rhône »*[25422543]. La création de la métropole de Lyon est une adaptation à de nouveaux équilibres territoriaux spécifiques mais, cela implique des adaptations fiscales et financières, comme il a été déjà un peu détaillé, pour assurer l'exercice des compétences par les deux collectivités sous l'angle de l'équité.

B – Une volonté de la métropole d'avoir une plus grande indépendance financière

La création de la métropole de Lyon permet une rationalisation du mille-feuille territorial et

2535.Sur la répartition financière entre le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon avant la création de la métropole. PROUX F., Le Grand Lyon et le Rhône face au casse-tête financier de la métropole, *in la Gazette des communes,* 4 juillet 2014 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2536.Titre de l'article à ce sujet de ci-haut de Fabienne PROUX.
2537.Identification géographique des produits des DMTO. Renvoi à l'article de Fabienne PROUX.
2538.Article L. 3663-3 du CGCT.
2539.Article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM.
2540.Voir GUENÉ C.*, Rapport fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon (procédure accélérée)*, n°274, Sénat, 4 février 2015, p. 12.
2541.Article L. 3663-6 du CGCT.
2542.Sur la détermination du montant de la dotation de compensation métropolitaine. Renvoi au rapport de ci-dessus de Charles GUENÉ (p. 12 à 13).
2543.L'article 39 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 , dite MAPTAM, renvoie à une ordonnance (qui sera celle n°2014-1335 du 6 novembre 2014) le soin de fixer les modalités de calcul de la dotation de compensation métropolitaine. La dotation de compensation métropolitaine est ajustée chaque année, elle est de 72,3 millions d'euros en 2019, elle a pour but d'égaliser pour rappel les taux d'épargnes nets des deux collectivités (voir Métropole de Lyon, *Synthèse du budget 2019 de la Métropole de Lyon*, 2019, p. 2).

assure une meilleure cohérence des politiques fiscales locales. L'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014[2544] opère une répartition des ressources fiscales de l'ancien département du Rhône (ex : part départementale des droits de mutation à titre onéreux). La métropole récupère sur son espace métropolitain les ressources fiscales et le pouvoir fiscal de l'ancien département du Rhône, de plus, elle détient aussi ceux de la communauté urbaine de Lyon[2545] (1).

L'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014 prend d'autres dispositions spécifiques (ex : encadrement des taux). Des mesures précises sont prises pour les concours financiers de l'État et les dispositifs de péréquation en lien avec la métropole. Certaines mesures, portent, par exemple, sur le partage des concours financiers de l'État et le calcul de critères de répartition pour les dispositifs de péréquation. Le développement des métropoles est l'un des éléments fondamentaux de la globalisation et de la révolution numérique. Il est vital qu'elles ne déséquilibrent pas les territoires en évitant une trop grande captation des richesses et des compétences qui peuvent, par ailleurs, créer une demande accrue d'autonomie ; ce qui est le cas au niveau fiscal avec l'*« amendement Collomb »*[2546] qui a été censuré par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi de finances pour 2018[2547] (2).

1. Les ressources fiscales et leurs implications financières pour la métropole de Lyon

La métropole de Lyon étant une collectivité à statut particulier dite *« sui generis », « les dispositions qui s'appliquent aux métropoles et aux départements ne lui sont pas applicables par défaut »*[2548]. L'article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) recense les ressources auxquelles à droit la métropole de Lyon. Sa rédaction est issue de la loi MAPTAM[2549] et de l'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014[2550] qui a été ratifiée, pour celle-ci, par la loi n°2015-381 du 3 avril 2015[2551]. La métropole de Lyon se voit affecter les *« ressources des*

2544.Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.
2545.La communauté urbaine de Lyon disparaît au profit de la métropole de Lyon.
2546.Article 85 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Il prévoyait d'annuler le transfert de vingt-cinq points de CVAE de la métropole à la région.
2547.Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018.
2548.Cit. dans rapport *supra* de Charles GUENÉ (p. 8). Biblio. complète dans le point 2 du A de ce § 1.
2549.Article 26 (création de la métropole de Lyon) de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM.
2550.Ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon. (Ordonnance prise en application de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM par son article 39).
2551.Loi n° 2015-381 du 3 avril 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon.

communautés urbaines »[2552] et *« certaines ressources des départements »*[2553] ainsi que *« les taxes, redevances et versements non prévus par le code général des impôts »*[2554] qui sont rattachées par le droit commun au secteur communal. La métropole reprend les ressources fiscales de l'ancienne communauté urbaine qui se composent de la fiscalité des ménages (ex : taxe foncière sur les propriétés bâties)[2555], de la fiscalité des entreprises (ex : cotisation foncière des entreprises)[2556] et de la fiscalité transférée (ex : taxe sur les surfaces commerciales)[2557]. L'entité métropolitaine récupère du département du Rhône, une part majoritaire du produit de chaque ressource fiscale de celui-ci. Cette situation vaut pour la fiscalité des ménages (ex : part de TFPB départementale), la fiscalité des entreprises (ex : part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises départementales)[2558] et la fiscalité transférée (ex : part de DMTO départementale). Enfin, elle peut toucher des ressources fiscales normalement affectées aux communes et aux EPCI comme, par exemple, la taxe locale sur les publicités extérieures[2559]. La métropole de Lyon concentre le pouvoir fiscal et les ressources fiscales de l'ancienne communauté urbaine (CU) et sur son périmètre géographique celles de l'ancien département du Rhône en y récupérant, en outre, une part majoritaire de ses ressources[25602561].

L'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014 poursuit le travail d'adaptation fiscale entamé par loi MAPTAM en faveur de la métropole de Lyon. Les différentes mesures de l'ordonnance au plan fiscal peuvent se diviser en plusieurs catégories certaines de nature purement fiscale et les autres d'ordre plutôt financier mais, liées à la question fiscale.

Les mesures exclusivement fiscales en faveur de la métropole de Lyon sont nombreuses. Elles portent sur le partage et l'affectation des recettes fiscales principalement entre la métropole et le

2552.Les ressources des communautés urbaines par la loi MAPTAM pour la métropole de Lyon. Dans rapport de plus haut de Charles GUENÉ (p.8).
2553.*Ibid.* (p. 8). Certaines ressources des départements par la loi MAPTAM pour la métropole de Lyon.
2554.*Ibid.* (p. 8). Les taxes, redevances et versements qui sont rattachés normalement au secteur communal mais, peuvent l'être à un EPCI et à la métropole de Lyon (qui hérite des attributions fiscales de l'ancienne communauté urbaine de Lyon).
2555.TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
2556.CFE : Cotisation foncière des entreprises.
2557.TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales.
2558.CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
2559.Renvoi au rapport de plus haut de Charles GUENÉ (p.8).
2560.*Ibid.* (p. 11). Voir tableau : « Répartition des principales ressources fiscales « départementales » entre la métropole de Lyon et le département du Rhône » (données 2013). Ex : la métropole de Lyon reçoit 81 % de la TFPB départementale tandis que seulement 19 % va au nouveau département du Rhône.
2561.Les premières recettes fiscales pour 2019 de la métropole de Lyon en rendement sont les DMTO (330 millions d'euros) et la CVAE (283,8 millions d'euros hors attribution de compensation régionale au titre de la CVAE). Métropole de Lyon, *Synthèse du budget 2019 de la Métropole de Lyon*, 2019, p. 3. Cette présence importante des DMTO et de la CVAE au sein des recettes fiscales de la métropole de Lyon est confirmée dans le compte administratif pour l'exercice budgétaire de 2017 (DMTO : 308,3 millions d'euros, CVAE : 279,4 millions d'euros). Métropole de Lyon, *Compte administratif 2017 de la Métropole de Lyon*, 2018, p. 3 et dans les annexes en fin de thèse quant aux principales recettes fiscales de cette métropole.

département[2562], l'encadrement du pouvoir fiscal local, la compensation des pertes de recette fiscale, et pour finir l'adaptation territoriale de commissions dans le domaine fiscal et de certaines impositions. Toutefois, il faut commencer par l'article 1er de l'ordonnance, il impose que les dispositions du code général des impôts (CGI), relatives aux EPCI à fiscalité propre et aux départements, le sont pour la métropole de Lyon[2563]. Cette collectivité territoriale à statut particulier est « l'héritière » pour rappeler de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône. Les prescriptions qui portent sur le partage et l'affectation des recettes fiscales sont celles, pour exemple, dans les articles 13, 14 et 15 de l'ordonnance qui touchent à la répartition du produit d'impositions départementales entre le nouveau département du Rhône et la métropole de Lyon[2564]. Il s'agit concrètement du partage du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Des mesures relatives à l'encadrement des taux des impôts directs locaux se trouvent aux articles 2 et 3 de l'ordonnance, l'article 2 prévoit, ainsi, que les règles d'encadrement des taux doivent tenir compte que la TFPB de métropole est constituée d'une part départementale et de la part communale. Les dispositions sur la compensation des pertes de recette fiscale sont présentes aux articles 20 et 21, la métropole de Lyon perçoit *« des allocations compensatrices d'exonération d'impositions directes locales »*[2565] en lieu et place de la CU et du département sur le périmètre métropolitain. Dans l'article 22, la métropole de Lyon se substitue à la CU et sur le périmètre métropolitain au département pour les prélèvements et les versements de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR)[2566]. Des mesures de l'ordonnance spécifient les conditions de mise en œuvre de certaines impositions, c'est notamment le cas de la taxe locale sur la publicité extérieure (article 8)[2567], des dispositions qui reprennent celles pour cette taxe des EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure ou égale à deux-cent mille habitants. Certains articles de l'ordonnance précisent la compétence territoriale et la composition de commissions locales dans le domaine fiscal, à l'exemple, de l'article 4 qui concerne la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires

2562.Voir les mesures prévues par l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 portant sur la fiscalité locale. Aller dans le rapport déjà mentionné de Charles GUENÉ (p. 8 à 11).
2563.*Ibid.* (p. 8).
2564.*Ibid.* (p. 11 à 12). Autre exemple de mesure fiscale sur des impositions précises dans l'ordonnance, celle portant sur les modalités d'affectation de la TASCOM de la communauté urbaine à la métropole (article 16 de l'ordonnance).
2565.*Ibid.* (p. 12).
2566.DCRTP et FNGIR sont des fonds qui ont une origine fiscale. Ils ont pour but pour le premier de compenser les pertes de recette fiscale issues de la réforme fiscale de 2010 (suppression de la taxe professionnelle et ses conséquences) et pour le second de neutraliser les effets négatifs ou positifs de la réforme fiscale pour les collectivités.
2567.Taxe locale sur la publicité extérieure dans l'ordonnance (article 8). Renvoi au rapport *supra* de Charles GUENÉ (p. 10).

du département du Rhône[2568]. La dénomination de cette commission a changé[2569] avec cet article car, elle est compétente toujours sur le département du Rhône mais aussi sur le territoire de la métropole de Lyon, la composition de cette commission évolue en faveur de la métropole ; elle comprend un conseiller métropolitain et sur les quatre représentants des contribuables, trois doivent être domiciliés sur le territoire métropolitain.

L'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014 opère un travail d'adaptation fiscale tout autant que financière avec une principale priorité, celle de parvenir à une répartition équitable des ressources départementales entre le nouveau département du Rhône et la métropole de Lyon. Il s'agit de trouver une équité et un équilibre pour que chacune des collectivités possède les ressources suffisantes pour exercer ses compétences (métropole et département).

La métropole de Lyon est bénéficiaire de concours financiers de l'État versés aux EPCI et aux départements. L'évolution des ressources fiscales ont des implications quant aux concours financiers de l'État et aux dispositifs de péréquation. L'ordonnance prévoit des mesures d'ordre financier pour en tenir compte. La dotation de compensation métropolitaine est une conséquence financière centrale de la loi MAPTAM (article 26), elle doit égaliser les deux taux d'épargne, celui du département et de la métropole, si des recettes ont pu être territorialisées, dont les recettes fiscales, cela n'a pas été le cas pour d'autres ressources comme les concours financiers de l'État. La répartition a été effectuée par la CLERC pour les concours financiers de l'État à partir des critères disposés par l'ordonnance du 6 novembre 2014[2570]. L'ordonnance précise aussi les modalités de répartition, entre les deux collectivités, des concours financiers de l'État et de calcul des potentiels pour les dispositifs de péréquation qui n'étaient affectés qu'au seul département du Rhône. La question fiscale y a un impact direct ou indirect[2571].

Ainsi, à titre d'exemple, la métropole a été bénéficiaire dès 2015 du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). La métropole hérite du régime favorable à la CU de Lyon et au département du Rhône qui profitaient d'un versement anticipé *« l'année suivant la dépense d'investissement »*[2572]. Des concours ont été perçus par la métropole à la suite d'une période

2568.*Ibid.* (p. 9). Sur l'évolution de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires du département du Rhône dans l'ordonnance (article 4).

2569.Commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires du département du Rhône et de la métropole de Lyon

2570.Dotation de compensation métropolitaine et rôle de la CLERC. Rapport de Charles GUENÉ (p. 12 à 13).

2571.*Ibid.* (p. 12 à 20). Impacts de la création de la métropole de Lyon sur la répartition des concours financiers de l'État et à la péréquation pour les deux nouvelles collectivités par l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 (métropole et département). Cette ordonnance se divise en plusieurs titres : (titre I) les dispositions relatives à la fiscalité locale, (titre II) les dispositions relatives aux concours financiers de l'État, (titre III) les dispositions relatives aux fonds de péréquation, (titre IV) les dispositions relatives aux règles budgétaires et comptables, (titre V) dispositions diverses et finales.

2572.*Ibid.* (p. 13). Régime de droit commun (n+2) et régime dérogatoire (n+1). La métropole de Lyon et le département

transitoire pour *« les concours financiers faisant référence au potentiel financier ou fiscal de l'année antérieure »*[2573]. Il a fallu répartir les concours de l'État concernés entre les deux collectivités, département et métropole, pour le calcul de la dotation de compensation métropolitaine et mettre en place une période transitoire dérogatoire au droit commun pour que la métropole soit éligible pour ces concours. L'une des raisons étant que le potentiel financier qui est constitué du potentiel fiscal n'existait pas pour les années antérieures à la création des deux nouvelles collectivités. La dotation générale de décentralisation (DGD) a un traitement spécifique, l'État poursuit sa compensation directe des transferts de compétences pour le département du Rhône. Cependant, la métropole de Lyon ne profite pas des compensations des transferts de compétences de l'État au département sur le périmètre métropolitain[2574]. Les transferts entre le département et la métropole sont compensés par la dotation de compensation métropolitaine. Le calcul des potentiels et les fonds de péréquation ont connu des évolutions selon les cas. Les modifications touchent particulièrement à la distinction de la richesse de la métropole de Lyon provenant de sa part EPCI et celle qu'elle détient de sa part départementale[2575]. Il est nécessaire de rappeler, ici, que les ressources de la métropole de Lyon sont perçues au sein d'un budget unique comprenant des ressources intercommunales et départementales. Ainsi, exemple précis, pour le calcul du potentiel fiscal de la métropole de Lyon et de ses communes membres, du potentiel financier agrégé ou du coefficient d'intégration fiscale de la métropole, il faut isoler la part intercommunale de fiscalité de celle départementale (ex : part départementale de CVAE)[2576]. Ceci permet de mieux connaître *« les effets de la création de la métropole sur les mécanismes de péréquation du bloc communal »*[2577]. Les articles 35 et 36, exemples de cas relatif à la péréquation, procèdent sur la base de la territorialisation et par référence aux années antérieures à la répartition du poids en tant que contributeur ou que bénéficiaire de fonds spécifiques. Pour l'article 35, de la répartition de la dotation perçue par le département du Rhône en vertu des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) entre le département et la métropole de Lyon[2578].

Le principal impact de la création de la métropole de Lyon fut le partage des ressources financières, et donc fiscales, entre les deux nouvelles collectivités, par rapport aux ressources de

du Rhône bénéficient d'un régime dérogatoire. Sur le régime de FCTVA de la métropole de Lyon (article 23 de l'ordonnance).

2573.*Ibid.* (p. 16 à 18). Sur les concours perçus par la métropole de Lyon à l'issue d'une période transitoire (articles 27, 30 et 31 de l'ordonnance).

2574.*Ibid.* (p. 18). Sur la DGD (article 25 de l'ordonnance).

2575.*Ibid.*(p. 19 à 20). Sur le calcul des potentiels et sur les fonds de péréquation (articles 32, 33, 34, 35 et 36 de l'ordonnance).

2576.*Ibid*. (p. 19). Voir aussi les modalités de calcul du potentiel financier et fiscal, en complément, du nouveau Rhône et de la métropole de Lyon en tant que départements.

2577.*Ibid.* (p. 19).

2578.L'article 36 de l'ordonnance n°2014-1335 du 6 novembre 2014 est consacré au fonds de péréquation des DMTO.

l'ancien département du Rhône. Ceci ne doit pas faire oublier que la métropole de Lyon, par son statut de collectivité territoriale à statut particulier a permis une rationalisation sur l'espace métropolitain du mille-feuille territorial (disparition du département), une évolution assurant une politique fiscale locale cohérente à l'échelle de la métropole (ex : uniformisation des taux). Une « fiscalité d'échelle » apparaît qui est le pendant des économies d'échelle qui sont recherchées par la restructuration des collectivités locales[2579]. Il demeure, toutefois, qu'une telle concentration de richesses et de compétences peut éveiller des volontés émancipatrices et d'autonomie poussées.

2. L'émancipation par la concentration des richesses et des compétences

Le développement de la métropole sur le plan juridique se perçoit comme l'adaptation vers un nouveau paradigme. Dans celui-ci, la culture urbaine y devient prédominante et se fonde sur plusieurs *« chocs »*[2580] pour Michel BOUVIER. Il s'agit, pour exemple, du *« choc des algorithmes »*[2581] (ex : robotisation), du *« choc de la démographie et des mouvements de population »*[2582] (ex : exode rural en Afrique), et du choc de la globalisation qui avec la révolution numérique menacerait l'impôt en parallèle de l'économie souterraine. Il dénombre parmi ces *« chocs »* celui de la métropolisation qui rend indispensable de repenser les territoires où interviennent les collectivités locales et les services publics. Il est impossible face à cette révolution silencieuse de ne pas réinventer les territoires, ceci passe, par sortir de cadres administratifs et d'une façon de penser datant du XIXe siècle et du XXe siècle tout en s'adaptant à un espace international et à une société qui deviennent horizontales. Un fonctionnement en réseau où les entreprises transnationales, les métropoles et la société du virtuel et du réel, ont toute leur place. Les métropoles dans ce système de réseaux, celui d'un *« ordre polycentré »*[2583], participeraient à la marginalisation de l'État et elles verraient leur poids croître encore. L'État doit faire face à une société de la *« déterritorialisation »*[2584] où les entreprises et les particuliers ne sont plus fixes comme autrefois. Une transformation qui remet en cause, en plus d'une demande d'horizontalité citoyenne (ex : crise des gilets jaunes), les cadres habituels de l'État (ex : décentralisation et administration des territoires). Dans le domaine fiscal, il se trouve, ici, entraîné dans une concurrence fiscale effrénée et qui voit la légitimité de l'impôt contestée par le contribuable. Les métropoles dans ce paradigme de système de réseaux, sont dans une place centrale car, elles

2579.Ex : construction et rationalisation intercommunale (EPCI à fiscalité propre), création de la collectivité de Corse, collectivité européenne d'Alsace, métropole de Lyon, développement de la métropole Aix-Marseille-Provence.
2580.Sur les différents *« chocs »*. BOUVIER M., Régions et métropoles : une impossible alliance ?, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 13 à 21.
2581.Cit. dans contribution de ci-dessus de Michel BOUVIER (p. 13 à 21).
2582.*Ibid.* (p. 13 à 21).
2583.*Ibid.* (p. 13 à 21).
2584.*Ibid.* (p. 13 à 21).

deviennent *« une des têtes de pont de la construction économique et politique du futur »*[2585]. La crise des finances publiques peut être un frein au développement des métropoles, les moyens financiers étant centraux pour que les métropoles puissent se construire et exercer leurs compétences, ceci demande un statut financier et fiscal clair ainsi que des contraintes budgétaires adaptées. Les métropoles peuvent participer au rétablissement des finances publiques puisque, elles peuvent êtres créatrices de richesses fiscales à partir d'une stratégie de développement économique pertinente[2586]. Un système en réseau qui doit s'articuler autour d'acteurs avec des éléments verticaux et horizontaux, la métropole au cœur de ce nouveau paradigme devra irriguer les autres territoires (ex : ruraux) car, elle va capter la majorité des richesses (ex : économiques, fiscales, culturelles, scientifiques). L'un des éléments pour repenser les territoires est d'adapter la décentralisation aux territoires. Dans les périmètres fortement urbains se développent les métropoles et le cas de celle de Lyon peut préfigurer un modèle d'avenir en rationalisant le mille-feuille territorial (disparition du département sur le territoire métropolitain). Le risque est néanmoins, en tout cas pour les métropoles les plus riches, qu'elles vampirisent de plus en plus de richesses et de compétences, ce qui déboucherait sur une demande d'autonomie accrue et la naissance d'un égoïsme, il se matérialiserait par le refus de solidarité entre les collectivités locales les plus pauvres (ex : moins de péréquation). Une situation existante dans plusieurs pays européens (ex : Espagne et Allemagne)[2587].

Le risque de la constitution d'entité comme la métropole de Lyon est celui de la captation de toutes les richesses et des compétences sur l'espace métropolitain. Elle pourrait éveiller et donner corps à une volonté d'émancipation réelle par cette concentration des richesses et compétences. A partir des données de 2012, une estimation du produit intérieur brut (PIB)[2588] et de celui du revenu disponible brut des ménages (RDB)[2589] de la métropole de Lyon ont été faites, le PIB serait de 3,1 % et le RDB atteindrait 2,2 %[2590]. La métropole de Lyon touche peu de revenus (RDB) en comparaison

2585.Dans l'article de Michel BOUVIER portant sur les métropoles et la construction d'un « ordre des autonomies relatives », (p. 177 à 181). Biblio. complète dans point 2 du A de ce § 1.
2586.Métropoles et finances publiques. Voir *ibid*.
2587.La communauté autonome de Catalogne (Espagne) veut moins participer au système de péréquation et avoir plus d'autonomie notamment, financière et fiscale, en faveur des communautés autonomes les moins « aisés ». COLE A., HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ?, *in Critique internationale*, n° 67, 2015/2, p. 103 à 122. Critiques des contributions trop élevées des *länder* « riches » en Allemagne comme la Bavière aux mécanismes de solidarité et de partage des ressources (ex : péréquation). SPAHN P.-B., Le partage de ressources entre l'État et les collectivités secondaires : le cas de la République fédérale d'Allemagne*, in Revue française d'administration publique (RFAP*), n°144, 2012/4, p. 1071 à 1078.
2588.Produit intérieur brut : *« Agrégat représentant le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes. »* Insee (lien Internet) : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1365 (consultation le 26 mai 2019).
2589.Revenu disponible brut des ménages : *« Revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution. »* Insee (lien Internet) : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1633 (consultation le 26 mai 2019).
2590.Données dans DAVEZIES L., La Métropole, un grand moteur de solidarité interterritoriale : Le cas du Grand Lyon, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 37 à 46.

à sa création de richesses (PIB)[2591]. Une illustration de cette richesse de la métropole qui peut expliquer l'exemple qui va suivre quant à sa volonté d'indépendance financière et fiscale.

L'article 85 de la loi de finances pour 2018 (n°2017-1837)[2592], article dit *« amendement Collomb »*[2593], prévoyait d'annuler le transfert de vingt-cinq points de CVAE de la métropole à la région. La loi NOTRe du 7 août 2015[2594] transfère des compétences des départements aux régions en particulier celles relevant des transports (ex : le transport scolaire)[2595]. L'attribution de 25 % des 48,5 % que possédait la part départementale de CVAE au profit des régions compense financièrement ces transferts de compétences. L'article 89 de la loi de finances pour 2016 (n°2015-1785)[2596] effectue cette compensation financière. Une dotation de compensation figée dans le temps (2016) pour assurer la neutralité budgétaire du transfert est prévue entre les régions et les départements les premières devant verser cette compensation en faveur des secondes[2597]. Néanmoins, il n'y a pas eu de transfert de compétences en matière de transport entre la métropole de Lyon et la région Auvergne-Rhône-Alpes. L'*« amendement Collomb »*[2598] devait corriger une *« anomalie fiscale »*[2599]. La métropole de Lyon est privée d'une fraction (25 %) de la part départementale (48,5 %) qu'elle avait récupérée sur son espace métropolitain. Elle exerce les compétences transports qu'elle détient à l'origine du département du Rhône et perçoit *« une attribution de compensation régionale au titre de la CVAE transférée »*[2600]. Il s'agit de la dotation de compensation prévue pour les départements et dont la métropole de Lyon est bénéficiaire pour compenser le transfert de CVAE. L'intérêt de l'article 85 de la loi de finances pour 2018 était d'affecter de nouveau les 25 % de la CVAE et rendre en même temps une partie de la dynamique de cette taxe à la métropole lyonnaise. La métropole ne pouvant pas profiter de la croissance future de la CVAE pour les 25 % transférés et profitant d'une dotation de compensation figée dans le temps (2016). La métropole de Lyon pour les initiateurs de l'*« amendement Collomb »* devait corriger cette anomalie en rétrocédant les 25 % de CVAE[2601] ; les compétences transports d'origine

2591.*Ibid.* (p. 37 à 46).
2592.Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.
2593.SIGOT F., La Métropole de Lyon se taille un statut à sa mesure sur le versement de la CVAE, *in la Gazette des communes,* 23 novembre 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2594.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
2595.Autre exemple : le transport interurbain de voyageurs.
2596.Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.
2597.Cette dotation de compensation dépend du montant des charges évaluées, c'est-à-dire, du coût des compétences transférées. Si le calcul de la dotation donne un montant négatif et non positif, la région peut demander aux départements de lui verser une dotation.
2598.Amendement Collomb autre nom pour désigner l'article 85 de la loi de finances pour 2018.
2599.Cons. const., 28 décembre 2017, n° 2017-758 DC, cons. 107 (décision relative à la loi de finances pour 2018). Renvoi également à l'article de plus haut de Françoise SIGOT.
2600.Dans Métropole de Lyon, *Synthèse du budget 2019 de la Métropole de Lyon*, 2019, p. 3. Attribution (ou dotation) de compensation régionale au titre de la CVAE transférée pour le budget 2019 est de 129,8 millions d'euros.
2601.En retour à cette rétrocession des 25 % de CVAE, la métropole aurait eu pour obligation de verser une dotation de compensation à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

départementale de la métropole non transférées vers la région, il n'était pas nécessaire de prévoir un transfert fiscal de compensation. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017[2602] censure l'article 85[2603] de la loi de finances pour 2018. Les Sages avancent pour motiver leur décision que le transfert fiscal de CVAE ne comprenait pas que les compétences transports, il intégrait aussi le renforcement des compétences de la région relative au développement économique en se référant aux travaux préparatoires de l'article 89 de la loi de finances pour 2016[2604]. En conséquent pour le Conseil constitutionnel, *« le législateur ne s'est pas fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec le but qu'il s'est proposé. »*[2605]

La décision du Conseil constitutionnel cherche à préserver les moyens financiers et fiscaux de la région Auvergne-Rhône-Alpes alors que les compétences régionales ont été considérablement compensées par la loi NOTRe. L' *« amendement Collomb »* est symptomatique de cette volonté de captation des richesses par les métropoles, qui concerne la dimension fiscale, et les compétences mais, au-delà la concurrence entre les régions et les métropoles apparaît. Elles ont des compétences voisines, comme dans le cas du développement économique, et sont les nouveaux lieux du pouvoir local au détriment des départements et des communes. Autre point commun, elles sont des constructions ayant des racines anciennes, les métropoles sont les héritières lointaines des régions qui sont inscrites en 1956 *« dans le cadre du plan et de l'aménagement du territoire »*[2606] et des métropoles d'équilibre créées par la DATAR[2607] en 1964. Il est indispensable de créer de nouvelles formes de coopération et d'équilibre pour éviter cette confrontation. La création et le développement de la métropole de Lyon a permis une rationalisation du nombre de collectivités sur son territoire (ex : disparition du département) avec une politique fiscale cohérente et une lisibilité pour le citoyen qui sont accrues. Le principal défi a été celui de la répartition des richesses fiscales et financières (ex : concours financiers de l'ancien département du Rhône) entre les deux nouvelles collectivités (nouveau département du Rhône et métropole de Lyon). L'enjeu futur reste de maîtriser ce phénomène de concentration des richesses et des compétences sur la métropole de Lyon, qui peut préfigurer une situation commune à l'avenir pour les autres métropoles, pour conserver des équilibres territoriaux. Une telle concentration peut être source d'une demande d'autonomie accrue et d'égoïsme pour les métropoles les plus « riches ». La métropole d'Aix-Marseille-Provence dans sa

2602.Cons. const., 28 décembre 2017, n°2017-758 DC, cons. 104 à 110 (relative à la loi de finances pour 2018).
2603.*Ibid.* (cons. 110).
2604.*Ibid.* (cons. 108).
2605.*Ibid*. (cons. 109).
2606.Voir citation et risque de concurrence entre les régions et les métropoles. Dans article de plus haut de Michel BOUVIER portant sur les régions et les métropoles (une impossible alliance ?). Se reporter de la p. 13 à 21 de son article.
2607.La délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (1963-2014), elle a changé plusieurs fois de nom au cours de son histoire, elle est remplacée depuis 2014 par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

construction est le contre-exemple de celle de Lyon, en raison particulièrement aux oppositions locales quant à sa constitution, mais son développement risque de dépasser la métropole de Lyon en matière de « gigantisme » en ayant des implications fiscales.

§ 2. Instabilité et « gigantisme » de la métropole Aix-Marseille-Provence

Aix-Marseille-Provence, EPCI à statut dérogatoire par des spécificités institutionnelles, se démarque par son « gigantisme » (ex : démographie). Sa constitution est marquée par des oppositions politiques locales. Une extension étudiée lui permettrait d'absorber le département des Bouches-du-Rhône et les EPCI restants à fiscalité propre du périmètre départemental. Certains élus locaux des EPCI à fiscalité propre du pays d'Arles voudraient la fusion de leur EPCI en intercommunalité unique puis en collectivité territoriale expérimentale à statut particulier. Une proposition des élus du pays d'Arles qui ne serait pas viable financièrement (A).

L'extension de la métropole Aix-Marseille-Provence amènerait à des avantages et des inconvénients d'ordres financiers et fiscaux (B). Ainsi, pour exemple, les contribuables du pays d'Arles seraient perdants en cas de fusion avec la métropole en raison des disparités fiscales entre les territoires pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Toutefois, elle assurerait une harmonisation des politiques fiscales locales dépendante de la métropole. Les autres points épineux essentiels sont relatifs à la modification des mécanismes financiers du département et de la métropole après la fusion qui concerne la fiscalité de façon indirecte. Il s'agit de mieux répartir dans le sens de l'équité ces aides financières.

A – La création et la volonté d'extension de la métropole Aix-Marseille-Provence

La métropole Aix-Marseille-Provence est un EPCI à statut dérogatoire. Elle est créée par la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014[2608]. Ces spécificités sont dans son organisation institutionnelle avec la présence de conseils de territoire qui peuvent parmi leurs attributions disposer d'une partie des compétences communales transférées à la métropole. Le territoire de la métropole a un fort potentiel (ex : situation portuaire) et est, déjà, marqué par un « gigantisme » (deuxième métropole française en matière de population). Cette métropole risque de voir son périmètre étendu par l'absorption du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône et des derniers EPCI à fiscalité propre indépendants (1).

Les oppositions à l'émergence de la métropole puis au projet d'extension d'Aix-Marseille-

2608.Voir les articles 40 à 42 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (chapitre III).

Provence sont fortes. Elles viennent des élus locaux non marseillais. Des oppositions qui ont eu comme conséquence des contentieux juridiques. La construction de cette métropole au niveau politique est le contraire de celle de Lyon où il y a eu consensus politique. Le projet d'extension d'Aix-Marseille-Provence est rejeté par les élus locaux du Pays d'Arles. Les élus mettent en avant des problématiques, pour exemple, la pression fiscale ; ils proposent que les EPCI à fiscalité propre fusionnent pour devenir à terme une collectivité expérimentale à statut particulier. Cependant, la création de cette nouvelle entité ne serait pas viable financièrement en raison des lourdes compétences départementales à exercer (2).

1. Les éléments constitutifs et les spécificités d'Aix-Marseille-Provence

La métropole d'Aix-Marseille-Provence est un établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à régime dérogatoire[2609]. Elle a été créée le 1er janvier 2016 par la loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM[2610], pour mémoire, cette même loi est au cœur de la construction du statut de droit commun des métropoles et de celles qui ont des statuts dérogatoires (ex : métropole de Lyon et du Grand Paris). La création de cette métropole à statut dérogatoire est encadrée par plusieurs autres textes juridiques, pour exemple, le décret n° 2015-1085 du 28 août 2015[26112612] et l'ordonnance n° 2015-50 du 23 janvier 2015[2613]. Il est imposé par des décrets en particulier le nom, le périmètre, l'adresse et le siège de la métropole ; enfin, il désigne le comptable public et les règles à suivre pour intégrer de nouvelles communes[2614]. L'ordonnance complète et précise *« les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole d'Aix-Marseille Provence »*[2615]. La métropole regroupe six EPCI à fiscalité propre[2616] représentant quatre-vingt-

2609.Sur le statut juridique de la métropole Aix-Marseille-Provence. Consulter HAVARD L., La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?, *in Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n° 9, 13 mars 2017, p. 510 à 536.

2610.Dispositions spécifiques à Aix-Marseille-Provence. Voir les articles 40 à 42 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (chapitre III).

2611.Décret n° 2015-1085 du 28 août 2015 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. La création de chaque métropole est normalement encadrée par décret. LAURIE F., La métropole d'Aix-Marseille-Provence, une déclinaison statutaire d'un projet contesté,*Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, n°5, 28 mai 2014, p. 245 à 248.

2612.Autre texte juridique. Décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015 portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

2613.Ordonnance n° 2015-50 du 23 janvier 2015 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole d'Aix-Marseille Provence. Dépôt d'un projet de loi, ratifiant l'ordonnance n° 2015-50 du 23 janvier 2015 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole d'Aix-Marseille Provence, n°352. Projet de loi qui est déposé en application de la loi dite MAPTAM.

2614.Voir le décret n° 2015-1085 du 28 août 2015 relatif à la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et le décret n° 2015-1520 du 23 novembre 2015 portant fixation des limites des territoires de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

2615.Ordonnance n° 2015-50 du 23 janvier 2015 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole d'Aix-Marseille Provence.

2616.Les six anciens EPCI à fiscalité propre : *« la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, la communauté d'agglomération du pays d'Aix, la communauté d'agglomération Agglopole Provence, le syndicat*

douze communes, *« soit 91,5 % de la population et 62,4 % de la superficie de la métropole »*[2617].

Aix-Marseille-Provence dispose des compétences des anciennes EPCI fusionnées. Les communes conservent l'exercice des compétences obligatoires de la métropole qu'elles n'ont pas transférées aux EPCI fusionnées. Les compétences soumises à la définition de l'intérêt communautaire sont délimitées par les intérêts communautaires des six EPCI précédents. Les conseils de territoire bénéficient *« d'une délégation automatique des compétences métropolitaines »*[2618]. La principale spécificité institutionnelle d'Aix-Marseille-Provence, se trouve là, avec les conseils de territoire. Les six conseils de territoire sont calqués sur les limites des six anciens EPCI ; les membres qui y siègent sont les conseillers communautaires, en fonction au moment de la création de la métropole, et les conseillers métropolitains[2619]. Ces conseils ont un rôle axé sur le consultatif, ils ne possèdent pas de personnalité morale et de pouvoir fiscal[2620]. En outre, comme il a été dit plus haut, les conseils de territoire peuvent disposer de tout ou partie des compétences communales transférées à la métropole. Une autre spécificité institutionnelle est la conférence métropolitaine des maires qui est consultée *« pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole »*[2621]. Ici, la conférence métropolitaine des maires a une fonction consultative avant les décisions du conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence, elle se différencie des conférences métropolitaines des autres métropoles qui jouent une fonction de coordination entre la métropole et les communes membres. Il existe des institutions communes avec les autres métropoles comme le conseil de la métropole ou le président de la métropole. La métropole a adopté un pacte financier et fiscal (30 juin 2016) pour assurer le bon fonctionnement intérieur de celle-ci, il détermine, ainsi, les relations avec les conseils de territoire et l'exercice des compétences sur le plan stratégique[2622].

Au delà de ses spécificités institutionnelles, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, est marquée par un certain « gigantisme » du fait de son poids démographique (1,85 millions d'habitants) et celui de sa superficie (3150 km²). Elle est la deuxième métropole française en termes de population et la plus grande au niveau sa superficie (ex : six fois la métropole de Lyon)[2623]. L'aménagement de

d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, la communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Etoile et la communauté d'agglomération du pays de Martigues. » Dans DARTOUT P., *Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, mars 2019, p. 5.

2617.*Ibid.* pour l'info (p. 5).

2618.*Ibid.* (p. 5 à 7) sur les compétences et les institutions de la métropole (avec les conseils de territoires).

2619.*Ibid. (*p. 5). Jusqu'en 2020 dans la composition des conseils de territoire : *« conseillers communautaires en exercice au moment de la création de la Métropole qui ne sont pas conseillers métropolitains. »*

2620.Autre source pour les compétences et les institutions d'Aix-Marseille-Provence. Renvoi à l'article *supra* de Frédéric Laurie (p. 245 à 248).

2621.*Ibid.* (p. 245 à 248). Spécificité de la conférence métropolitaine des maires.

2622.Pacte financier et fiscal du 30 juin 2016. Information dans rapport *supra* de Pierre DARTOUT (p. 7).

2623.*Ibid.* (p. 7). Données sur la population et la superficie de la métropole Aix-Marseille-Provence ainsi que les comparaisons avec celles des autres métropoles.

son territoire avec son caractère multipolaire et sa situation géographique au bord de la Méditerranée au *« centre d'un systèmes d'aires métropolitaines »*[2624] sont d'autres spécificités essentielles à prendre en compte. Cet aménagement territorial incohérent, par manque d'une gouvernance locale coordonnée, s'est caractérisé par une périurbanisation massive autour de plusieurs centres. La situation géographique et les infrastructures pour Aix-Marseille-Provence sont sources de potentialités de développement[2625]. Elle dispose du premier port français grâce au fret (port de Marseille-Fos), d'infrastructures modernes (ex : autoroutes, transport fluvial, lignes à grande vitesse), d'une situation idéale entre les aires métropolitaines de l'Espagne (ouest), de l'Italie (est) et de la Suisse (nord)[2626]. A l'échelle nationale, elle se situe entre Montpellier (ouest), Nice (est) et Lyon (nord). Cependant, la métropole Aix-Marseille-Provence a des faiblesses, elle a moins d'emplois (déficit d'emplois) sur son territoire par rapport aux métropoles équivalentes en population[2627], elle enregistre, par ailleurs, d'importantes inégalités à l'intérieur de celle-ci. Des écarts de richesses entre les plus riches et les plus pauvres et des inégalités territoriales de niveaux de richesses[2628]. Il reste qu'Aix-Marseille-Provence, par son poids démographique et sa superficie, est dotée de la taille critique *« pour sa croissance et peser au niveau national et international »*[2629].

La volonté d'accroître le poids de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est soutenue par le Gouvernement, la métropole et le conseil département des Bouches-du-Rhône[2630]. Cet accroissement passerait par une rationalisation du mille-feuille territorial et une nouvelle augmentation de sa superficie ainsi que du nombre d'habitants. Il faut, d'une manière plus explicite, avoir une action publique plus cohérente dans une métropole qui aurait une taille critique. Le Gouvernement portait à l'origine un projet ambitieux plus fort, à la suite notamment de la réunion du 1er octobre 2018 à l'Élysée, il cherchait à inciter les grandes métropoles[2631] à engager des fusions avec leurs départements respectifs et voulait une élection au suffrage universel direct de la présidence du département-métropole. Une fusion métropole-département ambitieuse et ambiguë,

2624.*Ibid.* (p. 7).
2625.*Ibid.* (p. 7 à 8). Spécificités quant à la géographie, les infrastructures, l'aménagement du territoire, l'économie du territoire. Consulter *« 2 – un territoire spécifique »* : « *a) Une Métropole vaste mais polycentrique », « b) Un territoire aux fortes potentialités de développement »*.
2626.*Ibid.* (p. 7). Aires métropolitaines : Espagne (Valence, Barcelone), Italie (Gênes, Milan, Turin), Suisse (Genève, Bâle).
2627.*Ibid.* (p. 8). Déficit sur le nombre d'emplois et aussi sur la part des cadres de fonctions métropolitaines (ex : fonctions liées à la recherche).
2628.*Ibid.* (p. 8 à 9). Exemple : *« le revenu moyen des 10% les plus riches y est 8,4 fois plus élevé que celui des 10% les plus pauvres (contre 7,3 pour Paris et 5,4 pour le Grand Lyon) ».* Sur les inégalités de richesses du territoire qui singularisent Aix-Marseille-Provence.
2629.*Ibid.* (p. 7).
2630.Soutien du Gouvernement, de la métropole et du conseil départemental à cette fusion-absorption. BUONO E. et FORRAY J.-B., Fusions métropole-département : Aix-Marseille-Provence seule en lice , *in la Gazette des communes*, 20 février 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2631.Métropole d'Aix-Marseille-Provence, métropole de Bordeaux, métropole européenne de Lille, métropole de Nantes, métropole Nice Côte d'Azur, métropole de Toulouse.

un flou venant, par exemple, du périmètre de la fusion, une fusion sur le seul espace métropolitain ou qui concernerait l'ensemble des départements ? La crise des gilets jaunes, les oppositions locales (entre les départements et les métropoles) et le manque de concertation de l'État a mis en échec ce projet[2632]. Seule la métropole d'Aix-Marseille-Provence reste intéressée par un projet de fusion, bien spécifique, puisque, la métropole absorberait l'ensemble des EPCI à fiscalité propre et le département des Bouches-du-Rhône. Le Premier ministre, par une lettre de mission du 10 septembre 2018, a confié une mission sur le devenir de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et du conseil départemental des Bouches-du-Rhône à Pierre DARTOUT[2633] . Il a rendu son rapport[2634] le 13 mars 2019 et donne dans ses conclusions un avis favorable à la fusion métropole-département. Elle comprendrait tout le territoire des Bouches-du-Rhône et les EPCI à fiscalité propre dans ce département hors métropole. Une telle entité serait celle du « gigantisme », c'est-à-dire par un poids conséquent qui recoupe, la population (nombre d'habitants), la superficie, l'économie, le potentiel de développement et les compétences éventuelles. Elle aurait en particulier les compétences d'une métropole et celle d'un conseil départemental. Une loi spéciale devrait être faite pour Aix-Marseille-Provence : une évolution de la gouvernance, les fusions envisagées et les enjeux difficiles ainsi que les atouts de ce territoire nécessitent cette loi spéciale qui imbriquerait des *« dispositions législatives spécifiques et dérogatoires »*[2635]. Ce qui la différencie avec celle de Lyon est le périmètre d'action de cette dernière, survivance d'un département du Rhône hors de l'espace métropolitain. Le conseil de développement de la métropole Aix-Marseille-Provence a proposé que celle-ci devienne, comme la métropole de Lyon, une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution[2636]. L'absorption du conseil départemental des Bouches-du-Rhône par la métropole Aix-Marseille-Provence, ferait automatiquement, d'Aix-Marseille-Provence une collectivité « *sui generis »*, c'est-à-dire, à statut particulier. L'édification qui se caractérise par son « gigantisme » et de manière forcée de cette métropole a conduit à des oppositions locales et à un fort contentieux juridique.

2632.Sur le projet initial fusion métropole-département, son ambiguïté et son échec hormis pour la métropole Aix-Marseille-Provence (toujours en cours). Consulter : (1) La contribution de ci-dessus de Émilie BUONO et de Jean-Baptiste FORRAY ; (2) LANDOT É., Départements et métropoles : panique autour d'un menu allégé, *in la Lettre du Cadre,* 20 février 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2633.Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône aux dates de commande et de remise du rapport.

2634.DARTOUT P., *Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, mars 2019, 107 p.

2635.Nécessité d'une loi spécifique pour Aix-Marseille-Provence. Renvoi au rapport *supra* (p. 37).

2636.*Ibid.* (p. 64). Préconisation du groupe de travail du conseil de développement de la métropole Aix-Marseille-Provence.

2. Les oppositions locales à la constitution et au développement de la métropole

La création de la métropole Aix-Marseille-Provence a soulevé de nombreuses critiques[2637]. Ses détracteurs pensent que sa taille est démesurée, que son fonctionnement est lourd, qu'il y a peu de projets structurants et une partie des critiques visent la ville de Marseille : *« situation financière ou l'état dégradé de certains quartiers »*[2638]. Les sujets épineux portent en majorité sur les problématiques de Marseille mais, au travers d'elle de son statut de ville centre, de l'intégration ainsi que de la représentation (ex : communes) ou de la fusion des collectivités locales avec la métropole (ex : fusion avec les anciens EPCI à fiscalité propre). Ces critiques ont nourri de forts contentieux juridiques.

Les contentieux juridiques ont pour origine l'opposition d'une partie des élus locaux[2639]. La création d'Aix-Marseille-Provence par la loi MAPTAM a été soutenue par les élus marseillais à l'inverse de la plupart des communes de la métropole[2640]. Les opposants considéraient que cette fusion était forcée. Au plan national, le Conseil constitutionnel fut saisi pour contester la validité de dispositions de la loi MAPTAM[2641]. Dans leur décision, les Sages rejetèrent l'idée d'une rupture d'égalité devant la loi quant aux conditions d'accès au statut de métropole pour les métropoles « obligatoires » (ex : Aix-Marseille-Provence) et les métropoles « facultatives »[2642]. Levant l'obstacle de la fusion forcée par la loi des EPCI à fiscalité propre pour constituer la métropole[2643]. Cette bataille juridique au plan local a été menée pour retarder la mise en place effective d'Aix-Marseille-Provence et particulièrement sur le terrain de la représentation des élus dans le conseil de la métropole. La question de la représentation des élus a, par exemple, fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2016[2644]. La QPC portait sur la règle[2645] de l'attribution supplémentaire de 20 % de sièges en faveur des communes les plus peuplées de la métropole. Le Conseil constitutionnel déclare que cette disposition est conforme à la Constitution[2646]. Le Conseil d'État a dû aussi se prononcer concernant le décret du 25 septembre 2015 et sur les arrêtés

2637.*Ibid.* (p. 10). Critiques sur Aix-Marseille-Provence.
2638.*Ibid.* (p. 10).
2639.*Ibid.* (p. 5). En particulier des élus du pays d'Aix.
2640.Voir information dans l'article *supra* de Frédéric LAURIE (p. 245 à 248). Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 2.
2641.Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 relative à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
2642.Consid. 76 à 82 de cette décision touchant à l'article 43 de cette loi (MAPTAM).
2643.Analyse complète de la décision dans la contribution de Frédéric LAURIE (p. 245 à 248).
2644.Décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre (répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence).
2645.Renvoi au rapport *supra* de Pierre DARTOUT (p. 5). Biblio. complète dans le point 1 du A de ce § 2.
2646.Décision de conformité pour la QPC du 19 février 2016. Analyse de la QPC dans DEGOFFE M., Les nouvelles intercommunalités, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°3, Mai-Juin 2016, p. 481 à 489.

préfectoraux pris sur la base de celui-ci[2647] en donnant encore raison à l'État. L'élection de Jean-Claude GAUDIN comme président de la métropole Aix-Marseille-Provence a été même contestée devant le juge électoral (9 novembre 2015)[2648]. Cette volonté de fronde des élus locaux étant même allée jusqu'à une tentative de constitution d'une métropole aixoise[2649]. Le consensus politique entre les élus locaux lors de la création de la métropole Aix-Marseille-Provence fut donc difficile à obtenir malgré, une création imposée par le législateur d'où cette contestation, hors Marseille, des élus locaux concernés. Le « gigantisme » et le poids de la ville centre ainsi que son éloignement semble toujours cristalliser les appréhensions et les résistances au niveau local.

L'opposition politique à la fusion du conseil départemental des Bouches-du-Rhône et de la métropole Aix-Marseille-Provence ne vient pas d'un conflit entre les deux collectivités. La présidente du conseil départemental, Martine VASSAL, préside également la métropole[2650]. Les dissensions viennent des trois intercommunalités du pays d'Arles qui ne veulent pas intégrer cette métropole qui serait étendue dans sa taille et ses attributions[26512652]. Elles mettent en avant des spécificités quant à leur territoire (ex : identité particulière du pays d'Arles et nature rhodanienne du territoire), l'éloignement de la métropole et la réalité d'une pression fiscale accrue pour leurs contribuables en cas de fusion[2653]. Les élus de ces intercommunalités ont proposé l'instauration d'une intercommunalité unique se substituant aux trois intercommunalités existantes. Cette intercommunalité unique devrait ensuite se transformer en une collectivité expérimentale à statut particulier[2654]. La collectivité du pays d'Arles récupérerait les compétences départementales. Le rapport de Pierre DARTOUT émet plusieurs hypothèses quant aux financements et à l'exercice des compétences pour cette collectivité. Le partage des ressources et des charges sur le modèle lyonnais

2647.Ex : Conseil d'État, 20 mai 2016, *commune d'Aix-en-Provence*, n°394016.

2648.Jean-Claude GAUDIN pour épurer le contentieux juridique quant à son élection à la présidence de la métropole (9 novembre 2015) s'est fait réélire, le 17 mars 2016, à celle-ci. En raison, de la suspension des arrêtés préfectoraux fixant la répartition des sièges entre les communes et de la composition du conseil métropolitain furent suspendus par une décision du tribunal administratif de Marseille (6 novembre 2015 - ordonnance n° 1508734) est confirmée par le Conseil d'État (18 décembre 2015 - n° 394717, *Ministre de l'intérieur c/ Commune d'Eguilles)*. La situation est débloquée par la QPC du 19 février 2016 (n° 2015-521/528) qui permet l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 1er mars 2016 autorisant de nouveau la constitution et la convocation du conseil métropolitain (juge des référés du Conseil d'État, 1er mars 2016, *Ministre de l'intérieur c/ commune d'Eguilles*, n° 397191). (Voir sur https://www.conseil-etat.fr/).

2649.Tentative avortée de création d'une métropole aixoise. Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 5).

2650.Soutien du conseil départemental et de la métropole à ce projet de fusion. Aller dans l'article de plus haut de Émilie BUONO et de Jean-Baptiste FORRAY (biblio. dans le point 1 de ce A).

2651.Opposition des trois intercommunalités et proposition d'une collectivité du pays d'Arles. Les trois EPCI à fiscalité propre : communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette, communauté d'agglomération Terre de Provence, communauté de communes Vallée des Baux Alpilles. Consulter GARCIA C., La fusion Bouches-du-Rhône/Aix-Marseille-Provence est en marche, *in la Gazette des communes*, 15 mars 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2652.Opposition est portée par les communes les plus importantes en nombre d'habitants. Exemple : Arles (52 886 habitants) et Saint-Martin de Crau (13 673 habitants). Renvoi au rapport Pierre DARTOUT (p. 15 à 16).

2653.*Ibid.* (p. 13). Les arguments principaux des opposants à la fusion avec la métropole du territoire du pays d'Arles.

2654.*Ibid*. (p. 13). Sur la création d'une collectivité du pays d'Arles.

via la mise en place d'une CLRECT[2655] pour le réaliser mais, ceci suppose un consensus entre la métropole et la collectivité du pays d'Arles. De plus, il serait nécessaire, que la collectivité du pays d'Arles transfère ou délègue des compétences à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur[2656] ; d'où un transfert inévitable d'une part ses propres ressources financières pour compenser l'exercice des compétences confiées à la région. Ce qui ressort du rapport est que cette collectivité du pays d'Arles n'aurait pas les moyens financiers et techniques pour assurer les compétences départementales. Le rapport insiste sur plusieurs aspects de cette non viabilité financière[2657]. A titre d'exemple, le potentiel fiscal du pays d'Arles est largement inférieur à celui du département des Bouches-du-Rhône et les communes de ce territoire ont reçu un fort soutien financier du département[2658]. Le rapport Dartout pour cette raison dans un rapport coûts-avantages[2659] n'est pas favorable à la création d'une collectivité du pays d'Arles.

Ces oppositions locales relatives à la constitution et à l'extension possible d'Aix-Marseille-Provence sont constitutives du « gigantisme » de la métropole et à une construction qui s'est faite en l'absence de consensus politique. Elle est le contraire de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse et de la future collectivité européenne d'Alsace qui se sont construites avec l'appui de la majorité des élus locaux. Le rapport Dartout montre que pour qu'une collectivité soit viable pour exercer un ensemble de compétences, il lui faut une taille critique et une certaine « richesse financière »[2660] (ex : pays d'Arles). Le développement de la métropole Aix-Marseille-Provence ouvrirait à des avantages et à des inconvénients dans le domaine financier et fiscal.

B – Avantages et inconvénients d'ordre financiers et fiscaux quant au développement de la métropole Aix-Marseille-Provence

L'extension de la métropole Aix-Marseille-Provence imposerait une évolution de sa gouvernance

2655.CLERCT ou CLERC (commission locale chargée de l'évaluation des charges et des ressources). Sur le rôle de la CLERC consulter le § 1 de cette section de chapitre.

2656.Sur les compétences qui seraient confiées à la région et les ressources pour les compenser. Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 13 à 14).

2657.*Ibid.* (p. 14) sur la non viabilité financière de l'hypothèse de la collectivité du pays d'Arles.

2658.*Ibid.* (p. 14). Le potentiel fiscal par habitant du pays d'Arles est de 456,56 euros, inférieur, à celui des Bouches-du-Rhône (553,16 euros). Les communes du pays d'Arles, sur la période 2012-2017 ont obtenu 141 millions d'euros du conseil départemental des Bouches-du-Rhône sur un ensemble de 669 millions d'euros pour l'ensemble des communes du département.

2659.*Ibid.* (p. 15 à 16). Une fusion métropole-département intégrant le pays d'Arles aurait des avantages pour ce dernier. Des avantages *« en termes d'influence politique, de mutualisation des moyens administratifs et d'optimisation des ressources financières. »* Voir dans le même rapport les avantages financiers pour le pays d'Arles de cette fusion p. 30 à 37.

2660. En effet, par exemple, le projet d'une collectivité du pays d'Arles n'est pas viable financièrement. En raison du fort soutien financier existant, déjà, pour ce territoire et de sa pauvreté fiscale ainsi que de la lourdeur des dépenses qui seraient à la charge de cette collectivité par rapport aux compétences départementales qu'elle récupérerait. Elle aurait, plus précisément, une autonomie financière inexistante en pratique par des charges trop importantes et une richesse fiscale du territoire déficiente.

et devrait être l'occasion de remettre à plat certains mécanismes financiers (ex : question du degré de proximité pour l'exercice des compétences). Différentes hypothèses existent en matière de gouvernance comme celle de confier des compétences de la métropole aux communes ; des hypothèses qui pourraient avoir des implications financières et fiscales[2661]. La fiscalité est un élément incontournable de la possibilité de réviser le fonctionnement de mécanismes financiers car, cette fiscalité sert de ressource au financement ou/et de répartition de soutiens financiers ; il s'agit de parvenir à une meilleure équité et efficacité. Ainsi, le rapport de Pierre DARTOUT[2662], insiste sur la nécessité de réviser, par exemple, le fonctionnement des attributions compensations entre la métropole et les communes[2663] (1).

Étendre Aix-Marseille-Provence aurait comme effet de rationaliser le nombre de collectivités locales et au niveau fiscal avoir une action plus cohérente à l'échelle des Bouches-du-Rhône. Une nouvelle métropole Aix-Marseille-Provence détiendrait les ressources financières et donc fiscales ainsi que le pouvoir fiscal du conseil départemental des Bouches-du-Rhône et des derniers EPCI à fiscalité propre. Toutefois, des problématiques existent, les contribuables de la taxe foncière sur les propriétés bâties du Pays d'Arles seraient perdants, malgré les dispositifs de lissage fiscaux. Aix-Marseille-Provence est inventif au niveau fiscal dans la gestion de l'impôt local pour favoriser l'échange des informations fiscales et fiabiliser les bases fiscales (2).

1. Ambiguïtés financières d'Aix-Marseille-Provence

Le rapport de Pierre DARTOUT insiste sur le fait que l'extension de la métropole Aix-Marseille-Provence devra trouver des équilibres quant à son fonctionnement et devra parvenir à lever des ambiguïtés financières qui concernent indirectement la fiscalité. Ces suggestions de l'étude peuvent être synthétisées par plusieurs termes, efficacité, proximité, équité, et garantie. Il faut trouver ainsi « la formule adéquate » pour garder une proximité avec le terrain, sur le plan en particulier de la gouvernance, tout en corrigeant des imperfections du système financier interne et réaffirmer aussi des garanties financières.

Les questions de gouvernance tournent autour du rôle des maires dans la métropole qui veulent *« continuer à être représentés au sein de cette nouvelle collectivité »*[2664] et sur l'avenir des conseils de territoires. Les maires veulent conserver un pouvoir d'influence dans la métropole car, l'élection

2661.Financement par la métropole Aix-Marseille-Provence des compétences qui seraient déléguées aux communes.
2662.DARTOUT P., *Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, mars 2019,107 p.
2663.*Ibid.* (p. 31 à 34).
2664.*Ibid.* (p. 22). Sujets sur le futur de la gouvernance Aix-Marseille-Provence. Sur l'avenir du rôle des maires et des conseils de territoires.

des conseillers métropolitains au suffrage universel direct et *« la proportionnalité du nombre de sièges à la population des circonscriptions »*[2665] empêcheront une partie des maires de siéger au conseil métropolitain. Le rapport essaye de trouver une voie pour que l'ensemble des maires participent à la gouvernance de la métropole[2666]. L'étude de Pierre DARTOUT suggère de supprimer les conseils de territoires bien que, par exemple, des maires de la métropole souhaitent qu'ils deviennent des établissements publics territoriaux (EPT)[2667] sur le modèle du Grand Paris[2668] ; ces EPT seraient dotés de la personnalité morale avec autonomie budgétaire mais, sans pouvoir fiscal. L'absence de pouvoir fiscal ne veut pas dire que les EPT du Grand Paris ne disposent pas de ressources fiscales pour exercer les compétences qui leur sont attribuées. Les EPT du Grand Paris perçoivent jusqu'à la fin 2020, pour exemple, la CFE[2669] et toucheront à partir de 2021 l'intégralité de la contribution économique territoriale (CET)[2670]. Les conseils de territoire où siègent les conseillers métropolitains et les conseillers communautaires ont reçu des compétences du conseil métropolitain. Le rapport de Pierre DARTOUT, pour éviter une lourdeur institutionnelle dans le fonctionnement, avance l'idée d'une suppression des conseils de territoire et du transfert de compétences de proximité de la métropole vers les communes membres[2671]. Le choix des compétences à rétrocéder serait complexe puisque, l'eau et l'assainissement, pour exemple, vont devenir des compétences obligatoires par la loi du 3 août 2018[2672], donc difficulté de créer une dérogation, il est nécessaire pour le rapport Dartout d'avoir une taille suffisante pour exercer ces compétences et avoir une action homogène à l'échelle du territoire métropolitain. Une rétrocession de compétences qui ne pourrait avoir lieu sans retour de moyens financiers (ex : la question fiscale pourrait alors se poser de manière directe part des impôts rétrocédés ou part le financement de mécanismes). Le rapport de Pierre DARTOUT propose de façon alternative d'obtenir cette proximité par une déconcentration des services métropolitains[2673].

Toute action publique a besoin de moyens financiers afférents[2674]. La fusion de la métropole Aix-Marseille-Provence avec le département des Bouches-du-Rhône poserait la question de l'avenir du

2665.*Ibid.* (p. 22 à 23). Sur le futur mode de scrutin des conseillers métropolitain pour Aix-Marseille-Provence.
2666.*Ibid.* (p. 22 à 25). Éléments sur les propositions du rapport Dartout et des élus locaux sur l'avenir de la gouvernance de la métropole. *Ibid.* de la p. 22 à 25.
2667.EPT : Établissement public territorial.
2668.Sur les établissements publics territoriaux du Grand Paris. Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 24).
2669.Rappel CFE : Cotisation foncière des entreprises.
2670.CET : Contribution économique territoriale.
2671.Sur la suppression des conseils de territoire et le transfert des compétences de proximité aux communes. Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 22 à 30).
2672.Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.
2673.Solution alternative à un transfert de compétences aux communes. Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 29).
2674.*Ibid.* (p. 30 à 37). Sur les moyens financiers de la métropole Aix-Marseille-Provence dans son projet d'extension.

maintien des aides du conseil départemental aux communes. Actuellement, ces aides aux communes versées par le département sont financées par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)[2675]. Le rapport Dartout préconise un maintien de ces aides mais, une évolution dans les critères d'attribution et une évolution plus globale de ces aides pour parvenir à plus d'équité. Il souligne le fait que des communes, ayant un taux de pauvreté plus élevé, touchent un soutien financier moindre que des communes dans une situation contraire[2676]. Il émet donc l'idée de la création d'une nouvelle dotation de solidarité communautaire pour la métropole, qui serait constituée en partie de ces aides aux communes, elle serait issue, pour autre exemple, des dotations de solidarités communautaires (DSC)[2677] des trois EPCI du pays d'Arles[2678]. La répartition de cette DSC métropolitaine entre les communes devrait se baser sur différents critères, en particulier fiscaux et financiers, pour illustrer, *« le potentiel fiscal ou financier de la commune au regard du potentiel moyen par habitant de la collectivité »*[2679]. Les ressources fiscales ont donc un poids important pour financer des aides, ici, vers les communes pour les soutenir dans l'exercice des compétences et assurer une certaine équité ; ce qui n'est pas le cas pour les aides financières actuelles du conseil départemental des Bouches-du-Rhône vers les communes. L'impact de la fusion intégrale aurait un effet positif pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) et négatif sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)[2680].

La métropole Aix-Marseille-Provence comme le relève le rapport Dartout a besoin de moyens financiers suffisants pour pouvoir mettre en œuvre ses projets. Il met en évidence le besoin de réformer les attributions de compensation (AC)[2681]. Les AC ont pour origine la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)[2682]. Elles ont (AC) pour but de permettre la *« neutralité budgétaire »*[2683] des transferts de ressources d'un EPCI qui opte pour le régime de fiscalité professionnelle unique et pour *« chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres »* [2684]. Une attribution compensation correspond au reversement d'une part du produit fiscal aux communes, formé par produit fiscal excédant, la part non nécessaire, au

2675.Rappel DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.

2676.*« A titre d'exemple, entre 2012 et 2017, une commune comptant 8 097 habitants, pour un taux de pauvreté de 8,2 %, a touché en moyenne 2 596 136€ par an du Département, avec un pic à 5 782 435€ en 2016 alors qu'une autre commune comptant 17 490 habitants pour un taux de pauvreté de 21,7 %, a touché en moyenne 814 300 € par an du conseil départemental, dont 731 932 € en 2016. »* Cit. dans rapport de Pierre DARTOUT (p. 34).

2677.DSC : Dotation de solidarité communautaire.

2678.La métropole n'a pas actuellement de DSC. Dans rapport de Pierre DARTOUT (p. 31).

2679.*Ibid.* (p. 33 à 34). Un des critères qui pourrait répartir la DSC de la métropole.

2680.*Ibid.* (p. 35 à 36). Sur l'impact financier de la fusion intégrale pour la DGF et le FPIC. DGF : Dotation globale de fonctionnement. FPIC : Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales.

2681.AC : Attribution de compensation.

2682.Consulter aussi article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

2683.Sur le rôle et la composition des AC.Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 31).

2684.*Ibid.* (p. 31). Sur le rôle et la composition des AC.

financement des dépenses transférées à l'EPCI. L'AC est, en quelque sorte, le résultat de la différence entre le produit fiscal et les dépenses qui sont transférées. Le rapport relève que le poids des AC de la métropole est largement supérieur (37,58 %) aux AC et DSC des autres métropoles dans leurs dépenses réelles de fonctionnement (ex : Lyon 9,53 % et Lille 23,70 %)[2685]. Ce poids des AC ne peut pas s'expliquer par le transfert des compétences entre EPCI et communes membres ou/et par l'augmentation des ressources fiscales professionnelles[2686]. L'évolution plausible du périmètre de la métropole et la redistribution des compétences entre la métropole et les communes membres doivent être l'occasion de réformer les AC. La fusion doit permettre une remise à plat des AC. Pour dégager des ressources financières suffisantes pour la métropole en révisant le montant des AC, le rapport Dartout recommande plusieurs pistes à explorer. Il propose un plafonnement des AC et l'imposition *« d'un écart maximum entre communes au sein d'un même EPCI ou collectivité permettrait de corriger l'inéquité du dispositif actuel »*[2687] ; les AC ont un niveau de montant différent pour des communes de niveau de population semblable[2688]. Une réforme complète des AC de la métropole est proposée, en recréant des AC, elles se baseraient pour fixer leur montant sur les produits fiscaux[2689] pris en compte lors de l'évaluation des premières AC (premières créations). Les AC seraient ensuite réparties en fonction de la population des différentes communes et la modification n'aurait lieu que lors des transferts des compétences après la fusion entre les communes et la métropole. D'autres critères pourraient intervenir pour améliorer la répartition et *« la neutralisation des évolutions des AC non liées à des transferts de compétences »*[2690] pourrait être envisagée (ex : intégration des DSC des EPCI dans les AC)[2691]. Un protocole financier devrait être adopté pour détailler les modalités de révision des AC.

Ainsi, il est visible, que la fiscalité locale a un impact au travers de plusieurs critères dans le calcul et le financement de mécanismes financiers, qui ont une existence actuelle au sein du conseil départemental et de la métropole ; cette fiscalité locale serait un élément central dans la création ou l'évolution de ces mêmes mécanismes. L'équité pourrait être mise en avant dans cette refondation des mécanismes financiers, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (ex : voir pour les AC). Les ressources fiscales ont aussi leur place dans la question de l'avenir des conseils de territoire, si la décision est prise de les transformer en EPT, affectation de ressources fiscales pour financer les compétences

2685.*Ibid*. (p. 31). Poids des AC et DSC de différentes métropoles par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement de chacune d'entre elles.
2686.*Ibid.* (p. 31). Explication de l'importance des montants des AC de la métropole Aix-Marseille-Provence.
2687.*Ibid.* (p. 33).
2688.*Ibid.* (p. 32) pour la citation. *« En 2018, des communes comparables en population bénéficient d'AC très contrastées : Aubagne (45 000 habitants) est à 12 M€, contre 60M€ pour Istres (43 000 hab) et 95M€ pour Martigues (49 000 hab), Marseille quant à elle n'est qu'à 136 M€, pour une population de 860 000 habitants. »*
2689.Produit fiscaux : CFE, CVAE, TASCOM, taxe additionnelle à la TFPNB.
2690.Renvoi au rapport de Pierre DARTOUT (p. 33).
2691.*Ibid.* (p. 33).

déléguées à ces établissements publics, et dans le scénario d'une rétrocession de compétences de la métropole vers les communes. Le « gigantisme » d'Aix-Marseille-Provence amène à une redéfinition des équilibres nécessaires pour le rapport Dartout touchant à la gouvernance avec des ramifications financières et fiscales et aux mécanismes financiers proprement dits. Cette nouvelle métropole serait l'occasion de sortir des ambiguïtés financières par des AC clarifiées, une pérennisation de certaines aides financières et une meilleure répartition de ces aides entre les communes avec comme marqueur l'équité. La fiscalité locale est tout de même une pierre d'achoppement d'Aix-Marseille-Provence mais, elle est un domaine d'invention pour la métropole.

2. Limite des dispositifs de lissage fiscaux et invention dans la gestion de l'impôt

La métropole d'Aix-Marseille-Provence à l'instar de la métropole de Lyon ouvre à une harmonisation des politiques fiscales locales impactant différents acteurs[2692]. Elle s'opère par une rationalisation du nombre de collectivités locales et une suppression d'une catégorie de collectivité territoriale sur l'espace métropolitain[2693]. Le « gigantisme » qui apparaît avec l'extension probable d'Aix-Marseille-Provence par sa taille et ses compétences font qu'elle disposerait des ressources financières et donc fiscales des dernières EPCI à fiscalité propre autonomes du département mais, surtout des ressources du conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Si Aix-Marseille-Provence avait les moyens financiers pour porter ses projets dans une fiscalité locale et des ressources financières qui changent d'échelle, le contribuable ne serait pas forcément gagnant.

L'intégration du pays d'Arles à la métropole serait en défaveur des contribuables de ce territoire arlésien. Les taux au niveau fiscal sont en moyenne supérieurs sur le territoire de la métropole par rapport au pays d'Arles[2694]. Une fusion du pays d'Arles avec la métropole augmenterait automatiquement les taux des contribuables imposés sur le territoire arlésien. Une situation qui serait difficile à assumer pour les élus locaux du pays d'Arles dont certains ont proposé la création d'une intercommunalité unique pour ses trois EPCI. Elle serait un préalable pour pouvoir constituer dans un second temps une collectivité expérimentale à statut particulier[2695]. Ce problème épineux de la pression porterait largement sur la TFPB[2696], *« les trois EPCI ont un prélèvement nul alors que la métropole a fixé un taux à hauteur de 2,59% »*[2697]. Malgré, les dispositifs de lissage fiscaux, la

2692.Ex : Contribuables (ménages et entreprises).
2693.Dans le cas de la métropole Aix-Marseille-Provence absorption des EPCI à fiscalité propre et projet de fusion avec le conseil départemental des Bouches-du-Rhône.
2694.Sur les conséquences susceptibles d'apparaître avec une fusion de la métropole Aix-Marseille-Provence et des trois EPCI à fiscalité propre du pays d'Arles. Rapport de Pierre DARTOUT (p. 36 à 37).
2695.Voir dans le point 2 du A de ce § 2 sur les oppositions locales à la création de la métropole Aix-Marseille-Provence ou aller dans le rapport de Pierre DARTOUT (p. 12 à 16).
2696.Rappel TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
2697.Aller dans le rapport de Pierre DARTOUT (p. 36).

pression fiscale augmenterait pour les contribuables du pays d'Arles, c'est pour cela que les élus de l'arrondissement d'Arles ont demandé un dispositif pouvant s'étendre jusqu'à douze ans[2698]. Le niveau de pression fiscale lors de fusion de collectivités peut être différent entre les entités locales et peut constituer selon les cas un élément facilitateur ou de résistance à la fusion. Facilitateur car, une fusion peut être un avantage pour une collectivité qui fusionne avec une baisse de la pression fiscale cependant, de résistance comme dans le cas du pays d'Arles si la pression fiscale augmente fortement. Le cas du pays d'Arles montre les limites des dispositifs de lissages fiscaux et la place de la fiscalité locale encore centrale dans les relations entre les élus locaux et les contribuables.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence est en pointe dans l'invention fiscale. Elle est à l'initiative avec d'autres collectivités locales[2699] du portail *« FiscaHub »*[2700], encore à l'état de prototype, ce portail doit faciliter les échanges entre les collectivités et les agents fiscaux, il a comme autre but de fiabiliser les bases fiscales. Cet outil doit permettre un partage d'information (ex : fichiers, tableaux de bord) entre l'administration fiscale (DDFIP)[2701] et les collectivités locales, l'envoi des fiches de signalement à la DDFIP de manière automatisée qui possèdent un format précis. Une généralisation de ce portail pour les collectivités simplifierait les échanges et faciliterait la remontée de leurs demandes avec l'administration fiscale. Une collaboration accrue entre les collectivités et l'État participerait fortement à une meilleure gestion de l'impôt local, par exemple, en fiabilisant les bases des impôts locaux, par un suivi continu. La réduction de l'autonomie fiscale (ex : pouvoir sur les taux) pousse les collectivités locales pour maintenir et accroître leur rendement des impôts locaux à participer à la fiabilisation des bases de ces impôts. Les collectivités locales ont une attention forte vis-à-vis de l'évolution de l'assiette de chaque impôt local. Cet intérêt pour la fiabilisation des bases fiscales par les collectivités locales s'explique aussi par le fait que les principaux impôts de la fiscalité directe locale ont une base foncière (ex : TFPB et CFE). Ce besoin d'une collaboration renforcée entre l'État et les collectivités locales est mis en avant dans le rapport de la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP[2702] de 2017[2703]. L'État tirerait comme premier avantage d'une fiabilité des données de mieux faire face aux contentieux et réclamations auquel les DDFIP sont confrontées (ex : augmenter la fiabilisation des données

2698.*Ibid.* (p. 36).

2699.Création d'un outil à l'initiative des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et de Lille, de la communauté d'agglomération Pays Basque et de la ville de Paris. Ces collectivités locales avec le cabinet Fiscalité et territoire associés dans le laboratoire *« FiscaLab »* pour créer le portail *« FiscaHub »*.

2700.Sur le portail *« FiscaHub »*. Voir GINIBRIERE G., Quatre collectivités créent un portail pour faciliter les échanges avec les services fiscaux, *in la Gazette des communes*, 12 novembre 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2701.DDFIP : Direction départementale des Finances publiques.

2702.DGFiP : Direction générale des Finances publiques.

2703.Consulter Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* janvier 2017, 169 p.

réduirait le nombre de contentieux et des réclamations).

Que retenir des quatre exemples ?[2704] L'État, s'il accompagne, au premier rang (lui-même) ou au deuxième rang (avec le soutien des élus locaux), la restructuration des collectivités locales, la question fiscale reste sous le contrôle du législateur (article 34 de la Constitution)[2705] et donc par lui de l'État. Malgré, la situation spécifique de certains territoires (ex : Corse), quelques taxes particulières existent bien mais, elles sont créées sous le contrôle du législateur qui préfère par la fiscalité transférée donner des parts ou la totalité du produit d'imposition sans pouvoir fiscal (ex : pour la future collectivité européenne d'Alsace). Se confirme le projet de réforme constitutionnel en n'autorisant que le législateur à instituer des impositions spécifiques pour la collectivité de Corse (projet d'article 72-5 en faveur de la collectivité de Corse). Il semble tout de même que la question fiscale, si elle est secondaire pour un État qui reste sur une position jacobine réduisant au maximum l'autonomie fiscale des collectivités locales[2706], celle-ci demeure un enjeu pour les collectivités locales avec leurs élus et le citoyen-contribuable. Une restructuration des collectivités apporte une plus grande cohérence dans l'action publique (ex : harmonisation des taux) et une meilleure visibilité pour le citoyen-contribuable (ex : réduction du mille-feuille territorial). Au niveau fiscal, d'une part, la restructuration des collectivités locales peut apporter, malgré les dispositifs de lissage, une pression fiscale accrue au moment où le citoyen-contribuable est sensible à ces questions. D'autre part, il peut apparaître pour les collectivités les plus riches, comme les métropoles à statut dérogatoire à l'instar de Lyon, une volonté d'une plus grande indépendance financière et fiscale, *« l'amendement Collomb »* de 2017 peut en constituer un début. Cependant, ces nouvelles collectivités locales suivent l'évolution constatée depuis plusieurs années, celle d'un pouvoir fiscal réduit et une montée de la fiscalité transférée au détriment des dotations de compensation de l'État et d'une fiscalité locale « classique ». Cette situation va pousser l'élu local à réinventer en partie son rôle, dans un contexte, de remise en cause de la légitimité de l'impôt par le contribuable qui souhaite surveiller étroitement l'affectation des recettes (dépenses publiques) et pour le citoyen être associé au débat ou/et à la prise de décision. L'évolution des collectivités locales sur des territoires spécifiques reste sous le patronage de l'État en particulier pour ses aspects financiers et fiscaux. Il

2704.Collectivité de Corse (section 1), collectivité européenne d'Alsace (section 1), métropole de Lyon (section 2) et métropole d'Aix-Marseille-Provence (section 2).

2705.Article 34 (alinéa 4) de la Constitution, la loi fixe les règles touchant: *« l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie. »*Le pouvoir fiscal ne peut que donc être délégué par le législateur aux collectivités locales.

2706.L'État pour financer les transferts de compétences, pour exemple, comme dans le cas de la création de la collectivité européenne d'Alsace fait appel à la fiscalité transférée (ex : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques). La position de l'État n'est pas que jacobine, elle recherche par son action à lutter contre le déficit et l'endettement public en maîtrisant indirectement l'évolution des recettes ou à favoriser le pouvoir d'achat et la compétitivité économique (ex : exonération de taxe d'habitation du quinquennat Macron et suppression de la taxe professionnelle).

s'agit sans doute d'éviter une perte de solidarité (ex : péréquation) entre les collectivités locales et surtout pour éviter des disparités fiscales entre les territoires (pouvoir fiscal et cohérence des politiques fiscales). Un autre élément non négligeable est la maîtrise des finances publiques. La constitution, par exemple, des métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence a été faite et elle continue d'être accompagnée par l'État (ex : soutien à l'extension des compétences et du périmètre d'Aix-Marseille-Provence).

En définitive, l'évolution ou/et la création des quatre collectivités locales montrent que le principal impact sur la fiscalité est liée à la rationalisation du nombre de collectivités locales qui permet des politiques fiscales cohérentes. Les spécificités fiscales sont faibles et le développement de ces collectivités démontrent le poids de plus en plus important de la fiscalité transférée au détriment de l'autonomie fiscale (voir le cas alsacien). Le projet de réforme constitutionnelle étudié en voulant consacrer un droit à la différenciation dans la Constitution aurait sans doute un impact fiscal avec une diversité fiscale, en particulier par la fiscalité transférée[2707], pour financer les transferts de compétences d'une décentralisation différenciée selon les territoires.

Le processus de recentralisation financière qui prend la forme de recettes fiscales nationales partagées et transférées entre l'État et les collectivités, ce qui a été vu dans le chapitre précédent, n'a pas comme « modérateur » l'émergence d'une nouvelle fiscalité locale par la décentralisation différenciée. La recréation d'un pouvoir fiscal pour les collectivités devrait passer par la reconstruction d'un dialogue entre l'État et les collectivités locales par la réinvention des instances de concertation pour aboutir à terme à une codécision, à un pilotage commun des finances publiques, qui doit inclure le citoyen à l'échelle de la collectivité dans la gouvernance des finances de celle-ci.

2707.L'État compense généralement les transferts de compétences par de la fiscalité transférée réduisant le pouvoir fiscal local sans contourner le principe d'autonomie financière (ex : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques).

Titre 2 : Des interactions réduites à réinventer entre les acteurs de la fiscalité locale

Le pouvoir fiscal local se restreint fortement dans le nouveau système fiscal des collectivités territoriales qui dépend de plus en plus des recettes fiscales et d'autres ressources financières de l'État[2708]. Les relations fiscales, plus largement, financières entre l'État et les collectivités se rigidifient avec l'avenir de l'autonomie financière de ces dernières qui pose question. D'une part,l'autonomie fiscale locale n'est pas reconnue constitutionnellement comme une composante de l'autonomie financière, d'autre part, l'autonomie de gestion composante de l'autonomie financière est mise sous tutelle comme le démontrent les modifications successives de la dotation globale de fonctionnement (DGF)[2709] et les contrats de Cahors imposant le respect d'objectifs des dépenses réelles de fonctionnement[2710].

Il convient de « réoxygéner » la gestion des finances publiques locales en redonnant une place aux élus locaux vis-à-vis de l'État et entre les citoyens locaux et les élus de leurs collectivités. Une gestion commune semble un objectif atteignable mais, difficilement réalisable à court et à moyen terme puisque, l'absence de culture du dialogue et d'outils pertinents maintient une verticalité dans la prise de décision. Une réinvention des interactions entre l'État, les élus des collectivités et les citoyens locaux assureraient la renaissance d'un pouvoir fiscal local, dans un premier temps, par la concertation, puis dans un second temps, par la codécision.

Le dialogue entre l'État et les collectivités est complexe quant à son cadre, à titre d'exemple, près de quatre-cents instances à l'échelon national étaient recensées en 2016[2711], et par les « pratiques », l'expérience de la Conférence nationale des territoires (CNT) le démontre puisque, l'État utilise cette instance pour faire simplement des annonces telle celle d'exonérer 80 % des Français de la taxe d'habitation[2712]. Ceci ne veut pas dire que le dialogue est inexistant, certaines instances peu connues du grand public fonctionnent relativement bien, c'est le cas du Comité des finances locales (CFL) qui a participé récemment à la réforme des indicateurs de ressources. Cependant, l'émergence d'un dialogue visible, constructif, et amenant à la codécision entre les élus locaux et l'État passe par une réévaluation du rôle du Sénat en s'inspirant des fonctions du *Bundesrat* en Allemagne et en

2708.Ex : Les dégrèvements législatifs sont financés par les ressources financières étatiques.
2709.Ex : Diminution de 11,2 milliards d'euros entre 2013 et 2017 de la part forfaitaire de la DGF.
2710.Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (art. 29).
2711.Donnée dans GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, p. 20.
2712. NÉAU C., 13 milliards d'euros en moins et une réforme fiscale en plus, *in la Gazette des communes,* 14 décembre 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

travaillant sur les instances spécialisées de concertation en les dotant de nouvelles facultés et prérogatives comme en développant le pouvoir d'avis conforme. L'enjeu de ces réévaluations des pouvoirs est que les collectivités puissent dans le futur codécider avec l'État des décisions fiscales qui vont les affecter, en particulier, dans le partage des impôts nationaux. La concertation, puis la codécision, pourraient s'intéresser à différents sujets, hors la fixation que des seules recettes fiscales, tels le développement de la fiscalité environnementale, la simplification des relations fiscales dans le bloc intercommunal ou encore la réforme des indicateurs de ressources.

La démocratie participative avec ses méthodes et ses outils semble l'un des leviers pour répondre à la crise de la démocratie représentative qui concerne aussi le secteur local. La montée de l'abstention électorale est l'un des effets de cette crise[2713]. Elle permettrait de recréer de la confiance entre les citoyens et leurs élus locaux. La légitimation des choix fiscaux et des financements des politiques publiques des collectivités ainsi que la meilleure compréhension des finances locales peut s'opérer par ce levier. Toutefois, cela ne se fera pas sans l'atteinte d'une démocratie continue locale, une codécision entre les citoyens et les élus locaux. Au niveau fiscal, des commissions citoyennes pourraient réfléchir, en usant de la production participative, puis codécider sur des sujets fiscaux locaux. Ceci nous ramène à l'esprit de la Révolution française de 1789 où le citoyen était associé à la gestion de l'impôt[2714]. La démocratie participative contribuerait à redonner sa citoyenneté à l'impôt et à son consentement. Aujourd'hui, la place du citoyen local en dehors des élections se résume essentiellement à une dimension informationnelle, il n'est donc pas un acteur actif.

La verticalité s'impose dans les interactions entre les acteurs mentionnés mais, un dialogue horizontal et une codécision dans la gestion des recettes fiscales des collectivités pourraient émerger entre l'État et les collectivités (chapitre 1), en parallèle, entre les élus locaux et leurs administrés (chapitre 2) :

Chapitre 1 : Un dialogue « vertical » de l'État

Chapitre 2 : Le citoyen-contribuable et la question fiscale locale

2713L'abstention étaIt de.55,4 % et 58,6 % aux premier et second tours des élections municipales de 2020. BRETON X. et TRAVERT S., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale,* n°4790, quinzième législature, Assemblée nationale, 8 décembre 2021, p. 13.

2714.Existence des jurys d'équité pour évaluer le revenu de chaque contribuable. Dans VALLIN C., *Les impôts locaux : les "quatre vieilles" ont deux cents ans*, Paris, Messidor-Editions sociales, Collection Société, 1989, p. 45 à 47.

Chapitre 1 : Un dialogue « vertical » de l'État

La recentralisation fiscale, évidemment financière puisque, la presque totalité des ressources financières dépendent par l'impôt ou par la subvention de l'État, peut contraindre à ré-imaginer le processus décisionnel fiscal entre l'État et les collectivités locales. Une hypothèse « idéale » mais, difficile à s'imposer, serait celle de la concertation « réelle » puis de l'émergence d'une codécision entre les acteurs nationaux et locaux pour assurer un financement « accepté » et « pérenne » de la décentralisation. Il s'agit d'inventer un pouvoir financier et fiscal partagé entre l'État et les collectivités au travers d'instances communes décisionnelles : Elles (les instances) seraient en capacité de décider ensemble des moyens financiers et de leurs niveaux accordés aux collectivités.

Le publiciste, le juriste en droit public, a toute sa place pour intervenir dans cette partie « dialogue » et « décision » car, il convient de travailler sur des institutions qui ont une traduction juridique et sur des relations entre ces acteurs qui ne sont pas que politiques. Un rapport d'information du Sénat de 2017 fait écho à ce besoin d'une véritable institutionnalisation de la concertation : *« Mais la question du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales ne représente pas seulement un enjeu de politique publique. Plus largement, cet enjeu constitue un défi institutionnel, car c'est de sa qualité, de sa régularité et de sa sérénité que dépend désormais, dans un État décentralisé en vertu du premier article de la Constitution, le bon fonctionnement des institutions de la République. »*[2715] Seule des créations juridiques garanties par la Constitution ou la loi assureraient un système stable qui fonctionnerait pour pouvoir à la fois dialoguer et prendre les décisions. Toutefois, la conception étatique du dialogue demeure jacobine, elle est verticale, ce blocage culturel et un dialogue qui peut être qualifié « d'informel », tels les échanges entre l'État et les associations d'élus locaux, laisse de côté le dialogue avec des instances institutionnelles de concertation.

Le dialogue, et pourquoi pas la codécision, entre ces acteurs passeraient par le renforcement d'institutions représentant les collectivités territoriales et leurs groupements. Le Sénat est tout indiqué pour être l'une de ces institutions. Cela devrait passer par une revalorisation de ses pouvoirs législatifs (droit de veto sur les textes financiers concernant les collectivités). L'ensemble des instances de concertation, ou dans une « palette » diversifiée de pouvoirs décisionnels, devraient se saisir d'enjeux directs et indirects fiscaux. Ce qui est entendu par les enjeux directs fiscaux regrouperait les sujets liés directement aux recettes fiscales des collectivités, c'est le cas de la

2715.GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, p. 5.

fiscalité environnementale, les enjeux indirects sont ceux dont la fiscalité n'est qu'une composante, pour exemple, dans la construction et l'usage des indicateurs financiers ou encore dans la simplification du mille-feuille territorial.

Ainsi, dans ce chapitre, une première partie se consacre à un état des lieux et aux pistes à explorer pour améliorer le dialogue entre l'État et les collectivités, puis une seconde partie, sur des sujets directs et indirects fiscaux que devraient traiter ces instances.

Section 1. Une concertation sous tutelle étatique

Section 2. Des sujets fiscaux directs et indirects à soumettre à la concertation entre l'État et les collectivités territoriales

Section 1. Une concertation sous tutelle étatique

Les instances de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales aux niveaux national et local interviennent dans différents domaines dont le financier et le fiscal. Certaines de ces instances sont des réussites comme le Comité des finances locales (CFL), il détient un pouvoir réel de décision, d'autres sont des échecs à l'image de l'impossible émergence d'une instance nationale de dialogue de haut niveau véritable et pérenne. Ce dialogue qui est largement sous tutelle de l'État se retrouve également dans des pays européens voisins en Italie, État régional, et en Allemagne, État fédéral (§ 1).

Jugées « nombreuses » et « consultatives », les instances de dialogue sont concurrencées par des échanges en dehors de celles-ci entre l'État et les associations représentant les élus locaux. Le blocage semble tenir avant tout à l'aspect culturel, l'État estime que les collectivités sont de « mauvaises gestionnaires ». Ce blocage jacobin explique la difficulté à avoir un dialogue non vertical qui ouvre à la codécision : ceci explique l'échec de la Conférence nationale des territoires (CNT) entre 2017 et 2020. La codécision ne pourra venir que d'un changement profond dans la manière de réaliser ces échanges et par le développement de nouveaux instruments (§ 2).

§ 1. Des instances de concertation diverses

La France dispose de plusieurs instances de concertation tant aux niveaux national et local avec des implications financières et fiscales pour les collectivités locales (A). Ce dialogue difficile l'est aussi dans d'autres États européens peut être, d'une part, très développé juridiquement comme en Italie sans de véritables prérogatives pour les collectivités locales pour influer sur les décisions de l'État, d'autre part, être moins structuré en défaveur des collectivités locales à l'image de l'Allemagne (B).

A – Des instances de concertation nationales et locales aux fonctions différentes

Il existe des instances de dialogue à l'échelon national (1) et local (2) associant l'État et les collectivités territoriales pouvant aborder des sujets financiers et fiscaux.

1. Les instances nationales : Réussites et échecs d'un dialogue descendant de l'État

Le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales à l'échelon national s'opère par plusieurs instances codifiées au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT). La Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) qui dépend du ministère de l'Intérieur assure le

secrétariat d'une grande partie de ces instances, cela est le cas pour le Comité des finances locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Chaque instance explicitée va agir sur des sujets financiers (ou) et portant sur les normes[2716].

La création du CFL remonte à 1979[2717] lors de l'instauration de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le CFL par l'article L. 1211-1 du CGCT se compose *« de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que de représentants des administrations de l'Etat. »* Des parlementaires[2718], des élus locaux[2719] et des représentants de l'État[2720] siègent dans cette instance. Les représentants des collectivités territoriales, les élus locaux, sont désignés pour chaque échelon de collectivités par un collège d'élus locaux se rattachant à cette catégorie de collectivités : *« deux présidents de conseils régionaux élus par le collège des présidents de conseils régionaux »* (art. L. 1211-2 du CGCT)[2721]. Le nombre total des membres de cette instance, titulaires et suppléants est de soixante-quatre. Le Comité se réunit en moyenne six à sept fois par an. Les travaux du CFL touchent aux sujets financiers avec pour objectif de rapprocher les positions de l'État de celles des collectivités territoriales. Le CFL est doté de trois formes de pouvoir : pouvoir de décision et de contrôle, pouvoir consultatif, pouvoir de proposition. Il détient un pouvoir de décision et de contrôle car, il contrôle la répartition de la DGF et peut le cas échéant décider du montant de certaines dotations dont celui de la part forfaitaire de la DGF (renvoi à l'art. 1211-3 du CGCT). Le pouvoir consultatif réside dans le fait que le Gouvernement peut consulter le CFL pour un projet de loi, un projet d'amendement gouvernemental et des dispositions réglementaires ayant un caractère financier (art. 1211-3 du CGCT). La consultation est obligatoire pour certaines dispositions comme les décrets à caractère financier concernant les collectivités territoriales (art. 1211-3 du CGCT). Enfin,

2716.Les développements de ce point sur les instances nationales (sauf indication contraire) ont pour source le rapport GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, p. 7 à 20.

2717.Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

2718.Deux députés et deux sénateurs (art. L. 1211-2 du CGCT).

2719.Deux présidents de conseils régionaux ; quatre présidents de conseils départementaux ; sept présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; quinze maires élus par le collège des maires de France (art. L. 1211-2 du CGCT).

2720.Onze représentants de l'État (art. L. 1211-2 du CGCT).

2721.Autre exemple pour les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre : *« sept présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre élus par le collège des présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à raison d'au moins un pour les communautés urbaines et les métropoles, d'au moins un pour les communautés de communes ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, d'au moins un pour les communautés de communes n'ayant pas opté pour le régime fiscal prévu au même article 1609 nonies C et d'au moins un pour les communautés d'agglomération »* (art. L. 1211-2 du CGCT).

le CFL a un pouvoir de proposition, ainsi, il fit lors de ces travaux de 2011 et de 2012 des suggestions quant à une réforme de la péréquation horizontale[2722]. Une fonction de force proposition qui est renforcée par une dimension informationnelle, ainsi, le CFL, pour exemple, *« établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales »* et *« peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales »* (art. 1211-4 du CGCT). Ces missions informationnelles peuvent être déléguées à l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL). Cet organe est créé en 2016 à l'occasion de la loi du 7 août 2015 dite NOTRe (art. 113)[2723]. Il constitue une formation spécialisée du CFL. Sa présidence est assurée par le président du Comité et les membres de l'observatoire sont désignés par celui-ci. Les missions de l'OFGPL, dans une acception plus large, ont pour but : d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour des données et des statistiques ainsi que de favoriser le développement des bonnes pratiques[2724]. Nous pouvons citer parmi les travaux de l'OFGPL la parution annuelle d'un rapport sur l'état des finances des collectivités locales[2725]. Deux termes reviennent pour qualifier le CFL *« compétence »* et *« expertise »*[2726].

La CCEC est une formation restreinte du CFL. Cette commission est créée par la loi Defferre du 7 janvier 1983 (acte I de la décentralisation)[2727] puis réformée par loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation)[2728]. Elle est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales (art. L. 1211-4-1 du CGCT). Les membres de cette formation sont comme pour le CFL des représentants de l'État et des représentants des collectivités territoriales. Ils sont chargés d'évaluer et de contrôler les compensations financières accordées par l'État aux collectivités territoriales dans le cadre des transferts de compétences. L'objet de cette formation est donc d'évaluer les charges pour permettre une compensation financière adéquate pour assurer une continuité du service public et éviter un recours au contentieux des collectivités. Les travaux de la commission jouent une fonction de protection pour les collectivités dans la compensation des transferts de compétences. L'État est rappelé à l'ordre lorsqu'il s'écarte de ses obligations touchant aux compensations qui sont régies constitutionnellement par l'article 72-2 de la Constitution (al. 4). L'évaluation des charges porte de plus en plus sur des points précis comme les transferts de compétences de faibles ampleurs et sur des modifications réglementaires concernant

2722.Renvoi au rapport d'information sénatorial de ci-dessus (p. 10).
2723.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (art. 113).
2724.Ces missions se retrouvent à l'article L. 1211-4 du CGCT et dans le rapport *supra* du Sénat (p. 11).
2725.Ex : LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, 251 p.
2726.Dans rapport du Sénat de plus haut pour les termes utilisés (p. 10).
2727.Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
2728.Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 118).

des transferts de compétences passés. Les travaux de cette instance deviennent plus techniques pour parvenir à des compromis entre l'État et les collectivités, ils obligent à la création de groupes de travail pour éclairer la CCEC dans ses choix. Le CNEN est créé par la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics[2729]. Ce conseil succède à la commission consultative d'évaluation des normes, cette dernière apparue avec la loi Defferre du 7 janvier 1983 (acte I de la décentralisation)[2730] qui était une formation restreinte du CFL[2731]. Siège dans cette instance : des parlementaires, des élus locaux de chaque échelon de collectivités, des représentants de l'État (art. L. 1212-1 du CGCT)[2732]. Le président et les deux vice-présidents de cette instance sont élus parmi les membres de celle-ci, la condition pour candidater à ces postes et d'exercer des fonctions exécutives dans une collectivité locale (collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale). Le conseil a pour mission de donner un avis sur l'impact financier des projets de lois et de mesures réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités locales (art. L. 1212-2 du CGCT). A la demande du Gouvernement, il émet un avis sur les projets de textes européens ayant un impact technique et financier sur les collectivités (art. L. 1212-2 du CGCT). Les exécutifs locaux ont la possibilité de saisir le CNEN.

Dans ces sujets financiers de façon directe ou indirecte se pose la question des recettes fiscales allouées aux collectivités territoriales. La réforme fiscale locale peut parfaitement intervenir dans les travaux du CFL tout comme les recettes fiscales transférées pour compenser les transferts de compétences par rapport à l'évolution des charges dans ceux de la CCEC. Ainsi, si l'association de l'État et des collectivités territoriales dans les instances décrites plus haut s'avèrent profitables pour les collectivités[2733], d'autres instances nationales où les sujets financiers et fiscaux sont abordés génèrent des tensions entre l'État et les collectivités. Les entités susmentionnées CFL, CCEC et CNEN, si leur action est bénéfique, elles restent largement méconnues du citoyen, malgré leur organisation et leur reconnaissance par des dispositions législatives.

Des initiatives de dialogue prises par l'État vis-à-vis des collectivités territoriales sont des échecs[2734]. L'État tente de redévelopper de manière régulière un outil partenarial de dialogue à

2729.Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

2730.Se référer à la note bas de page de plus haut pour les références de la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8).

2731.Sur l'ancienne commission consultative d'évaluation des normes se référer à l'article L. 1211-4-2 du CGCT qui a été abrogé.

2732.Se référer à cet article du CGCT sur la composition et la désignation des membres de cette instance (un collège d'élus locaux pour chaque catégorie de collectivités locales désignent les membres qui vont y siéger comme pour le CFL).

2733.Le député Charles de COURSON estime que le « *CFL est utile et a réussi à limiter les dégâts sur des dossiers d'ampleur* » (cit. à la p. 10 du rapport de plus haut du Sénat).

2734.Étude approfondie de l'échec de la Conférence nationale des territoires (CNT) au § 2 de cette section dans le A en

« haut niveau » avec les collectivités, ainsi, il eut la Conférence nationale des exécutifs (CNE), puis le Dialogue national des territoires (DNT), ensuite la Conférence nationale des territoires (CNT) et dernièrement la Rencontre État-Collectivités. La succession de ces instances démontre déjà une difficulté de pérenniser une instance nationale de dialogue à « haut niveau » et d'avoir difficilement des échanges constructifs à cette échelle. A chaque quinquennat présidentiel se lie une de ces instances, la CNE sous la présidence de Nicolas SARKOZY (2007-2012), la DNT sous celui de François HOLLANDE (2012-2017), la CNT et la Rencontre État-collectivités durant le premier quinquennat d'Emmanuel MACRON (2017-2022). La CNE créée en 2007 s'est muée en DNT à partir de 2015 pour disparaître en 2017 au profit de la CNT qui a été remplacée depuis 2020 par la Rencontre État-collectivités. Deux autres éléments démontrent des faiblesses structurelles rendant le dialogue complexe. Le premier élément est l'absence de formalisation juridique de ces instances, elles ne sont pas organisées par des dispositions législatives et réglementaires, elles n'ont pas une existence juridique. Des dispositions juridiques auraient pu arrêter clairement les membres de ces instances, les thématiques de travail et leurs compétences. Le second élément est une fréquence faible de réunions associée à des sujets abordés divers quant à la décentralisation. La CNE ne fit que cinq réunions entre 2007 et 2011[2735], la DNT et de la CNT avait pour ambition d'avoir deux réunions par année[2736], l'écart est important en comparaison des réunions du CFL qui sont de six à sept par an. Les membres présents lors de la première CNT du 17 juillet 2017 sont amenés à échanger autour de différents sujets telle la réforme de la taxe d'habitation, la création d'une agence nationale de la cohésion des territoires et de la simplification du droit à l'expérimentation[2737]. Cependant, ces thématiques sont en réalités liées ou correspondent à des annonces de l'État qui confond *« dialogue »* et *« proclamation »*[2738], les marges de négociation sont inexistantes pour les collectivités. L'État se sert de ces instances pour promouvoir ses politiques touchant les collectivités et se réduit à un lieu d'écoute de celles-ci. La pratique démontre un éloignement avec les ambitions affichées par le président de la République, Emmanuel MACRON, lors de son discours devant la CNT du 17 juillet 2017 : « *Au cœur de ce projet, je place notre volonté que chaque réforme, chaque plan, chaque démarche initiée par le Gouvernement pour mettre en œuvre des politiques publiques, dont la responsabilité est partagée entre l'État et les territoires, associe en amont les collectivités*

son point 2.

2735.Information dans rapport *supra* du Sénat pour la CNE (p. 19).

2736.*Ibid.* pour le nombre de réunions de la DNT (p. 19) et pour la CNT volonté d'avoir deux réunions par an se référer à « Conférence nationale des territoires : un pacte de confiance entre l'État et les territoires ». Un document consultable sur le site internet du Gouvernement. Lien Internet : https://www.gouvernement.fr/conference-nationale-territoires (consulté le 12 mai 2022).

2737.Sur les thématiques abordées lors de cette conférence renvoie au document en ligne précédent et pour aller plus loin au § 2 dans le A au point 2.

2738.Ces termes pour expliciter cette confusion par l'État sont employés par les auteurs du rapport sénatorial de ci-dessus pour qualifier la CNE mais, cela vaut pour toutes les instances nationales évoquées, c'est-à-dire, CNE, DNT, CNT et Rencontre État-collectivités (p. 19).

territoriales concernées »[2739]. Le blocage entre l'État et les collectivités serait avant tout culturel et une méfiance mutuelle empêcherait la naissance d'un dialogue réel entre ces acteurs[2740]. Les résultats de ces instances de dialogue sont mitigés mais, avec des réussites indéniables comme le CFL mais, d'autres des échecs à l'image de l'absence d'instance nationale de dialogue à « haut niveau ». Il faut rappeler qu'il y a une multitude d'instances qui associent l'État et les collectivités et qui se focalisent sur des sujets autres que les questions financières (ex) : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le Conseil national de formation des élus locaux.

2. Les instances locales : Un dialogue de proximité avec les représentants de l'État

Le dialogue dans l'espace local se structure entre les collectivités et entre l'État et celles-ci. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) organisent un dialogue entre les collectivités et des instances locales prenant la forme de commissions ou comités qui associent les collectivités à l'État. Un dialogue de proximité s'impose et comprend la dimension fiscale.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)[2741] met en place les CTAP. L'article L. 1111-9-1 du CGCT autorise ces conférences à rendre des avis et à débattre sur des sujets relatifs *« à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. »* Chaque région à sa CTAP qui est présidée par le président du conseil régional. Les membres des CTAP sont des représentants des différents échelons de collectivités (la région, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale, les communes)[2742]. Le préfet de région est informé des séances de la CTAP et peut participer à certains des travaux. La fiscalité n'est pas dans le champ d'intervention de cette entité mais, il pourrait être imaginé dans le cas d'une réapparition de véritables impôts locaux, donc d'une autonomie fiscale locale, qui seraient partagés entre les échelons de collectivités des travaux visant par exemple à avoir des politiques fiscales cohérentes au-delà de l'encadrement prévu par les dispositions législatives[2743]. Le partage d'un impôt entre plusieurs échelons de collectivités qui auraient un pouvoir sur le taux pourrait évoluer de manière à trouver, par exemple, un compromis sur la pression fiscale reposant sur les contribuables locaux (ex : la région baisse le taux

2739.Cit. dans Discours d'Emmanuel MACRON au Sénat lors de la conférence des territoires du 17 juillet 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2740.Renvoi au § 2 sur le blocage culturel en particulier dans le A au point 2.
2741.Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (art. 4 et 5 touchent à la création de la CTAP).
2742.Renvoi au rapport sénatorial *supra* sur la CTAP (p. 30 à 31).
2743.La fixation des taux des impôts locaux par les élus peut être encadrée par le respect de taux plafonds. Ex : *« Le taux de la cotisation foncière des entreprises voté par une commune ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes »* (art. 1636 B septies du CGI).

d'un impôt pour contrebalancer la hausse du taux voulu par les communes).

La question fiscale est beaucoup plus présente dans les instances locales de concertation entre l'État et les collectivités[2744]. Les élus locaux dialoguent au plan local avec l'État par l'intermédiaire de ses représentants qui sont les préfets, les sous-préfets et les services déconcentrés, si nous restons sur la fiscalité, les échanges sur cette thématique se font en grande partie avec la Direction départementale des finances publiques (cette direction est présente dans chaque département). Le dialogue entre l'État et les élus locaux concerne majoritairement *« la mise en œuvre des politiques publiques »*[2745] et *« l'application des dispositifs législatifs et réglementaires »*[2746]. Ces instances garantissent un travail d'appui en faveur des collectivités de la part de l'État (ex) : sur le conseil juridique et le contrôle de légalité. L'étude de l'ensemble de ces instances locales permet de qualifier ce dialogue comme protéiforme, institutionnalisé et il touche des domaines vastes. En 2016, soixante-quinze commissions ou comités régionaux départementaux ou régionaux sont recensés ; elles sont toutes liées à des dispositions juridiques car, la loi est créatrice de ces instances[2747] ; les domaines d'intervention de ces instances sont diversifiés (ex) : la jeunesse, l'économie, la sécurité, la fiscalité, l'environnement, l'éducation. Si nous prenons le secteur de la sécurité et celui de l'action sanitaire et sociale, nous pouvons observer la présence de multiples instances. Pour la sécurité (ex) : le conseil départemental de sécurité civile ; le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ; le comité départemental de sécurité. Pour l'action sanitaire et sociale (ex) : le conseil départemental des personnes handicapées ; la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants ; l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ; le conseil de surveillance de l'ARS.

Des instances locales interviennent dans le domaine fiscal. Elles amènent trois catégories d'acteurs pour être synthétique à collaborer : les élus locaux, les citoyens (contribuables), l'administration de l'État[2748]. Aux niveaux communal et intercommunal agissent les commissions communales des impôts directs (CCID) et les commissions intercommunales des impôts directs (CIID). Elles ont une solide codification par des dispositions législatives, nous pouvons citer l'article L. 1650 du Code général des impôts (CGI) pour la CCID et le L. 1650-A du même code

2744.Les développements de ce paragraphe s'appuient sur les données du rapport du Sénat de plus haut de la p. 24 à 29.
2745.*Ibid.* (p. 24 pour la cit.).
2746.*Ibid.* (p. 24 pour la cit.).
2747.François DELUGA (représentant de l'Association des maires de France) : « *Chaque fois qu'une loi est votée, on crée une instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Or, cette logique d'empilement des instances ne peut que paralyser l'action publique* » (cit. à la p. 29 de ce rapport du Sénat).
2748.Renvoi au chapitre 2 du titre 2 de la partie II pour une présentation plus complète de ces commissions fiscales locales (section 2 au § 2).

pour la CIID. A l'échelon départemental, les commissions départementales des impôts directs (CDI) et les commissions départementales de conciliation (CDC). Là aussi, ces instances ont des fondements législatifs codifiés avec la CDI avec l'article L. 1651-A et le L. 1653-A du CGI. Une CCID a pour tâche pour démontrer les missions fiscales d'une des instances susmentionnées de fournir des informations fiscales sur le périmètre d'une commune à l'administration fiscale de l'État. Les informations transmises participent à la détermination des bases des biens immobiliers qui peuvent être imposés par des taxes communales (consulter les articles L. 1503 et L. 1505 du CGI). Des conflits de compétence sont évités par les dispositions législatives entre la CIID et la CCID, lorsque la première est créée, elle se charge des locaux professionnels, des biens divers et des établissements industriels ; les CCID présentes sur le territoire intercommunal conservent leurs attributions sur les locaux d'habitation et le non-bâti.

La volonté d'associer l'État et les collectivités locales n'apparaît pas qu'en France, État unitaire, elle est développée dans d'autres pays. Nous allons nous pencher sur le cas de l'Italie, État régional, et de l'Allemagne, État fédéral.

B – Une non-exception française en matière d'instances de concertation entre l'État et les collectivités locales

L'État régional italien et l'État fédéral allemand disposent de nombreuses instances de concertation pour coordonner leur action avec les entités locales[2749]. Le choix de ces deux États permet de voir s'il y a des différences fortes par rapport à l'État unitaire français[2750].

1. La concertation dans l'État régional italien

L'État unitaire, pour rappel, n'a qu'une organisation étatique qui détient la souveraineté sur le territoire national et par conséquent sur sa population. L'État régional quant à lui se situe entre l'État unitaire et l'État fédéral, il constitue une forme très décentralisée de l'État unitaire, les régions ont une large autonomie, elles disposent notamment d'un pouvoir législatif.

Le dialogue entre l'État régional italien et ses collectivités locales se fait de manière formelle et informelle[2751]. Sous l'angle formel, le dialogue s'organise principalement autour de trois

2749.Sur les entités locales. Dans le cas italien : des collectivités locales ; dans le cas allemand : les États fédérés (*Länder*) et les collectivités locales. Les *Länder* ne sont pas des collectivités locales mais des collectivités territoriales étatiques.

2750.Les recettes fiscales des entités locales et les questions relatives à l'autonomie fiscale en Italie et en Allemagne sont présentées dans l'introduction de cette thèse.

2751.Principale source utilisée dans les développements sur les instances de concertation en Italie. WIENEN J. et DICKSON S., *La démocratie locale et régionale en Italie*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 18 octobre 2017, p. 13 à 14.

commissions (ou conférences) : la Conférence permanente entre l'État et les régions, la Conférence État-municipalités et autres autorités locales, la Conférence unifiée. La Conférence entre l'État et les régions regroupe, en particulier parmi ses membres, le Président du conseil des ministres (État) et les présidents des régions (collectivité locale). La Conférence État-municipalités et autres autorités locales est présidée par le Président du conseil des ministres (État), elle est l'organe de concertation entre l'État, les communes et les provinces, élément intéressant y siège des représentants des associations du bloc local (ex : municipalités) aux côtés de maires des communes et de présidents de provinces. La conférence unifiée rassemble les deux commissions précédentes sous la présidence du ministre des Affaires régionales et des autonomies, elle se réunit lorsqu'elles doivent travailler sur un même sujet[2752]. Ces instances ont pour objet de *« parvenir à des accords ou d'harmoniser leurs positions, conduisent des négociations politiques et examinent des directives et des avant-projets »*[2753]. La concertation peut aboutir à différents types d'accords dont les *« accordi »* et les *« intensa »*. L' *« accordi »* est un consentement mutuel entre l'État et les collectivités locales ; L' *« intensa »* est une entente non contraignante sur des mesures législatives d'intérêt local. Il existe d'autres commissions qui s'ajoutent aux trois présentées, ainsi, la « commission Arconet » qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances a en charge de promouvoir *« l'harmonisation des déclarations comptables et financières des collectivités locales dans le processus budgétaire »*[2754]. Les commissions exposées au plan juridique sont régies par des dispositions réglementaires et législatives. Sous l'angle informel, les actions de « lobbying » des associations représentant les collectivités locales sont bien accueillies par l'État, elles sont considérées comme compétentes et sont intégrées au processus décisionnel, elles peuvent mener des négociations et participer aux échanges politiques à haut niveau. Nous pouvons souligner l'existence de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI). Ceci ne doit pas cacher le fait que les tractations entre l'État et les collectivités sont « compliquées », les propositions des conférences ne sont jamais reprises par l'État[2755].

Les conférences citées-ci haut sont des instances consultatives leur champ d'action concernent la thématique financière. Elles ressemblent ainsi par leurs compétences et leur organisation en France au CFL, CCEC et CNEN[2756]. Elles donnent des avis, coopèrent avec l'État, concluent des accords et

2752.Présentation de ces commissions également aussi dans : GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie,* n°678, Sénat, 9 septembre 2015, p. 70 à 72 ; BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 91 à 92.
2753.Cit. dans rapport *supra* sur « La démocratie régionale en Italie » (p. 13).
2754.*Ibid.* pour la cit. (p. 13).
2755.Rapport sénatorial de Charles GUENÉ et de Claude RAYNAL sur les relations dans les conférences (p. 71).
2756.I*bid.* pour cette information (p. 70).

demandent des informations sur la politique gouvernementale[2757]. Les questions financières et fiscales ne sont pas occultées des travaux de ces instances puisque, le ministre du trésor est membre de la Conférence État-municipalités et autres autorités locales[2758]. La faiblesse des instances italiennes de dialogue tient dans une coopération inter administrative insuffisante entre les échelons territoriaux (régions, provinces et villes métropolitaines, communes). Les échelons de collectivités ont des compétences et des responsabilités distinctes qui rendent indépendant chacun des niveaux de collectivités des autres, cela ne favorise pas la coopération entre les collectivités locales. Les provinces en Italie ne sont pas employées pour aider les communes de petite taille à exercer leurs compétences.

2. La concertation dans l'État fédéral allemand

L'État fédéral est régi par les trois principes du fédéralisme : superposition, autonomie, participation ; le premier principe est la superposition de deux niveaux d'organisation politique et politique (celui de l'État fédéral et des États fédérés membres), le second principe donne une liberté d'auto-organisation aux États fédérés et le troisième principe recoupe l'idée d'une participation des États fédérés aux institutions fédérales.

A l'intérieur de l'État fédéral allemand se distinguent les *Länder* (États fédérés) des collectivités locales. Le droit allemand recense des collectivités territoriales étatiques, l'État fédéral avec les États fédérés, et des collectivités locales, les communes avec les groupements de communes[2759]. Le dialogue en Allemagne s'organise largement autour de la relation entre l'État fédéral et les *Länder,* ces entités ont des relations de concertation avec les collectivités locales au travers des associations qui les représentent[2760].

Le Parlement national se compose d'une chambre basse (*Bundestag*) et d'une chambre haute (*Bundesrat*). La chambre haute représente les seize *Länder* et comprend soixante-huit membres. Les représentants de cette chambre sont nommés par les *Länder*. L'intérêt de cette assemblée

2757.Compétences globales des conférences dans TUCCI M., « L'autonomie financière des collectivités territoriales italiennes », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 410 à 411.

2758.Information dan rapport *supra* Bur-Richard (p. 92).

2759.Sur la distinction entre collectivités territoriales étatiques et collectivités locales GERMAIN J., L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes*, in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2016, p. 25.

2760.Les développements de ce paragraphe ont pour principales sources pour le *Bundesrat* et les collectivités locales : LOVGREN B.-M., *La démocratie locale et régionale en Allemagne*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 14 mars 2012, p. 32 à 33 ; KOUKAS K et KOKKO J., *Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 22 mars 2022, p. 40 à 44 ; ARDANT P. et BERTRAND M., *Droit constitutionnel et institutions politique*s, Paris, LGDJ-Lextenso, Collection Manuel, 32e édition, 2020, p. 256 à 258.

parlementaire réside dans ses pouvoirs, elle dispose d'un droit de veto, il est suspensif ou définitif selon la situation et s'applique lors de l'examen d'un texte de loi. Les représentants du *Bundesrat* usent d'un veto définitif s'ils veulent s'opposer à l'adoption d'un texte législatif agissant sur les relations administratives et financières des *Länder* avec l'État fédéral. Dans certaines matières législatives, les textes de loi doivent être adoptés avec l'accord du *Bundestag* et du *Bundesrat,* un bicamérisme égalitaire est présent en Allemagne pour adopter certaines lois en fonction de leurs domaines d'intervention. Les relations financières impliquent inévitablement les relations fiscales par le partage de recettes fiscales entre l'État fédéral et les États fédérés (ex : taxe sur la valeur ajoutée). Les relations entre l'État fédéral et les *Länder* passe aussi par des instances de concertation au niveau national avec la conférence des ministres-présidents, elle est qualifiée de forums permanents d'échanges politiques. L'avantage du *Bundesrat* au regard de la conférence des ministres-présidents est l'assise constitutionnelle de la chambre parlementaire. Plus précisément, les pouvoirs et l'organisation du *Bundesrat* sont définis en particulier dans les articles du Titre IV de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 et dans les articles 77 et 78 de cette Constitution pour la procédure législative[2761]. Le *Bundesrat* permet aux *Länder* de participer directement aux travaux législatifs nationaux, les représentants des États fédérés ont un mandat impératif, et établit se faisant un dialogue direct avec l'État fédéral.

L'organisation de cette chambre parlementaire par la Constitution fédérale lui donne les prérogatives précitées avec les droits de veto. Les collectivités locales sont « étouffées » par la place importante des relations entre l'État fédéral et les *Länder*, elles développent des relations avec ces collectivités territoriales étatiques par le biais associatif. Les collectivités locales peuvent se constituer en association. Les intérêts des collectivités locales sont défendus aux niveaux fédéral et européen par plusieurs associations avec des représentations régionales dans les Länder : *« l'Association des villes allemandes (Deutscher Städtetag-DST) en tant que principal représentant des villes sans district ; l'Association des districts allemands (Deutscher Landkreistag-DLT) en tant que représentant des 294 districts ; et l'Association des villes et communes allemandes (Deutscher Städte- und Gemeindebund-DStGB) en tant que représentant de toutes les communes appartenant à un district. »*[2762] Les représentants de ces associations sont consultés sur les questions portant sur les collectivités locales mais, la Loi fondamentale et quasiment toutes les constitutions des États fédérées ne leur reconnaît pas un droit de participation au processus législatif. Lorsque les associations de collectivités émettent des avis c'est sur une base coutumière ou quand cela est prévu par la constitution d'un *Land*. L'État fédéré de Basse Saxe prévoit dans ses dispositions

2761.Dans ces articles 77 et 78 fondements du droit de veto suspensif ou définitif.
2762.Cit. dans le rapport de plus haut de Konstantinos KOUKAS et de Jani KOKKO (p. 42).

constitutionnelles le droit d'être entendu pour les districts et les communes avant l'adoption de lois et d'ordonnances prises par le *Land*. Le rôle des collectivités locales est limité par les actions et par les possibilités juridiques des États fédérés. Les *Länder* revendiquent un rôle de représentation des collectivités locales auprès de l'État fédéral, dispositions juridiques qui touchent à la fiscalité, les communes ne peuvent modifier le taux et l'assiette d'un impôt qu'elle maîtrise que dans le respect de la législation fédérée et des compétences et celui des compétences fédérales[2763]. Les collectivités locales pour contrer cette « asphyxie » en dehors des actions faites par les associations de collectivités peuvent saisir les juges constitutionnels et administratifs. Une collectivité locale a le droit de contester les lois, règlements et actes administratifs de son *Land* devant la cour constitutionnelle de l'État fédéré, si elle n'est pas compétente auprès d'un tribunal administratif. Les élus locaux peuvent saisir également le Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne au niveau national pour contester une susceptible violation de l'autonomie locale. Les dispositions de l'article 93 de la Loi fondamentale admettent que les collectivités locales puissent recourir à cette saisie pour violation de l'autonomie locale sur la base de l'article 28 de cette constitution qui garantit l'autonomie pour les *Länder* et les collectivités locales. Une loi ne peut pas violer l'autonomie locale qui englobe une dimension financière avec des conséquences fiscales (article 28, paragraphe 2 de la Loi Fondamentale) : *« La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception. »* Les collectivités locales peuvent coopérer entre elles[2764], les Länder développent des textes législatifs pour permettre une coopération intercommunale, plus largement, le principe constitutionnel d'autonomie locale intègre le choix pour les collectivités *« de décider elles-mêmes si une certaine tâche peut être exécutée de manière autonome ou en collaboration avec d'autres organes administratifs »*[2765].

La coordination entre l'État fédéral, les *Länder* et les collectivités locales s'avère verticale en englobant les domaines financiers et fiscaux. La relation majeure se fait entre l'État fédéral et les *Länder* fortement par le *Bundesrat* qui est une assemblée parlementaire néanmoins, elle demeure un lieu où il y a un dialogue avec le Gouvernement fédéral. Les collectivités locales sont bridées par les dispositions législatives et réglementaires pour les questions fiscales, il leur laisse en matière de concertation l'influence des associations de collectivités et les recours juridiques.

2763.Dans l'article *supra* de Jérôme GERMAIN sur l'encadrement des impôts maîtrisés par les collectivités locales (p. 26).
2764.Rapport de plus haut de Konstantinos KOUKAS et de Jani KOKKO pour aller plus loin sur la coopération locale et régionale en Allemagne p. 40 à 43.
2765.*Ibid.* pour la cit. (p. 40).

Nous pouvons conclure que cela soit en Italie et en Allemagne, le dialogue est complexe entre l'État et les collectivités locales. La culture de dialogue est insuffisante dans les deux pays étudiés. Une barrière capitale est le manque de pouvoirs ou (et) de formalisation juridique par la suite notamment, par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires de ces instances ; en Allemagne, pratiquement pas d'instances pour organiser le dialogue entre les États et les collectivités locales, en Italie peut prérogatives pour les instances garanties juridiquement. La relation entre l'État fédéral et les *Länder* en Allemagne est à prendre à part, elle forme un dialogue entre un État fédéral et des États fédérés, et non entre des collectivités locales. Cependant, le *Bundesrat* pourrait être une source d'inspiration pour renforcer les fonctions législatives du Sénat français (droit de veto sur des textes législatifs). La France n'est pas dans une situation isolée car, les prérogatives sont orientées vers la consultation et le dialogue au niveau national est tendu comme le prouve la difficulté de faire émerger une instance de dialogue national à « haut niveau »[2766]. Il faut le rappeler, le CFL a parmi ses fonctions une qui est consultative, le Gouvernement peut le consulter pour avis sur des projets de loi, la CNT a été pensée en pratique pour faire passer les annonces de l'État et être lieu d'écoute sans être décisionnel. La concertation en France à l'instar de l'Italie et de l'Allemagne n'est pas horizontale mais verticale, ceci rend nécessaires des innovations.

§ 2. Le besoin d'innover en matière de concertation

Les instances de concertation ont des faiblesses, à titre d'exemple, le fait qu'elles soient nombreuses disperse la réflexion et celui d'être réduite pour l'essentiel à des missions consultatives ne les rend pas incontournables, de plus, ces instances sont concurrencées par le dialogue entre l'État et les associations d'élus locaux. La culture jacobine de l'État freine l'émergence d'un véritable dialogue puis d'une codécision de celui-ci avec les collectivités territoriales. L'échec de la CNT en est une preuve (A).

Une première solution semblerait tenir dans une rationalisation du nombre d'instances et l'attribution de moyens réels pour devenir indispensable au dialogue et à la codécision ; une seconde solution serait l'instauration d'un bicamérisme égalitaire pour l'adoption de textes législatifs concernant les collectivités. Ces solutions permettraient la mise en place d'accords pour le partage des recettes fiscales nationales entre l'État et les collectivités. La création de nouveaux instruments pourrait améliorer le dialogue et la codécision telle une loi de financement des collectivités territoriales (B).

2766.Renvoi au A du § 1 puis à celui du § 2 sur la faiblesse des prérogatives de ces instances françaises et les défaillances structurelles.

A – Un environnement et un fonctionnement des instances de concertation défavorables aux collectivités territoriales

Les associations représentant les collectivités locales concurrencent les instances de concertation qui sont estimées comme « nombreuses » et « consultatives » (1). L'introduction d'un dialogue développé pour parvenir à la codécision doit passer par un dépassement culturel, celui de l'État jacobin qui subordonne à lui les collectivités territoriales par un dialogue vertical, ce mouvement semble difficile à se réaliser comme le démontre l'expérience de la CNT (2).

1. Des instances de concertation « nombreuses » et « consultatives » concurrencées

« Nombreuses » et « consultatives », telles sont les qualifications usitées contre les instances de concertation locales et nationales entre l'État et les collectivités territoriales qui subissent la concurrence des actions de « lobbying » des associations représentant les élus locaux. Une culture du dialogue doit s'imposer par une plus grande autonomie des collectivités dans ces instances face à l'État pour parvenir à une codécision, ceci pour y parvenir peut passer par différentes voies.

Les instances de concertation aux niveaux national et local sont considérées par le rapport des sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE comme trop nombreuses et contraintes à des tâches « consultatives »[2767]. Il était relevé en 2016, que près de quatre-cents instances de concertation associant État et collectivités territoriales existaient à l'échelon national et pour le local près de soixante-quinze instances de concertation, à titre d'exemple, aux plans régional et départemental. L'addition de toutes les instances locales départementales, pour chaque département, donne un total de près de sept mille instances de concertation. Ce nombre élevé de lieux de dialogue fait que les domaines d'intervention sont vastes pour ces instances et dans un même temps ils sont trop nombreux pour intervenir sur la même thématique. Si nous reprenons des développements faits déjà plus tôt, à l'échelon local, les instances interviennent dans différents domaines et sur un même domaine il y a plusieurs instances qui existent[2768]. Aux échelons régional et départemental, l'étude sénatoriale dénombre pour l'économie et l'aménagement du territoire près de huit commissions. L'augmentation du nombre d'instances et de réunions *« disperse la réflexion »*[2769] . Des instances nombreuses sont contre-productives pour la qualité du travail de réflexion avec des élus qui se sentent inutiles. Ceci est très affirmé dans le cas des instances de concertation nationales. L'étude des sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE met en avant un absentéisme

2767.Les critiques sur les instances de concertations aux niveaux national et local dans le rapport d'information *supra* du Sénat : échelon national (p. 20 à 22), échelon local (p. 27 à 29). Des éléments sur la problématique culturelle entre l'État et les collectivités seront abordés dans les développements de ce point 1 à partir de ce même rapport (p. 43 à 47).
2768.Renvoi au § 1 dans le A au point 2 pour cette diversité à l'échelon local.
2769.Renvoi pour la citation au rapport de plus haut du Sénat (p. 20).

important de la part des élus locaux dans ces instances, des explications sont avancées (ex) : des délais de convocation souvent courts ; un remboursement minime des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration ; le sentiment de ne pas jouer un rôle utile dans ces instances. Ce sentiment d'inutilité qui est à la fois dans les instances nationales et locales provient d'un problème d'ordre culturel celui du fait qu'en France l'intérêt général relèverait de l'État central. Partant de ce constat, il est difficile de créer une véritable culture du dialogue permettant de sortir de la simple concertation pour favoriser l'émergence d'une codécision entre l'État et les collectivités territoriales. L'accroissement des libertés pour Philippe RICHERT[2770] pour les élus locaux les responsabiliserait : « *Plus vous donnerez de liberté aux élus pour décider et plus ils se sentiront responsables. Or la permanence du bouclier protecteur de l'État produit un effet déresponsabilisant pour les élus locaux* »[2771]. Les élus locaux ont été peu pris en compte lors de réformes de l'État impactant les territoires locaux (ex) : *« réduction de la fonction de conseil et d'assistance des services déconcentrés aux collectivités, réorganisation de l'administration territoriale de l'État »*[2772] . Malgré les pouvoirs de certaines instances, elles sont perçues par les élus locaux comme trop « consultatives » dans l'échange pas dans la décision car, l'État est accusé de décider seul. Nous pouvons rappeler pourtant que le CFL a un pouvoir décision dans la répartition des concours financiers de l'État aux collectivités[2773] et le CCEN peut contester les décisions de l'État dans la création de nouvelles normes[2774]. Cependant, il est vrai que le pouvoir décision est entre les mains du Gouvernement et du Parlement par l'élaboration de la législation, le Sénat qui représente les collectivités territoriales (art. 24 de la Constitution) n'a pas un poids aussi important que le *Bundesrat* en Allemagne. Il n'y a pas de bicamérisme égalitaire en France pour l'adoption de certains textes de lois comme en Allemagne. Une autre accusation quant à la faiblesse de ces instances vient de la composition de celles-ci, pour les instances nationales, les collectivités ont une voix qui n'est pas prépondérante face à l'État, elles ont la concurrence d'autres acteurs tels des experts et des représentants de la « société civile ». Néanmoins, ce constat se retrouve sur les territoires locaux. La CCID, commission fiscale à l'échelle communale, concentre dans sa composition des citoyens « experts » puisque, elle fait appel à des contribuables de la commune, des commissaires devant *« être familiarisés avec les circonstances locales et posséder des connaissances suffisantes pour l'exécution des travaux confiés à la commission »* (art. 1650 du CGI). Cette commission est présidée par le maire ou l'adjoint délégué et des agents territoriaux de la

2770.Président à cette époque de l'Association des régions de France (ARF), cette association s'appelle Régions de France depuis 2016.
2771.Cit. dans rapport sénatorial de plus haut (p. 45).
2772.*Ibid*. pour la cit. (p. 44).
2773.*Ibid.* pour cette assertion (p. 10).
2774.*Ibid.* pour cette assertion (p. 46).

collectivité sans voix délibérative peuvent participer à celle-ci. Cette commission fonctionne mal à cause de l'influence de l'administration fiscale de l'État[2775], les commissaires, les citoyens-contribuables membres de cette instance, « *sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables* » (art. 1650 du CGI).

Les associations représentant les collectivités territoriales servent entre l'État et les élus locaux de *« courroie de transmission »*[2776]. Les échanges entre ces associations et l'État ouvrent la porte à des actions de lobbying des collectivités en dehors du dialogue fait dans les instances concertation présentées plus haut à l'instar du CFL, des instances qui sont garanties majoritairement par la loi[2777]. Nous avons dans un premier cercle les grandes associations connues représentant les collectivités territoriales : Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF), Régions de France[2778]. Un second cercle associatif rassemble des associations plus « sectorielles » (ex) : Association des maires ruraux de France (AMRF), Association nationale des élus de la montagne (ANEM), Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR). L'ADF peut démontrer le rôle pivot de ces associations par un travail de réflexion qui nourrit les échanges avec l'État. L'association produit des études ou des analyses sur des sujets qui intéressent les départements, dont le domaine financier, l'ADF avec la Banque postale publie une étude en novembre 2020 sur la situation financière de cette catégorie de collectivités territoriales[2779]. A l'intérieur de l'association des commissions thématiques, l'une s'occupe des finances, elles sont chargées *« d'évaluer les politiques publiques départementales ou d'assurer le suivi d'une réglementation particulière »*[2780]. Une commission est présidée par le président d'un conseil départemental. Des échanges directs se font entre la présidence de l'association et les présidents des conseils départementaux sur des sujets précis et un partage d'expertise *via* des publications se fait entre l'association et les conseils départementaux (ex : Flash hebdo – L'information des départements). La relation directe entre l'État et ces associations se traduit par des prises de parole parfois lors de leurs réunions de membres du Gouvernement ou du président de la République. Traditionnellement, le président de la République prend la parole lors du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France[2781]. Ces associations sont conviées à des instances de concertation, elles sont conviées aux travaux de la CNT s'intégrant dans un cadre formel ou dans un

2775.A consulter : MULLER-QUOY I., « Le citoyen et les finances publiques locales », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 149.
2776.Dans rapport *supra* du Sénat pour la cit. (p. 22).
2777.Renvoi au A du § 1 de cette section sur la présentation d'instances de concertation.
2778.Sur la présentation de ces associations représentant les élus locaux dans rapport de plus haut du Sénat (p. 22 à 24).
2779.Ex : ADF et Banque postale, Regard financier sur les départements, novembre 2020, 20 p.
2780.Cit. dans rapport de plus haut du Sénat (p. 23).
2781.Ex : Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

dialogue moins formel avec l'État dans un dialogue direct entre l'État et une de ces associations[2782]. Régions de France et les présidents des régions ont un dialogue direct et informel avec l'État, nous entendons par informel des réunions hors des instances de dialogue et des réunions « classiques » de ces associations, pour aboutir au remplacement de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en juillet 2020[2783].

Les collectivités territoriales doivent sortir de cette situation de « tutelle » dans leurs échanges avec l'État. Des voies distinctes sont explorées. Pour Philippe RICHERT, le transfert de compétences entre l'État et les collectivités est un moyen de les responsabiliser et de leur donner une réelle autonomie[2784]. Les sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE dans leur rapport d'information formulent des préconisations pour renforcer le poids des collectivités dans les instances de concertation[2785]. L'étude préconise la réduction du nombre d'instances de concertation, en conservant une instance par grand domaine, les pouvoirs des instances intervenant dans un domaine seraient rassemblés dans une seule. Chaque instance délivrerait un avis conforme sur les sujets sur lesquels elle est saisie, ce choix obligerait l'État à se conformer aux avis des instances atteignant l'objectif de la codécision que recherchent les rapporteurs. La création d'un dialogue horizontal qui intègre la codécision dépend avant tout d'un changement d'approche de l'État dans ses relations avec les collectivités.

2. L'expérience de la Conférence nationale des territoires (CNT) : La difficulté d'avoir une culture du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales

La difficulté d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités territoriales apparaît avec l'échec de la CNT. Les usages faits par l'État de cette instance et l'exclusion des collectivités dans la définition de l'ordre du jour et dans la sélection des membres conduisent à un échec. Le blocage culture est mis en évidence. L'insuccès de la CNT rappelle à bien des égards celui de la CNE.

2782.Ex : En prévision de la première CNT du 17 juillet 2017 différentes associations d'élus locaux élaborent des positions communes avant de siéger à cette instance. Renvoi à ce document Association des maires de France (AMF), Assemblée des Communautés de France (AdCF), Association des petites villes de France (APVF), Association des maires ruraux de France (AMRF), France Urbaine, Villes de France, *La Conférence nationale des territoires doit jeter les bases d'un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales*, 12 juillet 2017, 2 p.

2783.Dialogue hors des instances de concertation avec l'accord du 30 juillet 2020. TENDIL M., Relance : l'État et les régions actent le remplacement de la CVAE par de la TVA, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 30 juillet 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2784.Renvoi au rapport d'information sénatorial de plus haut de François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE. Ce qui ressort des propos de Philippe RICHERT de façon indirecte (p. 44 pour la cit.) : « *Nous sommes dans une situation inédite, où l'État se veut décentralisé alors qu'il continue de décider pour l'ensemble des collectivités territoriales. La réalité de l'exercice des compétences par les collectivités territoriales, ce n'est pas la liberté d'exercice mais la délégation d'exercice* ».

2785.*Ibid.* pour les préconisations de ce rapport (p. 59 à 60).

La CNT est créée en 2017[2786] sous l'impulsion du président de la République Emmanuel MACRON pour mettre en avant un « État girondin ». L'instance se veut pour le chef de l'État, un lieu d'échanges, de concertation et de décision qui renouvelle profondément le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : *« Pour ce faire, il faut repenser en profondeur l'interaction entre l'Etat et lesdites collectivités ; nous connaissons parfaitement les analyses et nous les partageons mais ce que nous installons aujourd'hui avec cette Conférence, c'est une instance d'échange, de concertation et de décision »*[2787]. L'esprit de cette conférence est d'associer les collectivités pour chaque réforme initiée par l'État, lorsqu'elles ont des responsabilités partagées avec lui sur les politiques publiques visées par la réforme ; la CNT doit contribuer à repenser *« la méthode entre l'État et les collectivités territoriales »*[2788] et *« la méthode et les réalités de nos relations financières »*[2789]. L'instance de concertation est censée se réunir tous les six mois, deux fois par an, sous la présidence du Premier ministre. Lors de sa première réunion du 17 juillet 2017, elle regroupe au Sénat près de trois cents participants, elle se compose : de membres du Gouvernement, de représentants des collectivités territoriales, des présidents des organismes de concertation, de représentants du Parlement. Les associations d'élus locaux siègent auprès de cette instance telle l'AMF[2790]. Le programme de la CNT du 17 juillet 2017 donne le sentiment d'un lieu d'écoute entre les différents acteurs mais, « piloté » par l'État[2791]. Des échanges se font autour de chantiers (ex : pacte financier) et la prépondérance par l'État de cette instance est perceptible par le poids de l'intervention de ses représentants (ex : allocutions du président de la République et du Premier ministre). La composition non rationalisée « réellement » de la CNT[2792] et la fréquence réduite des réunions ne semble pas être adaptée pour en faire une instance de concertation pertinente.

La conférence se révèle en réalité une instance pour faire des « annonces » gouvernementales. L'allocution du président de la République du 17 juillet 2017 est l'occasion dans le domaine financier d'évoquer une recentralisation du revenu de solidarité active (RSA), la volonté d'exonérer 80 % des Français de la taxe d'habitation et d'imposer un effort de 13 milliards d'euros d'économies

2786.Les principales sources utilisées pour le développement des paragraphes de ce point sont : Le discours *supra* d'Emmanuel MACRON du 17 juillet 2017 lors de la première CNT (biblio. dans le *§ 1* au A en son point 2 de cette section) ; DUMONTEIL J., Un dialogue toujours asymétrique entre l'État et les collectivités territoriales, *in Horizons publics*, 15 octobre 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2787.*Ibid.* pour la cit. dans discours d'Emmanuel MACRON.
2788.*Ibid.* pour la cit. dans l'allocution du président de la République.
2789.*Ibid.* pour la cit. dans l'allocution du président de la République.
2790.Information consultable sur la présence de l'AMF et d'autres associations d'élus locaux dans le programme de la conférence nationale des territoires (CNT) du 17 juillet 2017 qui est conservé en ligne sur le site internet du Sénat. Lien Internet : https://www.senat.fr/evenement/conference_nationale_des_territoires.html (consulté le 18 juin 2022).
2791.Programme consultable en ligne sur le site du Sénat dans le lien Internet précédent.
2792.Existence d'une instance de dialogue resserrée pour certains travaux de la CNT (renvoi au programme de cette instance par le lien Internet de plus haut).

aux collectivités[2793]. Le président de la République, Emmanuel MACRON, au moment de cette réunion, annonce dans son discours une réflexion pour réformer la fiscalité locale en profondeur pour pouvoir remplacer la TH. Les collectivités territoriales doivent être associées à cette refonte, toutefois, en pratique le Gouvernement se rangera aux avis du rapport de Dominique BUR et d'Alain RICHARD qui a été commandé par celui-ci, ainsi, les entités locales ne participent pas à cette refonte[2794]. L'impossibilité du dialogue dans la CNT est renforcée par des « annonces » gouvernementales durant l'été 2017 après la réunion du 17 juillet qui impactent les collectivités (ex) : la baisse des contrats aidés désorganise des services communaux. L'organisation des réunions de la CNT montre l'impossibilité d'une cogestion de l'État avec les collectivités de cette instance. L'État à la haute main sur la fixation de l'ordre du jour et sur les choix des personnes conviées à participer aux réunions de la CNT. L'exécutif dans l'ordre du jour de la CNT du 12 juillet 2018 retient des thématiques consensuelles, cohésion territoriale et fonds européens, plutôt que conflictuel comme celui du remplacement de la TH[2795]. L'emprise de l'État se révèle aussi dans la non-transmission d'informations à des membres de la CNT : *« nous n'avons pas une bribe d'information, ni de document de travail alors que nous sommes à la veille de la réunion de dialogue de la CNT* »[2796]. La maîtrise de l'ordre du jour de la CNT et de sa composition par l'État réduit les risques d'opposition et met au débat que les sujets qu'il désire. La place « inutile » des élus locaux dans cette instance provoque un « boycott » d'association les représentants en réponse, la réunion du 12 juillet 2018 est boycottée par l'AMF, l'ADF et Régions de France. Les collectivités obtiennent plus par un dialogue informel hors des instances nationales de dialogue de haut niveau. Pour André LAIGNEL, président du CFL et vice-président de l'AMF, appui cette existence d'un dialogue informel : *« Oui, en 2016 à la veille du congrès des maires quand on a obtenu une baisse de la raréfaction des dotations et ce lieu de négociation a été le bureau du président de la République »*[2797].

Le blocage dans toutes les instances de concertation et qui se retrouve bien avant la CNT est d'ordre culturel. Marylise LEBRANCHU, ancienne ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, déclare : « *il y a une pensée unique de la dépense publique. Les collectivités, pour Bercy, sont une machine à dépenser, pas à gérer des compétences. Il y a une*

2793.A consulter enn complément de l'allocution du président de la République : NÉAU C., 13 milliards d'euros en moins et une réforme fiscale en plus, *in la Gazette des communes,* 14 décembre 2017 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2794.Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II. Les conclusions de ce rapport qui a été commandé par le Premier ministre sont reprises dans la réforme de la fiscalité locale.
2795.A consulter sur le choix des thématiques de la séance du 12 juillet 2018. FORRAY J.-B., Vers une Conférence nationale des territoires light, *in la Gazette des communes,* 11 juillet 2018 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2796.Cit. dans l'article *supra* de Jean DUMONTEIL.
2797.*Ibid.* pour la cit. d'André LAIGNEL.

méconnaissance totale des collectivités territoriales à la direction du budget »[2798]. Au-delà du personnel politique national qui occupe les postes gouvernementaux, le blocage vient de l'administration de l'État qui considère les collectivités territoriales en tant qu'entités, non-responsables, « mineures ». Pour Philippe RICHERT, ancien président de l'Association des régions de France : « *le problème n'est pas tant le manque de dialogue, mais la perception même que l'État a des collectivités territoriales. C'est un problème profond, qui témoigne de la prééminence du pouvoir central et du fait que les élus locaux ne sont pas reconnus à leur juste valeur. De façon anecdotique, les règles du protocole dans nos territoires en témoignent : vous trouverez toujours, dans l'ordre, les représentants de l'État, les parlementaires et enfin, au dernier rang, les élus locaux. En quoi sommes-nous moins légitimes que les préfets ou les sous-préfets ? »*[2799]. Les élus locaux estiment n'être pas traités en égaux par rapport aux représentants de l'État. Le blocage culturel s'illustre dans la CNT dans le contrôle exclusif de l'organisation des réunions par l'État qui exclut les collectivités, ceci n'est pas commun comme il a été dit qu'à cette instance. La CNE a été l'une des instances antérieures à la CNT, l'étude de François GROSDIDIER et de Nelly TOCQUEVILLE référence les mêmes problématiques que pour la CNT. Le rapport relève que pour la conférence nationale des exécutifs (CNE), la définition de l'ordre du jour dépendait du Gouvernement qui avait interdit à des associations d'élus locaux d'y siéger[2800]. Les échanges se passent mieux dans les instances consacrées juridiquement et sectorielles, tel le CFL, que dans celles ne possédant pas d'existence juridique que nous venons d'évoquer (CNT et CNE). La CNT a été remplacée en 2020 par une nouvelle instance la Rencontre État-collectivités. Différentes préconisations sont formulées pour améliorer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et sortir d'une approche verticale de la concertation.

B – Des propositions différentes pour améliorer le dialogue entre l'État et les collectivités locales

Une émancipation pour les collectivités locales passe par une codécision avec l'État, le dialogue vertical entre l'État et les collectivités devrait disparaître, cette dimension concerne le champ fiscal, elle constituerait un substitut à l'effacement progressif du pouvoir fiscal local (1). Différents instruments seraient complémentaires à cette codécision notamment, avec l'instauration d'une loi de financement des collectivités territoriales (2).

2798.*Ibid.* pour la cit. de Marylise LEBRANCHU.
2799.Renvoi au rapport sénatorial d'information de François GROSDIDIER et de Nelly TOCQUEVILLE pour la cit. (p. 44).
2800.*Ibid.* pour les informations sur la CNE (p. 18 à 20).

1. Des préconisations qui s'orientent vers la codécision : Renforcer les fonctions des instances de concertation et de la chambre haute (Sénat)

Pour parvenir à la codécision, comprenant la dimension fiscale, il faudrait un changement culturel dans l'approche du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Ce but pourrait être atteint par de nouvelles garanties juridiques et des changements dans le contenu des travaux et l'organisation des instances de concertation. La revalorisation de la fonction du Sénat pourrait pareillement participer à la naissance d'une réelle codécision. Une codécision qui recrée une forme d'autonomie fiscale à l'échelle nationale.

L'étude d'Alain RICHARD et de Dominique BUR de 2018 sur la refonte de la fiscalité locale préconise une adaptation de la gouvernance dans le partage des impôts nationaux entre l'État et les collectivités territoriales[2801]. La forte progression des impôts partagés nationaux rend nécessaire une détermination des parts *« sur une base pluriannuelle et concertée »*[2802], par une négociation tripartite, entre le Gouvernement, le Parlement et les associations représentatives d'élus locaux. L'effet recherché est de responsabiliser les collectivités territoriales, les élus locaux, par le dialogue et de concourir également à la modernisation économique. Concrètement pour parvenir à ce dialogue constructif, le rapport propose de modifier la loi organique du 29 juillet 2004 (n° 2004-758)[2803] pour permettre *« une stabilité du partage d'impôts nationaux entre l'État et les collectivités territoriales pour une durée de cinq ans »*[2804]**.** La loi organique garantirait sur une période de cinq ans le montant des parts des impôts partagés nationaux issus d'accord entre l'État, le Parlement et les associations d'élus locaux. Une clause de révision serait prévue pour réviser en situation d'urgence ces fractions d'impôts partagés. Le dialogue sous l'aspect présenté par Alain RICHARD et Dominique BUR aboutirait à une forme de codécision. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis de 2018 sur la réforme de la fiscalité locale prend position aussi en faveur d'une certaine codécision[2805]. La CNT aurait la charge selon cet avis du CESE de parvenir à un accord triennal révisable annuellement entre l'État et les associations de collectivités locales pour le partage des impôts nationaux. La révision annuelle de l'accord se limiterait à la possibilité de faire évoluer ces parts dans le respect d'une fourchette précise. Il est suggéré dans cet

2801.Renvoi pour la biblio. complète du rapport au § 1 (B au point 1). Sur l'adaptation nécessaire pour l'étude de la gouvernance entre l'État et les collectivités territoriales dans le partage des impôts nationaux aux pages 90 et 91 de ce rapport.
2802.Cit. à la page 90 du rapport de plus haut.
2803.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
2804.Cit. à la page 91 du rapport de plus haut.
2805.DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 74 à 75 (préconisation 5 de l'avis sur l'évolution des rapports entre l'État et les collectivités locales).

avis de compléter ces accords à l'échelon territorial, au niveau local, par des accords triennaux entre l'État et les collectivités locales disposant d'un pouvoir fiscal[2806]. Ces accords qui concerneraient le niveau local auraient pour objectifs de donner une meilleure lisibilité à la collectivité locale pour construire ses budgets et garantiraient les contributions qu'elle recevrait de l'État (telles les dotations et les fractions d'impôts nationaux). Ils incluraient pour finir un pacte de bonne gestion devant respecter des indicateurs (ex : sur la performance). L'idée avancée d'accords entre l'État et les collectivités pour le partage de recettes fiscales nationales serait une voie pour réinventer une forme de pouvoir décisionnel pour les collectivités, au moment où le pouvoir fiscal local est en recul, il est devenu résiduel pour les régions et les départements. Les collectivités n'imposeraient plus directement les contribuables au travers des impôts locaux mais, en négociant avec l'État le montant de recettes fiscales nationales qui doivent lui être versées.

Si les différentes études, précédemment évoquées, proposent des changements dans le contenu du dialogue entre l'État et les collectivités locales allant dans le sens d'une codécision au plan fiscal, il faut des changements d'une manière générale dans les moyens alloués, dans les pouvoirs et dans l'organisation des instances de concertation. Le rapport d'information des sénateurs François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État émet plusieurs recommandations pour parvenir à ces transformations[2807]. Il convient d'en citer quelques-unes pour présenter la philosophie de cette étude. Les élus siégeant dans les instances devraient avoir les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement intégralement remboursés ; les instances devraient avoir un pouvoir d'avis conforme étendu ; le nombre d'instances de concertation aux niveaux national et local devrait être réduit. Les auteurs du rapport poussent à un renforcement du rôle-clef du Sénat dans l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État[2808]. Cette place renforcée du Sénat mérite une présentation spécifique.

Le Sénat, la chambre haute, du Parlement représente les collectivités territoriales : *« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République »* (art. 24, al. 4, de la Constitution). Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral de grands électeurs se composant pour partie d'élus locaux (art. L. 280 du code électoral). Cette fonction de représentation par la Haute-Assemblée des collectivités territoriales est illustrée par le

2806.La préconisation 2 de l'avis *supra* du CESE suggère de concentrer les impôts locaux (ceux avec pouvoir fiscal local) sur deux des quatre strates de collectivités locales (p. 71 à 72).
2807.Biblio. du rapport d'information sénatorial de François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE dans le § 1 (A au point 1). Synthèse des recommandations aux pages 59 et 60 de ce document.
2808.Sur le rôle du Sénat dans le rapport d'information *supra* (p. 49 à 55).

fait que les projets de loi touchant à l'organisation de ces entités sont soumis d'abord au Sénat (art. 39, al. 2 de la Constitution)[2809]. Toutefois, pour rappel, l'Assemblée nationale a toujours le dernier mot au moment de l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, créée en avril 2009, contribue à *« informer le Sénat sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales. »*[2810] Elle veille au respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales et à la compensation financière des transferts de compétences. Le Sénat prend des initiatives hors du travail législatif pour améliorer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi, en 2014 avec l'AMF et l'ADF, elle met en place une Conférence des collectivités territoriales. Une instance qui devait se réunir pour travailler sur des objets thématiques (ex : fiscalité locale) et sur des textes abordant le fonctionnement des collectivités. En 2016, le rapport d'information de François GROSDIDIER et Nelly TOCQUEVILLE envisage de relancer cette instance informelle entrée en désuétude pour en faire un pôle sénatorial de dialogue entre les acteurs des politiques territoriales[2811]. La conférence se réunirait périodiquement sous la présidence du président du Sénat pour travailler sur des sujets d'actualité concernant les collectivités pour établir un état des lieux et adopter des orientations. Des représentants de l'État (ex : ministres) et d'associations d'élus locaux avec les sénateurs (commissions permanentes et délégation aux collectivités territoriales) seraient conviés aux travaux de cette instance. Les points de consensus et les conclusions adoptées par les membres de l'instance serviraient à déterminer le positionnement du Sénat lors de l'examen d'un projet de loi de finances, à développer des propositions de loi et des propositions de résolution (art. 45, al. 4 de la Constitution). Une solution plus approfondie toucherait à une augmentation des pouvoirs législatifs du Sénat et à une révision des règles de non-cumul des mandats pour pouvoir devenir sénateur. Le *Bundesrat* en Allemagne, représentant les *Länder*, dispose d'un droit de veto définitif pour s'opposer à l'adoption de certains textes législatifs dont ceux portant sur les relations administratives et financières entre l'État fédéral et les *Länder*[2812]. Il semblerait intéressant de s'inspirer de ce droit de veto définitif pour le Sénat français pour créer un rapport de force avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans l'adoption des textes de loi qui porteraient sur les collectivités territoriales (dont les dispositions financières et fiscales les concernants). Les textes législatifs relatifs aux collectivités territoriales devraient être adoptés en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat ; ceci pour parvenir à ce résultat impliquerait une révision de différents articles

2809.Art. 39, al. 2, de la Constitution : *« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. »*
2810.Cit. dans rapport d'information *supra* (p. 52).
2811.*Ibid.* (p. 53 à 55) pour la relance de la Conférence des collectivités territoriales.
2812.Renvoi à l'ouvrage de droit constitutionnel de Philippe ARDANT et de Mathieu BERTRAND (biblio. au § 1 dans le B au point 2). Sur le veto définitif au *Bundesrat* à la p. 258 de cet ouvrage.

de la Constitution, tel l'article 45 sur la procédure législative ordinaire (ex : navette parlementaire et commission mixte paritaire) et l'article 47 sur l'adoption des lois de finances. A côté de cela, il faudrait abroger la loi n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Les élus exerçant des fonctions exécutives locales (ex : maires, présidents de conseils régionaux ou départementaux) pourraient cumuler de nouveau ces fonctions avec celles de sénateur ou de député. Les « grands élus locaux » rentreraient de nouveau dans les instances législatives nationales et influenceraient directement les travaux législatifs relatifs aux collectivités territoriales. Ainsi, Philippe MARINI, rapporteur général au Budget au Sénat, maire de Compiègne et président d'une communauté d'agglomération défend les intérêts des collectivités du bloc communal lorsque fut examinée la réforme de la taxe professionnelle en 2009[2813]. La réévaluation du rôle du Sénat par la composition de ses membres et par une augmentation de ses prérogatives législatives contribuerait à terme à un dialogue plus constructif et moins vertical entre l'État et les collectivités territoriales. La réévaluation des fonctions du Sénat aboutirait à une codécision, si cela est impossible par les instances de dialogue entre l'État et les collectivités, une codécision fiscale nationalement par le Parlement assurerait par le Sénat une réinvention nationale de l'autonomie fiscale locale.

La création d'accords pour partager les recettes fiscales entre l'État et les collectivités, la réorganisation des instances de concertation et des moyens consacrés, avec une réévaluation de la place de la chambre haute aurait pour conséquence d'imposer une culture du dialogue et de la codécision[2814]. Des instruments aideraient à la codécision et au dialogue comme l'élaboration de loi de finances des collectivités territoriales.

2. Le besoin d'une loi de financement des collectivités territoriales : Un instrument pour parvenir à la codécision et à un pilotage commun des finances locales

Une loi de financement des collectivités territoriales s'inscrit dans une perspective de maîtrise des dépenses publiques locales et de réponses aux enjeux des finances publiques[2815]. Ce texte législatif programmatique contribuerait à institutionnaliser et à faciliter les échanges à haut niveau, dans un

2813.Renvoi sur l'action des grands élus locaux lorsqu'ils sont parlementaires dans l'élaboration de la loi dans ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, p. 338 à 339.

2814.Les commissions fiscales locales qui associent administration de l'État, les collectivités locales et les citoyens seront étudiées, en raison de la place accordée à ce dernier acteur, dans le chapitre 2 du titre 2,de la partie II.

2815.Des attentes quant à la loi de financement des collectivités territoriales. Sur l'importance de la maîtrise des dépenses publiques locales dans MARTIN C., Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°134, mai 2016, p. 135 à 141. Sur la participation des collectivités dans les réponses aux enjeux des finances publiques dans LAMBERT A. et MALVY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun,* Présidence de la République, avril 2014, p. 49 à 51.

dialogue formalisé, entre l'État et les collectivités territoriales. Elle permettrait le partage d'outils d'analyses et de prévisions de façon commune et assurerait l'expression des conditions d'équilibres budgétaires pour chaque catégorie de collectivités. Elle participerait à l'élaboration de politiques budgétaires communes sans avoir un caractère totalement prescriptif. Les recettes fiscales seraient généralement abordées indirectement dans cette loi.

La proposition d'une loi de financement des collectivités territoriales revient souvent dans les recommandations de plusieurs rapports. L'étude de 2014 de Martin MALVY et d'Alain LAMBERT, *« pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun »*, préconise la création d'une telle loi[2816]. Les collectivités auraient une lisibilité et une visibilité quant à leurs relations financières avec autres acteurs publics ; d'avoir une vision globale sur les enjeux de finances publiques donc non restreinte au seul angle de l'approche de l'État ; de tenir compte du partage des ressources avec les collectivités par leurs compétences respectives et par les évolutions macro-économiques impactant les budgets locaux. La loi de financement des collectivités territoriales comporterait des agrégats budgétaires qui retraceraient, pour ne citer l'objet que de quelques-uns, les flux financiers entre l'État et les collectivités (ex : dotations et dégrèvements) et les évolutions des recettes intégrant les données économiques. Les dispositions normatives, prescriptives, engloberaient les questions de péréquation et plus largement de gouvernance financière ainsi que de répartition des efforts pour la maîtrise des dépenses publiques locales (prise en compte à l'époque du rapport du mécanisme européen de correction)[2817]. Les modifications portant sur la fiscalité locale continueraient à résident dans les lois de finances initiales (LFI) et rectificatives (LFR). Les projets de loi de financement des collectivités territoriales seraient étudiés d'abord par le Sénat. Ces lois auraient une nature programmatique, indicative et pour une part des dispositions prescriptives (ex : dispositions normatives sur la péréquation). La suggestion de créer une loi de financement des collectivités territoriales n'est pas isolée, elle se retrouve également en 2014 dans un rapport de la Cour des comptes sur l'état des finances publiques locales[2818], une loi qui serait votée annuellement par le Parlement. Des objectifs indicatifs à atteindre seraient présents dans la loi quant à l'évolution des recettes, des dépenses, du solde de celles-ci, et de l'endettement des collectivités. La loi retracerait les flux financiers entre État et collectivités et des données sur la fiscalité locale pour aider à déterminer les objectifs à atteindre. Des dispositions

2816.Renvoi au rapport *supra* de Martin MALVY et d'Alain LAMBERT (p. 49 à 51).
2817.Le mécanisme européen de correction est en lien avec traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Il est déclenché lorsque la règle d'or du pacte de stabilité et de croissance européen (PSC) n'est pas respectée.
2818.La création d'une loi de financement des collectivités territoriales est une proposition répétée de la Cour des comptes (ex) : Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport public thématique,* 14 octobre 2014, p. 85 à 86 ; Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 13 octobre 2015, p. 36 à 37.

prescriptives existeraient, pour exemple, pour les collectivités, sur la péréquation, les règles budgétaires et comptables et de contrôle. Les suggestions de ces deux études sont quasiment identiques. Plus récemment, les députés Charles de COURSON et Christophe JERRETIE, font en 2018, aussi une recommandation qui défend la mise en place d'une loi de financement des collectivités territoriales, ils émettent la création de cette loi par une modification de l'article 34 de la Constitution[2819]. Un nouvel alinéa serait inséré dans cet article constitutionnel qui concerne le domaine de la loi et des lois particulières. La loi de financement des collectivités territoriales deviendrait une nouvelle catégorie de loi aux côtés des lois de finances, de programmation des finances publiques et de sécurité sociale. Elle aurait d'importants éléments prescriptifs puisqu'elle fixerait non seulement, comme dans les propositions de loi précédentes, les conditions d'équilibre des comptes des collectivités, mais aussi, le montant des transferts financiers entre l'État et les collectivités. Si nous reprenons dans une acception large de ces transferts financiers, ils pourront toucher des recettes fiscales telle la fiscalité transférée[2820]. Une loi organique préciserait *« les conditions d'élaboration et de discussion de ces lois* »[2821].

Les lois de financement des collectivités territoriales seraient l'aboutissement d'une logique visant une meilleure coordination des finances publiques. D'un côté, pour Michel BOUVIER[2822], il y a l'effort de développer des institutions de coordination à l'image de l'ancienne Conférence des finances publiques[2823], elle est créée par la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (n° 2014-1653)[2824] puis supprimée fin 2016[2825]. L'État, les organismes de Sécurité sociale et les collectivités locales étaient réunis dans cette instance pour élaborer *« élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. À cet effet, elle évalue notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de*

2819.Sur la loi de financement des collectivités territoriales dans l'étude de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE. CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, p. 76 à 77.

2820.La fiscalité transférée fait partie des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales. A consulter, par exemple, le Jaune budgétaire suivant : République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, p. 30.

2821 Cit. dans le rapport de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE (p. 77).

2822.Dans BOUVIER M., Du pacte de stabilité financière aux lois de financement des collectivités territoriales ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°134, mai 2016, p. 119 à 129.

2823.Le choix a été fait dans la section 1 de ce chapitre de présenter les principales instances existantes de concertation (il existe et a existé différentes instances de concertation concernant les questions financières dont la Conférence des finances publiques).

2824.Sur la création de la Conférence des finances publiques dans art. 6 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

2825.Décret n° 2016-1843 du 23 décembre 2016 abrogeant le IV de l'article 6 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

l'objectif de moyen terme »[2826]. De l'autre, des instruments servent à encadrer les dotations et les dépenses locales, ces politiques correspondent notamment, au gel des dotations (2011-2014) ou encore aux contrats dits de Cahors associant les collectivités à la maîtrise des dépenses publiques (2017-2022)[2827]. La loi de financement des collectivités territoriales doit concourir à des échanges verticaux et horizontaux ouvrants à une vision globale des finances publiques, à un dialogue non-cloisonné par l'État, qui assure l'émergence d'*« un ordre des autonomies »*[2828]. L'institutionnalisation du dialogue serait renforcée par ces lois qui créeraient une vision commune par la confrontation des visions et par l'usage d'outils identiques dans le contenu de ces textes législatifs (ex : des agrégats budgétaires dans ces lois). La principale problématique d'une loi de financement des collectivités territoriales et qu'elle s'oriente surtout dans une perspective de maîtrise *in fine* des dépenses publiques locales. Les prévisions de dépenses et de recettes de collectivités auraient pour résultat une prévision de solde qui devrait être en conformité avec l'évolution voulue des finances publiques établie dans les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et avec les décisions imposées en matière de dépenses et de recettes aux collectivités. Elle est pensée, dans une contribution de 2016[2829], pour mieux répartir les participations financières entre les catégories de collectivités territoriales nécessaires au redressement des comptes publics. Les lois de financement des collectivités territoriales seraient compatibles avec l'article 72 de la Constitution, par rapport à la libre administration locale, du moment qu'elle n'aurait pas de caractères prescriptifs (ex : sur la dépense locale). Elle devrait par conséquent se restreindre à un caractère indicatif qui pose un cadre au Parlement pour analyser les prévisions et les écarts constatés pour les finances publiques locales. Cette vision entre en contradiction avec d'autres études, le rapport de Martin MALVY et d'Alain LAMBERT ou celui de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE prévoient des dispositions normatives (prescriptives).

Les dispositions d'une loi de financement des collectivités territoriales impliqueraient plutôt indirectement les recettes fiscales (sauf dans des cas précis). Les éléments normatifs sur le plan fiscal relèveraient des lois de finances initiales et rectificatives tandis que les données fiscales serviraient à l'établissement des prévisions de recettes nécessaires pour anticiper l'évolution réelle des finances publiques (ex : dans la constitution des agrégats budgétaires). En s'arrêtant, sur la conception des députés Charles de COURSON et Christophe JERRETIE d'une loi de financement des collectivités territoriales : une intervention sur les ressources financières des entités locales

2826.Cit. dans art. 6 (IV) de la loi de programmation des finances publiques de plus haut.
2827.Ajout personnel par rapport à l'article de Michel BOUVIER sur l'encadrement des dotations de l'État et des dépenses publiques locales avec les contrats de Cahors.
2828.Notion sur *« un ordre des autonomies »* dans article de plus haut de Michel BOUVIER (p. 119 à 129).
2829.Sauf exception. Renvoi à la contribution *supra* de Christian MARTIN pour les derniers développements de ce paragraphe (p. 135 à 141).

serait importante. Intervenir sur le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités, c'est échanger et décider en se référant aux Jaunes budgétaires correspondants des lois de finances[2830] sur des questions fiscales de manière directe et indirecte. La détermination des montants des fractions d'impôts transférés pour compenser des transferts de compétences ou lors de réformes de la fiscalité locale est présente dans les transferts financiers entre État et collectivités (ex) : les quotes-parts de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ancienne TIPP) lors de l'Acte II de la décentralisation. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des régions qui se substitue à l'ancienne dotation globale de fonctionnement (DGF) régionale est comprise dans ces transferts financiers semblablement à des compensations sur des allégements fiscaux (ex : dégrèvements législatifs sur la taxe d'habitation et des compensations fiscales dans la DGF). Ces éléments fiscaux directs et indirects dans les transferts financiers de l'État aux collectivités seraient négociés hypothétiquement dans cette loi de financement des collectivités territoriales, si une acception large était retenue, dans le qualificatif de détermination des montants des transferts financiers entre État et collectivités[2831]. Une loi de financement des collectivités aurait au minimum une dimension informationnelle et au maximum une dimension décisionnelle. Elle pourrait amener en plus du renforcement de la visibilité sur les recettes pour les collectivités à un développement du dialogue entre État et collectivités et à un rapprochement pour ces derniers de leurs positions.

La codécision ne peut venir que par un développement plus clair des relations entre l'État et les collectivités et par la création d'une instance à haut niveau entre les représentants de l'État et ceux des collectivités, pérenne avec des pouvoirs étendus, ou de la revalorisation des fonctions du Sénat (représentant les collectivités). Malgré des points positifs comme pour l'action du Comité des finances locales, les relations entre l'État et les collectivités doivent être accrues pour parvenir à une codécision aboutie. La responsabilisation des collectivités et la réinvention d'un pouvoir fiscal local réapparaîtraient par la codécision grâce à une instance décisionnelle associant État et collectivités ou un Sénat qui dans un bicamérisme égalitaire examinerait les dispositions législatives qui concerneraient les entités décentralisées. Le pilotage complexe des finances publiques serait facilité par un véritable dialogue et des décisions communes au travers des lois de finances et de l'existence d'une loi de financement des collectivités territoriales. Ces différents lieux décisionnels se saisiraient de matière concernant directement et indirectement le domaine fiscal pour les collectivités (ex) : l'élaboration d'une fiscalité environnementale ; l'amélioration des relations financières et fiscales dans le bloc communal ; la restructuration de la péréquation horizontale et la

2830.Renvoi, pour exemple, au Jaune budgétaire vu ci-dessus (p. 30).
2831.Dans le rapport de plus haut de Charles de COURSON et de Christophe JERRETIE est avancé l'idée d'une détermination des transferts financiers entre l'État et les collectivités par la loi de financement des collectivités territoriales (p. 77).

modification des critères de ressources pour partager des dotations.

Section 2. Des sujets fiscaux directs et indirects à soumettre à la concertation entre l'État et les collectivités territoriales

La concertation, ou dans une vision idéale des relations entre l'État et les collectivités locales de parvenir à la codécision, amènerait à examiner pas seulement les chantiers de refonte générale du système fiscal que porte chaque disparition d'un impôt local et d'adaptation des finances par des transferts d'impôts d'État pour financer les transferts de compétences en faveur des collectivités mais, à porter un regard global sur les recettes fiscales finançant la décentralisation. Il ne faut donc pas s'arrêter à une conception « classique » de l'impôt, celle du pouvoir de lever l'impôt pour taxer des personnes physiques ou morales pour subvenir à des charges publiques. Il ne s'agit pas aussi au travers de cette section de nier les pouvoirs et les actions d'instances de concertation existantes qui interviennent sur des thématiques financières et fiscales, pour exemple, il a été vu le rôle du Comité des finances locales (CFL) qui participe à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et nous verrons dans cette section qu'il a été en pointe dans la réforme des indicateurs de ressources.

Les instances de concertation, si nous restons à un échelon national, travailleraient sur des sujets directs et indirects liés au financement par l'impôt des collectivités mais en faisant le lien avec des chantiers essentiels de la décentralisation ou en rapport avec des socio-économiques actuels et futurs. Il est nécessaire de détailler quelques-uns de ces chantiers sur lesquels ces acteurs ce concerteraient et aboutiraient à des compromis. Dans les enjeux directs sera exploré le développement de la fiscalité environnementale (§ 1), les impôts « verts » attribués ou à créer en faveur des collectivités ; dans les enjeux indirects seront étudiés l'enjeu des indicateurs de ressources, vitaux pour mesurer la richesse financière et fiscale en priorité d'un territoire et indispensables à la solidarité entre les collectivités au travers de la péréquation, enfin, l'impôt à une importance dans le fonctionnement du bloc communal, qui est un enjeu fiscal à la fois indirect et direct à ce bloc (§ 2).

§ 1. Un enjeu fiscal pour le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : Le développement de la fiscalité environnementale

La transition écologique est l'un des enjeux fondamentaux du XXIe siècle. La fiscalité environnementale en taxant les activités polluantes ou (et) en participant au financement de politiques « vertes » concourt à cette transition. Les instances de concertation entre l'État et les

collectivités pourraient se saisir de ce sujet et contribuer à un accroissement de la fiscalité environnementale locale.

Il s'agit de définir ce qui est entendu par « fiscalité environnementale » tout en s'intéressant à sa présence déjà dans les recettes fiscales des collectivités (A). Le législateur par son travail développe une fiscalité « verte » locale, comme une écotaxe poids lourd régional, mais les marges de manœuvre restent vastes (B).

A – Des classifications distinctes de la fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale est un concept non arrêté avec des classifications plurielles de ces instruments fiscaux (1). Des recettes fiscales environnementales sont recensées et peuvent être classées à l'échelon local (2).

1. Définitions et périmètres de la fiscalité environnementale

Il n'y a pas une mais des définitions de la fiscalité environnementale. Une situation qui se vérifie par des essais dissemblables de détermination de cette fiscalité par les juristes et par une caractérisation différente par divers experts et organismes.

Robert HERTZOG affirme que coexistent deux conceptions différentes de la fiscalité de l'environnement : une conception finaliste, une conception réaliste[2832]. La définition finaliste regroupe des impôts *« au service d'une politique de l'environnement »*[2833] ; la définition réaliste *« s'attache à l'assiette ou/et au fait générateur de l'impôt »*[2834]. Pour Fabrice BIN, ces deux définitions, ont des faiblesses, la réaliste ne permet pas de bien distinguer entre eux les impôts frappant des biens ou des activités qui ont un impact environnemental, la finaliste a pour fragilité le manque de bases juridiques solides pour avoir un droit fiscal propre à l'environnement faisant que le périmètre des impôts à retenir est instable[2835]. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Eurostat retiennent le critère de l'assiette, la conception réaliste (matérielle), pour délimiter les impôts environnementaux[2836]. Eurostat dans son travail de définition matérielle de la fiscalité environnementale détaille les impôts retenus selon quatre catégories

2832.Définition finaliste et définition réaliste. HERTZOG R., « l'impact des politiques de l'environnement sur le droit fiscal : en vert pâle ! », *in L'environnementalisation du droit - Etudes en l'honneur de Sylvie Caudal,* sous la direction de ROUX C., Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Collection Colloque & Essais, 2020, p. 243 à 262.
2833.Cit. dans la contribution précédente (p. 247).
2834.*Ibid.* pour la cit.
2835.BIN F., Une fiscalité française vert pâle : périmètre et enjeux financier, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2021, p. 37 à 38.
2836.Sur les choix de l'OCDE et d'Eurostat pour aller plus loin. GOMEZ F. et GUDEFIN P., *Rapport particulier n°1 - Panorama de la fiscalité environnementale en France,* Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2019, p. 4 à 6.

d'assiettes : énergie, pollutions, ressources, transports. Le Conseil des impôts, en 2005, reprend la définition finaliste avec une assiette élargie pour concevoir le périmètre de la fiscalité environnementale, il était compris dans ce périmètre, les taxes, les redevances et les dépenses fiscales[2837]. Un effort est fait pour avoir une définition plus précise ou étendue de la fiscalité environnementale. Nicolas CARUANA suggère une conception très restrictive de ces impôts : *« C'est pourquoi, seul le critère de l'efficience environnementale, c'est-à-dire la prise en compte des effets environnementaux positifs, constatables suite à la mise en œuvre d'un dispositif fiscal paraît réellement déterminant »*[2838]. Les impôts ayant des effets positifs sur l'environnement peuvent faire partie de la fiscalité environnementale. Fabrice BIN estime quant à lui que la définition de cette fiscalité doit reprendre une conception finaliste avec des éléments complémentaires[2839]. Il explicite sa position par plusieurs arguments[2840]. La fiscalité de l'environnement pour lui est conduite à s'étendre, ce qui oblige à une extension du domaine d'application potentielle de la définition. Autre argument, il y a une concurrence entre les différents outils économiques, par exemple, entre le droit fiscal et les redevances, ces dernières ne sont pas obligatoires et ne relèvent donc pas du droit fiscal, pourtant, elles ont des conséquences fiscales. Ainsi, c'est la redevance des ordures ménagères (REOM) qui ouvre au développement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) puisque, les redevances *« permettent de développer la prise en compte environnementale dans l'organisation du service public »*[2841]. La définition finaliste, pour conclure sur la pensée de Fabrice Bin, serait accompagnée par des données statistiques qui aideraient à identifier les domaines et les matières où il y a concurrence (ex : entre l'impôt et les redevances) et où pourrait s'étendre la fiscalité de l'environnement[2842].

La fiscalité de l'environnement malgré ces premiers éclaircissements reste une notion difficile à appréhender et dont la classification (le périmètre) est difficile à réaliser pour les instruments fiscaux.

Toujours selon Fabrice BIN, cette notion de fiscalité de l'environnement peut être mieux visualisée avec une catégorisation des instruments fiscaux par un classement de ces instruments fiscaux en trois cercles[2843]. Le premier cercle se constituerait d'une fiscalité finaliste, elle serait

2837.Référence à ce rapport de 2005 dans l'étude de plus haut du CPO (p. 5 à 6). Biblio. du rapport de 2005 : Conseil des impôts, *Fiscalité et environnement*, Vingt-troisième rapport au Président de la République, 2005, 155 p.
2838.Cit. dans CARUANA N., *La fiscalité environnementale : entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, thèse, Université d'Aix-Marseille, Paris, Collection Finances publiques, L'Harmattan, 2015, 507 p. 302.
2839.Article *supra* de Fabrice BIN (p. 38).
2840.*Ibid.* pour l'ensemble des arguments de Fabrice BIN.
2841.*Ibid.* pour la cit.
2842.*Ibid*. pour les aspects complémentaires à la définition finaliste pour Fabrice BIN.
2843.Sur les trois cercles et les données financières qui vont suivre se référer toujours à l'article *supra* de Fabrice BIN (p. 39 à 42).

dénommée comme une fiscalité environnementaliste ou écologique, il est évalué financièrement à 5,7 Mds (milliards) d'euros. Il se compose de différents instruments fiscaux dont la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui est de 2,3 Mds d'euros. Le cercle qui vient d'être vu est la partie écologique, « verte », de la fiscalité environnementale. Le second cercle tiendrait à une fiscalité réaliste (matérielle) dont les instruments fiscaux taxent une chose qui a un impact négatif sur l'environnement, c'est le cas, de la TEOM (6,6 Mds d'euros), le poids financier de ce cercle est estimé à 48,9 Mds d'euros. Le troisième cercle est celui de la fiscalité sur l'environnement, il pèse 11,5 Mds d'euros, les composantes fiscales pèsent sur les ressources, appartient notamment à cette catégorie du classement, les redevances prélèvement sur eau (361 Ms d'euros). Une étude sur le panorama de la fiscalité environnementale en France[2844] montre aussi qu'il est difficile d'avoir un classement homogène des instruments fiscaux environnementaux. Quarante-six instruments fiscaux selon cette étude du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ont une implication environnementale (ex) : TICPE à 30,56 Mds d'euros ; taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) à 7,86 Mds d'euros ; impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) à 1,6 Md d'euros ; taxe de solidarité sur les billets d'avion à 210 Ms d'euros ; versement transport (VT) à 8,5 Mds d'euros ; TEOM à 6,8 Mds d'euros. Sur ces quarante-six instruments fiscaux près de quatorze sont hors du champ d'Eurostat, ils ne sont pas recensés comme des prélèvements fiscaux environnementaux, nous pouvons recenser le VT devenu entre-temps le versement mobilité (VM)[2845] et la TEOM (ils sont hors de la classification d'Eurostat). Il convient pour cette étude du CPO d'ajouter à ces quarante-six instruments fiscaux des dépenses fiscales et sociales : *« La fiscalité environnementale comprend enfin des dépenses fiscales ayant des effets environnementaux. Le présent rapport retient une conception étendue de la notion de dépense fiscale, qui ne se réduit pas aux dépenses fiscales identifiées en projet de loi de finances mais englobe toutes pertes de recettes directes fiscales résultant de dérogations fiscales, de réductions fiscales ou de crédits d'impôts, introduites par voie législative. »*[2846] La même étude du CPO établit une autre classification en fonction de l'objectif environnemental principal que recherche à atteindre l'instrument fiscal, une présentation synthétique de l'instrument, s'il est appliqué en France ou (et) dans un pays de l'OCDE[2847]. La lutte contre la pollution de l'air (objectif principal) peut passer par des péages urbains (instrument fiscal) qui n'est pas appliqué en France mais, dans d'autres pays de l'OCDE dans des grandes villes. La classification de la fiscalité

2844.Renvoi à l'étude de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN (p. 7 à 8).
2845.Le VM remplace le VT depuis 2021. Art. 13 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.
2846.Cit. dans la même étude (p. 9).
2847.Renvoi à Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019, p. 18 à 19.

environnementale n'est pas unique et dans le même temps des notions mouvantes et qui s'entremêlent parfois cherche à déterminer cette fiscalité.

L'analyse de Nicolas CARUANA montre que le développement d'un droit de l'environnement opérant et par là soutenant la création d'une fiscalité environnementale « réelle » dépend des décideurs politiques (ex : par l'action du législateur)[2848]. Ils sont les seuls à pouvoir créer et à garantir dans un cadre ordonné une fiscalité environnementale forte. Les instruments fiscaux environnementaux pour ce même juriste ont une efficacité que *« lorsqu'il s'agit de favoriser l'essor d'une nouvelle technologie, lorsque sont en jeu des politiques diffuses ou, encore, lorsque les coûts marginaux de lutte contre une dégradation de l'environnement sont plus élevés que les bénéfices attendus d'une réduction de celle-ci »*[2849]. Les instruments fiscaux, tels les impôts ou les dépenses fiscales, ne sont utilisables que dans des situations spécifiques, ainsi, l'impôt comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) sert à lutter contre la pollution de l'environnement par une production forte de déchets par les contribuables. La part incitative comprise dans le produit total de la TEOM est calculée en fonction de plusieurs critères dont le volume et le poids des déchets[2850]. La fiscalité environnementale a une présence locale par des impôts partagés (ex : TICPE) et par des impôts locaux (ex : TEOM). Ceux-ci viennent d'être observés brièvement dans la présentation de plus haut sur les classifications diverses des instruments fiscaux.

2. Des recettes fiscales environnementales à l'échelon local

Il a été entraperçu dans le point précédent, avec la présentation des trois cercles de la contribution de Fabrice BIN, que des recettes fiscales environnementales sont affectées à des collectivités. Il convient d'indiquer plus en détail les raisons, en s'arrêtant sur quelques-unes, qui les classent dans une fiscalité environnementale.

Les recettes fiscales environnementales recoupent les grandes catégories de recettes fiscales des collectivités territoriales. Des impôts partagés et transférés entre l'État et les collectivités sont considérés comme la TICPE ou la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules en tant qu'instruments fiscaux environnementaux par le CPO en 2019[2851]. Le principe de ces impôts partagés et transférés est que le pouvoir fiscal des collectivités sur ces impositions est réduit ou inexistant, elles se caractérisent par le transfert partiel ou complet du produit fiscal. Les régions

2848.Renvoi à la thèse de Nicolas CARUANA (p. 212 à 213).
2849.*Ibid.* pour la cit. (p. 391 à 392).
2850.Pour la TEOMi dans le point 2 de ce A.
2851.Renvoi au rapport particulier *supra* de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN (p. 8).

peuvent fixer le taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation alors que les départements sont privés de pouvoir fiscal sur les fractions de TICPE qu'ils disposent. S'ajoute à cette catégorie d'impositions des impôts locaux divers où les collectivités ont un pouvoir fiscal sur eux qui s'exprime par un pouvoir d'instauration de prélèvements fiscaux « optionnels » ou (et) par la fixation du taux ou du tarif. S'intègre dans cette catégorie, pour ne citer que ces impôts, le VT/VM, la TEOM, la TEOMi et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

Il est nécessaire maintenant d'expliquer en quoi ces recettes fiscales peuvent être classées dans la fiscalité environnementale. La reprise des définitions finaliste et réaliste et en complément du rapport de 2019 du CPO permettent de présenter rapidement, dans leurs aspects environnementaux, quelques-unes de ces impositions[2852].

La TEOM peut être instaurée par une commune ou un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). L'entité locale fixe le taux de cette taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le produit fiscal qui est généré sert à financer le service public ayant pour objet l'hygiène et la salubrité publique[2853]. L'assiette de l'impôt se compose des propriétés soumises à la TFPB. La TEOMi, permise par la loi de finances pour 2012 (n° 2011-1977), associe une part incitative à une part fixe à la différence de la TEOM. Elle passe d'une logique purement budgétaire par celle du financement d'un service public à une logique mixte qui allie le budgétaire à une volonté de soutenir les comportements vertueux du contribuable (encourager une baisse de production de déchets de celui-ci). La commune ou l'EPCI peut créer ou pas une part incitative dont le montant doit correspondre entre 10 % et 45 % pendant quant à la part fixe se situera entre 90 % et 55 % du produit de la taxe[2854]. Les tarifs utilisés pour le calcul de la part incitative peuvent être différenciés selon la nature de déchets ou le mode de la collecte. La part incitative dans sa détermination, pour son calcul détaillé, *« est déterminée en multipliant la quantité de déchets produits pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition par un ou des tarifs par unité de quantité de déchets produits* »[2855]. La production de moins de déchets et qui seraient moins polluants par le contribuable peut diminuer le montant de la part incitative. Le VT

2852.*Ibid.* dans rapport de plus haut sur la classification de ces impositions dans la fiscalité environnementale (p. 8) et dans la contribution *supra* de Fabrice BIN sur les définitions finaliste et réaliste (p. 35 à 42).
2853.Renvoi à la décision Tribunal des conflits, 28 mai 1979, n° 02120 , Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération de Cergy-Pontoise,*Rec. Leb.* A consulter aussi les articles sur la TEOM et TEOMi : (1) HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes fiscales, Taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016 (section 2, § 2, A). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/). (2) DUFAL R., Quel avenir pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 35 à 41.
2854.Renvoi à l'article 1522 *bis* du Code général des impôts (CGI) sur le produit de la part incitative. Article 1639 A du CGI pour les conditions pour prendre les délibérations fixant les tarifs de la part incitative.
2855.Cit. dans article 1522 *bis* du CGI (I).

aujourd'hui VM est un prélèvement fiscal qui peut être créé par une commune ou un groupement de communes. Des collectivités et des établissements publics peuvent l'instaurer parmi eux des communes, des EPCI à fiscalité propre et des syndicats mixtes ont la possibilité de l'établir sur leur territoire. Un critère obligatoire à respecter est que l'entité doit être une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et doit avoir au moins un service régulier de transport public de personnes pour pouvoir créer le VM, dans le cas contraire, il est impossible de mettre en place le prélèvement fiscal[2856]. L'assiette se compose de la rémunération des salariés, des secteurs public et privé, soumise à des cotisations. Le taux de l'imposition peut être modifié par les communes ou l'établissement public compétents en respectant une fourchette (ex) : *« 0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 du présent code lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants »*[2857]. Le produit de la taxe est affecté au financement des transports (L. 2333-68 du CGCT) et la délibération de l'autorité compétente pour créer ce prélèvement doit justifier le taux d'imposition par une énumération des services mis en place ou prévus quant à la mobilité (L. 2333-66 du CGCT). Le législateur par la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721)[2858] décide de supprimer progressivement les taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) pour pouvoir les intégrer dans la taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité (TICFE). La taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) et la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) doivent disparaître. Restons sur la TCCFE. La taxe a été créée par la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010[2859], elle est une taxe facultative, instituée au profit des communes ou selon les cas pour les EPCI ou les départements. La base imposable se rattache à l'électricité livrée par un fournisseur à son consommateur final sur un point de livraison et pour l'électricité produite par des personnes qui l'utilisent pour leurs activités économiques. Le tarif de la TCCFE est fixé par le Conseil municipal de la commune par le biais d'un coefficient multiplicateur dont l'évolution est encadrée par le législateur. La réforme réduit les valeurs possibles de coefficients multiplicateurs à choisir pour le Conseil municipal en 2021 et 2022, la TCCFE devient une majoration de la TICFE, puis va substituer la TCCFE à partir de 2023 par une part communale de la TICFE dont le montant est le produit de la TCCFE est augmenté par des mesures. En 2024, le montant sera réparti selon le produit de l'année N-1 multiplié par les quantités d'électricités consommées (N-2 et N-3) et

2856.Sur les conditions pour instaurer l'ancien VT et le nouveau VM. HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes fiscales, Versement transport », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016 (section 2, § 2, L). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/). LETANOUX M., « Intercommunalité : domaines d'intervention des EPCI à fiscalité propre », Chapitre 3, *in Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz*, n° 1050, février 2022 (section 3, § 2, D). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

2857.Cit. dans article L2333-67 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

2858.Article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2859.Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (art. 23).

l'évolution de l'indice des prix à la consommation (N-1 et N-2)[2860]. La taxe Gemapi est un autre prélèvement fiscal qui intervient dans le domaine environnemental, il est additionnel aux impôts fonciers[2861] et à la taxe d'habitation et optionnel, libre choix d'instauration pour les communes ou les EPCI à fiscalité propre. Le prélèvement fiscal est plafonné à 40 euros par habitant. Cette taxe est instituée pour financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations qui sont de la compétence de cet échelon de collectivités (bloc intercommunal)[2862]. Des impôts nationaux partagés et transférés prenant une part de plus en plus étendue au financement des collectivités s'ajoutent à ces instruments fiscaux pour agir sur l'environnement. Prenons les cas de la TICPE et de la taxe sur les certificats d'immatriculation, l'une (la première) agit dans le domaine des énergies fossiles, l'autre (la seconde) dans le domaine des transports, toutes les deux interviennent dans le domaine de la fiscalité de l'énergie[2863]. Les départements et les régions perçoivent des fractions de la TICPE de l'État. Elle (TICPE) est un droit d'accise qui pèse sur les produits pétroliers en fonction de leur poids et volume qui sont mis à la consommation[2864]. La modulation du taux de cette taxe dépend du Parlement, sauf exception, comme pour la fraction régionale de TICPE qui a été transférée en 2006[2865]. Les régions peuvent moduler dans la limite par hectolitre de 0,821 euro pour la catégorie des essences et de 1,35 euro pour le gazole[2866]. Plusieurs phénomènes affectent l'assiette de cette taxe et participent à la baisse et à la variabilité de son produit fiscal, d'une part, par des politiques publiques pour protéger l'environnement (ex : durcissement des normes), d'autre part, par des éléments dits exogènes (ex: démographie)[2867]. La TICPE correspond en 2022 à l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, en métropole[2868]. La taxe sur les certificats d'immatriculation est un impôt transféré en 1984 aux régions. La base fiscale se forme de véhicules classés selon des catégories (ex : moto et véhicule agricole ou forestier) tout en tenant compte du caractère « propre », « dit propre » ou non de ceux-ci. La puissance administrative du

2860.Sur la réforme de la taxe sur la consommation finale d'électricité sur le site internet du portail de l'État au service des collectivités par la loi de finances pour 2021 (n° 2020-1721). Lien Internet : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taxe-sur-la-consommation-finale-delectricite (consulté le 19 juillet 2022).

2861.Impôts fonciers : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE).

2862.HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes fiscales, Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016 (section 2, § 2, F). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

2863.Sur les éléments constitutifs de la fiscalité de l'énergie. Renvoi au rapport de plus haut du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique (p. 20 à 23).

2864.Sur la TICPE. Renvoi au rapport *supra* de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN (p. 38 à 46).

2865.Se référer à l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

2866.Renvoi à l'article L. 312-39 du nouveau Code des impositions sur les biens et services pour cette possibilité de majoration.

2867.Rapport *supra* du CPO sur les influences sur l'assiette fiscale de la TICPE (p.118).

2868.Nouvelle structuration de la TICPE avec la création du Code des impositions sur les biens et services. Renvoi pour cela à l'article 184 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 et à l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne et de ses annexes.

véhicule est multipliée par la taxe d'un cheval fiscal[2869]. Le taux (tarif) de cette taxe est fixé par chaque conseil régional[2870].

Si nous reprenons les définitions finaliste et réaliste, ces différentes recettes fiscales mentionnées précédemment des collectivités locales peuvent avoir une classification plus complexe qu'il n'y paraît avec une conception extensive de la définition finaliste. Une conception réaliste comprend une fiscalité environnementale avec des prélèvements fiscaux liés au fait générateur de l'impôt et à l'assiette fiscale concernée pour imposer des activités qui ont un impact négatif sur l'environnement. Une conception qui intègre les impôts sur les transports et les énergies, la TCCFE, la TICPE, le VT/VM et la taxe sur les certificats d'immatriculation entre dans une définition réaliste. La TEOM se rattache à la définition réaliste puisqu'elle taxe des activités polluantes par la production des ordures ménagères. La conception finaliste met en avant le principe d'une fiscalité au service de la politique de l'environnement. La TEOMi avec sa part variable et sa part fixe rentre dans ce concept d'une véritable fiscalité écologique. La part variable de la TEOMi variant en fonction des déchets polluants produits par le contribuable avec l'introduction d'un bonus/malus, plus les produits sont polluants et la quantité est importante pour le contribuable, plus le coût de la part variable sera élevé pour celui-ci. L'adoption d'une conception finaliste extensive pourrait intégrer d'autres impôts, normalement certains impôts désignés plus tôt doivent avoir un produit fiscal qui doit être affecté au développement de politiques environnementales ou être susceptible d'y être attribué.. La TEOM, le VT/VM et la taxe Gemapi peuvent illustrer cette hypothèse. La TEOM sert à pourvoir en particulier aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers, cela revient à la protection de l'environnement. Le produit fiscal des VT/VM doit financer les équipements en matière transports, ceci peut être utilisé pour acquérir des transports écologiques, une partie de l'usage dans des cas précis pourrait revenir à la protection de l'environnement. La taxe Gemapi doit avoir un produit fiscal employé à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'usage de celui-ci participe à protection de l'environnement en protégeant des territoires (ex : la protection et la restauration des zones humides).

Il y a donc de réelles recettes fiscales dédiées aux collectivités qui servent ou peuvent servir à la protection de l'environnement. La fiscalité environnementale a des marges considérables encore non

2869.Il s'agit de la nouvelle forme de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dans le cadre du Code des impositions sur les biens et services (L. 421-29 à L. 421-92). Le coût de la carte grise depuis 2022 comprend : la taxe régionale ; la taxe de formation professionnelle dans les transports ; la taxe sur les véhicules polluants ; la redevance pour l'acheminement de la carte grise. Plus détails sur Service Public. Lien Internet : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19211 (consulté le 20 juillet 2022).

2870.Art. L. 421-42 du Code des impositions sur les biens et services : *« Le montant de la taxe est égal au produit d'un tarif régional, dans la limite de 60 €, par la puissance administrative du véhicule. Le tarif régional est déterminé par la région sur le territoire de laquelle la délivrance du certificat d'immatriculation est réputée intervenir au sens des articles L. 421-43 ou L. 421-44. »*

exploitées pour se développer qui pourrait aider à la renaissance d'un pouvoir fiscal pour les collectivités.

B – La possibilité de réinventer une fiscalité locale « réelle » par l'urgence climatique

L'urgence climatique peut être l'occasion de réinventer la fiscalité locale par une orientation plus écologique de celle-ci. Elle passerait par le développement d'impositions locales optionnelles concernant l'environnement (1), par l'extension des dépenses fiscales locales « vertes » et par des impôts fonciers écologiques (2).

1. Le développement d'une fiscalité « verte » optionnelle pour les collectivités territoriales

Les communautés autonomes en Espagne, les collectivités de l'échelon régional, disposent d'un pouvoir fiscal local leur permettant de créer des impôts, ces entités en ont créé de nombreux dans le domaine environnemental. Ceci démontre que les collectivités locales peuvent être des entités inventives dans la création d'impôts « verts ». En France, les collectivités territoriales ont la faculté de pouvoir décider de mettre en place des impôts optionnels concernant l'environnement, c'est le cas, à titre d'exemple de la TEOMi ou de la taxe Gemapi, ce champ des impôts optionnels « verts » à tendance à s'accroître. Nous entendons par les impôts optionnels, des impôts prévus par des dispositions législatives dont les collectivités sont libres ou pas de les instaurer pour chacune d'entre elles selon leurs choix de politiques publiques[2871].

Le processus décentralisateur en Espagne donne des responsabilités financières aux communautés autonomes. La Constitution du 27 décembre 1978 lie l'autonomie financière à l'autonomie politique pour ces collectivités (art. 156 CE)[2872]. Les relations financières entre l'État et les communautés autonomes sont régies par des lois organiques (LOFCA)[2873]. Les dispositions constitutionnelles autorisent, de plus, à avoir parmi les ressources de ces entités régionales *« leurs propres impôts, taxes et contributions spéciales »* (art. 157 CE). Le principe d'autonomie fiscale des communautés autonomes, la « *corresponsabilidad fiscal »,* prend forme au travers de l'article 157 de la Constitution espagnole et par les LOFCA. En dehors de ce régime de droit commun, les communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque se sont vues attribuer un régime spécial, elles ont des prérogatives fiscales sur presque toutes les impositions espagnoles. La décentralisation fiscale espagnole pour les entités régionales se caractérise par son asymétrie et par l'attribution d'un

2871.Ex : augmenter les recettes fiscales, taxer des activités polluantes, agir sur l'aménagement du territoire.
2872.Sur la décentralisation fiscale en Espagne. Renvoi à BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne », *Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°5, 2012, p. 1003 à 1020 et MARIN-BARNUEVO FABO D., La répartition des pouvoirs en Espagne entre l'État, les communautés autonomes et les autorités locales, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°121, 2013, p. 83 à 90.
2873.LOFCA : Lois organiques sur le financement des Communautés autonomes.

pouvoir fiscal normatif. L'une des dimensions de ce pouvoir fiscal normatif et celui de pouvoir créer des impositions pour les communautés autonomes. Un bilan de l'usage de ce pouvoir fiscal autonomique considère que les prélèvements fiscaux institués sont peu nombreux avec des rendements faibles[2874]. Cependant, des contributions fiscales diverses dans le domaine environnemental sont élaborées par les communautés autonomes[2875]. Différentes catégories d'impôts sont répertoriées (ex) : les taxes régionales sur l'énergie-environnementale (*impuestos energético-ambientales autonómicos*) ; les taxes régionales sur les installations et activités à impact environnemental (*impuestos autonómicos sobre instalaciones y actividades con incidencia ambiental*) ; taxes éoliennes régionales *(tributos eólicos autonómicos*). Chaque communauté autonome a ses propres impôts environnementaux qui sont créés et modifiés par la législation régionale. La Galice instaure par la *ley 12/1995* sur son territoire une taxe sur la pollution atmosphérique *(impuesto sobre la contaminación atmosférica).* La matière imposable est l'émission dans l'atmosphère de Nox et de Sox avec une assiette fiscale qui tient à la quantité émise. La Catalogne impose des éléments radiotoxiques, depuis la *ley 5/2017*, une taxe sur le risque environnemental de la fabrication, manipulations et transport, garde et émission d'élément radiotoxique *(impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos).* L'assiette fiscale se détermine par le numéro de désintégrations produites de manière spontanée (cela peut être les conséquences de l'activité d'un réacteur nucléaire). Il est dénombré en 2019 près de neuf taxes sur l'énergie-environnemental et six sur ceux qui portent sur les installations et activités à impact environnemental. Ce qui prouve l'esprit imaginatif des législateurs autonomiques. Le produit fiscal en 2018 des impositions environnementales autonomiques malgré l'imagination des décideurs régionaux confirme une faiblesse de leur rendement. Les taxes sur les émissions ont le plus faible rendement avec 23,37 millions d'euros alors que celui sur celles sur les hydrocarbures s'élève à 330,40 millions d'euros (elles ne concernent que les Îles Canaries)[2876].

Cette analyse de fiscalité environnementale autonomique a pour intérêt de montrer que les collectivités locales lorsqu'elles ont un pouvoir fiscal peuvent s'emparer de sujets à enjeux (celui de la protection de l'environnement ou celui de la transition écologique). Ce qui est démontré par l'esprit imaginatif des communautés autonomes dans les créations fiscales « vertes ». Il serait

2874.Information dans article *supra* de François BARQUE sur la faiblesse des rendements fiscaux et sur l'aspect imaginatif des contributions fiscales environnementales des communautés autonomes (p. 1003 à 1020).
2875.Sur la diversité des impositions environnementales des communautés autonomes. Consulter GAGO A., LABANDEIRA X., LABAEGA J.-M., LOPEZ X., *Impuestos energético-ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas*, Documento de Trabajo Sostenibilidad Nº 2/2019, Universidad de Vigo et Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2019, 78 p.
2876.*Ibid.*pour le nombre de taxes par catégorie (p. 21 à 28) et le rendement des taxes (p. 20).

intéressant dans le cas français d'étendre le champ des taxes optionnelles autorisées par le législateur national sur le plan écologique qui peuvent être mises en œuvre par les collectivités locales. Les instances de concertation pourraient négocier le développement de ces taxes optionnelles au niveau législatif avec ainsi un lien de négociation et d'accord direct entre l'État et les collectivités. La vertu de ces accords serait de réinventer une variante de pouvoir fiscal local par ces négociations et la croissance du nombre de taxes optionnelles environnementales augmenterait les prérogatives fiscales des collectivités qui les instaureraient sur leurs territoires (ex : pouvoir de modifier le taux et l'assiette fiscale).

Les collectivités locales en France disposent déjà d'une hétérogénéité importante de taxes optionnelles qui touchent à l'environnement. Des cas spécifiques sont à signaler. La TEOM peut être instituée par les communes ou leurs groupements lorsqu'elles assurent au moins la collecte des ménages (art. 1520 du CGI), les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ont la liberté de créer une part incitative à la TEOM avec la TEOMi (art. 1522 *bis* du CGI). La taxe Gemapi (art. 1530 *bis* du CGI) et le VT/VM (L. 2333-64 et suivants du CGCT) sont aussi des taxes optionnelles qui peuvent être choisies par les communes et les groupements de communes en respectant des conditions précises, pour le VM, les entités locales doivent être un AOM qui dispose d'un service régulier de transport public de personnes[2877]. Les quelques cas présentés, ici montrent la variété des taxes optionnelles. Le périmètre des taxes optionnelles environnementales s'est étendu récemment) la collectivité européenne d'Alsace et aux régions secondairement aux départements. La loi du 2 août 2019 (n° 2019-816) relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace, dans son article 13, offre la possibilité à cette collectivité[2878] qui voit le jour en 2021 de pouvoir établir une « écotaxe poids lourd »[2879]. L'article de loi en question autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance pour pouvoir rendre possible la création par la collectivité européenne d'Alsace de contributions spécifiques qui pèseraient sur les usagers des axes routiers pour réguler le transport de marchandises[2880]. L'ordonnance du 26 mai 2021 (n° 2021-659) spécifie les différentes caractéristiques de cette taxe[2881]. Les usagers imposables sont ceux qui répondent à des critères précis (art. 2), les véhicules imposés servent au transport de marchandises et ont un poids supérieur ou égal à trois tonnes et demie ou inférieur à douze tonnes. La taxe n'est

2877.Les taxes exposées ont été vues plus haut dans le A du § 1 de cette section 2.
2878.Sur le projet de collectivité européenne d'Alsace (fusion des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II (section 1).
2879.Le projet d'écotaxe de cette collectivité est déjà en partie étudié dans le chapitre 2 du titre 1 de la partie II (section 1).
2880.Des détails sur cet article dans DREYFUS J.-D., Focus sur... la collectivité européenne d'Alsace, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°10, octobre 2019, p. 452 à 454.
2881.Ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

applicable que sur une partie du réseau routier (art. 3), le réseau retenu répond à des conditions cumulatives telles qu'une appartenance au domaine public, le trafic moyen journalier doit excéder neuf cents véhicules et elles supportent un report significatif du trafic venant des autres parties du réseau taxable. Le réseau routier taxable est divisé en sections, chaque section a une tarification qui est fixée par la collectivité européenne d'Alsace par le biais de ses délibérations (art. 4). Une section correspond à deux intersections successives entre des voies publiques sur une même voie. Le fait générateur de la taxe est l'utilisation par un véhicule imposable du réseau taxable (art. 5). Le montant de la taxe se détermine par la multiplication entre un taux kilométrique, détermination de ce taux aux articles 9 à 20 de l'ordonnance, et l'assiette fiscale, elle est définie à l'article 8 (art. 7). L'assiette de la taxe se compose de la *« longueur de la section de tarification exprimée en kilomètres et arrondie à la centaine de mètres la plus proche »*. La loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace confirme la création législativement de cette taxe optionnelle et l'opportunité pour la collectivité visée de l'instaurer en pratique cette imposition. La collectivité européenne d'Alsace fait le choix d'introduire une taxe poids lourds qui sera appelée « R-Pass » d'ici 2025[2882]. Il s'agirait de lutter pour la collectivité contre les effets négatifs (ex : embouteillages) de la hausse du trafic routier alsacien dû à la création d'une taxe poids lourd en Allemagne (LKW Maut) qui a déporté une partie de la circulation allemande vers l'Alsace[2883]. Les régions quant à elles pourront établir pour celles qui sont volontaires une « écotaxe poids lourd ». La loi du 22 août 2021 (n° 2021-1104) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit cette nouvelle taxe optionnelle[2884]. L'article 137 de cette loi s'inspire de « l'écotaxe poids lourd » de la collectivité européenne d'Alsace[2885] puisqu'il prévoit *« des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national »*. Le produit fiscal servirait à réduire les coûts de l'usage des infrastructures routières et les externalités négatives des véhicules. L'objectif est plus clairement affiché dans le projet de loi avec des contributions qui doivent *« favoriser le transport des marchandises par des moyens moins émetteurs de gaz à effet de serre (ferroviaire, fluvial…) et de favoriser le report modal sans*

2882.Collectivité européenne d'Alsace, Une taxe poids lourds à l'horizon 2025, 14 mars 2022. Lien Internet : https://www.alsace.eu/actualites/une-taxe-poids-lourds-a-l-horizon-2025/ (consulté le 16 août 2022).
2883.Informations sur les raisons de la mise en œuvre de cette taxe par la collectivité européenne d'Alsace dans le document précédent.
2884.Présentation complète de cette loi dans ROTOULLIÉ J.-C., La **loi** n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°5, septembre-octobre 2021, p. 949 à 956.
2885.*Ibid.* pour cette comparaison entre l'écotaxe de la loi climat (loi du 22 août 2021) et celle de la collectivité européenne d'Alsace (p. 949 à 956).

désavantager les transporteurs nationaux, et en tenant compte des spécificités régionales ».[2886] Une ordonnance aidera les régions volontaires à pouvoir instituer cette taxe à compter du 1er janvier 2024. Une région qui souhaite posséder une telle taxe doit consulter les départements qui la constituent et les départements et les régions limitrophes. Les départements ont le pouvoir d'étendre « l'écotaxe » sur les voies de leur domaine public qui seraient susceptibles d'avoir un report important du transport routier de marchandises qu'engendreraient les contributions régionales. Plusieurs régions durant l'examen du projet de loi, en février 2021, se déclarent favorables à l'instauration de cette taxe comme l'Île-de-France et la Nouvelle Aquitaine[2887]. Toutefois, d'autres régions ne désirent pas l'établir telle la Bretagne, cette taxe rappelant trop l'écotaxe nationale poids lourd suspendue définitivement en octobre 2014[2888]. L'imposition devait assujettir les poids lourds en particulier étrangers par une taxe au kilomètre. La fronde des « bonnets rouges » en Bretagne qui est associée à une crise à l'époque du secteur économique agro-alimentaire dans cette région provoqua la suspension de cette écotaxe critiquée par les frondeurs[2889]. La différence soulignée entre l'écotaxe nationale abandonnée et celle créée récemment pour les régions se visualise par l'abandon du nom d'écotaxe pour la taxe régionale qui s'appelle désormais *« contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises »* et par une mise en œuvre de la taxe à l'initiative des régions.

Ce périmètre des taxes optionnelles en faveur des collectivités locales pourrait encore s'étendre en reprenant ou en s'inspirant d'impositions environnementales présentes à l'étranger. En matière de transport et de lutte contre la pollution de l'air, il y a l'exemple des péages urbains, cet instrument fiscal tarifie l'accès au centre-ville pour les conducteurs de véhicules légers[2890]. Il s'agit d'avoir cette fois-ci d'une « écotaxe » qui s'applique au centre de l'agglomération pour des véhicules légers et non des poids lourds. L'objet de ces péages est à la fois de réduire la densité du trafic routier et les effets négatifs sur l'environnement de cette activité routière[2891]. Le tarif peut être modifié pour les véhicules taxés selon leur niveau de pollution ou en fonction de la tranche horaire de déplacement de ceux-ci. Explicitement, plus le véhicule est considéré comme polluant, plus le tarif sera élevé, autre cas, si le véhicule circule à des horaires de fortes congestions du trafic, ici aussi le tarif

2886.Cit. dans l'article 32 du projet de loi climat : CASTEX J. et POMPILI B., *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,* n° 3875 (rectifié), Assemblée nationale, 10 février 2021, p. 17.

2887.GAZZANE H., Quelles régions sont prêtes à instaurer une écotaxe sur les poids lourds ?, *in Le Figaro*, 17 février 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2888.Sur l'écotaxe nationale poids lourd. Renvoi au rapport de plus haut du CPO de 2019, « *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique »*, de la p. 146 à 147.

2889.FAINSILBER D., Loi Climat : le spectre de l'écotaxe plane à nouveau sur le transport routier, in *les Echos*, 10 février 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2890.Sur les péages urbains à consulter le rapport *supra* de Florence GOMEZ et de Philippe GUDEFIN (p. 87 à 88).

2891.*Ibid.* (p. 87) pour la taxation selon le niveau de pollution des véhicules (Milan) et en fonction de la tranche horaire de circulation de ceux-ci (Stockholm).

augmentera. Le produit fiscal de ces taxes peut financer les transports collectifs, ce qui est le cas avec la ville de Londres au Royaume-Uni. La présence des péages urbains a conduit à Londres à un changement notable dans l'attitude des conducteurs (des contribuables) avec une diminution de 30 % de la congestion routière sur une année[2892]. Le sujet des péages urbains n'est pas inconnu en France. La loi Grenelle II, loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, a prévu l'institution de péages urbains (art. 65). Les agglomérations de plus de trois cent mille habitants remplissant des critères spécifiques pouvaient se doter de ces taxes[2893]. La création devait se faire à titre expérimental sur une période de trois ans. Aucune collectivité n'a fait le choix des péages urbains à cause du manque d'acceptabilité qu'engendrerait l'application concrète de cet outil fiscal et de la durée brève de l'expérimentation prévue par la loi[2894]. Les métropoles et les communautés urbaines seraient les candidates parfaites pour la possession de péages urbains. Toujours, dans les domaines des transports et de la pollution de l'air, la communauté autonome de Catalogne est responsable de l'établissement depuis 2014 d'une taxe sur les émissions polluantes de NOx dans l'atmosphère que produit l'aviation commerciale qui impose les avions à l'atterrissage et au décollage par rapport aux quantités de Nox (dioxyde d'azote) libérées[2895]. L'apparition d'une taxe qui serait optionnelle pour les régions françaises et aurait pour vertu d'être en lien avec les compétences régionales sur les aéroports. Dans le domaine de la pollution de l'eau, une taxation des eaux usées comme en Espagne serait envisageable. Dans ce pays, les communautés autonomes appliquent une taxe sur le rejet des eaux usées. L'imposition est dotée d'une tranche fixe et d'une tranche variable, elle va évoluer en tenant compte du volume des eaux polluées rejetées, cette tranche variable ne vise que les eaux usées rejetées par les industriels. Le produit des redevances est employé au financement d'organismes ayant pour tâche la gestion de l'eau et de l'assainissement (ex : la gestion des ressources en eau et des rejets d'effluents)[2896]. Une taxation optionnelle sur les eaux polluées pourrait être prévue à l'avantage des communes et EPCI à fiscalité propre qui disposent des compétences sur l'eau et l'assainissement, ceci en plus des redevances existantes[2897]. Il s'agirait de transférer des redevances qui sont attribuées aux agences de l'eau aux collectivités du

2892.Dans le rapport *supra* du CPO de 2019 sur l'urgence climatique (p. 153).
2893.Consulter l'article 1609 quater A du CGI (abrogé) pour plus de détails sur ces péages urbains et sur les critères spécifiques (ex : avoir un plan de déplacements urbains). Renvoi également à DELIVRÉ C., Fiscalité, territoires, environnement, *in Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 n° spécial, p. 58 à 59.
2894.Sur les causes de la non-application des péages urbains issus de la loi Grenelle II. Renvoi au rapport de plus haut du CPO de 2019 sur l'urgence climatique (p. 154).
2895.Pour cette taxe en Catalogne : Se référer au rapport de l'Université de Vigo et de l'Université National de l'Éducation à Distance (p. 23).
2896.Taxe sur le rejet des eaux usées en Espagne dans DUPAS N. et JAGOREL Q., *Rapport particulier n°3 – Enseignements tirés des expériences étrangères de fiscalité environnementale*, Conseil des prélèvements obligatoires, avril 2019, p. 23.
2897.Ex : Les EPCI et les communes compétents peuvent fixer des redevances d'eau pour la fourniture d'eau potable se référer aux articles L. 2224-12-1 et L. 2224-12-4 du CGCT.

bloc communal comme les redevances pour pollution de l'eau[2898]. Le produit fiscal est de 2,2 Mds d'euros en 2017 pour les neuf redevances dénombrées à la date de 2019[2899], ce montant est une somme importante pour aider les collectivités à assurer leurs compétences actuelles et sans doute futures dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.En faisant muter les redevances pour pollution de l'eau en taxation optionnelle, ceci contribuerait de responsabiliser les élus locaux vis-à-vis des citoyens quant à la protection de l'environnement mais, sans doute aussi les citoyens dans l'acceptabilité de l'impôt et que tout service public à un coût.

La protection de l'environnement et la transition écologique par son volet fiscal sont des chantiers à la fois actuels et d'avenirs pour les collectivités locales. La fiscalité environnementale locale poursuivrait sa structuration par les taxes optionnelles, concourrait à ce que les contribuables adoptent un comportement plus respectueux à l'égard de l'environnement tout en prélevant parfois des recettes fiscales non négligeables. L'État et les collectivités par les instances de concertation travailleraient ensemble à la création de taxes optionnelles qui seraient prévues par la législation et qui au final seul les collectivités volontaires seraient libres de décider ou pas de les instituer tout en possédant un pouvoir fiscal élevé sur celles-ci (ex : détermination du taux de l'imposition et du montant de la matière à taxer selon la nature de la matière à imposer). Le citoyen local serait convié à participer aux réflexions quant à l'introduction d'une taxe optionnelle par une collectivité et sur les aspects concrets de la taxation envisagée par les collectivités. Une action qui amènerait à une plus grande acceptabilité de l'impôt par le citoyen. En Suède, l'établissement d'une taxe carbone dans les années 1980 s'est fait par *l'Environnemental Charge Commission* qui a permis d'associer aux travaux toutes les parties prenantes comme les partis politiques, les entreprises (Confédération des entreprises suédoises) et les travailleurs (Confédération suédoise des syndicats)[2900]. Le consensus politique entre l'État et les collectivités puis entre ces dernières et les citoyens locaux semble la meilleure garantie de l'acceptabilité de l'impôt[2901].

2. Des outils fiscaux à « revisiter » : les dépenses fiscales et les impôts fonciers

L'extension, par les instances de concertation entre l'État et les collectivités territoriales, du champ des taxes optionnelles locales touchant à l'environnement ne devrait pas être le seul point à aborder entre ces acteurs quant aux instruments fiscaux écologiques. Des accords entre ceux-ci

2898.Les redevances pour pollution de l'eau sont codifiées dans les articles L213-10-1 à L213-10-4 du Code de l'environnement.
2899.Sur les données sur les redevances des agences de l'eau. Renvoi au rapport *supra* de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN (p. 53).
2900.Sur le consensus politique et la taxe carbone suédoise. Dans le rapport de plus haut de Nicolas DUPAS et de Quentin JAGOREL (p. 26 à 27).
2901.L'acceptabilité de l'impôt par le citoyen-contribuable sera abordée dans le chapitre 2 du titre 2 de la partie II.

pourraient permettre le développement de dépenses fiscales. Celles à l'initiative de l'État qui impacteraient les impôts locaux, celles optionnelles prévues par le législateur qu'établiraient concrètement par les collectivités qui disposeraient des impôts locaux visés. Les tractations entre l'État et les collectivités pourraient s'intéresser à la transformation des impôts fonciers en impôts écologiques.

Les dépenses fiscales *« représentent un ensemble de techniques fiscales destinées à orienter le comportement des contribuables dans un sens déterminé et qui peuvent être classées selon des typologies particulières »*[2902]. A l'origine, les dépenses fiscales concernent des dispositions législatives devant aider à l'interventionnisme économique, elles aussi sont comparées à des subventions car, elle laisse un choix dans les modalités de financement d'une politique publique[2903]. Les exonérations, les abattements et les crédits d'impôt sont des formes que peuvent prendre les dépenses fiscales. Si nous nous arrêtons sur le lien entre les dépenses fiscales et l'environnement, une part d'entre-elles est favorable et une autre défavorable à celle-ci. En 2019, d'une part, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) évaluait à 1,7 Md d'euros est une dépense fiscale en faveur des ménages et favorable à l'environnement, d'autre part, l'exclusion du champ d'imposition de la TICPE pour les carburants consommés dans les départements d'outre-mer, pour 996 Ms d'euros, doit soutenir les entreprises mais, elle est défavorable à l'environnement[2904]. Pour 2017, la totalité des dépenses fiscales favorables est de 3,1 Mds d'euros pour un ensemble des dépenses fiscales défavorables qui s'établissent à 4,4 Mds d'euros[2905]. Les dépenses fiscales environnementales doivent favoriser l'adoption par les contribuables d'un comportement plus écologique[2906] pour y parvenir différentes dépenses fiscales ont été instituées en ce sens.

Nous pouvons observer que l'État par la législation contribue à accorder des allègements fiscaux sur des impôts locaux pour protéger entre autres le patrimoine naturel et favoriser la transition écologique de biens immobiliers. Il est à signaler, ainsi, un dégrèvement sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) sur les propriétés bâties pour les biens immobiliers servant d'habitations (art. 1391 E du CGI), ils appartiennent notamment, aux organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte (SEM). Le dégrèvement accordé par l'État est égal au quart des dépenses de travaux de rénovation. Autre allègement fiscal consenti par l'État qui concerne les impôts locaux,

2902.Cit. dans article *supra* de Cendrine DELIVRÉ (p. 59 à 60).
2903.Origine des dépenses fiscales et comparaison à des subventions. Renvoi à BOMMIER L., Niches et dépenses fiscales au regard du droit budgétaire et fiscal, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°150, mai 2020, p. 239 à 260.
2904.Informations et données sur les dépenses fiscales environnementales dans l'étude de 2019 de plus haut de Florence GOMEZ et de Philippe GUDEFIN (p. 32 à 34).
2905.*Ibid.* pour les dépenses fiscales favorables et défavorables à l'environnement (p. 32 à 34).
2906.Renvoi à la contribution du Cendrine DELIVRÉ sur l'objectif d'une fiscalité écologique (p. 60).

celui de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en zones Natura 2000 (art. 1395 E du CGI). L'exonération est accordée pour cinq ans et est renouvelable, elle débute l'année qui suit la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte Natura 2000. Les collectivités ont la liberté de décider de la mise en place d'allègements fiscaux « optionnels » écologiques, l'article 1395 G du CGI prévoit que les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre peuvent exonérer des propriétés non bâties exploitées selon un mode de production biologique[2907], pour une période de cinq ans, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le classement des dépenses fiscales susmentionnées s'avère complexe parce que celles issues des articles 1391 E et 1395 E du CGI sont classifiés en tant que dépenses fiscales environnementales par une étude du CPO de 2019, ce qui est exclu pour l'exonération fiscale de l'article 1395 G du CGI pour les propriétés non bâties affectées à des productions biologiques[2908]. Une critique forte est que les dépenses fiscales locales en matières environnementales sont considérées comme faibles[2909]. L'intérêt pour l'État et les collectivités territoriales serait dans le cadre de la concertation : d'établir une classification des dépenses fiscales locales « écologiques » communes ; de donner plus d'opportunités aux collectivités de pouvoir introduire des allègements fiscaux « optionnels » ; les domaines d'intervention pouvant être divers pour les collectivités (ex : protection du patrimoine naturel, le développement des énergies renouvelables, la collecte et l'élimination des déchets, la transition écologique des biens immobiliers bâtis).

Les impôts fonciers locaux peuvent évoluer quant à eux vers une prise en compte des critères environnementaux dans la détermination des valeurs locatives cadastrales (VLC) d'un bien immobilier. Les biens continuent actuellement à être classés selon huit catégories pour les locaux d'habitation[2910] (art. 324 H de l'annexe III du CGI). Les critères qui servent à évaluer le bien sont dépassés et ne font pas référence à des aspects environnementaux[2911]. Dans l'évaluation d'un local d'habitation il va être recherché parmi les critères à considérer celui de la distribution du local, la conception générale de celui-ci, il sera regardé si le local est doté d'une pièce de réception ou pas, et si c'est le cas de la nature de cette pièce (ex : un logement de grand luxe dispose obligatoirement de

2907.Art. 1395 G du CGI : *« selon le mode de production biologique prévu au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil, du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092 / 91. »*

2908.Sur les allègements fiscaux classés comme des dépenses fiscales favorables à l'environnement. Consulter le rapport de Florence GOMEZ et de Philippe GUDEFIN (p. 83 à 85).

2909.Sur cette faiblesse des dépenses fiscales locales environnementales dans l'article *supra* de Cendrine DELIVRÉ (p. 60).

2910.Les huit catégories de biens sont : (1) grand luxe, (2) luxe, (3) très confortable, (4) confortable, (5) assez confortable, (6) ordinaire, (7) médiocre, (8) très médiocre.

2911.Renvoi à l'article à ce sujet de DESMOULIN G., Les raisons et les modalités de la transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°114, avril 2011, p. 99 à 108.

pièces de réception spacieuses)[2912]. La valeur locative d'un bien devrait être dépendante de critères environnementaux pour favoriser l'implantation et la rénovation de constructions immobilières d'habitation respectueuses de l'environnement. Dans les critères d'évaluation du bien affecté à une habitation, sa localisation pourrait être un premier critère à considérer, les habitats collectifs seraient favorisés par rapport à l'habitat individuel selon le territoire, la qualité environnementale du bien constituerait un deuxième critère d'évaluation, en pratique, il s'agirait de savoir, pour exemple, le niveau d'isolation du local[2913]. Des éléments environnementaux sont visibles directement et indirectement pour la fiscalité foncière. Directement, l'article 1517 du CGI prévoit qu'une modification des caractéristiques et de l'environnement des propriétés bâties et non bâties peut ouvrir à une réduction des valeurs locatives du bien impacté par des changements liés à l'environnement (ex : pollution de l'air et risques d'inondation)[2914]. Indirectement, la TEOM qui repose sur les bases foncières de la TFPB peut être transformée en TEOMi, la part fixe de la taxe à laquelle sont redevables les contribuables dépend toujours des VLC de la TFPB mais, cette fois-ci, elle a une part variable dite incitative qui se modifiera en se référant aux déchets produits par le contribuable[2915]. Le risque d'une évolution des impôts fonciers vers un aspect environnemental est de faire peser la charge fiscale sur les contribuables les moins aisés, ceux qui n'ont pas forcément les moyens sans accompagnement des politiques publiques d'avoir des biens respectueux de l'environnement. Les impôts fonciers touchant aux locaux d'habitation peuvent intégrer des aspects environnementaux mais, d'autres biens et par là d'autres contribuables seraient imposables comme pour ceux du ressort de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE)[2916].

Une fiscalité locale environnementale n'engloberait pas que les taxes « optionnelles », les dépenses fiscales et les impôts fonciers « écologiques », elle s'étendrait à d'autres impôts et taxes dans leur fonctionnement pour participer à la protection de l'environnement. Une suggestion faite par Gil DESMOULIN serait que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mute en imposition environnementale[2917]. Ceci en incitant les entreprises à l'adoption par les entreprises de la norme ISO 14001 qui regroupe des exigences du système de management environnemental. Le respect des exigences amènerait à une réduction du montant de la CVAE pour les entreprises

2912.Pour consulter tous les critères qui servent à l'évaluation d'un local d'habitation : Direction générale des Finances publiques (DGFiP), Brochure pratique des impôts locaux 2021, 2021, p. 22.
2913.Dans l'article de plus haut de Gil DESMOULIN sur ces suggestions dans le I au B de sa contribution (p. 99 à 108).
2914.Dans MAUBLANC J.-P., La pollution et l'insécurité, causes avérées de réduction de la valeur locative des propriétés bâties, *in Actualité juridique du droit immobilier (AJDI),* n°1, janvier 2020, p. 49 à 51.
2915.Renvoi pour la TEOM et la TEOMi à l'article *supra* de Rémy Dufal (p. 36 à 39). Biblio. complète de sa contribution dans ce § 1 au A du point 2.
2916.Dans article de plus haut de Gil DESMOULIN pour la TFPNB dans le I au B et pour la CFE dans le II au A.
2917.*Ibid.* pour la CVAE dans le II au B.

certifiées par un organisme agréé quant à cette norme car, elles respecteraient les exigences afférentes pour l'obtenir. Une part incitative apparaîtrait pour la CVAE, elle comprendrait plus largement, l'adoption de bonnes pratiques respectueuses de l'environnement par les entreprises pour être une condition de réduction du montant de l'impôt (ex : dégressivité de l'impôt selon les normes environnementales adoptées par les entreprises). La fiscalité environnementale incitative à l'échelon local est déjà pratiquée notamment, par la TEOMi pour la gestion des déchets qui impose une part incitative, elle augmente ou baisse le montant de l'impôt selon la quantité des déchets produits et la pollution qu'ils génèrent[2918]. Les péages urbains s'ils étaient instaurés en France pourraient reposer sur un système de bonus et de malus. Un bonus en rétribuant les conducteurs utilisant leur véhicule aux heures de non-congestion ou faible du trafic routier, cela existe à l'état d'expérimentation aux Pays-Bas avec le système de péage « inversé »[2919], et un malus en imposant les conducteurs qui circuleraient sur les heures où les congestions du trafic routier sont fortes.

La fiscalité environnementale locale est un sujet sur lequel devraient intervenir les instances de concertation entre l'État et les collectivités. Une réorientation des impôts fonciers, le développement des taxes optionnelles et des dépenses fiscales, vers une protection de l'environnement est possible s'il y a un dialogue entre ces acteurs pour parvenir à un socle de politiques fiscales acceptées par « tous »[2920]. La fiscalité environnementale pourrait porter, en outre, sur des impôts non-fonciers comme la CVAE et accroître les aspects incitatifs. Les instances de concertation devraient également s'emparer plus fortement du sujet des indicateurs de ressources vital pour la péréquation et traiter celui capital de la construction fiscale et péréquative du bloc intercommunal.

§ 2. Un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales qui doit intégrer de façon « étendue » » les implications de la fiscalité locale

Les indicateurs de ressources qui se basent pour une part sur des données fiscales servent à connaître la richesse fiscale et financière d'un territoire, tels les potentiels fiscaux et financiers, ils sont utilisés dans le partage des dotations, en particulier pour la péréquation. Ils constituent un enjeu fiscal indirect par le fait qu'ils n'ont pas une incidence directe sur l'impôt. la concertation est à la base de la réforme des indicateurs de ressources en lien avec la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales (A).

La fiscalité à des implications directes et indirectes à l'intérieur du bloc communal. Il peut être

2918.Renvoi à l'article *supra* de Rémy DUFAL pour la TEOMi (p. 36 à 39).
2919.Information sur cette expérimentation aux Pays-Bas dans le rapport de plus haut de Florence GOMEZ et Philippe GUDEFIN (p. 87).
2920.L'État, les collectivités locales et les citoyens. Se référer au chapitre 2 du titre 2 de la partie II sur la démocratie participative locale pour intégrer le citoyen aux réflexions sur la fiscalité locale.

fait référence, d'abord à des relations accrues entre l'intercommunalité et les communes par des régimes fiscaux intercommunaux distincts. Les implications directes et indirectes de la fiscalité pour les enjeux concernant le bloc communal se révèlent par le fait qu'elles ne sont qu'un élément de la question pour : la meilleure reconnaissance juridique des EPCI, l'amélioration de la gouvernance financière, la création des communes nouvelles (B).

A – Un enjeu fiscal indirect : les indicateurs de ressources

Il est recouru principalement aux critères de ressources, qui se fondent pour une part sur les impôts locaux pour être déterminés, pour le partage de ressources financières principalement au travers de la péréquation (1). Ces indicateurs sont réformés par le Gouvernement en lien avec le Comité des finances locales par les lois de finances initiales pour 2021 (n° 2020-1721) et 2022 (n° 2021-1900) (2).

1. La détermination des critères de ressources pour partager les dotations entre les collectivités

Les critères de ressources sont centraux dans le partage des dotations et fonds de péréquation, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réaffectation de recettes fiscales nécessaires en conséquence pour les différents échelons de collectivités, imposent une adaptation de ces critères.

La répartition de ressources financières attribuées aux collectivités peut dépendre d'indicateurs de ressources et de charges, ce qui est le cas pour les dispositifs de péréquation, c'est pourquoi, les dotations de solidarité rurale (DSR) et de solidarité urbaine (DSU) se voient affecter par ces indicateurs[2921]. La péréquation, pour la définir succinctement, a pour objet de réduire les disparités de ressources et de charges entre les collectivités territoriales. La péréquation verticale passe par l'État qui reverse fonds pour les collectivités défavorisées alors que la péréquation horizontale fait jouer la solidarité financière entre les collectivités « aisées » et « pauvres », autrement dit, il y a des transferts financiers entre les budgets locaux. Les principaux indicateurs référencés de ressources sont : le potentiel fiscal, le potentiel financier, l'effort fiscal, le coefficient d'intégration fiscale[2922]. Il convient maintenant de faire une présentation de chacun d'eux et de leurs liens avec la fiscalité locale.

Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont reliés entre eux. Dans le premier, il s'agit d'appliquer le taux moyen national sur les bases locales chaque imposition locale que perçoit une

2921.Sur les dispositifs de péréquation et les critères de ressources dans BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 123 à 128.
2922.*Ibid.* sur ces indicateurs financiers (p. 125).

collectivité, la somme obtenue par ce calcul correspond au produit fiscal qui serait susceptible d'être généré par les impositions d'une collectivité. Dans le deuxième, le critère de ressources évalue la capacité d'une collectivité à faire face à ses charges par la mobilisation de ressources financières, celles-ci se composent de dotations de l'État et de recettes fiscales locales. Les recettes fiscales locales servant au calcul du potentiel financier proviennent de celles du potentiel fiscal. Dans le potentiel financier s'intègre le potentiel fiscal. L'effort fiscal mesure la pression fiscale d'une collectivité sur ses contribuables, l'utilité de cet indicateur tient dans la connaissance des marges de manœuvre fiscale pour la collectivité, à savoir, jusqu'où au maximum les impôts pourraient augmenter. Il évalue la pression fiscale exercée sur les contribuables par la collectivité. L'indicateur reprend le critère de ressources du potentiel fiscal, il s'agit d'établir un rapport, de confronter, le produit fiscal des impositions locales reçues par une collectivité l'année précédente avec son potentiel fiscal. L'effort fiscal est utilisé pour les communes et les intercommunalités, lorsqu'il mesure la pression fiscale sur l'intercommunalité et ses communes membres, il est question de l'effort fiscal agrégé. Les impositions locales sont donc indispensables à la détermination du potentiel fiscal, du potentiel financier et de l'effort fiscal. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des EPCI à fiscalité propre[2923] assure la connaissance du niveau d'intégration financière du bloc intercommunal, entendez, entre l'EPCI et ses communes membres. Le rapport de cet indicateur comprend les recettes d'un EPCI diminuées des dépenses de transfert[2924] sur les mêmes recettes que détiennent les communes membres de cet EPCI. Plus clairement, il y a un rapport entre les produits fiscaux détenus par l'EPCI sur tous produits fiscaux perçus sur le territoire (EPCI et communes). Les définitions de ces différents indicateurs se trouvent dans le CGCT, précisément celles pour les potentiels fiscaux des communes et des EPCI sont recensées pour l'une à l'article L. 2334-4 (communes) et pour l'autre à l'article (EPCI) à l'article L. 5211 du CGCT. Pour les communes, le potentiel fiscal implique divers impôts locaux tels la TFPB et la TFPNB, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ou encore la CFE et la CVAE. Les indicateurs exposés participent à la répartition de dotations, la dotation d'intercommunalité, dispositif de péréquation verticale, est une part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) où s'usent de plusieurs critères pour la répartir[2925]. Le potentiel fiscal des EPCI à fiscalité professionnelle participe à la répartition de la dotation d'intercommunalité. Le potentiel financier qui se compose du potentiel fiscal est un des critères employés pour le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), dispositif de péréquation horizontale, pour

2923.Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles.
2924.A l'exception des EPCI à fiscalité additionnelle.
2925.Se référer pour aller plus loin à Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Guide pratique : la dotation globale de fonctionnement*, 2021, 29 p.

effectuer les prélèvements et les redistributions entre les collectivités concernées. Plus exactement, ces transferts se font en partie par l'évaluation du potentiel financier agrégé (PFIA), il mesure la richesse d'un territoire par la somme des richesses de l'EPCI avec celles de ses communes membres[2926]. Les richesses fiscales de l'EPCI et des communes sont établies par le potentiel fiscal agrégé (PFA) qui regroupe l'ensemble des potentiels fiscaux du territoire qui entre dans le calcul du PFIA[2927]. Nouvelle démonstration, avec la DSR qui a des mécanismes de péréquation verticale, les communes exclues de la part péréquation de cette dotation sont celles qui ont un potentiel financier moyen par habitant supérieur à deux fois la moyenne de leur strate démographique (seules les communes de moins de 10 000 habitants peuvent être éligibles à la DSR). La part péréquation pour les communes éligibles se divise en quatre parts qui sont calculées selon différents critères dont des indicateurs de ressources. La détermination de la part « potentiel financier », 30 % de la part totale à attribuer à une commune, comprend le potentiel financier par habitant (en conséquence le potentiel fiscal) et l'effort fiscal[2928]. La disparition de la taxe d'habitation et la réforme fiscale locale consécutive touchant aux recettes fiscales des conseils départementaux et du bloc intercommunal amèneraient sans correction du législateur à des déséquilibres sur les indicateurs de ressources des collectivités. La collecte et la répartition des ressources par les fonds de péréquation entre les collectivités seraient profondément impactées à cause de la modification des critères de ressources.

La disparition de la taxe d'habitation et la modification des paniers fiscaux des collectivités qui l'accompagne seraient porteuses de déséquilibres dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation sans décisions correctrices sur les indicateurs financiers. Des hypothèses de travail indiquent que les communes qui ont des taux de taxe d'habitation (TH) élevés *« verraient leur potentiel fiscal croître, sans que leur niveau de richesse ne soit »*[2929]. Le produit fiscal susceptible d'être généré selon le potentiel fiscal serait disjoint de la richesse réelle du territoire. La réforme fiscale aurait par conséquent un fort impact sur les indicateurs de ressources. Les potentiels fiscaux des groupements à fiscalité propre évolueraient entre -54 % et 117 % par rapport au potentiel fiscal moyen[2930]. Des projections faites montrent qu'un taux de TH élevé associé à un taux modéré de part départementale de TFPB pour une commune augmenterait son potentiel fiscal, tandis qu'au contraire, un taux faible de TH conjugué à un taux élevé de part départementale de TFPB pour une

2926.Le PFIA et la répartition du FPIC. Dans GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),* n° 73, Sénat, 20 octobre 2021, p. 21 à 23.
2927.*Ibid.* (p. 16 à 20). Définition du PFA et lien avec PFIA.
2928.Sur la DSR dans le guide de plus haut sur la DGF (p. 15 à 17).
2929.Cit. dans BEUREY T., Indicateurs de richesse des collectivités : l'autre réforme de la fiscalité locale, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 8 novembre 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2930.Informations et indications chiffrées dans article *supra* de Thomas BEUREY.

commune diminuerait son potentiel fiscal[2931]. Les modifications du potentiel fiscal peuvent réduire ou accroître *in fine* les prélèvements pour financer des dispositifs de péréquation sur les collectivités et les versements pour celles bénéficiaires. Le potentiel fiscal change en fonction des évolutions structurelles de la fiscalité locale lorsqu'elles touchent aux taux et bases fiscales. Une révision des valeurs locatives cadastrales, l'insertion d'une ressource à taux national ou un nouvel impôt cédé par une autre catégorie de collectivités sont de natures à faire évoluer le potentiel fiscal[2932]. Les modifications sur le système fiscal local conduisent indirectement à bouleverser les indicateurs financiers à l'image du potentiel fiscal, mais tout autant par expansion, sur d'autres indicateurs comme celui de l'effort fiscal et du potentiel financier.

2. La réforme des indicateurs de ressources : l'exemple d'un travail collaboratif entre le Gouvernement et le Comité des finances locales (CFL)

Les lois de finances initiales pour 2021 (n° 2020-1721) et 2022 (n° 2021-1900) procèdent à des adaptations dans le calcul des indicateurs financiers. La loi de finances pour 2021 comprend des dispositions relatives à l'adaptation à la réforme fiscale et la loi de finances pour 2022 restructure plus en profondeur des indicateurs. Le CFL, qui au sein de ses membres à des représentants des collectivités territoriales, est associé par le Gouvernement à la redéfinition des indicateurs financiers[2933]. L'État a autorisé le CFL en 2020 à constituer un groupe de travail pour réfléchir à la réforme des indicateurs financiers[2934].

Dans un premier temps, l'article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 les adapte pour la DGF des communes, des EPCI et des départements[2935]. Le potentiel fiscal et le potentiel financier sont modifiés par l'intégration des transformations fiscales liées à la fin de la TH sur les résidences principales sont intégrés dans ces indicateurs : les bases de la TH sur les résidences secondaires (EPCI et communes) ; les bases de la TFPB sur lesquelles s'applique le taux moyen national communal et départemental de cette taxe (communes) ; le coefficient

2931.Projections et analyses de Michel KLOPFER. KLOPFER M., Suppression de la TH : un tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et la péréquation, *in la Gazette des communes*, 27 juin 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2932.Sur ces modifications qui impactent le potentiel fiscal. Renvoi à l'article *supra* de Michel KLOPFER et au rapport de plus haut de Dominique BUR et d'Alain RICHARD (p. 126).

2933.Volonté de l'État d'associer le CFL à la réforme des indicateurs financiers. Question écrite n° 23181 de M. Thibault BAZIN, J.O. Assemblée nationale du 1er octobre 2019, p. 8420. Réponse du Ministère de la Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales, J.O. Assemblée nationale du 15 octobre 2019, p. 11386.

2934.Confirmation de la décision prise par l'État de laisser le CFL participer à la réflexion sur la réforme des indicateurs financiers. Dans GASPAR R., La réforme des indicateurs financiers, une bombe à retardement, *in la Gazette des communes*, 29 novembre 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

2935.Sur les détails de cette réforme quant aux indicateurs financiers pour la loi de finances pour 2021. ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2021 : les concours de l'État (2/4), *in la Gazette des communes*, 10 février 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

correcteur issu de réforme fiscale de 2020-2021 (communes)[2936] ; la TVA (EPCI) ; la compensation pour la suppression des bases des établissements industrielles pour la TFPB et la CFE (EPCI et communes). D'autres indicateurs sont adaptés dans ce texte législatif comme le coefficient d'intégration fiscale et l'effort fiscal[2937]. La réforme des indicateurs s'accompagne d'un dispositif de lissage, les effets de la réforme sont neutralisés complètement pour 2022 et le lissage réduit progressivement la neutralisation jusqu'en 2028. Ces indicateurs s'appliqueront alors pleinement à partir de cette année-ci pour le bloc communal sur les dotations des communes et le FPIC. Dans un deuxième temps, l'article 194 de la loi de finances n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 élargit les ressources du potentiel financier et modifie le calcul de l'effort fiscal[2938]. Le potentiel fiscal (donc aussi le potentiel financier) s'étend à de nouvelles recettes fiscales, s'ajoute dans le calcul de ce potentiel : les droits de mutation à titre onéreux, la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes, la majoration de la TH sur les résidences secondaires. L'effort fiscal est recentré sur les recettes fiscales « ménages » mobilisés par une commune (ex : TFPB) rapportées au potentiel fiscal « trois taxes »[2939]. Le calcul de l'effort fiscal des communes qui sert pour la répartition de la DGF communal ne combine plus les communes et l'intercommunalité mais, il est individualisé par commune. L'effort fiscal agrégé qui porte sur la mesure de la pression fiscale à la fois des communes et d'une intercommunalité exclut la TEOM et REOM du calcul d'un indicateur utilisé pour le FPIC. Le CFL est amené à faire des préconisations qui sont reprises par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2021[2940] mais aussi pour celui de 2022. Nous nous concentrerons sur le projet de loi de finances pour 2022. Les propositions faites par le Comité qui portent sur la modification du potentiel financier et de l'effort fiscal pour les communes sont retenues par le Gouvernement. Pour exemple pour le potentiel financier : *« Le comité juge, à cet égard, pertinent d'étendre le périmètre du potentiel financier de manière à intégrer plusieurs recettes libres d'emploi qui en sont aujourd'hui exclues, notamment les droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes, pour lesquels pourrait être prise en compte une moyenne pluriannuelle, la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques ou encore*

2936.Sur ce coefficient correcteur assurant la compensation complète de la perte de TH avec la redescente de la TFPB lors de la réforme fiscale de 2020-2021. Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II.

2937.Renvoi à l'article *supra* de la Gazette des communes de Christian ESCALLIER et de Céline BACHARAN pour les adaptations pour le coefficient d'intégration fiscale et l'effort fiscal.

2938.Sur les détails de cette réforme quant aux indicateurs financiers pour la loi de finances pour 2022. ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2022 : les concours de l'État (2/4), *in la Gazette des communes*, 9 février 2022 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse) ; HOUSER M., Loi de finances pour 2022 et collectivités territoriales : une loi finalement dense, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2022, p. 39 à 42.

2939.Ce potentiel fiscal « trois taxes » se compose d'impôts sur les ménages par (ex) : l'application aux bases communales de taxe foncière sur les propriétés bâties du taux moyen national correspondant ; l'application aux bases communales de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition correspondant.

2940.Pour le projet de loi de finances pour 2021 : une information dans BEUREY T., Le comité des finances locales pousse à une réforme des indicateurs financiers, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 23 juillet 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

la majoration sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires »[2941]. Le Gouvernement suit les recommandations du CFL, celui-ci argumente ses préconisations pour la réforme du potentiel financier et de celle de l'effort fiscal sous l'angle de l'adaptation à un nouveau panier de recettes fiscales des collectivités qui doit prendre en considération quant aux collectivités leurs spécificités et refléter les impôts et taxes qu'elles peuvent mobiliser[2942]. Néanmoins, le Gouvernement ne reprend pas toutes les préconisations inventives du CFL, le Comité recommande le remplacement de l'indicateur d'effort fiscal des communes par le critère du revenu par habitant[2943]. Même après le travail de cette instance de concertation par le Gouvernement, les critiques persistent au sujet de la réforme des indicateurs financiers entrepris par l'exécutif et le législateur national. L'article 47 du projet de loi de finances pour 2022 et contesté devant le Conseil constitutionnel par des sénateurs Les Républicains (LR)[2944]. Le calcul de l'effort fiscal de chaque commune décidé par le Gouvernement en reprenant les recommandations du CFL exclut les recettes fiscales mobilisables perçues par les EPCI. Pour les parlementaires, le principe d'égalité serait méconnu entre les collectivités territoriales (cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution) puisque, les communes fortement intégrées dans une intercommunalité auraient accès à moins de ressources par la péréquation qu'avant la réforme envisagée. L'adaptation de cet indicateur financier pour les sénateurs amènerait à une modification du montant de la péréquation pour une commune. Cependant, le Conseil constitutionnel ne retient pas cette analyse, il estime dans sa décision du 28 décembre 2021 relative à la loi de finances pour 2022 (n° 2021-833 DC) que *« les modalités de calcul de l'indicateur d'effort fiscal de chaque commune, n'ont pas, par elles-mêmes, pour objet d'attribuer des dotations de péréquation ou d'en déterminer le montant. »*[2945]

Le CFL par les articles L.1211-3 et L. 1211-4 du CGCT a la capacité de proposer un travail de réflexion à destination de l'État et de participer activement par ses décisions à la répartition de dotations. Ceci s'appuie pour le travail de réflexion sur la loi (ex) : *« Le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire » (*art. L.1211-3 du CGCT) ; *« Le comité des finances locales a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales » (*art.

2941.Cit. dans Comité des finances locales, Travaux du comité des finances locales sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales, délibération n° 2021-12, séance du 20 juillet 2021, p. 3.
2942.Renvoi à la délibération n° 2021-12 de plus haut du Comité des finances locales sur les motivations qu'il avance pour justifier ses préconisations (p. 2 à 4).
2943.*Ibid.* sur cette préconisation (p. 3).
2944.JABRE L. et GASPAR R., PLF 2022 : le Conseil constitutionnel valide la réforme des indicateurs financiers, *in la Gazette des communes*, 4 janvier 2022 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
2945.Cit. au cons. 32 de la décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021 relative à la loi de finances pour 2022.

L.1211-4 du CGCT). Le CFL détient aussi un véritable de pouvoir de décision, par l'article L.1211-3 du CGCT, il contrôle la répartition de la DGF, peut fixer le cas échéant le montant de certaines dotations forfaitaires et détermine la part de ressources affectées à certaines dotations[2946]. La traduction juridique de ceci est que pour la DGF, le CFL possède parmi ses pouvoirs celui *« d'augmenter le niveau des dotations de péréquation verticale au-delà de la progression minimale prévue par le législateur »*[2947]. Les indicateurs financiers sont un sujet difficilement contournable des domaines fiscaux locaux et de la réforme du système fiscal des collectivités que doivent se saisir des instances de concertation. Tant pour la fixation des indicateurs financiers que les sommes consenties et allouées pour tous les dispositifs de péréquation les instances de concertation, le CFL est tout indiqué pour détenir un pouvoir co-décisionnel par avis conforme, qui porterait plus globalement sur toutes les décisions de l'État sur la décentralisation financière. Les points à traiter entre l'État et les collectivités par la concertation avec doivent concerner tous les domaines fiscaux de la création d'impôts locaux en passant par le partage d'impôts nationaux, à l'établissement d'allègements fiscaux et à la révision des bases jusqu'aux points plus éloignés des indicateurs financiers et de la péréquation. La concertation entre l'État et les collectivités doit investir les sujets relatifs aux relations financières du bloc intercommunal. La construction du modèle intercommunal doit s'appuyer sur une solidarité financière accrue entre les entités du bloc communal et par l'approfondissement des relations fiscales entre elles.

B – Un enjeu fiscal direct et indirect par l'impératif de « simplifier » les relations entre les collectivités du bloc communal

Les relations intercommunales, entre les EPCI et leurs communes membres, ont des implications fiscales, quelques points illustratifs de ces relations sont à exposer (1). Des instances de concertation au minimum au plan national pourraient travailler à une meilleure mise en cohérence de ces relations fiscales et extensivement financières (2).

1. L'interdépendance fiscale et ses conséquences financières au sein du bloc communal

Les relations entre les communes et les EPCI qu'elles constituent sont régies par une interdépendance financière qui comprend l'aspect fiscal. Il est impossible de présenter ici tous les « visages » de ces interconnexions. Cependant, certains emblématiques et essentiels sont importants à exposer pour appréhender les enjeux fiscaux de l'intercommunalité. Ces visages sont : les modèles de financement des EPCI avec ou sans fiscalité propre (a), l'uniformisation des taux des impositions

2946.Sur les missions du CFL dans la section 1 de ce chapitre 1 du titre 2 de la partie II. Sur ses fonctions vis-à-vis de la DGF dans le « Guide pratique : la dotation globale de fonctionnement » (p. 7).
2947.*Ibid*. pour la cit. (p. 7).

locales (b), la participation au fonctionnement des mécanismes de péréquation du bloc intercommunal (c).

a) Les établissements publics de coopération intercommunale avec ou sans fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre ont deux régimes fiscaux : fiscalité additionnelle (FA), fiscalité professionnelle unique (FPU)[2948]. L'établissement public dans un régime FA possède une autonomie fiscale similaire aux communes qui la composent, il possède le pouvoir de fixer les taux additionnels de quatre impôts (CFE, TFPB, TFPNB et TH sur les résidences secondaires)[2949], il peut voter des exonérations et des abattements. Les communes conservent de leur côté des prérogatives fiscales puisqu'elles continuent à fixer les taux des quatre prélèvements fiscaux cités auparavant. Les taux intercommunaux et ceux municipaux sont inscrits sur l'avis d'imposition que reçoit le contribuable local à la fois l'EPCI et d'une commune membre de la structure. Le régime de la FPU octroie plus de recettes fiscales et de prérogatives fiscales à l'EPCI. L'établissement public perçoit la CET, qui est le regroupement de la CFE et de la CVAE, à place des communes. Il vote le taux de la CFE et des exonérations sur cet impôt. Quant à la TFPB et la TFPNB, il fixe des taux additionnels, des abattements et des exonérations. Les communes voient leurs compétences fiscales se restreindre à la TFPB, la TFPNB et la TH sur les résidences secondaires avec particulièrement le maintien du pouvoir de voter le taux de ces impositions. Une des différences entre le régime FA et FPU et la perte du contrôle sur la CET des communes et notamment sur la CFE (ex : perte du pouvoir de fixer le taux de cet impôt). Sur l'avis d'imposition du contribuable local est indiqué les taux communaux de la TFPNB, de la TFPB et de la TH sur les résidences secondaires à côté des taux additionnels intercommunaux sur ces mêmes taxes, il est également mentionné le taux de la CFE unique de l'EPCI à fiscalité propre. Les EPCI sans fiscalité propre ont des financements qui dépendent *« des contributions budgétaires ou fiscalisées des communes membres »*[2950]. Le financement de l'établissement public par les contributions fiscalisées s'opère par la fiscalité communale, elle est donc liée aux décisions fiscales des communes membres sur leurs impôts et au final sur leurs contribuables.

L'EPCI sans fiscalité propre n'a pas de pouvoir fiscal autonome ni de recettes fiscales qui lui est affecté[2951]. La catégorie des EPCI sans fiscalité propre groupe : les syndicats de communes, les

2948.Détails sur les régimes fiscaux des EPCI à fiscalité propre (FPU et FA), et sur les EPCI sans fiscalité propre, dans Territoires Conseils (Caisse des dépôts et consignations), *Coopération intercommunale partie 2 : Les différents régimes fiscaux des groupements de communes*, mars 2017, p. 5.
2949.Passage de la taxe d'habitation à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale à partir de 2023 (d'où le choix de la situation pour 2023 dans le corps du texte).
2950.Cit. dans l'ouvrage *infra* de Dominique GRANDGUILLOT (p. 20).
2951.Information sur les EPCI sans fiscalité propre dans le fascicule de plus haut de Territoires conseils (p. 6).

syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux[2952]. Les financements signalés plus haut doivent servir à gérer des services publics ou des activités que des communes souhaitent librement en commun administrer au travers d'un de ces types d'établissements publics. La catégorie des EPCI à fiscalité propre pour sa part réunit : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles. Les communes doivent adhérer à un EPCI à fiscalité propre[2953], celui-ci possède des compétences obligatoires qui sont financées par la fiscalité directe locale que lève l'établissement public et par des recettes fiscales indirectes (ex : TVA)[2954]. Ce pouvoir fiscal autonome des EPCI à fiscalité propre est détenu par celles-ci depuis la n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, à titre d'exemple, l'article 86 de cette loi autorise à l'époque les communautés de communes à pouvoir instituer dans le respect de conditions la TEOM. La réforme de la fiscalité locale en 2010[2955] a bouleversé le financement des EPCI à fiscalité propre, en particulier des EPCI qui avaient fait le choix du régime à taxe professionnelle unique TPU, la disparition de la taxe professionnelle (TP) remettait en cause le financement des EPCI qui étaient liés à cette taxe. La substitution de la TP par la CET n'était pas suffisante pour compenser les pertes de recettes fiscales des établissements publics concernés par la réforme. De nouvelles recettes fiscales dont des impôts ménages des communes (ex : TFPB) durent être attribués à l'échelon intercommunal en faveur des EPCI à TPU devenus FPU, ainsi, ils s'apparentent aux EPCI à TPU qui pouvaient devenir des EPCI à fiscalité mixte dont les caractéristiques étaient d'avoir une fiscalité sur des impôts économiques, avec la TP, et d'avoir une part additionnelle sur des impôts ménages, ils votaient des taux additionnels à la taxe d'habitation et aux taxes foncières[2956]. Cette redistribution des recettes fiscales annule les différences entre les EPCI à fiscalité additionnelle et ceux à TPU devenus FPU même si ces derniers pouvaient évoluer déjà vers une fiscalité mixte. La réforme fiscale de 2010-2011 crée des EPCI à FPU qui sont en

2952.Sur les différents EPCI sans ou avec fiscalité propre dans GRANGUILLOT D., *Les Collectivités territoriales en France : Au cœur de la nouvelle architecture territoriale de la République*, Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 5e édition 2016-2017, 2016, p. 20 à 21.

2953.Sur l'obligation d'une commune d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre. Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2954.Les EPCI à fiscalité propre ne perçoivent pas selon le régime fiscal choisi et selon leur situation spécifique pour chacune que la CFE, la CVAE, la TFPB, la TFPNB et la TH sur les résidences secondaires. La part de TH sur les résidences principales perçue par les EPCI est remplacée par une part de TVA. Elles peuvent percevoir (ex) : une partie des IFER, la TEOM, la taxe Gemapi, l'imposition forfaitaire sur les pylônes, la taxe de balayage.

2955.La réforme de la fiscalité directe de 2010 se base sur plusieurs textes législatifs : loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

2956.Information pour les EPCI à fiscalité mixte dans PINI R., « Ressources locales : finances intercommunales », Chapitre 2, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7720, novembre 2012 (section 4, § 1, C). Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

réalité des EPCI à fiscalité mixte[2957]. Pour continuer à montrer la complexité de la situation et non sa simplicité, des EPCI à fiscalité additionnelle, cela concerne en majorité les communautés de communes, ils peuvent opter pour une fiscalité professionnelle de zone et (ou) intervenir sur la fiscalité éolienne unique, cela veut dire que l'EPCI remplace, si nous restons sur le cas de la fiscalité professionnelle de zone, les communes membres dans leurs attributions fiscales et comme bénéficiaire de la CFE et de la CVAE. Il existait aussi une taxe professionnelle de zone (TPZ) se fondant sur le même principe accessible aux EPCI n'étant pas en TPU lors de l'existence de la TP, du moment qu'ils étaient en fiscalité additionnelle avec la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)[2958]. Nous voyons, par ce premier abord et distinctement, pour les EPCI à fiscalité propre que l'intercommunalité à une interdépendance fiscale soutenue avec les communes et les contribuables locaux. Des impôts sont partagés entre les EPCI à fiscalité propre et les communes (ex : la TFPB) ; les contribuables locaux d'une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre sont redevables d'impôts pour ces deux entités quelquefois ils sont les mêmes (ex : TFPB). Pour les EPCI sans fiscalité propre, le financement fiscal par le contribuable local est indirect, il provient des cotisations fiscales qu'ils s'acquittent auprès de la commune membre de l'EPCI dont une part sert aux contributions fiscales que verse la municipalité pour le financer.

b) L'uniformisation des taux d'imposition du bloc communal

La construction intercommunale est vectrice d'une harmonisation fiscale. Intéressons-nous, pour les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, à l'adoption du taux de CFE unique[2959] et à la possibilité ouverte par la loi du 16 décembre 2010 (n° 2010-1563) d'unifier les taux d'impôts ménages[2960].

Le principe est aisé à comprendre pour le taux unique de CFE. Un taux unique sur cet impôt s'applique pour tout le territoire intercommunal de l'EPCI à fiscalité propre qui possède un régime fiscal à FPU. Généralement les entités concernées sont les communes qui doivent rapprocher sur une période brève ou longue, la période maximale est de douze ans, leurs taux de CFE pour parvenir au taux unique intercommunal. L'unification se fait dès la première année, si l'année précédente, le taux de CFE de la commune la moins taxée du groupement était supérieur à 90 % et inférieur à 100 % du taux de CFE de la commune la plus imposée. Le taux unique de CFE déterminé ne doit pas être supérieur au taux moyen pondéré. Celui-ci s'obtient, par un rapport sur

2957.La loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673) introduit un article 1379-0 bis du CGI faisant des EPCI à FPU des EPCI à fiscalité mixte.
2958.Information sur la loi ATR de 1992 et la TPU dans la contribution *supra* de Robert PINI (section 1, § 2).
2959.Explications pour calculer le taux unique de CFE dans le fascicule *supra* de Territoires conseils (p. 38 à 44).
2960.Art. 72 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

des données de l'année précédente (N-1) entre le produit fiscal de la CFE représentant au moins les communes concernées par l'unification (numérateur) et les bases nettes pour les communes de cette imposition (dénominateur), il convient d'y ajouter, le cas échéant, si besoin à cette formule le taux de CFE de l'année précédente (N-1) du groupement. Le taux de CFE unique doit se soumettre à des règles de plafond et de lien pour modérer la pression fiscale et avoir des politiques fiscales cohérentes avec les communes (ex) : Lorsque le taux de CFE d'un EPCI est inférieur à 75 % de la moyenne au niveau national et pour l'année précédente de celui sa catégorie, il peut fixer le taux dans cette limite sans que la hausse du taux ne dépasse 5 % (art. 1636 B sexies du CGI) ; le taux de CFE ne peut pas augmenter plus que le taux de TFPB ou le taux moyen pondéré des taxes foncières, *« pondéré par l'importance relative des bases de ces deux taxes pour l'année d'imposition »* (art. 1636 B sexies du CGI version de 2023)[2961]. Plusieurs scénarios sont identifiables pour parvenir à un taux unique de CFE : le rattachement d'une commune à un EPCI à FPU (art. 1638 quater du CGI) ; la fusion de plusieurs EPCI en un seul doté d'un régime fiscal FPU (art. 1638-0 bis du CGI) ; la création d'un EPCI à FPU (art. 1609 nonies C du CGI). Prenons le scénario du rattachement d'une commune à un établissement public à FPU pour détailler, de façon pratique, un processus d'unification du taux de CFE communal vers le taux unique de cette taxe d'ores et déjà établit au niveau intercommunal[2962]. Le taux communal de la commune intégrant l'EPCI doit se rapprocher du taux intercommunal unique préexistant. La principale difficulté ici n'est pas de déterminer un taux unique, il existe déjà, mais de connaître la durée du rapprochement nécessaire à l'harmonisation du taux communal avec celui intercommunal pour la CFE. La détermination de la durée s'attache à un rapport avec l'année précédente (N-1) du début de l'harmonisation *« entre le taux de CFE le moins élevé (celui de la commune ou celui de l'EPCI) et le taux de CFE le plus élevé »*[2963]. Selon le résultat du rapport, dans une première hypothèse, s'il montre un faible écart entre les taux de CFE des deux entités la durée d'harmonisation sera brève ou immédiate, un faible écart est par exemple un résultat du rapport supérieur ou égal à 90 %, à l'inverse dans une seconde hypothèse, si l'écart est élevé entre les taux, la durée de l'harmonisation sera allongée, cela est une configuration où le rapport donne un résultat inférieur à 10 %. De manière plus explicite, une commune qui a un taux de CFE de 15 % et un EPCI un taux de 21 % pour N-1 aura un résultat pour le rapport de 71 %[2964]. Il faudra une période de trois ans pour harmoniser les taux de CFE des deux entités, le résultat du

2961.Ce cas d'encadrement du taux de la CFE s'applique que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre ou une commune décident de faire le choix de varier librement le taux des quatre taxes.

2962.La configuration d'une commune intégrant un EPCI à fiscalité propre à FPU dans le cadre du taux de CFE unique est abordée dans le BOI-IF-COLOC-20-40-50-10, IF - Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale - Règles relatives au vote des taux des impôts fonciers - Vote de leurs taux par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique - Situations particulières - Rattachements de communes, 21 avril 2022.

2963.*Ibid.* pour la cit. (dans le I de ce numéro du Bulletin Officiel des Finances Publiques - Impôts).

2964.Calcul précis de l'exemple. (15 [taux communal]/21 [taux EPCI]) x 100 = 71,43 %.

rapport situant dans la tranche inférieure à 80% et supérieure ou égale à 70 %, au rythme d'une réduction de l'écart entre les taux d'un tiers par an[2965]. L'EPCI par délibération adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres, l'année suivant le rattachement de la commune à l'établissement public, peut diminuer ou augmenter la période d'harmonisation (sans excéder une période de douze ans). L'unification des taux de CFE dans un EPCI à fiscalité propre à FPU avec ses communes membres est une obligation, par contre, celui d'unifier les taux d'impôts directs locaux sur les ménages entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes adhérentes est libre de choix pour les collectivités. L'harmonisation des taux ne se réduit pas à la CFE mais, peut s'étendre à d'autres impôts sur le territoire intercommunal.

La loi du 16 décembre 2010 (n° 2010-1563) par son article 72, codifié à l'article L5211-28-3 du CGCT, autorise un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres à unifier, à l'échelle de l'intercommunalité, les taux de la TH[2966], de la TFPB et de la TFPNB. Une disposition législative qui ouvre *« la voie à une généralisation de la fiscalité au sein des EPCI »*[2967]. Le principe est que l'EPCI fixe à la place des communes le taux de la taxe qui a été décidé d'unifier. Il faut respecter différentes étapes pour atteindre le taux unifié pour les taxes choisies à unification. Elles sont définies à l'article du CGCT de ci-dessus et ont des similitudes avec le processus pour parvenir au taux unique de CFE. La principale distinction tient à la prise de décision pour enclencher le processus d'harmonisation, il est nécessaire pour unifier les taux des taxes ménages d'avoir des délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres, ces décisions doivent être représentatives des conseils municipaux car il impose pour les conseils municipaux une adoption : *« à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population »* (art. L5211-28-3 du CGCT). L'acceptation du taux unique de CFE intercommunal pour une commune isolée dans un EPCI à FPU n'est pas un choix libre, elle est une obligation sans décision pour la commune lorsqu'elle intègre l'EPCI. Les points communs sont pourtant nombreux dans les processus concourant à l'unification du taux de CFE et celui des impôts locaux ménages. Le rapprochement des taux communaux et du taux intercommunal, de l'impôt dont le taux est à unifier, se fait sur une durée qui est fixée par un ratio entre le taux de la commune la moins imposée et celui

2965.Se référer au tableau dans le II du A dans BOI-IF-COLOC-20-40-20-20, IF - Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale - Règles relatives au vote des taux des impôts fonciers - Vote de leurs taux par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique - Règles relatives aux taux initiaux - Taux de cotisation foncière des entreprises, 21 avril 2022.
2966.A la place de la TH à partir de 2023 : la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (rédaction de l'article L5211-28-3 du CGCT dans sa version pour 2023).
2967.Cit. dans Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport public thématique,* 14 octobre 2014, p. 125.

de la commune la plus imposée de l'impôt se basant sur l'année précédente (N-1) du début du processus. Chaque année indispensable à la réduction des écarts de taux entre les communes et l'intercommunalité, ils diminueront à parts égales comme ce qui se fait pour le taux unique de CFE. Le taux unifié de la taxe à l'échelon intercommunal ne devra pas excéder le taux moyen de cette taxe pour l'ensemble des communes membres (période de référence également N-1). Si nous prenons, un EPCI à fiscalité propre avec FPU, le taux unique de CFE à ajouter avec la convergence des taux des trois impôts locaux ménages crée une politique fiscale cohérente entre l'EPCI et les communes membres sur le territoire intercommunal. Le bénéfice serait de réduire les divergences fiscales ou les risques de concurrence fiscale entre les communes de l'EPCI[2968]. L'harmonisation fiscale n'intervient pas que dans le secteur communal, elle peut intervenir plus largement dans le regroupement d'autres collectivités, à l'image de la Collectivité de Corse qui est née du regroupement de la Collectivité territoriale de Corse avec les conseils départementaux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Un des enjeux de la fusion était l'harmonisation des parts départementales de TFPB[2969], depuis la réforme fiscale de 2020-2021, cette collectivité a perdu sa part de TFPB pour une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

c) La participation au fonctionnement des mécanismes de péréquation du bloc intercommunal

La péréquation est reconnue constitutionnellement à l'article 72-2 en son alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »* Cette insertion est faite lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui crée cet article 72-2[2970]. Il existe deux types de péréquation : la péréquation verticale, la péréquation horizontale[2971]. En péréquation verticale, c'est l'État qui intervient financièrement en faveur des collectivités locales qui sont dans des situations de « fragilités » pour abonder leurs budgets ; en péréquation horizontale, les collectivités locales « riches » sont mises à contribution, elles se voient prélevées des « sommes » qui sont redistribuées par des fonds au profit des collectivités « défavorisées ». Pour Michel BOUVIER, la péréquation doit être entendue comme un moyen pour une collectivité « défavorisée », de générer à terme par elle-même les ressources devant offrir les services qui satisferont les besoins de ses administrés, et de pouvoir s'attaquer sur les origines des inégalités ayant fait naître les « fragilités » de la

2968.*Ibid.* (p. 125). Sur l'avantage de l'unification des taux au niveau intercommunal.
2969.Renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie II pour l'harmonisation fiscale de la TFPB au sein de la Collectivité de Corse (section 1, § 1, A).
2970.Création par l'article 7 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
2971.Sur les péréquations verticale et horizontale, définitions et présentation détaillée, dans DOUAT E., La péréquation dans les finances locales*, in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL),* n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274.

collectivité[2972]. La conception de Michel BOUVIER, quant à la péréquation, dépasse celle du texte constitutionnel qui se restreint à tenter d'assurer l'égalité entre les collectivités territoriales (art. 72-2 de la Constitution à son alinéa 5). Il convient de s'intéresser à la péréquation horizontale qui met en relation directement les collectivités locales « favorisées » et « défavorisées » par des dispositifs faisant de la péréquation fiscale. Les recettes fiscales des collectivités sont en conséquences concernées par ces dispositifs péréquatifs qui affectent le bloc communal. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) traduit une nouvelle interconnexion, sur le plan fiscal et financier, entre les EPCI et les communes.

Le FPIC est le premier dispositif national de péréquation horizontale institué[2973]. Il a pour fondement juridique pour sa création l'article 144 de la loi de finances pour 2012 (2011-1977)[2974]. Les prélèvements et les répartitions de ce fonds s'opèrent à une échelle nationale et à une autre locale. L'une des spécificités les plus fortes qui ressortent de ce fonds est que la redistribution des ressources se réalise au travers d'ensembles intercommunaux (EI). Un EI regroupe un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Les prélèvements et les redistributions, au niveau national, se font entre les EI, au niveau local, entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres qui composent un EI. Des critères de ressources et de charges entrent en jeu pour déterminer les sommes à prélever et à redistribuer. Pour 2021 : « *1 259 EI et cinq communes isolées sont potentiellement concernés par la répartition* »[2975]. Le montant du fonds a progressé entre 2012 et 2016 pour atteindre le plafond actuel de 1 Md d'euros (montant figé du fonds actuel atteint depuis 2016)[2976]. Détaillons les mécanismes amenant aux prélèvements et aux reversements de ce fonds pour montrer les liens fiscaux et ceux entre les intercommunalités et les communes.

A l'échelle nationale, les prélèvements sur les EI se fondent majoritairement sur les ressources et les reversements pour ceux-ci sur les charges. Les EI « riches » financent par des prélèvements sur leurs recettes fiscales des EI « pauvres ». L'EI contributeur au FPIC doit disposer d'un PFIA, pour rappel un potentiel financier agrégé, par habitant supérieur à 90 % de la moyenne nationale. Cet indicateur pour mémoire comprend parmi les critères utilisés pour sa détermination les potentiels fiscaux de l'EPCI et ceux des communes membres[2977]. La contribution de l'EI est déterminée ensuite

2972.Objectifs de la péréquation pour Michel BOUVIER. Dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, 284 p.
2973.La présentation développée du FPIC s'appuie sauf indication contraire sur GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),* n° 73, Sénat, 20 octobre 2021, 72 p.
2974.Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 crée formellement le FPIC. L'article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 avait établi les principes pour la création de ce fonds.
2975.Information dans le rapport *supra* de Charles GUENÉ et de Claude RAYNAL (p. 14).
2976.*Ibid.* (p. 14) pour le montant du FPIC.
2977.Renvoi pour le PFIA dans ce chapitre : section 2, § 2, A, point 1.

« *en fonction de sa population, multipliée par un indice synthétique de prélèvement* »[2978]. L'indice synthétique dépend pour 75 % d'un critère de ressources, écart relatif entre le PFIA par habitant et 0,9 fois le PFIA moyen par habitant, et pour 25 % d'un critère de charges, écart relatif entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant[2979]. La population de l'EI, des critères de ressources et de charges comprenant la dimension fiscale, le PFIA intègrent les potentiels fiscaux, vont permettre d'établir le montant du prélèvement pour le FPIC. La contribution d'un EI est plafonnée à 14 % des ressources fiscales agrégées. Un EI « bénéficiaire » d'un reversement du FPIC est attribué par un indice synthétique de reversement qui combine un critère de charges et deux critères de ressources. L'indice relève pour 60 % d'un critère de charges, il s'agit pour être concis d'un rapport entre le revenu par habitant en métropole et le revenu par habitant de l'EI, et pour 20 % de critères de ressources, un rapport entre le PFIA par habitant moyen national et le PFIA par habitant de l'EI et un rapport entre l'effort fiscal agrégé (EFA) moyen national et l'EFA de l'EI[2980]. 60 % des EI métropolitains sont éligibles pour être bénéficiaires du FPIC. Nous avons déjà vu que le PFIA comprend des données fiscales dans sa détermination, les potentiels fiscaux, l'EFA fait de même en prenant dans son calcul des produits fiscaux de l'EPCI et des communes membres sur le potentiel financier agrégé dit « trois taxes », ce potentiel financier est fonction de taux moyens nationaux d'impôts locaux sur leurs bases brutes[2981]. L'intérêt du PFIA et du EFA est de connaître, d'où le terme d'agrégé, en mettant commun pour un territoire l'EPCI et ses communes pour le premier sa richesse et pour le second ses marges de manœuvre fiscales.

A l'échelle locale, pour les prélèvements et les reversements, il y a une répartition de droit commun et des possibilités de répartition alternative. La répartition de droit commun est fonction dans la relation EPCI et communes du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui mesure l'intégration financière dans un ensemble intercommunal[2982]. Plus l'EPCI, possédera des produits fiscaux des communes membres, plus l'intégration sera forte. Si le CIF montre une intégration faible, les prélèvements ou les reversements pour l'EPCI seront réduits, alors qu'ils seront élevés pour les communes membres. Les prélèvements et les reversements entre les communes de l'EPCI résultent de leur potentiel financier et de leur population. Les modalités de répartition alternatives sont différentes elle peut être libre ou limitée à 30 % de la répartition de droit commun. Il faut dans les répartitions alternatives pour pouvoir y accéder une délibération prise par l'EPCI, respectant des conditions, par exemple, une adoption à l'unanimité pour une répartition libre, l'EPCI peut choisir

2978.Cit. dans rapport de plus haut de Charles GUENÉ et de Claude RAYNAL (p. 21).
2979.*Ibid.* pour la reprise complète de la formule de calcul pour les prélèvements à l'échelon national (p. 21).
2980.*Ibid.* pour la reprise complète de la formule de calcul pour les reversements à l'échelon national (p. 21).
2981.Renvoi pour l'EFA dans ce chapitre : section 2, § 2, A, point 2.
2982.Renvoi pour le CIF dans ce chapitre : section 2, § 2, A, point 1.

alors librement des critères pour la répartition[2983]. L'usage du CIF pour la répartition de droit commun entre l'intercommunalité et les communes prouve que là aussi la dimension fiscale est présente, comme pour la répartition nationale, dans le fonctionnement du FPIC en plus des ressources comprenant des recettes fiscales qui sont prélevées sur les entités contributrices de ce fonds.

L'emploi du FPIC a des incidences directes et indirectes sur les recettes fiscales des collectivités, il a été indiqué auparavant que les ressources prélevées et reversées dans ce fonds ont une nature fiscale et que des indicateurs financiers, comprenant des éléments fiscaux comme le CIF, servent à déterminer les mouvements financiers. Des enjeux apparaissent dans la gestion complexe de ce fonds pouvant avoir des implications fiscales. Lorsqu'un EI adopte, à l'échelle locale, une modalité de répartition alternative dérogatoire partiellement ou totalement à la répartition de droit commun, il est signalé que les choix de répartition fait par l'EI sont peu innovants et que le fonds n'est pas utilisé dans une stratégie de solidarité financière[2984]. Des indicateurs spécifiques, qui peuvent être fiscaux, ne sont pas créés par les EI pour la répartition, de plus, des outils qui pourraient être employés en lien avec le FPIC sont délaissés. Il est relevé, ainsi, que les pactes financiers et fiscaux (PFF) ne sont pas assez utilisés avec les FPIC. Ces pactes sont obligatoires pour les territoires urbains qui ont conclu un contrat de ville. Les PFF servent à la mise en cohérence des outils de l'intercommunalité et des communes membres pour mieux organiser leurs relations administratives et financières[2985]. Ils permettent de mieux connaître un territoire sur le plan financier et fiscal dans la perspective de l'établissement et du développement des projets de territoire des intercommunalités. Les pactes définissent ensuite le niveau d'engagement des acteurs sur plusieurs années financièrement et fiscalement par rapport aux projets de territoire. L'objet de ces pactes en pratique est d'intervenir sur les plans financiers et fiscaux, pour exemple, par l'amélioration de la convergence fiscale des entités du groupement intercommunal et dans l'adoption de nouveaux critères de solidarités financières pour redistribuer le FPIC pour mettre en œuvre les projets communautaires. Les EI ne sont pas dans l'innovation mais, dans une action « sans imagination » (ex) : des intercommunalités décident de recevoir des reversements de FPIC supplémentaires par l'accroissement de la mutualisation des services avec leurs communes membres. Sur l'approche strictement péréquative, une tension quant au partage des recettes fiscales au travers de ce fonds est perceptible, certains contributeurs de territoires « très riches », comme les territoires touristiques de montagne, contestent des prélèvements qu'ils jugent « excessifs » pour la péréquation horizontale nationale. Ils ne remettent pas en cause le principe du FPIC qui se base sur la péréquation

2983.Dans rapport sénatorial de Charles GUENÉ et de Claude RAYNAL (p. 22 à 23).
2984.*Ibid.* pour ces critiques (p. 45 à 47 de ce rapport).
2985.Présentation des PFF dans le rapport de plus haut de la Cour des comptes de 2014 (p. 126 à 129).

horizontale mais le niveau des prélèvements[2986]. Cette présentation du FPIC était nécessaire car, la péréquation mobilise des outils fiscaux, elle soulève qui plus est le sujet de la cohérence des politiques fiscales et financières, plus largement celui de la mise en cohérence des politiques publiques entre une intercommunalité et ses communes membres. Le choix du FPIC est motivé aussi par le fait que le bloc communal est le seul à conserver un pouvoir fiscal substantiel sur les recettes fiscales locales, d'où le risque de tensions accrues entre les blocs communaux « riches » et « pauvres » en cas d'extension de la péréquation horizontale[2987]. Enfin, qu'en plus des relations fiscales, il y a des relations financières entre l'EPCI et ses communes membres par le FPIC, ces relations financières ne se résument pas à ce fonds, il existe d'autres fonds qui structurent la relation EPCI et communes, telle avec la dotation de solidarité communautaire (DSC).

2. Le besoin d'une meilleure mise en cohérence des relations fiscales et financières dans le bloc communal

Accroître la cohérence des relations fiscales et financières dans le bloc communal, doit se faire, par une reconnaissance et une augmentation des fonctions des EPCI (a), tout en développant, des outils qui aident à structurer la stratégie financière et qui améliorent la solidarité, toujours dans ce domaine financier, entre l'intercommunalité et les communes (b). La cohérence financière et fiscale stratégiquement peut être aussi atteinte sur un territoire par la création d'une commune nouvelle (c). Ceci fait que dans les trois enjeux qui vont être présentés que l'enjeu fiscal est à la fois indirect et direct car, il est présent indirectement et directement dans des enjeux plus vastes.

a) Une cohérence par une reconnaissance juridique « visible » des EPCI à fiscalité propre

Les EPCI ne sont pas reconnues comme des collectivités territoriales à l'instant des communes, des départements et des régions, pour l'article 72 de la Constitution (alinéa 1er) : *« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi (...) ».* La Constitution ne fait pas mention des EPCI comme bénéficiaire de la libre administration locale (article 72) et ni de l'autonomie financière des collectivités territoriales (article 72-2). L'unique mention des EPCI dans le domaine financier à rattacher de façon indirecte avec les dispositions constitutionnelles vient de la loi organique n°

2986.Dans le rapport sénatorial *supra* sur le FPIC sur la remise en cause du niveau des prélèvements (p. 30 à 31).
2987.La péréquation peut être source de tension entre les territoires pouvant mettre à mal la cohésion nationale et la solidarité entre les territoires. Se référer pour cela à NAZON R., Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie, *in Revue de Gestion & Finances Publiques (GFP)*, n° 2, mars-avril 2020, p. 48 à 53.

2004-758 du 29 juillet 2004[2988] qui citent les EPCI à fiscalité propre dans le calcul des ressources propres des communes : *«Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale »* (Article LO 1114-2 du CGCT). La construction intercommunale ne relève que de dispositions législatives qui tendent à favoriser l'intégration des communes dans les EPCI et à maintenir les communes en échelon de référence[2989]. Un paradoxe qui est visible dans les attributions de compensations (AC). Les EPCI à fiscalité professionnelle effectuent des reversements, des AC, aux communes membres de leurs groupements. Le montant d'une AC dans un groupement est la différence entre les recettes fiscales qui sont perçues à la place de la commune par l'EPCI à fiscalité professionnelle diminuée des charges transférées (des compétences transférées donc de la commune vers l'EPCI). Ce dispositif des AC a été créé législativement à l'origine par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR). Le renforcement de l'intercommunalité face aux communes avec les AC ne peut se faire que par une montée en compétences des EPCI par conséquent par le transfert des compétences des communes à l'EPCI, des charges financières, qui assurent une baisse des AC reversées aux communes[2990]. La législation permet cela en augmentant les compétences des EPCI à fiscalité propre au désavantage des communes, ainsi, la loi NOTRe du 7 août 2015 (n° 2015-991)[2991] avait prévu un transfert obligatoire des communes vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération des compétences sur l'eau et l'assainissement. Une autre critique à côté du manque de reconnaissance juridique des EPCI à fiscalité propre vient du déficit démocratique de ces structures. Les usages dans l'univers intercommunal et des règles juridiques insuffisantes favorisent une toute-puissance des maires dans le fonctionnement des intercommunalités. Cette assertion est visible dans la constitution de l'exécutif intercommunal : *« Quant aux postes de l'exécutif intercommunal, ce sont encore les maires qui se les répartissent. L'usage le plus répandu consiste à se réserver un poste de vice-président aux maires des communes les plus importantes et aux principaux adjoints de la ville-centre. »*[2992] Les divergences politiques sont limitées entre les représentants d'une même commune lors des assemblées communautaires par l'existence d'une règle

2988.Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2989.Renvoi sur la dépendance aux dispositions législatives du droit de l'intercommunalité dans LONG M., Les liens financiers entre les communes et les intercommunalités : un référentiel à construire, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°150, mai 2020, p. 281 à 299.

2990.Exemple sur les AC et les dispositions législatives dans l'article *supra* de Martine LONG. Puis dans Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et Direction générales des collectivités locales, *Guide pratique : Attribution de compensation*, 2019, p. 10 à 11.

2991.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) avec les articles 64 à 66.

2992.Cit. dans DESAGE F. et GUÉRANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, Collection Savoir/Agir, 2011, p. 197.

de « solidarité » qui joue en faveur du maire : les représentants de la commune dans l'EPCI s'alignent sur les positions de leur maire[2993]. La prise de décision dans les enceintes communautaires se fait par la recherche d'un consensus en raison de règles à respecter (ex : les quorums) et par des tractations entre les communes qui aboutissent à des concessions (ex : implantation d'un équipement lui porte préjudice) pour obtenir des compensations[2994]. La désignation des conseillers communautaires res avant la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013[2995] relevée des conseils municipaux. Depuis cette loi, les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux au même moment que les élections municipales, il ne s'agit pas de deux scrutins distincts, un candidat au conseil communautaire de l'EPCI à fiscalité propre doit être candidat pour être membre d'un conseil municipal d'une commune de l'intercommunalité (article L. 273-5 du Code électoral). L'électeur sur un même bulletin vote pour deux listes : une liste pour le conseil municipal, une liste pour le conseil communautaire. Un système de « fléchage » fait en sorte de garantir de manière pratique que chaque conseiller communautaire est un conseiller municipal (ex) : *« Tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal »* (article L. 273-9 du Code électoral). L'avantage de ce « fléchage » est de garantir une cohérence dans l'élaboration des listes, les candidats doivent être classés en partie identiquement (voir la règle de ci-dessus), pour que les élus désignés par les électeurs pour les représenter au conseil municipal et au conseil communautaire soient les mêmes[2996]. La solution retenue n'est pas celle d'un suffrage universel direct avec pour circonscription électorale l'intercommunalité qui permettrait à cet échelon d'entamer une affirmation indépendante de la commune[2997]. Les arguments avancés contre cette déconnexion entre les EPCI à fiscalité propre et les communes sont nombreux. Selon le rapport d'information sénatorial relatif à la *« revitalisation de l'échelon communal »* de 2018[2998]: un premier argument contre la déconnexion de ces désignations, est que les EPCI à fiscalité propre ne forment pas des collectivités territoriales mais, des établissements publics, ils se composent de communes avec des représentants élus ; un

2993.Renvoi à l'ouvrage de ci-dessus pour cette assertion sur la règle de « solidarité communale » (p. 203).
2994.*Ibid.* pour ces exemples de constatation (p. 126 et 198).
2995.Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.
2996.Le mode de désignation n'est pas le même pour les communes de moins de 1 000 habitants : Les délégués communautaires d'une commune sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal.
2997.Sur la question de l'espace où doit s'exercer le suffrage universel direct dans KERROUCHE E., *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, Collection Clefs. Politique, 2008, p. 129 à 134.
2998.Arguments contre la déconnexion des élections communautaires et municipales (donc des mandats communautaires et municipaux). DARNAUD M., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la* re*vitalisation de l'échelon communal,* n°110, Sénat, 7 novembre 2018, p. 73 à 74.

deuxième argument d'opposition dépend de la nécessité d'avoir une coordination étroite entre les EPCI à fiscalité propre et ses communes membres pour élaborer des projets et des actions cohérentes (ex : création d'un équipement par un EPCI passe par la délivraison d'un permis de construire par le maire). Les dispositions de la loi du 17 mai 2013 se veulent une réponse aux critiques de manque de légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre.

Les instances de concertation, au moins, sur le plan national pourraient travailler sur une reconnaissance et une augmentation accrue des pouvoirs des EPCI à fiscalité propre en lien avec les communes. L'objectif serait d'améliorer la cohérence des politiques entre les niveaux du bloc communal. Les travaux auraient la possibilité de comprendre le champ fiscal. L'étude du Conseil économique, social et environnemental (CESE) relative à la *« pour une réforme globale de la fiscalité locale »* de 2018 propose dans ses recommandations que le pouvoir fiscal dans le bloc communal ne soit exercé que par l'EPCI à fiscalité propre et non par les communes membres[2999]. Les communes membres continueraient à percevoir des recettes fiscales comme celles qui lui sont allouées actuellement (ex : TFPB) par des versements faits par l'intercommunalité. L'avantage de ce choix serait une cohérence sur le territoire intercommunal des décisions fiscales du bloc communal. Cela rendrait inévitable une modification des dispositions constitutionnelles pour mieux associer les EPCI à fiscalité propre aux communes dont l'article 72-2 de la Constiution. Les EPCI à fiscalité propre, sans être considéré comme des collectivités territoriales à part entière, devraient disposer en association avec les communes d'une autonomie financière de garantie et la faculté d'avoir ou pas des compétences fiscales (actuellement, c'est seulement le cas pour les communes). L'association étroite du couple EPCI et communes empêcherait la déconnexion entre les élections communautaires et municipales tout en préservant les évolutions démocratiques issues de la loi du 17 mai 2013. Néanmoins, à très long terme, une augmentation des compétences des EPCI à fiscalité propre et une affirmation de l'autonomie financière de ces établissements publics associée à un pouvoir fiscal détenu que par ceux-ci remettraient en cause la pertinence de l'échelon communal dépourvu de « compétences ».

b) Développer la gouvernance financière et accroître la solidarité financière

Nous avons abordé brièvement, précédemment, les pactes financiers fiscaux (PFF) et le coefficient d'intégration fiscale (CIF)[3000]. Ils sont des incarnations des possibilités ou (et) des

2999.Suggestion dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D*., Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité globale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 66 à 67.

3000.Pour les PFF :§ 2, B, 1 de cette section de chapitre ; pour le CIF : § 2, A, 1 de cette section de chapitre.

entraves au développement d'une gouvernance financière cohérente et solidaire entre les communes et l'établissement intercommunal auquel elles appartiennent.

Les PFF[3001], ont été déjà signalés, ils sont des outils servant à mettre en cohérence les relations financières entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres pour établir un projet pluriannuel commun de mobilisation des instruments financiers et fiscaux propre à chaque collectivité. Un PFF intervient sur quatre volets interdépendants : maîtrise de la dépense, fiscalité, péréquation/dotation, transfert de charges. Ces différents volets permettent de connaître par l'usage d'outils divers la situation financière de chaque commune de l'EPCI et celle de l'établissement intercommunal. Arrêtons-nous sur le volet fiscal qui sont en lien avec les travaux présents. Les outils utilisés sont censés faire un « état des lieux » de la situation fiscale des communes membres et de l'EPCI. Pour parvenir à cela il faut entreprendre des démarches. Obtenir, pour exemple, pour chaque collectivité auprès de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), le fichier individuel ou l'état récapitulatif de celle-ci de leur situation fiscale, elles peuvent avoir, ainsi, des informations relatives aux bases fiscales (application de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales). L'information fiscale est d'accès facilité avec la pérennisation de l'accès libre aux documents administratifs pour toute personne (article L. 300-1 du Code des relations entre le public et l'administration). Il faut aussi croiser les données transmises par les communes et l'administration fiscale, des EPCI concluent des conventions avec l'administration fiscale pour faciliter l'accès aux informations fiscales. Une collectivité pour mieux connaître la configuration fiscale mais aussi financière de leur territoire crée un observatoire financier et fiscal. L'élaboration d'un diagnostic fiscal et plus largement financier des communes et de l'EPCI ouvre à la connaissance des marges manoeuvres fiscales potentielles[3002]. Les collectivités, EPCI et communes, sont classées selon trois indicateurs : le potentiel fiscal, le potentiel financier, l'effort fiscal. La présentation de la situation fiscale est insérée dans le pacte et adaptée à l'actualité (ex : conséquences de la suppression de la TH sur les collectivités). L'intérêt du PFF dans le secteur fiscal est l'opportunité pour les communes et l'EPCI d'avoir une politique commune pour l'adoption des taux d'imposition à la baisse ou à la hausse. Le PFF permet l'adoption de taux d'imposition coordonnés sur les grands impôts directs locaux (ex : TFPB). Une politique fiscale « trop indépendante » entre l'intercommunalité et les communes membres a des conséquences sur le CIF : l'EPCI qui augmente les taux d'imposition des grandes taxes directes locales aura un CIF s'élevant vers le « 1 », l'intégration fiscale de l'EPCI

3001.Sauf indication contraire la source sur les PFF est la contribution de RAYMOND P., Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°145, février 2019, p. 3 à 16.

3002.Sur le diagnostic fiscal et financier des communes et de l'EPCI. Dans Assemblées des communautés de France (AdCF) et Groupe Caisse des Dépôts, *Pacte financier et fiscal de solidarité du projet de territoire – La nouvelle génération des pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats électoraux*, 2014, p. 28 à 33.

s'accroît, plus la DGF intercommunalité sera valorisée par l'État, sauf, si dans le même temps les communes augmentent leurs taux dans des proportions plus importantes. Les instances de concertation au niveau national pourraient orienter leurs travaux sur l'hypothèse de rendre obligatoire les PPF pour tous les EPCI, cette obligation ne vaut que pour les EPCI signataires d'un contrat de ville[3003], l'obligation d'un PFF donne une valeur juridique à ce pacte. L'obligation, par répercussion indirecte, accroîtrait la cohérence des politiques fiscales entre l'intercommunalité et ses communes. Une hypothèse à étudier par ces instances serait la fin du volet fiscal du PFF ou sa redéfinition en cas de fin du pouvoir fiscal local.

Le CIF est un indicateur qui mesure l'intégration d'un EPCI au niveau de la fiscalité vis-à-vis de ses communes membres. Vincent AUBELLE donne une définition succincte mais précise du CIF : *« Le coefficient d'intégration fiscale mesure la fiscalité conservée par la structure intercommunale et la somme des fiscalités des communes membres de la structure intercommunale* »[3004]. La formule de calcul, de manière beaucoup plus détaillée, pour le numérateur rassemble les recettes fiscales de l'EPCI et pour le dénominateur le montant de la fiscalité perçue sur le territoire de l'EPCI intégrant celle des communes, de l'EPCI et des syndicats (article L. 5211-29 du CGCT)[3005]. Le principe est que lors du transfert d'une compétence des communes vers l'EPCI, cela implique le transfert de ressources financières qui sont pour une part des recettes fiscales des communes à l'établissement intercommunal pour qu'il puisse exercer sa nouvelle compétence. La fiscalité allouée à l'intercommunalité va donc augmenter est le CIF se rapprocher du « 1 », un CIF proche du « 0 » inversement indique une mutualisation faible ou un processus de « démutualisation » entre l'EPCI et ses communes membres. Le CIF a des manques, des faiblesses, pour spécifier une de celles-ci, il ne rend compte que de l'importance financière des compétences transférées et non de la valeur stratégique ou pas de la compétence transférée[3006]. Cet indicateur est présent dans les outils et les objectifs des PFF[3007]. L'un des objectifs des PFF est d'augmenter le CIF pour avoir la valorisation de la DGF intercommunal, ça hausse par l'État, et pour pouvoir diminuer les attributions de compensations (AC) qui constituent des reversements de fiscalité. En effet, si l'intégration fiscale est forte, les compétences à forts moyens financiers sont détenues par l'intercommunalité et non par les communes. Les AC attribuées aux communes par l'EPCI diminuent car, elles possèdent moins de compétences. Le CIF ne pouvant refléter à lui seul le processus de mutualisation des indicateurs

3003.Article L. 5211-28-4 du CGCT.
3004.Cit. dans AUBELLE V., *Intercommunalité : des projets aux pratiques*, Paris, Berger Levrault, Collection Les Indispensables, 2011, p. 507.
3005.Pour cette formule de calcul du CIF dans le guide vu plus tôt, dans ce point 2, sur les attributions de compensations (p. 62).
3006.Renvoi à l'ouvrage de Vincent AUBELLE sur cette faiblesse (p. 508)
3007.Renvoi à l'article *supra* de Patrice RAYMOND (p. 3 à 16).

complémentaires ont tenté d'être créés, une étude a proposé[3008] la création d'un « coefficient d'intégration et de mutualisation » (CIM) qui aurait relié intégration fiscale et mutualisation. Le CIF se base sur la répartition des recettes fiscales entre l'EPCI et les communes dans un processus de mutualisation des compétences, quand, le CIM proposé aurait touché au versant des dépenses de la mutualisation. Le CIM aurait correspondu à un rapport entre les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement de l'EPCI avec celles du bloc communal (EPCI et communes). Les deux indicateurs devant favoriser lorsqu'ils mesurent une hausse de l'intégration intercommunale, un accroissement des avantages financiers. Il s'agissait aussi de luter par le développement des indicateurs contre les EPCI constitués dans une logique d'aubaine des communes membres quant aux AC qui sont des reversements de fiscalité : *« Avec un taux de reversement de 90 %, la communauté de communes des Monts de Flandre ne consacre pas l'essentiel des dotations et impôts qu'elle perçoit à l'exercice de compétences propres mais les reverse à ses communes membres. Compte tenu de la DGF bonifiée dont il bénéficie, le rôle de l'EPCI répond davantage à la recherche par les communes d'un effet d'aubaine plutôt qu'à une volonté de coopération »*[3009]. Les travaux des instances de concertation dans la solidarité interne entre communes et EPCI devraient développer des propositions pour établir des indicateurs complémentaires au CIF pour mieux refléter le processus d'intégration et de mutualisation, compte tenu, de ses implications sur les AC et la bonification de la DGF intercommunale. L'utilité du CIF pourrait disparaître dans le scénario d'un bouleversement profond du bloc communal avec la transformation des EPCI en communes.

c) Les communes nouvelles : une cohérence fiscale territorialement aboutie

Le régime des communes nouvelles est institué par la loi du 16 décembre 2010 (n° 2010-1563)[3010] puis perfectionné par plusieurs textes législatifs (ex) : loi du 16 mars 2015 (n° 2015-292)[3011] et loi du 1er août 2019 (n° 2019-812)[3012]. Le principe de la « commune nouvelle » est la création d'une nouvelle collectivité territoriale communale par la fusion de communes en une seule ou par celle d'un EPCI avec ses communes membres. Le grand avantage des communes nouvelles se situe dans les conditions de la prise de décision pour l'institution de celles-ci, en effet, le choix d'instituer une commune nouvelle est libre, il est à l'initiative ou à l'acceptation *in fine* des entités qui doivent

3008.HANOTAUX P., HAUSSWALT P., KRIEFF D., WEILL M., ESCANDE-VILBOIS S., DÉPERNET A., NAUDAN-CARASTRO C., *Les mutualisations au sein du bloc communal*, n° 2014-M-058-02 et n° 14125-14078-01, décembre 2014, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, 62 p.
3009.Cit. dans rapport de plus haut, dans le point 1, de la Cour des comptes de 2014 (p. 117).
3010.Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (art. 21 à 25).
3011.Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.
3012.Loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

fusionner. Une commune nouvelle, lorsque le projet est de fusionner un EPCI avec les communes adhérentes du groupement, se réalise dans la prise de décision et sa validation en fonction de deux scénarios. Premier scénario, la fusion se fait à l'initiative de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, ils doivent représenter plus de deux tiers de la population de celles-ci ; second scénario, la décision de la fusion se fait sur la décision de l'organe délibérant de l'EPCI avec l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans des conditions identiques que précédemment évoquées (premier scénario). C'est la liberté, qui s'établit sur la base d'un volontariat, dans le choix pour les communes ou et les EPCI de décider de fusionner ou pas qui est l'une des raisons du succès de la « commune nouvelle »[3013].

D'autres éléments expliquent le succès de la « commune nouvelle ». La fusion des communes n'implique pas forcément l'abolition des anciennes identités communales, une commune qui a fusionné peut devenir une commune « déléguée », elle est dotée alors d'un maire délégué » et d'une mairie annexe où sont établis les actes de l'état civil des habitants de cette entité communale. En outre, facultativement, est créé un conseil de la commune déléguée et (ou), dans un souci de coordination, une conférence des maires des communes « déléguées » et du maire de la « commune nouvelle ». La commune « déléguée »conserve son nom, pour exemple, sur les actes d'état civil de l'ancienne commune. Indication plus importante encore, les communes « déléguées », dotées de conseils, ont la possibilité de recevoir des dotations et de pouvoir gérer des équipements de la part de la « commune nouvelle ». La fusion est aussi un recours, dans la relation intercommunale, pour accroître une influence dans un EPCI ou sauvegarder les acquis de la coopération intercommunale. Des communes de petite taille fusionnent pour peser sur les décisions de l'EPCI dont ils sont membres pour obtenir des vice-présidences dans l'exécutif de l'organe délibérant, les communes fusionnées se hissent dans celles les plus importantes de l'EPCI et deviennent des partenaires indispensables pour la prise des décisions intercommunales. La mutation d'un EPCI et de ses communes membres en « commune nouvelle » est un moyen de renforcer et de continuer à travailler en commun pour les élus d'un territoire alors qu'ils vont intégrer un EPCI, il s'agit, ici, de conserver les acquis de la coopération intercommunale antérieure. La naissance des communes nouvelles est facilitée par la certitude de retrouver des marges de manoeuvre.

Une « commune nouvelle » permet de recouvrer des marges de manoeuvre. La fusion offre des économies d'échelle, notamment, sur les dépenses de fonctionnement, elle permet de recouvrir par ce procédé des moyens financiers et tout autant par la perception d'avantages financiers. Des incitations financières sont prévues pour soutenir les fusions de collectivités. Les communes

3013.Les éléments qui servent à développer ce point c sur les communes nouvelles, sauf mention contraire, ont pour source le rapport d'information supra du sénateur Mathieu DARNAUD (p. 45 à 67).

nouvelles reçoivent des bonus financiers. La loi de finances du 29 décembre 2013 (n° 2013-1278)[3014] en cas de fusion décide de maintenir les dotations de l'État, dans un contexte de diminution de celles-ci, pour les communes de moins de 10 000 habitants, est de les bonifier de 5 % pour les communes nouvelles qui ont entre 1 000 et 10 000 habitants avec la loi du 16 mars 2015 (n° 2015-292). La stabilité des dotations de l'État, n'est garantie que pour trois ans (DGF), et la bonification a été remplacée par la loi de finances pour 2020 du 28 décembre 2019 (n° 2019-1479)[3015] par une dotation d'amorçage qui est de 6 euros par habitant pour une période de trois ans (10 euros pour les communes nouvelles, de moins de 3 500 habitants, créées depuis le 1er janvier 2022)[3016]. Les marges de manoeuvre recouvrent l'enjeu de la cohérence. Le budget est unifié sur un territoire par la fusion de collectivités visant par cela à avoir une collectivité « stratège » et à avoir de meilleurs services publics, elle a la masse critique pour élaborer des projets d'envergure. La cohérence dans sa dimension fiscale porte sur l'harmonisation des taux d'imposition sur douze ans des entités fusionnées (art. 1638 du CGI), à cette intégration fiscale progressive, il y a un transfert du pouvoir fiscal complet et des recettes fiscales des communes fusionnées à la commune nouvelle, ce qui n'existe pas dans la relation EPCI et communes, ce qui améliore la cohérence des politiques fiscales locales[3017]. Cette nécessité de la mise en cohérence au plan fiscal, mais aussi financier, intervient avant la création de la « commune nouvelle » puisque la loi du 1er août 2019 (n° 2019-812) impose la rédaction d'un *« rapport financier présentant les taux d'imposition ainsi que la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées »* (art. L. 2113-2 du CGCT).

La souplesse pour créer et gérer une « commune nouvelle » associée à la libération de marges de manoeuvre et à l'enjeu de la cohérence, la mise en place d'une gouvernance et des politiques publiques adaptées avec les moyens adéquats par une entité unique sur un vaste territoire, sont les explications du succès de cette nouvelle entité. La France, au 1er janvier 2018, possédait cinq cent soixante communes nouvelles avec près de deux cents projets en discussion pour cette même année. La répartition territoriale était inégale pour ces fusions, le système des communes nouvelles est recouru fortement dans le grand Ouest et très faiblement dans l'arc méditerranéen.

Les instances de concertation sur ce sujet des communes nouvelles pourraient intervenir sur des points limités, pour spécifier, à titre d'exemple, les effets de seuil par la fusion de collectivités du

3014.Art. 133 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2013.
3015.Art. 250 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.
3016.Art. 194 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
3017.Renvoi sur cette différence par rapport à la relation EPCI à fiscalité propre et communes dans BIDEAU G., Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse, *in Annales de Géographie*, n°728, 2019/4, p. 67 à 70.

bloc communal peuvent interdire l'accès, l'éligibilité, à certaines recettes et aides financières, tels l'exonération de la contribution foncière des entreprises ou le fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière. En pratique, dépasser le seuil démographique de 5 000 habitants pour une commune rend non éligible, ainsi, au fonds de péréquation qui vient d'être explicité. Il faudrait travailler sur ce sujet sur des mécanismes de lissage. Dans une configuration imaginative, les communes nouvelles remplaceraient minimalement, donc obligatoirement, les communautés de communes en percevant les recettes fiscales et financières de celles-ci en plus de celles des communes, en tant que nouvelle catégorie de collectivités territoriales, cela impliquerait qu'une simple modification législative, les régions se sont affirmées comme collectivités territoriales que par un texte législatif au départ[3018]. Les communautés de communes seraient complètement supprimées. L'objet serait d'accélérer la réduction du mille-feuille territorial est de faire gagner en cohérence et en moyens l'action publique locale. Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles succéderaient quant à elles aux communes de leurs territoires en devenant de plein droit pour chacune d'entre elles des collectivités territoriales. Des EPCI à fiscalité propre deviendraient des collectivités territoriales avec leurs communes membres et les communautés de communes avec leurs communes fusionneraient pour devenir des communes nouvelles avec un statut spécifique qui s'affirmerait (une nouvelle catégorie de collectivités territoriales). Toutefois, cela nécessiterait que les communes n'aient plus de garantie constitutionnelle (article 72 de la Constitution)[3019].

Dans les trois cas étudiés (a, b et c), les enjeux fiscaux sont à la fois indirects et directs. Les compétences fiscales des EPCI à fiscalité propre participent à l'enjeu plus global d'une meilleure reconnaissance juridique de ces entités ; dans les PFF, les outils fiscaux ne sont pas les seuls mobilisés, il y a aussi des instruments financiers, les buts du PFF ne sont pas que fiscaux puisqu'il cherche à maîtriser les dépenses, le CIF est remis en cause comme seul instrument dans le calcul des AC puisqu'il faudrait se baser sur des indicateurs non fiscaux ; les communes nouvelles ne sont pas créées que pour des raisons fiscales mais, pour contribuer à simplifier la carte communale et mutualiser des moyens en élaborant des politiques publiques communes.

Pour conclure ce chapitre, la barrière à la concertation et à la codécision vient de la difficulté à changer des comportements culturels, néanmoins, ceci peut évoluer par un renforcement du rôle du Sénat et des instances de concertation mais aussi d'outils juridiques comme une loi de financement des collectivités territoriales. Les sujets qu'aborderait une concertation « renforcée » de manière

3018.Les régions sont devenues des collectivités territoriales par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (art. 1er).
3019.Proposition personnelle sur cette vision imaginative.

poussée avec la codécision, pour être succinct, toucheraient directement la fiscalité, tel le développement d'une fiscalité locale environnementale, et indirectement celles-ci, avec parmi les sujets celui des indicateurs financiers. La fiscalité locale doit se comprendre de façon étendue, dans les sujets que doivent traiter les instances de concertation, comme le prouve la relation intercommunalité et communes. L'État garde une conception verticale du dialogue empêchant des échanges constructifs pour piloter en commun l'évolution du système fiscal local qui dépend, de plus en plus, d'impôts transférés par l'État et dont la fixation est conservée par le législateur. Pourtant, c'est le dialogue et sans nul doute une forme de co-décision, qui assurera la survie d'une forme de décentralisation « fiscale » et « financière » entre l'État et les collectivités, ce principe du dialogue voire de la codécision doit s'appliquer aux relations entre les élus locaux et leurs « citoyens » pour assurer la survie de la démocratie locale, les échanges entre les élus et les citoyens peuvent mieux intégrer le champ de la fiscalité.

Chapitre 2 : Le citoyen-contribuable et la question fiscale locale

La nécessité d'une concertation « renforcée », voire d'une codécision, a été vue entre l'État et les collectivités territoriales au travers, en particulier, d'une réévaluation du Sénat dans le chapitre précédent. Elle comprendrait, bien sûr, la fixation des recettes fiscales des collectivités qui dépendent de plus en plus de l'État avec la progression notamment, des impôts nationaux partagés, telle la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce dialogue « réel » qui ouvrirait plus largement à un pilotage commun des finances publiques. Cette construction moins verticale et plus horizontale de la gestion des finances publiques locales pourrait intégrer le citoyen-contribuable local et l'élu local en ayant recours à la démocratie participative.

Démocratie a pour étymologie grecque, *« dêmos »*, le peuple, et *« kratos »*, le pouvoir, dont le terme signifie, le pouvoir au peuple. Dans la Grèce antique ce régime politique se caractérise dans les constitutions démocratiques pour les magistrats (ils correspondent à nos élus d'aujourd'hui) par : *« durée limitée de leur mandat, qui n'est pas renouvelable, leur rotation, les limites de leurs pouvoirs, leur tirage au sort »*[3020]. La démocratie participative permet aux citoyens entre les élections *« d'exprimer leur avis et de peser dans les décisions qui les concernent »*[3021]. Elle peut reprendre des modes de fonctionnement de la démocratie grecque, le tirage au sort, et des éléments de la démocratie semi-directe et directe, les citoyens peuvent choisir des projets à financer dans le cadre de votations (budget participatif).

Tout l'intérêt de ce nouveau chapitre est de recréer des liens entre les citoyens et les élus locaux alors que le premier est « marginalisé » dans la gestion fiscale et financière d'une collectivité territoriale et que dans le même temps la démocratie représentative est en crise, du moins questionnée sur sa place par le citoyen. Les fonctions du citoyen local en dehors des périodes électorales se résument à une fonction informationnelle et dans le même temps à une conception individualisée de l'impôt et donc de moins en moins holiste. La démocratie est aussi fragilisée par l'augmentation croissante de l'abstention électorale et par la complexité du système fiscal local. Ces fragilités « politiques » et sur la place de la « citoyenneté fiscale et financière » au plan local rendent indispensables le développement et l'usage d'outils de démocratie participative pour aller vers une démocratie continue où le citoyen détiendrait un pouvoir décision équivalent à celui des élus.

3020.Cit. dans HANSEN M. H., *La Démocratie athénienne : A l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, Collection Texto, 2009, p. 94.

3021.Cit. dans CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome I : Rapport, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, p. 28.

Les relations entre l'État et les collectivités, entre les élus locaux et leurs administrés, dans le pilotage financier et fiscal doivent comprendre une dimension plus horizontale et moins verticale pour parvenir à faire accepter des décisions difficiles » et de « compromis ». Cependant, la verticalité reste de mise actellement, la démocratie participative au niveau financier et fiscal reste embryonnaire tandis que, comme il a été déjà vu, l'État reste un acteur qui conserve le contrôle sur ses échanges avec les collectivités dans un processus de recentralisation fiscale et financière. L'émergence d'un modèle « horizontal » dans les relations entre ces acteurs demeurent une « utopie » mais, elle est atteignable par l'acquisition d'une culture du dialogue.

Section 1. Les fonctions « limitées » du citoyen dans la gouvernance financière locale

Section 2. Des outils restreints en « pratique » pour associer le citoyen à la gouvernance financière locale

Section 1. Les fonctions « limitées » du citoyen dans la gouvernance financière locale

En matière de fiscalité, le collectif laisse la place à l'individualité, le citoyen s'acquitte de l'impôt auprès d'une entité pour avoir en retour un « avantage » personnel, un retour par les politiques publiques. En parallèle, les fonctions du citoyen local se réduisent à une dimension informationnelle, à une fonction « passive », sa seule véritable fonction « active » est d'élire les élus locaux lors des élections municipales, départementales et régionales. L'accès à l'information est donc une priorité pour le citoyen local pour juger de la gestion d'une collectivité par les élus. Ces constats et évolutions permettent d'affirmer qu'il y a une décadence de la citoyenneté financière locale alors qu'au même moment la démocratie représentative est questionnée (§ 1).

Le système représentatif est une des formes que peut prendre la démocratie. A l'origine, la démocratie dans l'Antiquité pouvait fonctionner par le tirage au sort pour désigner les représentants[3022] ou bien s'ancrer dans la démocratie directe, l'ensemble des citoyens prennent les décisions directement, la démocratie moderne s'inscrit majoritairement dans le principe de l'élection, les citoyens élisent leurs représentants qui détiennent par l'élection une légitimité électorale. Pourtant la démocratie représentative est en crise pour des motifs complexes dont un des symptômes est l'abstention électorale. La démocratie représentative locale est impactée par cette crise dont une des solutions avancées est la démocratie participative (§ 2).

§ 1. Un démantèlement progressif de la citoyenneté financière locale

La citoyenneté financière locale subit une « forme » de rétrécissement dont l'origine se retrouve dans plusieurs mouvements. La prédominance désormais du rapport individualisé à l'impôt pour le citoyen fait disparaître une vision holiste de l'impôt, une décadence de la citoyenneté qui est accentuée par la complexité des finances locales, ici plus spécifiquement, du système fiscal local (A). La citoyenneté financière s'exprime majoritairement par sa part passive, l'information à destination des citoyens est garantie par des dispositions juridiques, mais elle se révèle insuffisante, la part active se résume pratiquement à la participation des citoyens aux élections, la renaissance d'une citoyenneté financière « réelle » passerait par un usage accru des outils de démocratie participative (B).

3022.Les représentants pouvaient élus par les citoyens (ex : des Stratèges dans la démocratie athénienne).

A – Un consentement à l'impôt conditionné aux évolutions sociologiques et à la compréhension des choix fiscaux

Les évolutions sociologiques font du contribuable un citoyen-client (1) qui évolue dans un système fiscal de financement des collectivités locales qu'il ressent comme complexe (2). Un rapport de plus en plus individualisé, mercantile, à l'impôt pour les citoyens et la difficulté pour celui-ci de comprendre les constructions fiscales sont les premiers jalons du démantèlement de la citoyenneté financière locale.

1. Un rapport « indivisualisé » à l'impôt pour le citoyen

Travailler sur la citoyenneté financière « locale » implique de s'intéresser aux « évolutions » de la citoyenneté financière d'une manière générale au plan sociologique dans son rapport à l'impôt. Ces mutations globales ont des implications pour la citoyenneté « locale ». Il convient aussi de rappeler que le contribuable « national » participe aussi par l'acquittement de certains impôts au financement des collectivités territoriales et de leurs groupements. De manière en conséquence globale, le citoyen-contribuable est devenu un citoyen-client dans un système fiscal vicié, qu'il pense comme inéquitable et complexe, avec un risque réel, par l'avènement du citoyen-client, de délégitimer et d'effacer les fonctions classiques, politique et sociale, de l'impôt. L'individualisation primerait sur le collectif dans le rapport de chaque citoyen à l'impôt.

Une étude du Conseil économique social et environnemental (CESE) de 2016 relative à l'évitement fiscal met en évidence les vices et les failles du système fiscal français[3023]. Les contribuables, donc le citoyen, jugent sévèrement notre système fiscal (l'ensemble des prélèvements obligatoires). En avril 2016, une enquête de Brulé-Ville Associés (BVA) consacrée à notre système fiscal relevait cette défiance auprès des personnes sondées : il est injuste pour 83 % des Français ; il demande beaucoup d'efforts aux classes moyennes pour 71 % des Français[3024]. La défiance envers les « impôts » naît du sentiment que notre système fiscal serait générateur d'iniquités et d'injustices, elle peut être résumée par une assertion : *« le sentiment d'être le seul à payer »*[3025]. Ce sentiment d'injustice et d'iniquité devant l'impôt est renforcé par une réalité seulement 55 % des contribuables ne payerait pas l'impôt sur le revenu[3026]. Inéquitable et injuste, le système fiscal est aussi complexe, la complexité viendrait *« des textes législatifs et réglementaires ou de la doctrine*

3023.Les différentes données du paragraphe présent sont développées ont pour source DULIN A., *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, Conseil économique, social et environnemental, 13 décembre 2016, p. 34 à 40.
3024.Enquête BVA, *« Les Français et les impôts »*, avril 2016 (renvoi à l'étude du CESE de ci-dessus).
3025.Cit. p. 35 pour cette affirmation dans le titre d'une des parties de l'étude *supra* du CESE.
3026.*Ibid.* pour cette donnée issue du Ministère de l'Économie et des finances (p. 35).

administrative »[3027], l'accumulation de ces textes permettrait à des contribuables consciemment d'échapper à l'impôt et à d'autres de commettre des erreurs dans l'interprétation des textes à cause de l'absence de réglementation simple. Le contribuable aurait une vision négative de l'impôt qui serait perçue comme une charge quelconque et non appréhendée par celui-ci en tant que l'un des éléments reliés à la citoyenneté. Dans une enquête d'Opinion Way et Finsquare de 2014 près de 56 % des Français sondés concevaient le paiement de l'impôt à un geste citoyen[3028]. Une enquête de 2023 d'IPSOS corrobore et nuance ces évolutions[3029]. 63 % des Français interrogés estiment trop contribuer au système fiscal par rapport aux avantages qu'ils bénéficient de la part de l'État et 73 % des sondés critiquent l'usage de l'impôt[3030]. Malgré, ces éléments qui corroborent l'idée d'une individualisation du rapport à l'impôt, cet aspect est nuancé, par des informations collectées par l'étude, telle une baisse de 72 % en 2013 à 55 % en 2023 de la proportion des Français sondés qui déclarent que l'impôt à un caractère excessif ou encore pour la forte baisse pour la critique de l'usage de l'impôt qui passe de 88 % en 2013 à 73 % en 2023[3031]. Les vices, injustice, iniquité, complexité de notre système fiscal faciliteraient et causeraient des failles dont le délitement ou la transformation du civisme fiscal, selon des analyses distinctes[3032], en serait l'un des éléments.

Le citoyen penserait aujourd'hui l'impôt dans son paiement dans le cadre d'une relation marchande. Il y aurait non pas un « manque » de civisme fiscal mais une mutation de celui-ci. Michel BOUVIER est l'un des auteurs qui défend cette idée[3033] de l'émergence du citoyen-client[3034]. L'impôt n'est plus pensé comme l'expression d'un devoir social, il est imaginé comme le prix d'un service rendu par une institution. Le contribuable quant à lui surveille l'usage fait des recettes fiscales dont il s'est acquitté. Une culture gestionnaire s'impose et supplante une culture politique auprès des institutions et des contribuables. Le « nouveau » civisme fiscal correspondrait à la culture gestionnaire et le civisme fiscal « classique » à la culture politique. Ce civisme fiscal « classique » se définit par un contrat fiscal entre le peuple et le souverain[3035]. Le consentement à l'impôt dans ce civisme fiscal tient par le principe de légalité fiscale qui impose une relation contractuelle reposant sur des fondements démocratiques ou au moins représentatifs : *« la création, la suppression ou la modification d'un impôt ne peut se décider que démocratique dans le cadre*

3027.*Ibid.* pour cit. (p. 38).
3028.Opinion Way, Finsquare, *Les Français et la solidarité*, novembre 2014.
3029.TEINTURIER B., LATRILLE P., LAMOTTE D., Les Français et les impôts, IPSOS, 2023, 38 p.
3030.Dans l'étude *supra* pour cette information (p. 5 et 7).
3031.*Ibid.* (p. 6 et 7).
3032.Consulter le paragraphe suivant de ce point 1. Transformation du civisme fiscal avec Michel Bouvier et délitement du civisme fiscal avec la contribution d'Antony TAILLEFAIT.
3033.Se référer à BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, 173 p.
3034.Sur le citoyen-client dans l'ouvrage susmentionné de la p. 49 à 65 (le « nouveau » civisme fiscal).
3035.*Ibid*. pour le civisme fiscal « classique » (p. 43 à 48).

d'une loi »[3036]. L'impôt participait à une fonction politique, le contrat fiscal, auquel s'ajoute une fonction sociale puisque l'impôt finance les services publics et la protection sociale[3037]. Le danger du citoyen-client est que dans sa culture gestionnaire, mercantile, il conteste la fonction sociale de l'impôt, pour exemple, des entreprises souhaitent la suppression d'une taxe pour être plus compétitive au détriment du financement des services publics, et qu'il délégitime l'impôt au final sa fonction politique, les intérêts privés passant devant l'intérêt général[3038]. Le citoyen-client fait apparaître une perception individualisée de l'impôt : il souhaite « contrôler » l'utilisation des deniers publics ; il veut « profiter » des services publics qu'il finance. Il repose dans sa conception « intellectuelle » sur le libéralisme économique et sur le principe de contractualisation. Les économistes libéraux critiquent l'impôt, par une approche économique, il gêne le fonctionnement du marché et l'investissement privé, par une approche « organisationnelle »[3039], il n'est pas respecté à cause de l'importance du pouvoir réglementaire et de l'administration dans le domaine fiscal, par une approche politique, lorsqu'une majorité politique fragile construit la loi fiscale pour l'imposer à tous les citoyens[3040]. Dans la conception de l'impôt-prix s'attache le principe de contractualisation[3041], l'impôt est considéré *« comme le prix payé par le contribuable pour la sécurité et les services que lui apporte l'État* »[3042], il y a par cette définition un contrat entre le contribuable et une entité publique, il paye un impôt pour obtenir « quelque chose » de sa part. Le citoyen-client aurait une présence plus forte à l'échelon des collectivités locales : *« La légitimation de l'impôt passe par une contrepartie. Or la comparaison entre l'évolution du taux d'imposition et la qualité du service rendu est plus immédiate au plan local* [3043]*»*.

La légitimation de l'impôt se réaliserait sous le prisme de l'acceptation du principe du citoyen-client, il faut pourtant nuancer cela, le citoyen à une vision plus composite qu'il ne paraît quant à la gestion des finances publiques et des « impératifs » empêchent la disparition de l'impôt. Le citoyen pense que sa demande de services publics peut se financer par divers moyens financiers (ex : impôts, tarification des services, emprunts, réaffectation des crédits, économies). Les sociologues parlent de rationalité cognitive du citoyen, c'est-à-dire, de sa capacité à trouver des solutions pour financer les dépenses[3044]. La démocratie est inséparable de l'impôt, étant donné que, *« la vie en*

3036.*Ibid.* pour la cit. (p.44).
3037.Sur la fonction sociale de l'impôt dans TAILLEFAIT A., Le citoyen, un acteur du financement local ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°148, novembre 2019, p. 79 à 92.
3038.Renvoi à la contribution de plus haut d'Antony TAILLEFAIT sur la remise en cause de l'impôt solidarité qui menace le civisme fiscal (dans la partie *« Que reste-t-il de l'« impôt solidarité » ? »* de son article).
3039.Plus clairement sur la répartition des pouvoirs dans le domaine fiscal.
3040.Sur les critiques des économistes libéraux dans l'ouvrage de plus haut de Michel BOUVIER (p. 50 à 51).
3041.Sur la contractualisation dans le même ouvrage (p. 51 à 59).
3042.*Ibid.* pour la cit. (p. 52).
3043.Cit. dans VETTRAINO J. et MERCKAERT J. (entretien avec Nicolas DELALANDE), France : « un niveau élevé de civisme fiscal », *in Revue Projet*, n° 341, 2014/4, p. 12.
3044.Dans LEROY M., *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2007, p. 92.

société suppose de mutualiser des ressources pour financer des dépenses communes »[3045]. Une société « libre », une société qui évolue dans une démocratie, ne peut que financer ses dépenses communes que par la redistribution des richesses qui passe par des formes d'imposition. Le débat démocratique se situe sur les formes et le niveau des prélèvements et sur les dépenses publiques à financer ou non. Redonner de la légitimité à l'impôt serait l'adoption de principes issus de la Révolution française de 1789 pour recréer de l'équité et de la clarté à notre système fiscal : le consentement des citoyens, l'impôt doit être décidé collectivement ; l'universalité de l'impôt, tout citoyen doit s'acquitter de l'impôt ; l'égalité sociale devant l'impôt, chaque citoyen participe selon leur degré de richesse aux dépenses communes[3046]. Il s'agirait, en partie, de rechercher les moyens par l'application de ces principes de la Révolution française de donner un second souffle au civisme fiscal « classique » avec des impôts qui recouvreraient des fonctions politique et sociale.

La déconstruction de la citoyenneté financière locale comprend un rapport individualisé à l'impôt, par le citoyen-client, elle a pour autre jalon, une complexité du système fiscal de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements qui le rend incompréhensible aux citoyens et qui exclut le contribuable local du fonctionnement des recettes fiscales.

2. Un système fiscal local complexe pour le citoyen

La citoyenneté s'applique pour les contribuables ménages et entreprises, les élus, pour chacune de ces « catégories », le système de financement fiscal des collectivités locales est difficile à appréhender. Différents éléments expliquent cette complexité : la multiplicité des taxes, les règles d'affectation des recettes fiscales par niveau de collectivité, l'opacité des dégrèvements et des compensations, une péréquation peu lisible[3047]. La complexité ne sera pas développée à partir des quatre thématiques présentées précédemment mais au travers de l'aspect citoyenneté dans la fiscalité locale qui est au cœur de ce chapitre[3048].

Les citoyens « ordinaires », les ménages, ont une vision négative de la fiscalité locale. La complexité pour ceux-ci revient à un problème d'identification de l'architecture du financement fiscal des collectivités et de leurs compétences, enfin, de l'usage qui est fait par ces mêmes collectivités des cotisations fiscales acquittées. La cohabitation dans le financement des collectivités

3045.Cit. : Entretien avec Nicolas DELALANDE, Un régime démocratique est toujours associé à des formes d'imposition, *in L'Économie politique*, n° 64, 2014/4, p. 13.

3046.Sur les principes fiscaux issus de la Révolution française dans l'entretien de Nicolas DELALANDE pour L'Économie politique (p. 6 à 7).

3047.Sur les facteurs de complexité de la fiscalité locale. DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité globale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 53 à 54.

3048.L'aspect citoyenneté dans ce point 2 est développé en s'appuyant principalement sur le rapport du CESE de ci-dessus (p. 55 à 64).

du contribuable local et du contribuable national, avec une tendance vers une substitution du premier par le second, est capitale dans la complexification de la fiscalité locale pour le citoyen. Il y a une *« déliaison croissante entre l'impôt local et localisation du contribuable »*[3049], différents éléments contribuent à cette déliaison : les dégrèvements et les compensations d'exonérations fiscales sur des allègements fiscaux, il s'agit, pour exemple, des dégrèvements sur la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales[3050] ; le remplacement d'impôts locaux par des impôts nationaux, nous pouvons rappeler ici que la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a disparu pour une part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)[3051] ; le partage d'impôts nationaux sert à financer des compétences décentralisées, telle la taxe intérieure sur les produits pétroliers devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui finance depuis 2004 des dépenses sociales transférées aux départements. Indirectement ou directement les contribuables nationaux à la place des contribuables locaux participent au financement des collectivités. Le contribuable qu'il soit national ou local, par la déliaison, ne sait où vont les contributions fiscales et à quoi elles sont employées, une problématique de transparence apparaît, en raison de ce double financement des collectivités par les contribuables locaux (impôts) et par les contribuables nationaux (impôts et dotations). Le défaut de transparence se cumule pour le citoyen à celui de pertinence de certains impôts et taxes. La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) est l'un des symboles de cette « incompréhension » fiscale. Elle n'aurait pas de pertinence pour certains contribuables, la taxe n'est pas incitative puisque, le calcul de son montant pour chaque contribuable est indépendant de sa production de déchets, en effet, il dépend de la valeur locative cadastrale, autre élément sur la pertinence de la taxe, la pression fiscale selon les territoires ne serait pas corrélée à la production des déchets. Quant au manque de transparence de cette taxe, elle peut être résumée par une information, la TEOM est intégrée dans l'avis de taxe foncière de façon non séparée « distinctement », elle est comprise comme un élément dans le calcul des cotisations fiscales sur les propriétés bâties. Le manque de transparence et de pertinence rattachable à la fiscalité locale est renforcé par le partage complexe des compétences entre les collectivités locales qui rend difficilement lisible pour le citoyen le *« lien entre la nature du service public rendu et la localisation des responsabilités »*[3052], pour aller plus loin, le citoyen n'arrive pas à mettre derrière un service public rendu la collectivité locale qui en est responsable et par liaison les recettes fiscales dont ils s'acquittent auprès d'elle en tant que contribuable national ou (et) local. Le

3049.*Ibid.* pour la cit. (p. 55).
3050.Ex : Renvoi à l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 (pour les dégrèvements législatifs sur la TH sur les résidences principales).
3051.Avec l'article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (pour cette suppression de la part de CVAE régionale et son remplacement par une part de TVA).
3052.Cit. dans l'étude de plus haut du CESE (p. 55).

partage opaque des compétences est visible sur les transports, ainsi, dans une présentation « simplifiée », les régions sont responsables des transports scolaires, routiers interurbains et les services ferroviaires régionaux, les départements restent compétents pour les transports des élèves en situation de handicap, le bloc communal des transports urbains. En plus d'un système fiscal local complexe, par sa nationalisation par les interactions financières fiscales entre le national et le local, les ressources financières des collectivités doivent financer des dépenses sur des compétences qui ont souvent une même nature entre les collectivités. Il est nécessaire de spécifier que le citoyen local, n'est pas toujours un contribuable, les allègements fiscaux peuvent faire sortir un citoyen local de son statut de contribuable local, ceci peut créer des tensions entre les contribuables imposés par l'impôt local et ceux exonérés qui ont accès aux mêmes services publics développés par les collectivités (d'où l'idée d'une imposition minimale locale pour chaque contribuable ou encore la mise en place d'une tarification à la charge des usagers de certains services publics).

Les entreprises rejoignent dans une certaine mesure le champ de la citoyenneté. Les dirigeants d'entreprises « locales » qui ont des établissements sur le territoire d'une collectivité peuvent, contester une politique fiscale établie par les élus par des « frondes fiscales » ou plus directement par leur vote aux élections locales. L'entrepreneur s'inscrit sur les listes électorales par la qualité d'électeur de la commune, il réside dans la commune, ou par une justification d'être redevable pour la commune visée d'une des contributions directes locales[3053]. Cette « citoyenneté » présente dans les entreprises ressort en 2012 par leur opposition à la fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE) par la communauté d'agglomération de Montpellier. La fixation de ces bases minimales au maximum par les élus communautaires visés les entreprises aux faibles chiffres d'affaires, donc des entreprises « locales », un collectif rassemblant les entrepreneurs avaient pu se créer pour contester la décision fiscale de la communauté d'agglomération[3054]. La fiscalité locale est complexe pour les entreprises. Une des revendications portées par les entreprises et la réduction des nombreuses petites taxes dont elles s'acquittent dont le rendement est faible (ex : taxe locale sur la publicité extérieure et taxe sur les locaux à usage de bureaux)[3055]. La diversité des impôts et taxes attribués aux collectivités gêne l'analyse de cette fiscalité par les entreprises. Diversité par des assiettes hétérogènes, pour justifier de cette diversité, des impôts peuvent affecter le chiffre d'affaires d'une entreprise (ex : CVAE), sur des biens fonciers utilisés (ex : TEOM et CFE) et ses diverses consommations (ex : des fractions de TVA sont transférées aux collectivités).

3053.Art. L. 11 du code électoral.

3054.Sur cette fronde principale des entrepreneurs au sein de la communauté d'agglomération de Montpellier en 2012 se référer au chapitre 2 du titre de la partie I (section 1, § 2, B, 2).

3055.Recettes fiscales de la taxe locale sur la publicité extérieure (163 millions d'euros en 2020) et taxe sur les locaux à usage de bureaux (213 millions d'euros en 2020). Informations dans LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, p. 175.

L'hétérogénéité se matérialise tout autant par la multiplicité des exceptions et exonérations qui s'appliquent pour chaque impôt (ex : les entreprises situées en Corse, les entreprises de spectacles vivants, les jeunes entreprises innovantes ne sont qu'une partie des bénéficiaires d'exonérations sur la CFE). Cette diversité du système fiscal local impose aux entreprises des coûts pour adapter leur système d'information. Les recettes fiscales prélevées sur les entreprises ont un problème identique à celles des ménages une part est territorialisable et une autre pas. La CFE est territorialisée parce qu'elle est assise sur les valeurs foncières des biens immobiliers utilisés pour l'activité de l'entreprise alors que la CVAE serait non-territorialisée, elle relèverait d'une imposition nationale, son taux et les différents paramètres majeurs de la taxe, impliquant la redistribution de cette recette fiscale, sont fixés nationalement[3056]. Cette tendance à la nationalisation de l'impôt, sans compétences fiscales pour les collectivités et de territorialisation s'accentue, avec un recours courant désormais au partage d'impôts nationaux entre l'État et les collectivités comme avec la TVA (ex : la part de TVA départementale évolue en chaque année en fonction de l'imposition nationale et non selon des critères territoriaux hormis la première année de son entrée en action)[3057]. Que cela soit pour les ménages que pour les entreprises les citoyens-contribuables ne savent pas quel est l'emploi fait de leurs cotisations fiscales par les liens entre le national et le local sur les plans financiers et fiscaux, l'absence de territorialisation de certains impôts attribués aux collectivités est l'une des indications de la montée de la part des impôts nationaux dans le financement fiscal des collectivités territoriales (bien qu'elles soient considérées comme des recettes fiscales locales selon les situations)[3058]. Le manque de transparence et de pertinence du système fiscal local associé à la transformation du citoyen-contribuable à un citoyen-client mettent à mal le consentement à l'impôt au niveau des collectivités territoriales, chaque citoyen-client veut avoir une « traçabilité » de l'usage de son impôt par la collectivité et un retour en matière de service public par les impôts qu'elle paye auprès d'elle[3059].

Les élus locaux sont aussi des citoyens, ils sont désignés par ces derniers lorsqu'ils ont la qualité d'électeur lors des élections locales, un élu local, doit avoir au moins dix-huit ans révolus, être de

3056.Ex : La redistribution de la CVAE est fixée par des critères fixés nationalement, lorsqu'une entreprise est implantée dans plusieurs communes la redistribution entre celles-ci se fait *« pour un tiers en fonction des valeurs locatives (VL) des immobilisations imposées au titre de la CFE, et pour deux-tiers de l'effectif employé »* (source : La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 53).
3057.Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II (section 1, § 2, A, 2) pour plus de précisions. La part départementale de TVA versée en 2021 se calcule par les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2020 et au taux départemental de la taxe en 2019 (art. 16 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020).
3058.Renvoi au chapitre 1 du titre 1 de la partie II (section 2, § 2, B, 2) : les impôts nationaux partagés pour remplacer des impôts locaux dans le cadre de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (art. 16) sont considérés comme des recettes fiscales locales (autre source : République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2021, p. 129).
3059.Renvoi au point 1 de ce A pour les développements sur le citoyen-client.

nationalité française ou posséder la citoyenneté de l'Union européenne[3060], ils doivent résider dans la commune ou être inscrits au rôle des contributions directes communales[3061]. L'élu est un citoyen désigné par ses « pairs » pour les représenter dans les instances délibératives d'une collectivité et au mieux participer à sa « direction » lorsqu'il fait partie de la majorité politique qui détient l'exécutif local. La complexité du système fiscal local pour les élus locaux est de trois ordres : concilier des intérêts contradictoires, expliquer la perte de marge de manœuvre fiscale, s'adapter à un système instable. Les élus locaux font face aux « exigences » multiples de leurs concitoyens avec des demandes contradictoires. Le contribuable demande, comme, il a été vu un « retour » en services publics par rapport aux impôts locaux qu'il « paye » (citoyen-client). A ces demandes individualisées des contribuables, l'élu doit répondre aux besoins de l'ensemble des habitants de la collectivité. L'élu doit concilier des intérêts particuliers (citoyen-client) et l'intérêt général (celui de l'ensemble de sa population). Ces deux populations réclament en somme une augmentation de la dépense publique locale l'une ciblée vers les citoyens-clients (le retour sur les impôts) et l'autre qui profite à toute la population (pour faire face aux crises). Face à cette pression citoyenne locale, l'élu se retrouve désarmé, le système fiscal local tel qu'il est construit lui enlève des compétences fiscales, ses marges de manœuvre deviennent limitées dans le domaine fiscal et dans celui de la gestion financière de la collectivité sans que le citoyen « local » prenne conscience de cette évolution. Un sondage publié avant les élections municipales de 2014 faisait de la fiscalité locale la détermination première des électeurs pour décider de leur vote[3062]. Le « retour » sur impôt pour les citoyens-clients pour les régions et les départements est impossible à établir, ces échelons de collectivités n'ont plus de pouvoir fiscal et leurs recettes fiscales dépendent d'impôts nationaux partagés (ex : TVA). Pour l'élu local, la difficulté réside dans l'explication que la décision fiscale dépend, de plus en plus, nationalement de l'exécutif et du législateur et qu'il a des règles budgétaires à respecter (ex : les emprunts ne doivent financer que les dépenses d'investissement et les politiques de contractualisation avec l'État tendent à limiter les dépenses de fonctionnement). L'instabilité du système fiscal n'est pas sécurisante pour l'élu local, sur fond de reprise en main des finances locales par l'État, chaque quinquennat apporte des évolutions à ce système qui ne se fige pas (ex) : suppression d'impôts locaux, volonté de réformer les valeurs locatives cadastrales, apparition de nouvelles fractions d'impôts nationaux partagés. Une donnée consacre cette situation en douze ans trois grands impôts locaux sont supprimés : la taxe professionnelle (2010), la taxe

3060.Art. L.O. 228-1 du code électoral sur les conditions d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux mandats de conseillers municipaux et communautaires.

3061.Art. L. 228 du code électoral sur les conditions d'éligibilité des citoyens français aux mandats de conseillers municipaux et communautaires,.

3062.WAINTRAUB J., Municipales : la fiscalité en tête des préoccupations des Français, *in Le Figaro,* 9 décembre 2013 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse) : *« 51 % se détermineront en fonction des engagements des candidats en matière d'impôts locaux »*.

d'habitation (progressivement entre 2018 et 2023), la CVAE (sur deux ans à partir de 2023)[3063].

La complexité d'un système fiscal local qui comprend un nombre élevé d'impôts et de taxes, où les impôts locaux deviennent nationaux avec des interactions peu lisibles entre les acteurs, et qui est en constante évolution, fait que pour le citoyen ce système est inintelligible. L'évolution sociologique vers le citoyen-client et le manque de compréhension du système fiscal porte le risque à terme d'une rupture entre les contribuables et les élus locaux. La citoyenneté financière locale regroupe principalement des fonctions passives car, informationnelles.

B – Une citoyenneté financière locale essentiellement « informationnelle »

Le citoyen par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 fixe l'impôt et doit s'acquitter de celui-ci lorsqu'il est considéré comme « nécessaire », néanmoins, cette représentation est à nuancer et les « leviers » d'intervention de la citoyenneté financière locale sont en conséquences faibles (1). La citoyenneté financière locale malgré ses multiples « leviers » est essentiellement « informationnelle » entre les élections locales (2).

1. Le citoyen dans les finances publiques : l'approche de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Le citoyen en matière fiscale est un « sujet assujetti » malgré les dispositions de la DDHC de 1789 qui fait partie du bloc de constitutionnalité. La dimension informationnelle, la partie « passive », de la citoyenneté financière est l'unique levier qui est susceptible d'assurer le maintien et la progression de sa partie « active » qui recouvre pour celle-ci plusieurs sphères. La citoyenneté financière locale est d'abord conséquemment aux développements qui vont être faits des fonctions « passives »[3064].

Les articles 13 et 14 de la DDHC de 1789 posent des notions et sont fondamentaux pour l'encadrement des relations entre le citoyen et l'impôt[3065]. L'article 13 pose le principe de la nécessité de l'impôt : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens,*

3063.Sur la suppression de la CVAE dans l'article 6 du projet de loi de finances pour 2023. Dans BORNE E, LE MAIRE B., ATTAL G., *Projet de loi de finances pour 2023*, n°273, seizième législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2022, p. 35 à 47.

3064.Sur les fonctions « passives » qui sont informationnelles dans le point 2 qui suit.

3065.Sur les articles 13 et 14 de la DDHC de 1789. Dans DUMONT A., « Le citoyen et la nécessité de l'impôt (contribution autour des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 37 à 44 et DELON-DESMOULIN C., Le citoyen, un contrôleur de la décision financière locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°148, novembre 2019, p. 67 à 78.

en raison de leurs facultés. » L'article 14 du consentement à l'impôt : « *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. »* La légitimité de l'impôt est assise sur sa « nécessité » pour contribuer à des dépenses « communes », des dépenses d'intérêt général, les redevables de l'impôt sont des citoyens « éclairés » qui acceptent de participer à ces dépenses étant donné qu'ils fixent l'impôt[3066], il convient de le préciser, par l'intermédiaire de représentants élus[3067]. Toutefois, les fonctions du citoyen vis-à-vis de l'impôt font face à concurrence de la « Société » et à une conception « non libre » de la citoyenneté. La DDHC a des articles qui se rapportent au citoyen et d'autres à la « Société ». Le terme citoyen est inscrit dans la DDHC pour la création de la loi (art. 6), l'obéissance à la loi (art. 7), la liberté de communication (art. 11), la nécessité de l'impôt (art. 13) et le consentement à l'impôt (art. 14)[3068]. Quant au terme « Société », il est fait référence à celui-ci dans la DDHC pour le respect de la liberté (art. 4 et 5), le contrôle des comptes (art. 15) et de la garantie des droits (art. 16)[3069]. Si le citoyen est bien présent pour la nécessité et le consentement à l'impôt (art. 13 et 14) dans la DDHC, il s'efface derrière la « Société » pour le contrôle de l'usage des deniers publics donc des recettes fiscales par l'article 15 : *« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »* Cet article 15 est décisif pour une part de l'information du citoyen par l'usage des ressources financières des entités publiques car, il donne une légitimité juridique aux contrôles financiers publics : contrôles des juridictions financières (ex : chambres régionales des comptes), vérification des comptes, contrôles politiques opérés par des instances élues (ex : assemblées délibérantes locales)[3070]. Le terme « Société » peut renvoyer à des acceptions distinctes à la « société civile »[3071], à la « société démocratique »[3072], à la « collectivité des membres d'une nation »[3073] mais il fait toujours appel au « collectif » qui se place au-dessus du citoyen. Le contrôle des comptes serait réalisé à la fois pour le citoyen et pour la Société qui comprend des citoyens et des non-citoyens, ceci se rattache aux aspirations de la Révolution française de 1789 qui recherchent le *« bonheur de tous »*[3074], a brisé la société des trois ordres qui

3066.Renvoi à l'article 14 de la DDHC de 1789 où les citoyens ou leurs représentants fixent l'impôt.
3067.De manière plus juste : les citoyens ou leurs représentants fixent l'impôt (art. 14 de la DDHC de 1789). Les citoyens participent à des commissions fiscales locales (renvoi à la section 2, § 2, A, 2).
3068.Sur les articles de la DDHC de 1789 citant le citoyen dans la contribution de Corinne DELON-DESMOULIN (dans le I au A de son texte).
3069.*Ibid.* pour les articles de la DDHC de 1789 qui citent la « Société ».
3070.*Ibid.* sur les conséquences de l'article 15 de la DDHC de 1789.
3071.MICHEL H. *in* MBONGO P., HERVOUËT F. et SANTULLI C. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 848.
3072.LÉCUYER Y. *in* ANDRIANTSIMBAZOVINA J., GAUDIN H., MARGUÉNAUD J.-P., RIALS S. et SUDRE F. (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, p. 720.
3073. Dans CORNU G. (dir.), *« Vocabulaire juridique »*, Paris, PUF, Quadrige, 1987, p. 830.
3074.Renvoi au préambule de la DDHC de 1789 : *« (...) afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. »*

est marquée par les privilèges et les inégalités[3075]. La « Société » qui n'est pas que citoyenne serait un « mobile » pour justifier du contrôle de l'usage des deniers publics et par retour des choses, le contrôle étant fait en son nom, serait informée de cet usage (ex : accès facilité aux avis des chambres régionales des comptes)[3076]. Le contrôle ne serait donc pas effectué qu'au nom du citoyen et au service de l'information du citoyen[3077]. Le citoyen-contribuable est assujetti à l'impôt, il n'a pas d'échappatoire à celui-ci : *« Le contribuable est le type même du redevable, l'administration exige de lui une contribution matérielle sous peine de sanction, il est assimilable a un assujetti »*[3078]. Cette vision d'assujettissement contredirait l'article 14 de la DDHC qui affirme que le citoyen consent librement à l'impôt. Le citoyen-contribuable est « soumis » à l'impôt et ne peut s'en soustraire, il doit obéir à la loi, article 7 de la DDHC[3079], qui le sanctionne lorsqu'il ne si conforme pas (ex : article 1741 du code général des impôts relatif à la lutte contre la fraude fiscale). Le citoyen est soumis à l'impôt, cela s'explique par la « nécessité » de celui-ci par l'article 13 de la DDHC[3080]. Les recettes fiscales sont indispensables au moins pour le fonctionnement de l'État pour comprendre l'utilisation de l'expression « nécessité » dans cet article[3081]. Le Conseil constitutionnel consacre dans ses décisions la « nécessité » de l'impôt telle celle relative à la loi de finances pour 1994 de 1993[3082] : « *Considérant que même si la justification initiale de la majoration contestée prévue par la loi susvisée du 30 juillet 1990 était d'assurer le financement d'une opération de révision des valeurs cadastrales, laquelle est en quasi-totalité achevée, cette majoration n'a pas donné lieu à une affectation ; que dès lors elle constitue une recette du budget général qui concourt aux conditions générales de l'équilibre budgétaire, sans que soit méconnu le principe de nécessité de l'impôt ».* Le prélèvement pour le juge constitutionnel, par cette décision, disparaît, n'est plus nécessaire, que lorsque la dépense n'a plus d'objet.

Malgré les fragilités exprimées sur les « réalités » du citoyen-contribuable qui est plus soumis à l'impôt qu'acteur dans sa fixation possède des fonctions « passives » et « actives » pour la

3075.Renvoi à la contribution *supra* de Corinne DELON-DESMOULIN (I/A) sur la volonté des révolutionnaires de 1789 de mettre fin à la société des trois ordres : noblesse, clergé, tiers état.

3076.Ex : Art. 1612-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : *« Sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante, les avis formulés par la chambre régionale des comptes et les arrêtés pris par le représentant de l'Etat en application des articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-12 et L. 1612-14 font l'objet d'une publicité immédiate. »*

3077.Dans l'article de plus haut de Corinne DELON-DESMOULIN (I/A et I/B).

3078.Cit. dans CHEVALLIER J., *«* Regards sur l'administré *» in Les usagers entre marché et citoyenneté*, sous la direction de CHAUVIERE M. et GODBOUT J. T., Paris, L'Harmattan, 1992, p. 33.

3079.Art. 7 de la DDHC de 1789 : *« Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance. »*

3080.La « nécessité » de l'impôt est présente aussi à l'article 14 de la DDHC de 1789 : *« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique (…) ».*

3081.Renvoi à la contribution de plus haut d'Alexandre DUMONT (p. 38 à 40).

3082.Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 relative à la loi de finances pour 1994.

citoyenneté financière locale. La part « passive » est le droit à l'information. L'origine de ce droit à l'information a la transparence financière provient de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 (n° 78-753)[3083] qui ouvre un libre accès aux documents administratifs : *« quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. »* Des dispositions législatives et réglementaires ont poursuivi le développement de ce droit à l'information qui est maintenant codifié dans le code des relations entre le public et l'administration[3084]. La construction de cette dimension « passive » demeure un enjeu pour Marcel GAUCHET vu que le citoyen reste insuffisamment informé que cela soit dans une situation locale ou nationale : *« Le sujet mérite une véritable réflexion. Je crois que la mise à disposition des données détenues par les administrations constituerait une petite révolution bienvenue (...). L'expérience montre que, quand ces données sont rendues publiques, elles sont beaucoup consultées et que la décision civique s'en trouve confortée. (...) Cela me fait penser à l'ambiguïté d'un argument utilisé pendant les dernières élections régionales : on expliquait qu'il fallait absolument voter parce qu'il s'agissait d'élections déterminantes mais on présentait, dans le même temps, des programmes qui ne faisaient qu'énumérer des mesures tout à fait ponctuelles. »*[3085] La garantie d'un droit à l'information avec un contenu réel conforterait les choix des élus locaux au moment des élections par l'accès à des documents divers entre et lors de celles-ci pour pouvoir éclairer les citoyens avant leur vote. Les fonctions « passives » appuient les fonctions « actives » du citoyen. La part « active » a plusieurs visages. Les citoyens détiennent la fonction d'électeur, le droit de vote, à chaque élection locale ils ont la possibilité de reconduire, si elle se représente, ou de changer l'équipe dirigeante de la collectivité. Les électeurs sont appelés aux urnes tous les six ans pour élire les conseillers régionaux pour les régions (art. L. 336, L. 338 et L. 338-1), les conseillers départementaux pour les départements (art. L. 191 et L. 192 du code électoral), les conseillers communautaires et municipaux pour les EPCI[3086] à fiscalité propre (art. L. 273-3 et L. 273-5, art. L.

3083.Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.
3084.Se référer pour les évolutions juridiques relatives au droit à l'information du citoyen local au point 2 qui suit.
3085.Cit. dans CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome II : Auditions et autres travaux, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, p. 43.
3086.EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

273-6 à L. 273-10)[3087] et les communes (art. L. 227, art. L. 260 à L. 262 du code électoral)[3088]. Les citoyens peuvent sanctionner lors des élections locales une mauvaise gestion financière et fiscale de la collectivité. Une autre « voie » est l'action en justice, les citoyens peuvent saisir les juges pour contester de la légalité des actes, dont les actes budgétaires avec les délibérations fiscales, pris par des assemblées délibératives locales. Un particulier, cela englobe les personnes morales, a le droit de demander au préfet de saisir le tribunal administratif pour contester un acte d'une collectivité qui le léserait (art. L. 2131-8 du CGCT), à défaut, le particulier a le droit de saisir directement le juge administratif (art. L. 2131-9 du CGCT)[3089]. Les recours devant la justice sont peu nombreux dans le domaine budgétaire sauf pour veiller sur la régularité de l'adoption des délibérations sur les impôts locaux[3090]. Les juges ont été amenées à se prononcer sur des litiges relatifs à la fixation du taux et du produit de la TEOM au regard du coût de la collecte et de traitement des déchets[3091]. Il convient d'intégrer dans l'action en justice des litiges fiscaux qui reviennent à la compétence du juge judiciaire telles les contestations sur les contributions indirectes (ex : taxe de séjour)[3092]. L'éventail des actions du citoyen local, dans le secteur financier, dans sa part « active » ne bénéficie que depuis récemment d'outils variés de la démocratie participative. La démocratie participative permet aux citoyens à des degrés variables d'intervenir dans la gestion des politiques publiques mise en place par les collectivités locales. Ils sont catégorisés entre ceux garantis ou pas juridiquement. Des outils ont une protection juridique, nous pouvons citer le droit de pétition locale et le référendum local consacrés dans la Constitution (art. 72-1), le premier permet aux citoyens de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité et le second autorise les élus locaux à consulter directement leurs citoyens sur des projets de délibération ou d'acte, ces deux outils peuvent être utilisés sur les questions fiscales[3093]. Des dispositifs participatifs sont créés par l'imagination des élus locaux grâce à la tolérance des autorités étatiques, c'est le cas des budgets participatifs qui permet aux citoyens de choisir de financer certains projets relevant des compétences de la collectivité locale[3094]. La démocratie participative n'est pas récente, elle est remise au goût du jour par le divorce entre le citoyen-électeur et les élus qui se vérifie par la

3087.Dispositions spéciales pour les communes de 1 000 habitants et plus pour l'élection des délégués communautaires (art. L273-6 à L273-10).
3088.Mode de scrutin, art. L. 260 à L. 262, pour les dispositions spéciales pour les communes de 1 000 habitants et plus pour l'élection des conseillers municipaux.
3089.Les deux articles mentionnés du CGCT jouent pour les actes pris par les autorités communales.
3090.Sur la faiblesse du nombre de recours concernant les finances locales devant le juge administratif. Dans BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, p. 253.
3091.Ex : Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 25 juin 2018, n° 414056, *Rec. Leb* sur la disproportion ou pas du produit de la TEOM (litige entre la Société Auchan France et la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand).
3092.Voir article L. 199 du livre des procédures fiscales.
3093.Sur ces instruments consacrés juridiquement dans la Constitution pour plus de détails dans la section 2 du chapitre (§ 1, B).
3094.Sur les budgets participatifs aller dans la section 2 du chapitre (§ 1, A).

progression de l'abstention électorale[3095], des commissions fiscales associant les citoyens à la gestion de l'impôt sont inventées lors de la Révolution française de 1789. Cette tradition d'associer les citoyens aux travaux de ce type de commissions à une persistance au niveau local, par exemple, pour les commissions communales des impôts directs parmi ses missions l'une d'elles touche à l'évaluation des propriétés bâties[3096]. L'intérêt de la démocratie participative à l'heure actuelle réside dans la variété des dispositifs inventés pour répondre à la crise de la démocratie représentative.

Dans cette part « active » du citoyen, seul le vote aux élections à encore une influence directe sur les élus locaux, ils sont reconduits ou pas par les citoyens-électeurs, les autres « leviers » sont soient peu utilisés ou en cours de développement. Ce qui assure un fonctionnement efficace de la démocratie locale demeure dans la transmission des informations aux citoyens, la part « passive » de la citoyenneté financière locale, pour améliorer leur compréhension des choix publics pour qu'ils puissent voter de façon « éclairée » au moment des élections. Le vote reste pour le citoyen l'unique recours pour se libérer partiellement de sa situation d'assujettissement à l'impôt en décidant par son vote de la politique fiscale qui lui sera appliquée sur la base des programmes électoraux des candidats, dès lors que ces derniers respectent leurs promesses électorales. Précisons maintenant cette part « passive » de la citoyenneté financière locale, explicitement, ce droit à l'information[3097].

2. Le droit à l'information et le citoyen « local »

L'information du citoyen « local » semble un enjeu incontournable pour sa compréhension de la gestion des finances publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi, les études sociologiques vérifient cette assertion (ex) : *« La mauvaise information des citoyens sur les coûts des services publics est bien mise en évidence uniquement par Kemp [2003] à partir d'expériences réalisées en Nouvelle-Zélande. La ventilation des crédits dans les administrations et donc le coût de chaque service public sont mal estimés par les individus, contrairement à l'estimation du coût des biens de consommation sur le marché, qui est plus correcte que celle des biens publics [Kemp, 2002, p. 132] »*[3098]. Le citoyen méconnaît le coût du service public autant que la charge fiscale qui pèse sur lui avec une perception négative de l'impôt (ex) : *« Selon Downs [1960], l'impôt fait l'objet d'une aversion en démocratie car le contribuable voit l'argent sortir de sa poche, alors que les services publics sont financés sont moins visibles. Dans le cas anglais,*

3095.Sur l'abstention électorale dans cette section 1 au § 2 dans le A.
3096.Sur les commissions fiscales locales auxquelles participe le citoyen dans la section 2 du chapitre (§ 2, A, 2).
3097.Distinction entre part « active » et « passive » de la citoyenneté financière locale dans MULLER-QUOY I., « Le citoyen et les finances publiques locales », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 143 à 154.
3098.Cit. dans l'ouvrage de plus haut de Marc LEROY, « Sociologie des finances publiques », p. 91 à 92.

Lewis [1982, p. 49] insiste sur l'illusion qui occulte le lien entre l'impôt et la dépense publique »[3099]. Le droit à l'information peut contribuer à réduire en partie cette méconnaissance, le citoyen « lambda » est dans une situation « passive » car, il accède à des informations qui lui permettent d'appréhender l'état financier d'une entité publique et les décisions des élus qui se rattachent à sa gestion, le citoyen « lambda » n'est donc pas dans une situation d'influencer et de participer aux prises de décision.

L'accès à l'information s'avérerait compte tenu de ces données d'une nécessité vitale pour les citoyens locaux « lambda » mais, autant, pour les élus locaux, les administrations des collectivités et celles de l'État. L'ouverture des informations au grand public dans une approche pédagogique est primordiale pour les élus « locaux » pour expliquer leurs choix de politiques publiques et pour les administrations, en plus de cela, faire connaître les relations diverses sur le plan financier entre l'État et les collectivités. Le citoyen ne peut que difficilement connaître les liens fiscaux entre l'État et les collectivités, pour exemple, les élus locaux fixent le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, cependant, le législateur national limite l'évolution du taux de l'impôt par des règles d'encadrement, la variation proportionnelle et la variation différenciée[3100], enfin, l'État gère l'impôt local, il exerce par la direction générale des Finances publiques (DGFiP) plusieurs missions dont celles relatives au recouvrement de recettes fiscales et à l'établissement de l'assiette fiscale[3101]. Offrir une information pédagogique au citoyen « ordinaire » serait un choix « gagnant » à la fois pour les élus et les administrations pour faire prendre conscience à celui-ci de la complexité des finances publiques et des principaux mécanismes de gestion de celles-ci. Le droit à l'information pour le citoyen local repose sur une succession de textes juridiques qui lui ouvre un accès à une « offre » étendue d'informations et à une « garantie » renforcée. L'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 (n° 78-753) par principe donne accès à tous les citoyens aux documents administratifs[3102]. Ce texte législatif considère notamment les documents suivants comme administratifs : *« les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions »* (article 1er de la loi précitée). L'article 10 de la loi du 6 février 1992 (n° 92-125)[3103] relie le droit à l'information à la libre administration des collectivités et par cela à la démocratie locale : *« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe*

3099.*Ibid.* pour la cit. (p. 92).
3100.Renvoi au chapitre 2 du titre 1 de la partie I sur les règles de fixation des taux des impôts locaux.
3101.Renvoi au chapitre 1 du titre 2 de la partie II sur les fonctions de la DGFiP dans la gestion des impôts locaux.
3102.Dans contribution *supra* d'Isabelle MULLER-QUOY pour plus de détails sur les fonctions informatives de la citoyenneté financière locale (p. 146 à 147).
3103.Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. » Le droit à l'information pour le citoyen a des assises constitutionnelles, si nous suivons ce texte législatif, lier le droit à l'information à la libre administration des collectivités, c'est faire un lien entre ce droit et un principe de libre administration présent à l'article 72 de la Constitution, autre élément, la DDHC présente dans le bloc de constitutionnalité garantit par son article 15 une valeur constitutionnelle, selon une décision récente du Conseil constitutionnel[3104], au droit d'accès aux documents administratifs. La loi du 7 août 2015 (n° 2015-991)[3105] détaille la « forme » et le « fond » des informations financières qui doivent être mises à la disposition du citoyen, elles sont codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes (art. L. 2313-1), les départements (art. L. 3313-1) et les régions (art. L. 4313-1). L'article L. 213-1 du CGCT impose pour les communes que : *« Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. »* Différentes dispositions favorisent l'accélération de la publication des informations et la transmission par les nouvelles technologies de celles-ci. L'article L. 1612-19 du CGCT impose la publicité de tous les avis budgétaires des chambres régionales et territoriales des comptes et des arrêtés préfectoraux prit en lien avec ceux-ci, pour adopter et exécuter les budgets des collectivités, sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante locale visée (qui est informée des avis et arrêtés). L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, impose la publication des actes des collectivités par la mise sous format numérique. Les dispositions législatives portant sur le droit l'information du citoyen local ne sont pas codifiées que

3104.Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020 – Union nationale des étudiants de France (Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle).
3105.Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

dans la CGCT, l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, a créé un code des relations entre le public et l'administration, il reprend en particulier les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (n° 78-753), par exemple, l'article L. 300-1 du code retranscrit le principe de libre accès aux documents administratifs écrit à l'article 1er de cette loi : *« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs. »* Néanmoins, malgré ces dispositions juridiques favorables à l'accès à l'information, la pratique est semée de traverses.

Les citoyens « locaux » ne semblent pas selon eux assez informés en dépit des actions de communication des collectivités et en raison de la complexité des finances publiques locales. Un Français sur deux, en 2015, estime que l'information de leurs collectivités est insuffisante pour les aider dans leur vie quotidienne[3106]. Ils s'informent auprès des collectivités, par différents recours, parmi eux[3107], en s'adressant directement auprès des élus locaux (35 %), par lecture du magazine de la collectivité (79 %) et la consultation du site internet de celle-ci (61 %). Toutefois, le poids de la transmission de l'information non officielle, une information qui peut être faussée, est important (76 % en 2015, 73 % en 2020)[3108]. Il en demeure pas moins que la meilleure instruction des citoyens, le taux de bachelier entre 1985 et 2015 est passé de 29,4 % à 77 %, et la diversité des supports de communication permet une massification et une diversification de l'information, à titre d'exemple, le développement des chaînes d'information en continu et par la révolution numérique des sites internet. L'abondance et la diversité des informations serait en réalité la problématique « réelle » pour le citoyen, il doit savoir trier les informations pertinentes et non pertinentes par rapport à ce qu'il recherche[3109]. La sélection de l'information par le citoyen semble donc difficile, ceci se conjugue, en matière financière et par conséquent fiscale par la complexité de ces domaines (ex): *« En outre, le pouvoir local de modulation des recettes fiscales par le vote des taux et sa contrepartie en termes d'imputabilité par les citoyens reculent quand on substitue comme à l'heure actuelle les impôts indirects (...) aux impôts directs comme ressource locale. Cela diminue la prise de conscience du paiement de l'impôt local par le citoyen. »*[3110] Les informations financières

3106.Information dans Epiceum et Harris interactive, Le Baromètre Epiceum & Harris interactive de la Communication locale : Les Français aux collectivités : Parlez-nous de la vie locale !, 4e édition, octobre 2015, p 1.
3107.*Ibid.* pour les données statistiques (p. 2).
3108.Pour les données statistiques de 2020 dans Epiceum et Harris interactive, Le Baromètre Epiceum & Harris interactive de la Communication locale : La communication locale plus que jamais essentielle à l'heure de la crise sanitaire, 6e édition, novembre 2020, p. 2.
3109.Sur la meilleure information du citoyen par l'instruction et l'amélioration des possibilités pour s'informer et ses conséquences dans CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome I : Rapport, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, p. 34 à 35.
3110.Cit. dans la contribution de ci-dessus d'Isabelle MULLER-QUOY (p. 151).

diffusées pour partie par les administrations s'avèrent aussi peu compréhensibles par le citoyen « ordinaire » car, elles sont fournies sans vulgarisation et en gardant toute leur technicité[3111]. Ainsi, l'amélioration des aspects passifs et actifs de la citoyenneté financière locale devrait passer par l'extension et l'appropriation des outils de la démocratie participative. Le CESE dans l'un de ses avis, en 2018, recommande l'institution de Conférences citoyennes triennales, sans caractère décisionnel, qui auraient pour objet pour les collectivités d'informer les citoyens et d'autres acteurs locaux (ex : entreprises et associations) des orientations budgétaires et de pouvoir échanger avec eux[3112]. La démocratie participative est sans doute un des éléments fondamentaux nécessaires à la renaissance de la citoyenneté financière locale.

§ 2. La renaissance de la citoyenneté financière locale : La nécessaire association entre démocratie représentative et démocratie participative

Il n'y a pas une mais des explications à l'affaiblissement de la démocratie représentative qui se définit par l'élection de représentants par les citoyens. Une part des explications est le « nomadisme » électoral, l'absence de débat politique entre des offres diversifiées et une méconnaissance des institutions. Une des caractéristiques qui en ressort est une abstention électorale qui augmente et qui n'épargne pas les scrutins locaux (A). La démocratie participative est conçue pour ramener le citoyen dans le débat politique et contribuer à des degrés variables à la décision politique entre les élections (B). L'association entre démocratie participative et représentative pour aider à la renaissance d'une citoyenneté financière locale.

A – L' affaiblissement de la démocratie représentative : Le renforcement de l'abstention électorale

La démocratie représentative est en crise, l'une des principales indications de celle-ci en est la hausse de l'abstention électorale qui a différentes raisons (1) qui se retrouvent dans les scrutins locaux (2).

1. Les raisons de l'abstention électorale

La démocratie représentative se définit par la désignation lors d'élections d'élus par les citoyens, ces élus sont censés représenter une part de la Nation[3113], il s'agit d'une notion abstraite qui

3111.Renvoi à l'article de Corinne DELON-DESMOULIN (p. 67 à 78) sur « Le citoyen, un contrôleur de la décision financière locale ? »

3112.Renvoi à l'étude du CESE de Jean-Karl DESCHAMPS et de Didier GARDINAL, « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », à la p. 75 (Préconisation 6 : Faire évoluer le rapport entre les collectivités locales et les habitants).

3113.Définition de la démocratie représentative. Dans ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation,* Paris, Seuil, 2015, (p. 23 à 53).

personnifie l'État[3114], plus explicitement, un groupement humain *« dont les membres sont unis par des liens matériels et spirituels »*[3115]. Le système représentatif est en crise tant aux échelons nationaux que local, cette crise s'exprime en particulier par la progression de l'abstention électorale, à titre d'exemple, pour les élections législatives au premier tour, l'abstention est passée de 29,1 % en 1981 à 51,3 % en 2017[3116]. Les élections locales échappent à ce phénomène[3117].

L'abstention électorale pour le politologue Brice TEINTURIER s'explique par différentes évolutions[3118] dont celles du passage d'une démocratie apaisée à une démocratie de crise, de la « fragmentation » des opinions et des sources d'information, et d'une jeunesse qui s'abstient de participer aux scrutins électoraux[3119]. La démocratie de crise s'entend comme le décalage entre le temps long de la démocratie représentative, des élections qui se font à un moment déterminé, tous les cinq ans pour l'élection présidentielle, et la nécessité de prendre des décisions rapides pour répondre à crises qui sont lourdes de conséquences et affectent lourdement la population (ex : crise du Covid-19 de 2020). Se pose la question de la légitimité des représentants pour répondre à des crises multiples qui apparaissent « brusquement » en cours de mandat. Les citoyens ont aujourd'hui accès à l'information par des sources diverses : presse écrite, chaînes continues d'information, réseaux sociaux. Le numérique est marqué par l'intelligence artificielle et les algorithmes qui confortent des sous-groupes dans des opinions identiques par l'envoi d'informations « orientées ». Il n'y a plus par cette fragmentation un affrontement des offres et des opinions politiques dans l'espace public mais, une désintégration de cet espace par une diffusion d'opinions uniformes de la part de ces sources d'information selon leurs orientations politiques. Les jeunes s'abstiennent de participer aux élections près de 87 % des 18-24 ans ne se sont pas déplacés pour le premier tour des élections régionales de juin 2021, le risque est qu'à termes ces jeunes générations ne votent définitivement pas ou peu en avançant en âge, leurs actions civiques passent par d'autres modes (ex : la manifestation). Ces évolutions qui n'ont pas été toutes présentées et de façon brève pour celles qui ont été faites contribuent à l'augmentation de l'abstention électorale.

Brice TEINTURIER relie l'abstention électorale à la volatilité électorale qui sont les deux fonctions d'un paradigme qui explique la crise de la démocratie représentative[3120]. La mobilité

3114..Définition de la Nation dans AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 2016, p. 83.
3115.*Ibid.* pour la cit. (p. 83).
3116.TEINTURIER B., Abstention électorale : comprendre le phénomène, *in Vie publique*, 25 mars 2022 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
3117.Voir le point 2 qui suit ce point 1.
3118.Renvoi à l'article *supra* de Brice TEINTURIER.
3119.*Ibid.* pour 'abstention électorale est due pour Brice TEINTURIER à : la transition d'une démocratie apaisée à une démocratie de crise, la fragmentation des opinions et des sources d'information, une jeunesse qui boude les scrutins, à l'affaiblissement de la gauche et de la droite.
3120.*Ibid.* pour la volatilité électorale (renvoi à la contribution de Brice TEINTURIER).

électorale, volatilité électorale, amène les électeurs à ne pas avoir un vote inchangé, à se définir selon un axe droite et gauche traditionnel, l'électeur devient « nomade » car, il est autonome et informé. Le candidat de droite François FILLON voit son score diminuer dans les sondages d'opinion, de 29 % à 18,5 %, sous le coup de son projet de réforme du système de santé et par les accusations d'emplois fictifs de son épouse. La démocratie représentative est déstabilisée et remise en cause par des électeurs qui refusent de participer aux élections et dans le même temps par des transferts de voix d'une formation politique à l'autre, le « nomadisme » électoral, qui dépassent les clivages politiques traditionnels.

La démocratie participative, que nous allons aborder plus loin[3121], doit permettre recréer de la gouvernabilité et du lien entre les citoyens dans une démocratie représentative affaiblie particulièrement par l'abstention électorale[3122]. Il faut détailler plus en avant les raisons de l'abstention électorale qui ont été vues superficiellement dans l'analyse de Brice TEINTURIER. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2021 a visé à *« identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale* »[3123]. Dans l'étude de l'Assemblée nationale l'abstention est un mode d'expression politique pour exprimer une défiance envers les élus et le système ou (et) un désintérêt des électeurs pour les choix politiques et leurs conséquences[3124]. La défiance envers les élus et les institutions vient de la perception par certains électeurs de la classe politique qui est liée aux accusations de corruption ou de manque d'honnêteté et par une confiance réduite dans les institutions 56 % des Français interrogés désirent voter dans un système démocratique pour un Parlement. Le rejet de la classe politique et des institutions serait un moteur de l'abstention électoral tout comme l'indifférence envers les choix politiques. Des électeurs abstentionnistes ont une perception différenciée moindre entre les candidats qui vient du fait que quelles que soient les personnes élues les politiques appliquées sont les mêmes (30 % des répondants selon une étude de la Fondapol). Des électeurs se réfugient aussi dans l'abstention par désintérêt complet pour la chose politique, les jeunes des classes moyennes et supérieures ne se sont pas déplacées lors des élections régionales et départementales de 2021 puisqu'ils ne voient pas l'utilité de ces collectivités locales sur leur « vie ». D'autres études montrent que la politisation forte d'un électeur est un facteur déterminant de sa participation au vote, dans les classes populaires, un

3121.Renvoi au B de ce § 2.
3122.Un nouvel art de gouvernement ? (au sujet de la démocratie participative). Renvoi à BLONDIAUX L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2008, p. 24 à 28.
3123.BRETON X. et TRAVERT S., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale*, n°4790, quinzième législature, Assemblée nationale, 8 décembre 2021, 173 p.
3124.*Ibid.* sur les développements et les raisons de l'abstention électorale (p. 24 à 26).

électeur politisé participera plus facilement qu'un autre[3125]. L'abstention électorale ne vient pas que du rejet ou (et) du désintérêt pour la chose politique et pour le système démocratique représentatif mais, elle peut être subie[3126]. Il existe en France 6 % de « non-inscrits » soient trois millions d'électeurs potentiels, ces citoyens subissent cette abstention puisque, sans volonté politique de leur part, ils ne se sont pas réinscrits sur les listes électorales à l'occasion du changement de résidence principale. Les collectivités locales échappent pas comme il a dit à la crise du système représentatif[3127].

2. Une présence croissante de l'abstention électorale dans les scrutins locaux

L'abstention électorale a fortement progressé à l'échelon local à l'occasion des élections régionales et départementales de juin 2021. Les électeurs se détournent des urnes avec des motivations qui s'imbriquent dans celles évoquées plus haut et pour une partie mineure en raison du contexte sanitaire qui se rattache au coronavirus. L'abstention électorale est présente nationalement et localement avec le même argumentaire pour les motiver.

Si nous prenons l'évolution de l'abstention électorale entre 2004 et 2021 pour chaque scrutin régional avec les données du premier tour cette tendance est globalement à la hausse, l'abstention est de 39,16 % en 2004, 53,67 % en 2010, 50,09 % en 2015 et de 66,67 % en 2021[3128]. Une explication avancée par le Gouvernement pour justifier de cette abstention de 66,67 % pour le premier tour des élections régionales et départementales, qui est un double scrutin[3129], du 20 juin 2021 tient pour son porte-parole à une abstention *« en partie liée à la situation sanitaire »*[3130]. Toutefois, cette part selon les études d'opinion reste mineure puisque 11 % des abstentionnistes ont utilisé cet argument pour justifier leur non-participation aux scrutins[3131].

Les manifestations déterminantes de l'abstention réapparaissent pour les élections de juin 2021 (ex) : l'abstention des jeunes et la défiance envers le personnel politique[3132]. Entre les élections municipales de 2020 et les scrutins locaux de 2021, l'écart de mobilisation entre les jeunes de 18-24

3125.Information dans BRACONNIER C. et DORMAGEN J.-Y., *La démocratie de l'abstention: aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, Collection Folio, 2007, p. 128 à 155.
3126.Rapport *supra* de l'Assemblée nationale sur l'abstention subie (p. 27 à 29).
3127.Ex : Avec l'abstention des jeunes aux élections régionales de 2021.
3128.Données dans Franceinfo, Résultats des élections régionales et départementales : pourquoi l'abstention est une nouvelle fois la grande gagnante du scrutin, 20 juin 2021 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
3129.Les élections locales de juin 2021 étaient des élections régionales et départementales, avec des scrutins distincts, l'un pour désigner les membres des conseils régionaux et l'autre ceux des conseils départementaux.
3130.Cit. des propos de Gabriel ATTAL, porte-parole du Gouvernement, dans l'article *supra* de France info.
3131.Donnée statistique dans Harris interactive/M6*, « Les régionales 2021 – Sondage jour du vote »,* 20 juin 2021, p. 17.
3132.Renvoi au rapport de plus haut de l'Assemblée nationale pour les explications quant à l'abstention pour les élections locales de juin 2021 (p. 29 à 32).

ans et les électeurs de plus de 65 ans est passé de 20 points à 32 points, les électeurs « seniors » se mobilisent plus massivement que les électeurs « jeunes » qui participent que marginalement à ces élections. l'abstention le 20 juin 2021, au premier tour des élections régionales et départementales, est de 87 % pour les jeunes de 18-24 ans contre 53 % des plus de 65 ans[3133]. Le défaut de confiance envers les responsables politiques (35 %) et le non-impact sur leur vie quotidienne (31 %) de ces scrutins motivent aussi l'abstention des électeurs, ces argumentaires majoritaires étaient déjà présents pour les élections régionales 2015 dans une étude d'opinion similaire[3134].

Le manque d'intérêt et le défaut de connaissances intègre les justifications des abstentionnistes quant à leur non-participation au vote. Près de 30 % des abstentionnistes ne participent pas au premier tour des élections régionales et départementales de 2021 par désintérêt pour celles-ci[3135]. Deux explications sont avancées pour tenter de comprendre ce désintérêt des électeurs : une mauvaise connaissance des compétences des collectivités territoriales et la centralité de l'élection présidentielle auprès des électeurs qui estiment, de plus, que la décentralisation ne fonctionne pas. Ce défaut de connaissances fait que les électeurs lors de ces élections locales de 2021 s'intéressent à des thématiques qui ne sont pas du ressort des collectivités concernées par ces élections telles la sécurité (39 %) et l'immigration (24 %)[3136].

La démocratie représentative locale est impactée de plus en plus durement par l'abstention électorale, la problématique de cette abstention croissante à long terme est dans la légitimité des politiques publiques que mettent en place et développent les élus locaux. La démocratie participative est un moyen, sans doute, de redonner un deuxième souffle à la démocratie représentative mais, l'activité participative a une vision plus large, pour Pierre MENDES FRANCE, en 1962, *« La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir, se taire pendant cinq ans. Elle est action continuelle du citoyen* »[3137]. Le citoyen doit être entre les élections à différents degrés un acteur actif de l'élaboration des politiques publiques, ceci permettrait de le faire revenir à terme à participer aux élections tout en diversifiant les actions civiques et politiques pour celui-ci. La démocratie participative est une solution à la crise de la démocratie représentative, à l'abstention électorale et à ses causes, mais, elle peut réinventer complètement le paradigme démocratique issu de la Révolution française de 1789 qui repose sur le système représentatif[3138].

3133.*Ibid*. (p. 30).
3134.Sur les données statistiques renvoi à l'étude de ci-dessus d'Harris interactive (p. 17).
3135.*Ibid.* (p. 17).
3136.*Ibid*. (p. 14).
3137.MENDES FRANCE P., *La République Moderne*, Paris, Gallimard, p. 25.
3138.Rappel sur les origines de la démocratie représentative dans ouvrage *supra* de Dominique ROUSSEAU (p 24 à 33.).

Nous devons aborder maintenant le contenu de la démocratie participative.

B – Le principe de démocratie participative : Un concept politique et un droit en construction

La démocratie participative regroupe des outils politiques qui visent à mieux mobiliser les citoyens entre les élections de la démocratie représentative, ceux-ci sont accompagnés d'un encadrement juridique qui se construit progressivement (1), mais la démocratie participative à de nombreuses limites tel le nombre limité de citoyens qui ont un intérêt pour ces outils (2).

1. Les contours de la démocratie participative

La démocratie participative est un des modèles de démocratie[3139] qui existe, il peut se définir pour Camille MORIO comme *« l'ensemble des dispositifs permettant d'associer, quelle que soit l'intensité de cette association, les personnes à la discussion et à l'adoption des choix publics »*[3140]. Un rapport d'information sénatorial de 2017[3141] des sénateurs Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL signifie que la démocratie participative s'efforce de dépasser les limites de la démocratie représentative en leur donnant la possibilité d'exprimer aux citoyens des avis sur des décisions qui vont les affecter, elle confie des rôles ou des pouvoirs aux citoyens qui sont actifs et informés[3142]. La démocratie participative se divise en des variantes telle la démocratie délibérative qui autorise le citoyen à participer à un certain degré à la prise des décisions[3143].

Ce modèle de démocratie s'inscrit dans une configuration internationale[3144], elle n'est pas que française, les dispositifs circulent au travers du monde, ainsi, le budget participatif à pour origine la Ville de Porto Alegre au Brésil[3145]. Cela n'empêche pas d'avoir des dispositifs différents de démocratie participative qui apparaissent, les dispositifs latino-américains sont tournés avec les budgets participatifs vers la redistribution des richesses tandis que les expériences anglo-saxonnes visent à associer les citoyens locaux de façon encadrée à la modernisation des services publics par des partenariats. Le premier modèle accorde une large autonomie aux citoyens vis-à-vis des institutions et le second ne cherche qu'à prendre en compte leurs souhaits comme un paramètre dans

3139.Ex d'autres modèles : démocratie directe, démocratie représentative.
3140.Sur la définition de la démocratie participative. Cit. de l'ouvrage de plus haut de Camille MORIO à la p. 17 dans son « Guide pratique de la démocratie participative locale ».
3141.Rapport d'information *supra* sur « la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 ». (Tomes I et II) des sénateurs Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL.
3142.*Ibid.* pour la définition dans le Tome I du rapport d'information sénatorial (p. 28).
3143.*Ibid.* sur les variantes de la démocratie participative (p. 28).
3144.Renvoi à l'ouvrage de BLONDIAUX L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2008, p. 18 à 22.
3145.*Ibid.* sur l'origine du budget participatif avec la Ville de Porto Alegre (p. 19).

la définition des politiques de services publics en tant qu'usagers[3146]. Elle est amenée à intervenir sur des évolutions et des problématiques qui touchent la société[3147] . L'élévation des compétences des citoyens ordinaires dans les sociétés contemporaines porte à une remise en cause des expertises traditionnelles, ceci nécessite l'intégration des « savoirs profanes » des citoyens dans la prise de décision publique ; le fait que les citoyens prennent part à des dispositifs participatifs serait un moyen de lutter contre l'individualisation de la société, approche individualiste de chaque citoyen, cela permettrait de maintenir les liens de solidarité entre les individus (la confiance). La démocratie participative laisse à des degrés variables la parole aux citoyens entre les séquences électorales et s'adapte à la culture de chaque pays, si elle est éminemment une construction politique qui vise à redynamiser la vie de la cité, elle s'ancre dans un droit en construction qui vise à encadrer juridiquement les dispositifs qui émergent.

Juridiquement les sources en droit de la démocratie participative locale en France sont multiples[3148] car, c'est cela qui nous intéresse puisque, nous tentons de lier gestion des finances locales, plus précisément gestion des recettes fiscales des collectivités locales, avec les aspirations des citoyens locaux[3149] par le biais des dispositifs participatifs. Les sources de ce droit sont internationales, par exemple, la Convention d'Aarhus de 1998[3150] prévoit la participation du citoyen au processus décisionnel en matière d'environnement. Les sources sont ensuite constitutionnelles, nous pouvons citer la Charte de l'environnement de 2004 qui est intégrée dans le bloc de constitutionnalité depuis 2005[3151] son article 7 prévoit explicitement l'intervention du citoyen dans les politiques environnementales : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »* Nous pouvons ajouter à cela des dispositifs participatifs locaux concrets qui ont été consacrés par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République par l'insertion d'un article 72-1 à la Constitution (ex) : droit de pétition local, référendum local[3152]. Les dispositions législatives interviennent aussi dans l'élaboration de dispositifs participatifs par des règles qui sont dans le Code général des collectivités territoriales

3146.*Ibid.* sur les deux modèles de démocratie participative (p. 19).
3147.*Ibid.* pour consulter toutes les causes de la participation (p. 24 à 28).
3148.Consultation de l'ouvrage de ci-dessus de Camille MORIO pour les sources multiples de la démocratie participative (p. 17 à 20).
3149.Renvoi à la section 2 de ce chapitre pour lier démocratie participative et gestion des finances locales.
3150.Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 dite d'Aarhus.
3151.La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement intègre ce texte dans le bloc de constitutionnalité français.
3152.Présentation des outils participatifs consacrés par cet article constitutionnel dans la section 2 § 1 au B de ce chapitre par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(CGCT). La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique[3153] place à l'article L.1112-23 du CGCT des éléments sur l'organisation, les pouvoirs et la composition d'un conseil de jeunes par les collectivités locales. Le pouvoir réglementaire lui se contente généralement de poser les mesures d'applications des textes législatifs. Il y a donc un droit de la démocratie participative locale mais, il est en cours de construction et celle-ci est lente en raison de sources jurisprudentielles faibles, quelques causes peuvent être avancées, les dispositifs participatifs ne sont pas adoptés par toutes les collectivités locales sur l'ensemble du territoire et les acteurs de ce système démocratique privilégient la discussion pour régler des problèmes que le recours au juge.

Des principes généraux régissent la démocratie participative locale : la libre création de procédures consultatives ; l'impossibilité d'incompétence négative ; l'égalité, l'impartialité et la sincérité ; la prise de position formelle. En l'absence de texte juridique pour encadrer un dispositif participatif, la création de la procédure consultative est libre, l'incompétence négative s'applique classiquement pour les procédés participatifs, une autorité administrative ne peut pas se dépouiller au profit d'autrui de son pouvoir de décision. Les procédures doivent respecter les principes d'égalité, d'impartialité et de sincérité, l'égalité et l'impartialité impliquent un traitement identique des participants à un dispositif, la sincérité comprend quant à elle, l'accès à une information fiable des participants, une admission du public à participer en adéquation avec l'objet du débat et la non-utilisation de procédés qui vise l'avis ou la décision (ex : rejet non justifié d'une candidature). Les collectivités locales, pour finir, avant de s'engager plus loin dans la mise en place et le développement d'un dispositif participatif peuvent demander une prise de position formelle de l'administration d'État sur des projets d'actes sur la base d'une question de droit[3154].

Nous venons de voir que le droit de la démocratie participative locale a des sources dans le droit constitutionnel, spécialement par l'article 72-1 de la Constitution[3155], par le droit des collectivités territoriales avec les dispositions du CGCT et par le droit administratif avec des collectivités locales qui sont des autorités administratives en vertu du fait, pour illustrer, que l'élaboration des actes administratifs est soumise au respect de règles juridiques : rappel de la prise de position formelle de l'administration d'État pour éviter que des actes pris par des collectivités ne soient déférés au tribunal administratif. Seul le droit électoral n'entre pas dans le champ de la démocratie participative

3153.Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

3154.Renvoi à l'ouvrage de Camille MORIO sur la démocratie participative sur les principes généraux qui guide celle-ci (p. 22 à 25).

3155.Le référendum local est considéré comme à la fois un dispositif de démocratie participative, permet par des outils différents pour les citoyens d'exprimer leur avis et de peser sur les décisions, et de démocratie directe, le citoyen, sans l'intermédiaire des représentants, exerce un choix par son vote).

car il relève de la désignation des représentants[3156]. La démocratie participative s'appréhende comme un modèle compétiteur ou complémentaire à la démocratie représentative.

La notion de représentation a connu une évolution de son sens. Emmanuel-Joseph SIEYES et James MADISON jugent que le « peuple » ne peut être représenté que par des représentants[3157]. Il y a une méfiance à l'égard du « peuple » et par là de la démocratie directe. La Révolution française de 1789 met en avant une représentation de la Nation qui possède la souveraineté par des représentants en lieu et place du roi[3158]. Ces représentants incarnent la Nation, celle-ci ne peut pas prendre la parole seule, le terme « représentants » désigne celui qui *« fait la loi pour la Nation »*[3159]. Cette première signification de la Nation *« historique, juridique et objective »*[3160] s'oppose à une seconde signification *« contemporaine, politique, ou psychologique et subjective »*[3161]. Elle se résume par des citoyens qui sont représentés par des représentants[3162]. Les deux significations sont opposées étant donné que les intérêts des citoyens et de la Nation peuvent diverger. Le système représentatif qui passe dans nos démocraties contemporaines par l'élection de représentants par les citoyens est aujourd'hui en crise l'un des symptômes de cette dernière est la progression de l'abstention électorale tant pour les élections nationales que locales[3163]. La démocratie participative est considérée soit en menace à la démocratie représentative, soit en une des solutions à la crise de celle-ci. Marcel GAUCHET estime que la légitimité de représentation, l'élection des représentants par les représentés du système représentatif, est menacée par la participation, la démocratie participative, qui conteste la faculté des représentants d'incarner la volonté populaire[3164]. Loïc BLONDIAUX pense que la démocratie participative peut contribuer à la résolution de la crise démocratique qui est personnifiée par les dysfonctionnements de la démocratie représentative[3165]. La démocratie représentative se restreint à des citoyens consommateurs ou passifs où les élus prennent des décisions de plus en plus contestées dans leur légitimité. La démocratie participative aurait l'avantage de permettre une décision concertée par le plus grand nombre concerné par celle-ci, ce qui offrirait une nouvelle légitimité, l'implication maximale des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques serait un facteur de revitalisation de la démocratie. La manière dont la décision

3156.Information sur la spécificité du droit électoral dans l'ouvrage de Camille MORIO (p. 17).
3157.Aspects positifs du système représentatif pour SIEYES et MADISON dans l'ouvrage de Loïc BLONDIAUX (p. 13 à 14).
3158.Présentation des différents sens de la démocratie représentative par Jean-Marie DENQUIN, professeur émérite de droit public à l'Université Paris Nanterre se référer au Tome II du rapport sénatorial d'information (p. 5 à 6).
3159.*Ibid.* pour la cit. (p. 5).
3160.*Ibid.* pour la cit. (p. 6).
3161.*Ibid.* pour la cit. (p. 6).
3162.Renvoi à la p. 6 pour la présentation détaillée du second sens de la démocratie représentative.
3163.L'abstention électorale vis-à-vis de la démocratie représentative a été étudiée dans le A de ce § 2 de cette section 1.
3164.Sur les critiques de Marcel GAUCHET quant à la démocratie participative dans le Tome II du rapport sénatorial d'information (p. 35 à 46).
3165.*Ibid.*sur l'analyse de Loïc BLONDIAUX (p. 59 à 64).

est prise apporte désormais la légitimité ou pas aux politiques décidées par les élus. Il semble que la démocratie participative est une voie, c'est celle que nous allons emprunter pour la question de la fiscalité locale, pour aider à la résolution de la crise de la démocratie représentative qui par une combinaison des deux peut aboutir à un nouveau système démocratique. Cependant, comme Marcel GAUCHET l'a laissé entendre, la démocratie participative a des limites.

2. Les limites de la démocratie participative

La démocratie participative serait fragilisée par de nombreuses faiblesses dont certaines pour justifier cette assertion sont à exposer : essoufflement rapide des dispositifs participatifs, un public non diversifié, des outils participatifs mal dimensionnés, les dangers du numérique pour cette forme de démocratie, la question des responsabilités politiques[3166].

Les dispositifs participatifs pour leurs détracteurs s'essoufflent rapidement, les citoyens viennent de moins en moins participer à ceux-ci à cause *« du contraste entre les efforts importants exigés des participants et les résultats sur le terrain très limités »*[3167]. L'investissement du citoyen dans ces instances n'aurait pas de conséquences visibles significatives sur les politiques publiques. « La fatigue démocratique » se signale aussi par le peu d'assiduité des citoyens tirés au sort pour exercer des fonctions dans une instance participative, plus le mandat se déroule dans le temps, plus le citoyen désigné voit sa participation se réduire. Ces fonctions dans ces instances participatives seraient chronophages par rapport aux activités du citoyen désigné et demanderaient une grande disponibilité (ex : réunions le soir)[3168]. Le public des dispositifs participatifs serait restreint et à la fois réduit dans la diversité sociale. L'objet de la démocratie participative est de ramener dans la vie de la Cité des citoyens éloignés de celle-ci pour différents motifs (ex : les classes populaires). Ces dispositifs n'attireraient que les *« militants professionnels »*[3169] et les *« minorités actives »*[3170]. La participation établirait une dictature par ces militants professionnels, elle ne mobiliserait que ceux qui ont le temps et qui détiennent les moyens et les savoirs pour participer[3171]. Elle se traduit par le terme d'*« asymétrie de motivation »*[3172], les citoyens qui sont mobilisés ont plus d'intérêt à agir que d'autres. Elle est confirmée par le nombre limité des populations participant à des budgets participatifs, seuls 3 % de la population de Porto Alegre au Brésil y a participé[3173]. Les mécanismes

3166.Les limites quant à la démocratie participative sont développées à partir des constats et argumentations des deux tomes du rapport d'information *supra* des sénateurs Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL ainsi que TAVOILLOT P.-H., Contre la démocratie participative, *in Pouvoirs*, n°175, novembre 2020, p. 43 à 55.
3167.Cit. dans le Tome I du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 52).
3168.*Ibid.* sur l'essoufflement rapide des dispositifs participatifs (p. 52 à 53).
3169.Cit. article de plus haut de Pierre-Henri TAVOILLOT (p. 54).
3170.Cit. dans le Tome I du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 54).
3171.Renvoi à la contribution de Pierre-Henri TAVOILLOT sur la dictature des militants professionnels (p. 54).
3172.Cit. dans le Tome I du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 54).
3173.Donnée dans le Tome II du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 36).

de démocratie participative dans leurs « mécanismes » peuvent exclure des populations de leur fonctionnement, ainsi, l'usage du numérique pour des consultations favorise les jeunes urbains, il va laisser de côté les plus âgés et les plus pauvres[3174]. En somme, *« la démocratie participative serait affectée des mêmes distorsions sociales que la démocratie représentative »*[3175].

Une autre critique qui s'attache fréquemment aux évolutions des systèmes démocratiques, la démocratie participative n'y échappe pas, vient d'une dépendance accrue aux outils numériques. Le numérique prend une place cruciale dans le processus d'élaboration des budgets participatifs (ex : dépôt des idées et projets, vote des projets par les citoyens)[3176]. La théorie du « solutionnisme »[3177] selon laquelle le numérique résoudrait tous les problèmes sociaux et politiques renforce ce « volet numérique » qui se greffe dans les solutions proposées et apportées à la crise de nos démocraties. Pour Dominique WOLTON: *« réduire le rôle de la démocratie à une révolution liée à Internet, c'est ne pas avoir la vision de l'histoire (...) Il y a un équilibre à trouver entre ce nouvel espace et les fonctions essentielles de la démocratie »*[3178]. Le numérique ne peut pas se substituer au face à face aux contacts physiques entre les citoyens, entre les élus et les citoyens, entre les acteurs de la société. Un autre danger de l'Internet qui est une menace pour la démocratie et sa contribution à la « post-vérité », elle s'explique par la tendance des personnes à échanger avec celles qui ont les mêmes opinions et par la facilité à diffuser des fausses informations pour influencer un grand public, ceci serait simplifié grandement par le développement d'Internet[3179]. Les outils du numérique sont donc des facilitateurs pour une partie des démarches participatives et ne doivent pas devenir centraux sous peine d'avoir à faire un système démocratique « biaisé ». Pour exemple, seules les personnes qui ont un accès aux numériques peuvent voter à des budgets participatifs, si le règlement intérieur du budget participatif prévoit une consultation par voie numérique[3180], il exclut de fait des citoyens du vote qui ne dispose pas d'Internet, nous arrivons à une forme de scrutin « censitaire ».

La démocratie participative est ressentie comme une menace pour la démocratie représentative. Une critique qui est récurrente mais qui a des arguments justifiés. La création d'instances participatives fragmente la légitimité. Le partage de la légitimité affaiblirait la démocratie

3174.Sur la représentativité problématique renvoi en priorité au Tome I du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 53 à 55).
3175.*Ibid.* pour la cit. (p. 54).
3176.Ex : L'article 7.3 du budget participatif du Conseil départemental du Tarn prévoit qu'un vote des projets que par voie numérique. Conseil départemental du Tarn, Règlement du budget participatif tarnais : deuxième édition (2022-2023), 2022, p. 8.
3177.Le « solutionnisme » est évoqué dans le Tome I du rapport de Philippe BONNECARRERE et Henri CABANEL (p. 56 à 57).
3178.*Ibid.* pour la cit. (p. 57).
3179.*Ibid.* sur les limites du numérique et l'ère de la post-vérité (p. 56 à 61).
3180.Renvoi à l'article 7.3 du budget participatif tarnais.

représentative par l'installation d'une *« représentation bis »*[3181] issue des organes participatifs[3182]. Si l'instance participative est dotée d'un réel pouvoir décisionnel se pose la question de la responsabilité politique. Une telle instance prendrait-elle des décisions douloureuses si cela était nécessaire ?[3183] La démocratie participative menacerait deux piliers de la démocratie représentative : la décision courageuse que peuvent prendre plus facilement les élus, l'évaluation des actions des élus par les citoyens[3184]. La Convention Citoyenne pour le Climat en 2019 et 2020[3185], assemblée citoyenne, a écarté les questions sensibles telle celle sur le nucléaire et a abouti à des solutions parfois punitives qui n'ont pas été toujours adoptées avec un consensus unanime pour Pierre-Henri TAVOILLOT[3186]. Nous pouvons parler de la fabrication d'un consensus faux ou limité[3187]. Les assemblées citoyennes pour Pierre-Henri TAVOILLOT pourrait fonctionner sur des sujets restreints et non généraux.

La crise de la démocratie représentative n'aura pas pour solution que la démocratie participative, la seconde ne peut être qu'un complément à la première, elle est à utiliser avec précaution et ne doit pas être l'unique solution à la crise de la démocratie représentative. En outre, la relation entre les élus locaux et les citoyens locaux doit passer par des dispositifs agissant sur des sujets restreints et faisant appel un nombre limité de citoyens, Si les outils en matière de démocratie participative sont nombreux, peu interviennent dans le domaine des finances locales, dans ceux-ci, la question fiscale locale reste annexe, tout est à construire en matière de démocratie participative quant aux impôts locaux qui demeurent difficilement dissociables de la gestion des finances locales. La gestion des recettes fiscales des collectivités, au sens large, la création, la fixation et la répartition des impôts doit se faire par un dialogue entre l'État et les collectivités, mais les élus locaux ne doivent pas ignorer le citoyen contribuable ou (et) usager des services publics financés par les deniers publics, l'intégration du citoyen local devient nécessitée pour permettre une pédagogie sur la gestion des finances locales et mieux légitimer par les avis des citoyens les politiques financières et fiscales de la collectivité. Il s'agit sur les domaines fiscaux d'avoir une forme de codécision fiscale ou plus exactement de coproduction fiscale entre l'État et les élus locaux, entre les élus locaux et les citoyens locaux, instaurer de l'horizontalité entre ces différents niveaux.

3181.Terme dans l'article supra de Pierre-Henri TAVOILLOT (p. 54).
3182.*Ibid.* (p. 54). L'auteur parle de fragmentation de la légitimité entre les instances participatives et représentatives.
3183.*Ibid.* (p. 54). Sur les doutes des instances participatives quant à leur capacité à assumer des échecs politiques et des choix politiques difficiles.
3184.*Ibid.* pour ces deux piliers (p. 54 à 55).
3185.Voir les développements sur la Convention Citoyenne pour le Climat en matière de démocratie participative dans la section 2 de ce chapitre (section 2, § 2, B).
3186.Sur la vision de Pierre-Henri TAVOILLOT de la Convention Citoyenne pour le Climat dans son article de ci-dessus (p. 49 à 50).
3187.Le consensus que laisse entendre Pierre-Henri TAVOILLOT est fabriqué car, il rejette les sujets sensibles et que certaines mesures sont adoptées ou pas par cette assemblée sans un clivage politique dur d'où le choix de l'auteur de la thèse des termes « faux » et « limité » pour qualifier ce consensus.

Section 2. Des outils restreints en « pratique » pour associer le citoyen à la gouvernance financière locale

Les interactions horizontales en pratique entre les élus locaux et leurs administrés sont faibles dans le domaine de la gouvernance fiscale et financière locale. Elles se restreignent surtout aux budgets participatifs qui permettent aux citoyens de proposer et de choisir des projets à financer dans le domaine de compétence de la collectivité territoriale. Certains outils sont fortement encadrés juridiquement comme les référendums locaux (consécration constitutionnelle) ou pas tels les budgets participatifs. Un risque important apparaît aussi avec les outils participatifs et le détournement de ceux-ci par les élus pour légitimer leurs positions politiques (§ 1).

Le développement d'outils horizontaux au niveau fiscal devrait passer en réalité à des initiatives libres des collectivités, en dehors des encadrements juridiques, comme pour les budgets participatifs. Des commissions fiscales et financières créées par les collectivités intégreraient des citoyens pour aider les élus locaux dans la gestion de l'impôt local et la détermination des politiques fiscales puis plus largement, par la suite, dans la gouvernance des finances des collectivités. Ces expérimentations qui n'engageraient pas les élus, dans un premier temps, si elles étaient concluantes devraient avoir par la suite une assise juridique et aboutir à une codécision entre les élus et les citoyens dans un second temps. Ceci ne peut s'opérer que par l'acquisition d'une culture de la coproduction participative permettant l'émergence d'une codécision et par là d'une démocratie continue locale (§ 2).

§ 1. Les principaux outils de la démocratie participative locale

Les outils de la démocratie participative locale peuvent se classer en deux catégories : les outils imaginatifs, ceux qui n'ont pas ou peu d'encadrement juridique, et ceux qui sont consacrés juridiquement. Il retourne de ces dispositifs une interaction quasiment inexistante avec la fiscalité locale.

Dans les outils imaginatifs sur le plan financier s'inscrivent les budgets participatifs (A) et dans les outils qui ont un encadrement juridique se situent divers dispositifs comme les référendums locaux et les comités consultatifs (B).

A – Un outil fondamental au niveau financier : Le budget participatif

L'étude du budget participatif doit se faire par une approche théorique (1) puis une approche

pratique (2). L'intérêt d'étudier cet instrument est qu'il mobilise des ressources financières, implicitement par conséquent des recettes fiscales, pour financer des projets voulus par les citoyens.

1. Les principes du budget participatif

Le budget participatif est l'outil le plus couramment utilisé dans le domaine financier pour faire participer les citoyens à la gestion budgétaire de la collectivité. Les citoyens décident par ce dispositif de l'affectation d'une partie des fonds d'une collectivité territoriale, ces fonds sont affectés à des projets proposés par d'autres citoyens qui correspondent à des dépenses d'investissement le plus souvent[3188]. Le dispositif du budget participatif se caractérise par une fragilité juridique, une certaine similarité entre les budgets pratiqués par les collectivités mais, toutefois, une diversité de modèles qui permet de porter différentes vertus.

Il n'existe pas de fondement juridique au budget participatif. Ce dispositif est donc dans une situation d'insécurité juridique. Une solution avancée par Camille Morio[3189] serait de rapprocher ces initiatives participatives d'une consultation du public, ainsi, les citoyens du point de vue de la loi n'auraient pas un pouvoir de décision sur l'affectation d'une partie du budget, ceci permettrait de ne pas entrer en contradiction avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités[3190] territoriales[3191] et un principe général du droit administratif qui interdit à une personne publique de se défaire de son pouvoir décision[3192]. Le dispositif du budget participatif serait protégé par cet artifice juridique par les règles de la consultation ouverte facultative qui se retrouvent notamment dans l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)[3193] : *« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. »*

3188.Définition du budget participatif établit à partir des définitions de ce dispositif dans CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome I : Rapport, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, p. 192 et MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Paris, Berger-Levrault, Collection Les indispensables, 2020, p. 67.

3189.Renvoi à l'ouvrage de ci-dessus de Camille MORIO: « Solution juridique de secours ? Le budget participatif comme outil consultatif » (p. 68 à 69).

3190Article 72 alinéa 2 de la Constitution : *« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. »*

3191.Sur le principe de libre administration des collectivités dans l'ouvrage de plus haut de Camille MORIO (p. 68).

3192.*Ibid.* (p. 68) pour l'interdiction à une personne publique de se défaire de son pouvoir de décision.

3193.La jurisprudence « Occitanie » est complémentaire à cet article du CRPA (renvoi à l'ouvrage de Camille MORIO de la p. 68 à 69). Jurisprudence « Occitanie » : Conseil d'État, ass., 19 juillet 2017, n°403928 et 403948, *Association citoyenne Pour Occitanie et Pays Catalan et autres*.

Des dispositions juridiques qui assurent le respect des principes suivants : égalité, impartialité, sincérité, transparence, régularité. Les principes s'appliquent tant aux candidats, les porteurs de projets, qu'aux personnes qui doivent choisir les projets. Le respect de ces principes se matérialise par l'élaboration d'un règlement intérieur, s'il constitue un pacte confiance entre les élus et les citoyens, les élus s'engagent à respecter les choix des citoyens, il émet clairement les règles qui encadrent et assurent le fonctionnement du budget participatif. Pour parvenir au respect du principe d'égalité, pour exemple, le règlement intérieur va déterminer le « corps électoral », ceux qui peuvent voter, et les personnes physiques ou (et) les personnes qui peuvent déposer des projets[3194]. Si nous prenons le règlement intérieur du Conseil départemental du Tarn, le « corps électoral » se compose des citoyens d'au moins seize ans domiciliés dans ce département[3195], et les personnes qui peuvent déposer des projets sont des personnes morales de droit privé qui n'ont pas un but lucratif et des personnes physiques habitants le département, soit un dépôt de projet par un citoyen d'au moins de seize ans, soit d'un groupe de citoyens (avec toujours le respect de l'âge de seize ans)[3196]. La démocratie représentative reste maîtresse de l'ensemble du processus du budget participatif, ce sont les élus locaux qui adoptent les délibérations qui réservent une part des ressources au financement du dispositif et qui allouent par la suite les ressources par rapport aux projets voulus par les citoyens.

Au-delà de la sécurisation juridique du budget participatif est visible l'existence de similitudes entre les dispositifs créés par les collectivités territoriales. Des étapes communes guident le déroulé du budget participatif. La première étape est la réservation par décision de l'organe délibérant de la collectivité d'une partie des crédits de son budget pour financer les projets du dispositif participatif. La seconde est le dépôt des projets par les porteurs et la troisième a pour objet l'étude de la recevabilité du projet, pour cette dernière étape, il s'agit de savoir, pour exemple, si le projet proposé est en adéquation avec les compétences de la collectivité. La quatrième étape, après l'étape de présélection sur la recevabilité, est la votation des projets par les citoyens disposant d'un droit de vote, ils choisissent les projets qui les intéressent, une cinquième étape suit avec la réalisation des projets sélectionnés[3197]. A ces principes communs s'associe une diversité des modèles de budget participatif. Il existe des budgets participatifs ayant un modèle « pyramidal » et d'autres possédants un modèle « horizontal ». Le modèle « horizontal », le plus courant, autorise les citoyens à proposer

3194.Dans l'ouvrage de plus haut de Camille MORIO sur la détermination des personnes qui peuvent voter ou (et) déposer des projets (p. 73 à 74).

3195.Sur les conditions à remplir pour voter dans Conseil départemental du Tarn, Règlement du budget participatif tarnais : deuxième édition (2022-2023), 2022, p. 8.

3196.*Ibid.* à la p. 3 de ce règlement intérieur pour l'identification des personnes qui peuvent déposer des projets.

3197.Sur les cinq étapes dans PORTAL E, Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ?, ***in*** *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 153, février 2021, p. 245 à 258.

un projet alors que le modèle « pyramidal » prévoit que des instances de démocratie participative fassent émerger les projets (ex : cela pourrait être un conseil de quartier)[3198]. Le modèle choisi par le Conseil départemental du Tarn est celui « horizontal » puisque, les citoyens proposent directement les projets à la collectivité. L'enveloppe d'un budget participatif peut être allouée à des projets concernant l'ensemble du territoire de la collectivité ou (et) être attribuée à chaque partie du territoire pour financer les projets retenus pour chacun d'entre eux (ex : un canton de département). Le Conseil départemental du Tarn a fait le choix d'un projet à financer par canton, hormis pour les cantons de Castres et d'Albi qui profitent de statuts spéciaux, et de deux qui ont une portée départementale[3199]. Une part de la répartition du budget participatif de l'Hérault se fait pour financer des projets reprenant les limites territoriales des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[3200]. Le public visé peut varier d'un territoire à un autre, pour l'âge des personnes qui peuvent voter, dans le cas du Tarn nous avons vu que l'âge minimal est de seize ans, il est de onze ans et de huit ans pour respectivement les budgets participatifs du Conseil départemental de l'Hérault et celui de la Dordogne[3201]. Le faible cadre juridique donne une importante liberté aux collectivités locales dans la création de leurs budgets participatifs mais, elles respectent les étapes de plus qui ont été énoncées et des principes de base du droit administratif (ex : le principe d'égalité).

Le budget participatif a des vertus[3202]. Ces dispositifs ont des vertus agissant sur des enjeux de démocratie, de transparence, d'efficacité et sociaux.

Ce dispositif a un impact sur les aspects démocratiques tant dans l'environnement de la collectivité que celui de son fonctionnement. Les citoyens contribuent à la décision financière et par cela ont une meilleure compréhension des finances et ce qui oblige les élus locaux à être responsable dans leur gestion. La participation citoyenne donne un second souffle à la démocratie représentative en offrant une nouvelle légitimité aux élus locaux. Le budget participatif améliorerait la transparence dans l'usage des fonds publics et par là dans la conduite des affaires locales, le dispositif assurerait le partage d'un haut degré d'information. L'efficacité ressort de ce dispositif car,

3198.Modèle « pyramidal » et modèle « horizontal » dans l'ouvrage *supra* de Camille MORIO (p. 78).
3199.Renvoi au règlement intérieur du budget participatif tarnais (p. 11 à 12).
3200.Site internet consacré au budget participatif du Conseil départemental de l'Hérault (https://jeparticipe.herault.fr/). Sur une répartition de l'enveloppe financière entre des projets correspondant aux périmètres territoriaux des EPCI à l'article 8.2, pour exemple, du règlement intérieur de ce budget participatif du Conseil départemental de l'Hérault. Lien Internet : https://jeparticipe.herault.fr/page/reglement (consulté le 12 février 2023).
3201.Renvoi à l'article 8.2 du règlement intérieur du budget participatif du Conseil départemental de l'Hérault et à l'article 4-2-3 du budget participatif du Conseil départemental de la Dordogne (Conseil départemental de la Dordogne, Règlement, 2022, 4 p.).
3202.Sur les vertus du budget participatif dans CLUZEL-MÉTAYER L., « Les budgets participatifs : une émancipation citoyenne sous contrôle », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 174 à 176.

il y a une forme de décision financière partagée entre les élus et les citoyens, la participation citoyenne tend au choix de projets en adéquation avec les besoins de la population, ce qui garantit l'utilisation la meilleure possible des fonds publics parce que l'emploi des deniers publics est fléché vers des projets souhaités par les citoyens. Enfin, le budget participatif aurait pour vertu de répondre à des besoins sociaux, les expériences latino-américaines visent à mobiliser les ressources des collectivités en faveur des populations défavorisées.

Pourtant, les budgets participatifs ont des inconvénients, ils restent entre les mains des élus locaux, des représentants issus de la démocratie représentative, ils décident du montant du budget participatif et des crédits alloués à chaque projet[3203]. D'autres critiques sont émises, telle la part minime des ressources réservées au budget participatif, seuls 5 % sur les 100 % du budget d'investissement de la collectivité sont laissés à la décision des citoyens ou encore la possibilité de guider ou de fausser la procédure par des « filtrages » au travers des études de faisabilité, la phase ou pas de la recevabilité, les critères exigés peuvent présélectionner des projets allant dans le sens des décisions de la majorité politique dirigeant la collectivité[3204]. L'autonomie des citoyens serait un trompe l'œil, les élus de la démocratie représentative contrôlant toutes les étapes du budget participatif directement et indirectement. Le budget participatif à une théorie et à une pratique.

2. Aspect pratique : Le budget participatif de la Ville de Grenoble

Le budget participatif est pratiqué de plus en plus par les collectivités territoriales. Une pratique en cours de progression, de dynamique, qui est visible pour les communes, près de 400 d'entre-elles ont un budget participatif en 2020 contre 140 en 2022[3205]. Néanmoins, les budgets participatifs français ne représentent que 4 % des budgets participatifs en Europe[3206]. L'usage de ce dispositif doit être vu par le cas d'une commune « pionnière » dans ce domaine la Ville de Grenoble.

Le premier budget participatif à Grenoble a été lancé en 2015, la Ville en était en 2022 à sa huitième édition. Soixante-sept projets ont été lauréats et sur ceux-ci quarante projets ont été réalisés depuis 2015 pour toutes les éditions confondues[3207]. Il convient d'examiner les différentes étapes du budget participatif de la Ville de Grenoble, au travers de la troisième édition de 2017, du

3203.Ils contrôlent le budget participatif par des délibérations financières de l'organe délibérant de la collectivité (renvoi aux fragilités juridiques des budgets participatifs en début de ce point 1).
3204.Pour aller plus loin sur le contrôle des élus sur le budget participatif renvoi à la contribution de Lucie CLUZEL-METAYER (p. 178 à 181).
3205.Données sur les communes possédant un budget participatif dans BEZARD A., Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens, Fondation Jean Jaurès, 26 février 2020 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
3206.Se reporter à la contribution d'Étienne DOUAT pour cet élément (p. 131) : « Les budgets participatifs en France : technique budgétaire et exemples politiques ». Bibliographie complète de la contribution en fin de ce point 2.
3207.Pour obtenir toutes les informations actualisées du budget participatif grenoblois consulter le lien Internet suivant : https://www.grenoble.fr/552-budget-participatif.htm (consulté le 16 février 2023).

dépôt de projet par une personne à sa mise en œuvre[3208] puis de son règlement intérieur (étude du règlement pour l'édition de 2021)[3209], enfin, de savoir si ce dispositif permet une réelle participation citoyenne.

L'étape initiale, la première, dans la mise en pratique du budget participatif est celle du dépôt de projet. Durant une période de deux mois, les personnes habilitées, celles désignées par le règlement intérieur, peuvent déposer des projets ou tout simplement des idées par Internet sur une plate-forme numérique ou en remplissant un formulaire papier auprès des « Maisons Des Habitants ». Les services de la collectivité territoriale pendant cette étape regardent si le projet est recevable ou pas en fonction des critères d'éligibilité du règlement intérieur, si l'idée ou le projet répondent aux critères il est publié sur la plate-forme numérique et les habitants peuvent les consulter en prévision de l'étape de la « Ruche ». L'étape seconde s'étend sur une journée est celle de la « Ruche ». Les porteurs d'idées échangent avec d'autres habitants de la Ville pour les améliorer voir pour en fusionner une partie d'entre-elles, l'objectif final de la « Ruche » est de sélectionner trente projets qui seront instruits par les services avant d'être soumis à une votation auprès des Grenobloises et des Grenoblois. Ceci laisse entrevoir une forme de filtre visible dans les budgets participatifs pyramidaux où des instances participatives font émerger les projets (ex : Porto Alegre au Brésil) Les projets sont instruits, avec la troisième étape, sur un temps de quatre mois avec les services de la Ville et de la Métropole (Grenoble-Alpes Métropole) qui étudient chaque projet dans leurs aspects techniques, juridiques et financiers. Les porteurs de projets ont des échanges par des rencontres avec les services des collectivités. La quatrième étape est celle de la campagne qui précède la votation, chaque porteur de projet promeut son idée par une campagne auprès des habitants de Grenoble, ce nouveau temps couvre un peu plus d'un mois, les services de la Ville mettent à leur disposition des outils pour faire campagne (ex : flyers et affiches, expositions des projets). A l'issue de la campagne, il y a la votation proprement dite, la cinquième étape, les personnes admises à voter, se référer au règlement intérieur du budget participatif, peuvent participer à la votation qui a lieu sur une semaine. Les votes se font physiquement dans des bureaux de vote où la personne doit désigner des « petits projets » et un « gros projet ». Il y a par cette indication d'une division en catégories de projets pour les lauréats. Le « gros projet », qui doit faire plus de 200 000 euros, et les « petits projets », chacun doit faire moins de 200 000 euros, se voit attribuer la totalité de l'enveloppe financière. Le « gros projet » qui a obtenu le meilleur score de sa catégorie et les « petits projets » qui sont sélectionnés dans l'ordre décroissant de leur score, du meilleur au moins bien, reçoivent une part de l'enveloppe financière jusqu'à épuisement de celle-ci. Les projets qui ont

3208.Renvoi à la contribution de KOLYTCHEFF B., Le budget participatif grenoblois, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n° 5, septembre-octobre 2017, p. 63 à 66.
3209.Ville de Grenoble, Budget participatif grenoblois – Règlement intérieur 2021, 2021, 1 p.

eu un faible score parmi les « petits projets » ont une faible chance d'avoir une part de l'enveloppe tout dépend des coûts des projets, le « gros » et les « petits » qui ont les meilleurs scores recevant d'abord pour couvrir les coûts de leurs projets une part de l'enveloppe financière allouée au budget participatif. La sixième étape est celle de la réalisation concrète de chaque projet, la réalisation de chacun d'entre eux peut s'étendre de six à dix-huit mois. Ces étapes du budget participatif grenoblois correspondent, pour partie, à celles évoquées lors de l'approche théorique de ce dispositif[3210] (ex) : dépôt des projets, étude de la recevabilité, votation des projets par les citoyens, réalisation des projets sélectionnés par la votation.

Le règlement intérieur du budget participatif de la Ville de Grenoble énonce les règles qui encadrent ce dispositif. Celui utilisé pour la septième édition pour l'année 2021 se compose seulement de trois articles : l'article 1 est consacré au principe du budget participatif, l'article 2 est dédié aux critères de recevabilité d'une idée, l'article 3 est relatif à la prise en compte par les élus des projets sélectionnés par les habitants. La lecture des règles permet de faire émerger deux axes de ce règlement intérieur créer de la confiance entre les élus et les habitants de Grenoble et émettre des règles de fonctionnement pérenne de ce budget participatif pour assurer une sécurisation juridique du dispositif.

L'article 1 relatif au principe du budget participatif grenoblois désigne les personnes qui ont le droit de voter ou de déposer une idée. Les habitants de Grenoble âgés au minimum de seize ans ont la faculté de participer aux votations ou de proposer un projet. Le droit de vote et de proposer des projets englobe les habitants de toutes nationalités. Les personnes payant des impôts à Grenoble ont la possibilité de participer à la votation. Les personnes de toutes nationalités et les habitants de Grenoble ont la possibilité de participer à la « Ruche » (le forum de présélection). L'article 1 précise l'enveloppe financière allouée au budget participatif, elle est de 800 000 euros pour la septième édition et le périmètre géographique du budget participatif qui comprend le territoire de la Ville de Grenoble. L'article 2 expose les critères de recevabilité des projets (ex) : *« qu'il relève des compétences de la Ville de Grenoble ou de Grenoble-Alpes-Métropole », « qu'il relève de dépenses d'investissement », « qu'il ne comporte pas d'éléments de nature discriminatoire ou diffamatoire ».* Dix critères sont avancés par l'article 2 abordant des sujets divers dont le financier (ex : dépenses d'investissement), des principes juridiques et politiques (ex : l'intérêt général) et le risque de conflit d'intérêts (ex : pas de rémunération individuelle du porteur de projet). Si le projet est considéré comme recevable et qu'il passe l'étape de la « Ruche »[3211], il doit respecter trois critères

3210.Dans le point 1 de ce A pour les étapes théoriques du budget participatif.

3211.Rappel : La « Ruche » est un forum où les citoyens grenoblois qui y participent échangent, améliorent et fusionnent des projets puis doivent choisir trente projets (il s'agit en définitive d'une seconde étape de présélection après celle de recevabilité).

supplémentaires (ex) : le projet ne doit pas dépasser 400 000 euros. L'ultime article, l'article 3, aborde le sujet de la confiance entre les élus et les citoyens qui est une question centrale pour les dispositifs de démocratie participative[3212]. Les élus s'engagent à financer les projets retenus par les habitants de Grenoble : *« Le Maire de Grenoble et le Président de Grenoble- Alpes-Métropole s'engagent à intégrer les projets retenus dans les budgets investissement qui sont proposés au vote de leurs assemblées délibérantes, dans une enveloppe maximum cumulée de 800 000 €. »* La votation par les habitants est considérée comme décisionnelle (renvoi à l'article 2 de ce règlement). Ce règlement intérieur est peu détaillé mais, très synthétique au regard d'autres règlements intérieurs comme celui du Conseil départemental du Tarn qui se développe sur quatorze articles, avec de nombreux sous articles, et sur près de quinze pages[3213] (ex) : « *Article 1er : le principe du Budget Participatif Tarnais », « Article 2 : Porteurs de projets », « Article 3 : Enveloppe financière », « Article 4 : Dépôt du projet », « Article 5 : Étude de recevabilité des projets », « Article 6 : Informations sur les projets soumis au vote », « Article 7 : Le vote et ses modalités », Article 8 : Décision d'attribution »*. La Ville de Grenoble prévoit pour les porteurs de projet en plus du règlement intérieur un guide qui leur est destiné[3214]. La non correspondance entre le règlement intérieur et le guide du porteur a été à l'origine d'un contentieux[3215], il y avait des ambiguïtés sur les étapes de recevabilité, il s'agit de savoir si le projet proposé par le citoyen entre dans les compétences de la collectivité, et de la faisabilité, l'étude s'étend ici sur les aspects techniques, juridiques et financiers[3216].

Le bilan de l'expérience grenobloise sur les éditions de 2015 et 2016 paraît mitigé. Deux données en guise d'exemple justifient cette position. Le budget participatif de 2016 n'a mobilisé que 6046 votants sur une population grenobloise de 160 000 habitants mais, il a attiré sur ce nombre de votants près de 25 % de personnes non-inscrites sur les listes électorales[3217]. L'enseignement de ces données et que le public qui s'intéresse au budget participatif est restreint pourtant, il parvient à mobiliser des personnes qui ne participent pas pour différentes raisons aux élections de la

3212.*« Le meilleur moyen d'atteindre le public consiste, donc, dans le fait de donner la possibilité aux individus de s'exprimer ou faire émerger les questions qui les intéressent, qui les préoccupent, qui les interrogent, bref qui les mobilisent. (...) Ce n'est qu'à la condition que les pouvoirs publics soient prêts à faire surgir cette parole, à l'écouter, à interagir avec elle et à prendre en compte les résultats de cette interaction qu'une mobilisation est possible ou envisageable. »* CASSILLO I. et ROUSSEAUX D., *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens,* Commission nationale du débat public, 2019, p. 37.

3213.Renvoi au règlement intérieur *supra* de ce budget participatif du Conseil départemental du Tarn. Bibliographie complète de ce document dans le point 1 de ce A.

3214.Exemple pour l'édition 2019 : Ville de Grenoble, Budget participatif Grenoble : Donnez vie à vos idées ! – Année 2019 : Guide du porteur de projet, 5e édition, 2019, 16 p.

3215.Tribunal administratif (TA) Grenoble, ord., 13 août 2019, n°1905095, Sieur X.

3216.Renvoi à la contribution *infra* d'Étienne DOUAT sur les budgets participatifs de l'ouvrage de François-Xavier FORT (p. 135).

3217.Données dans la contribution de plus haut de Boris KOLYTCHEFF.

démocratie représentative (ex : mineures, abstentionnistes et étrangers). Le budget participatif de la Ville de Grenoble parvient à atteindre un objectif de la démocratie participative renouer le contact entre les citoyens éloignés de la démocratie représentative avec la vie de la Cité par une autre voie.

Implicitement les recettes fiscales des collectivités locales sont concernées par les budgets participatifs. L'impôt contribue à alimenter le budget des collectivités qui finance les crédits qui sont alloués aux projets proposés et sélectionnés par les citoyens lors du budget participatif. Le citoyen bien sûr ne fixe pas l'impôt mais, choisit l'usage qui est fait d'une partie des ressources financières de la collectivité qui se compose de recettes fiscales, cela rejoint l'interprétation qui peut être faite de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : *« 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. »* Le citoyen avec le budget participatif décide de l'emploi directement d'une part des recettes fiscales, ils constatent par eux-mêmes de l'usage de l'impôt, ce qui concorde avec le texte de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Confirmation par le budget participatif de la Ville de Grenoble dont le règlement intérieur désigne nommément les contribuables payants leurs impôts à Grenoble comme pouvant participer à la votation, le contribuable en votant pour choisir des projets décide de l'usage qui est fait de cet impôt[3218].

Le budget participatif permet d'aborder implicitement l'usage qui est fait de l'impôt, quant aux outils consacrés juridiquement de la démocratie participative, ils n'abordent pratiquement pas aussi les sujets fiscaux.

B – Les outils consacrés juridiquement de la démocratie participative locale

Le budget participatif comme il a été vu précédemment ne porte que sur la question de l'allocation des ressources sur des projets voulus directement par les citoyens, les sujets touchant aux ressources et par conséquent de la gestion de l'impôt local sont écartés. A côté de cet outil qui a peu d'assises juridiques et qui dépend fortement de l'esprit imaginatif des collectivités territoriales qu'il l'instaure, il y a des dispositifs de démocratie participative locale qui ont un véritable encadrement juridique. Ceux-ci ont leur source dans la Constitution et dans différents textes législatifs.

3218.Pour aller plus loin sur les budgets participatifs se reporter à DOUAT E., « Les budgets participatifs en France : technique budgétaire et exemples politiques », i*n La démocratie participative locale : recherche collective du CREAM*, sous la direction de FORT F.-X., Montpellier, Editions du CREAM, 2023, p. 129 à 156.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n°2003-276)[3219] a consacré le droit de pétition et le référendum local dans la Constitution par la création d'un article 72-1.

L'alinéa 1 de cet article prévoit pour le droit de pétition que *« la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence »*. L'alinéa 2 intervient sur le référendum local en prévoyant que « *dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* »[3220]. Le droit de pétition permet de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée d'une collectivité territoriale. Les électeurs de la collectivité qui ont la faculté d'exercer ce droit peuvent par conséquent demander l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de la compétence de la collectivité. L'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui s'emploie pour les consultations s'applique pour l'exercice du droit de pétition[3221]. Les conditions rigoureuses pour mettre en œuvre se caractérisent par des seuils élevés qui ont été abaissés récemment avec la loi du 22 février (n°2022-217)[3222] (ex) : *« Dans une commune, un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée »* (dans le I de l'article L. 1112-16 du CGCT)[3223]. Le seuil était d'un cinquième des électeurs pour les communes et d'un dixième pour les autres collectivités territoriales avant la loi du 22 février (n°2022-217)[3224]. La décision d'organiser ou pas la consultation issue d'une demande par droit de pétition est prise par l'assemblée délibérante de la collectivité saisie[3225]. Les mêmes

3219.Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

3220.Il est intégré dans cet article 72-1 de la Constitution à son alinéa 3 des consultations locales précises (article 6 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) : *« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »*

3221.Sur l'utilisation de mêmes bases juridiques sur le droit de pétition et la consultation locale dans l'ouvrage de Camille Morio sur la démocratie participative locale (p. 121 à 123). Biblio. complète dans le A du point 1.

3222.Article 14 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

3223.Les autres conditions sont les suivantes dans l'article L. 1112-16 du CGCT : *« Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale »* (alinéa 2) *; « Le ou les organisateurs d'une demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande »* (alinéa 3) *; « La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale »* (alinéa 4).

3224.Version en vigueur de l'article L. 1112-16 du CGCT entre 2005 et 2022 à la suite de l'article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

3225.Renvoi à l'alinéa 4 de l'article L. 1112-16 du CGCT.

conditions qui s'appliquent pour un droit de pétition ayant pour objet une demande de consultation doivent être respectées dans l'exercice de ce droit pour l'inscription d'une question relevant des compétences d'une collectivité à son assemblée délibérante (renvoi au II de l'article L. 1112-16 du CGCT). Le référendum local à lui une nature décisionnelle, les électeurs sont appelés à *« décider par leur vote de la mise en œuvre d'un projet relevant de la compétence de la collectivité territoriale »*[3226]. Cet outil est ouvert avec la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 à toutes les collectivités territoriales. La Constitution prévoit dans son article 72-1 explicitement que c'est à l'initiative de la collectivité, des élus[3227], que la décision d'enclencher un processus référendaire est prise. Les résultats du référendum valent décision sur un projet *« si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés »*[3228], dans le cas contraire, ils n'ont que la valeur d'un avis consultatif[3229].

Les autres outils de démocratie participative qui ont un encadrement juridique se retrouvent majoritairement dans les textes législatifs ordinaires. Cela est le cas, pour partie, des consultations locales, et entièrement pour les conseils de jeunes, les conseils de quartier, les comités consultatifs. Ces entités permettent de ressortir des éléments caractéristiques généraux des dispositifs participatifs.

Dans l'article 72-1 de la Constitution n'est pas consacrée pleinement la consultation locale[3230], la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n°2003-276) ne le fait que pour les consultations relatives à la création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou pour la modification de son organisation[3231]. Les consultations dans leurs objets et leurs organisations dépendent essentiellement de textes législatifs ordinaires. L'initiative des consultations peut venir soit des élus de la collectivité territoriale, soit des électeurs de celle-ci[3232]. L'article L. 1112-15 du CGCT prévoit que les *« électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci*. » Cet article du CGCT ouvre la possibilité pour les élus de consulter leurs électeurs pour avis avant de prendre une décision. L'article L. 1112-16 du CGCT qui a été auparavant étudié pour

3226.Cit. dans le rapport sénatorial *supra*, Tome I, d'Henri CABANEL et de Philippe BONNECARRERE (p. 42). Biblio. complète du rapport dans le point 1 du A.
3227.Sur le référendum local dans l'article 72-1 de la Constitution (alinéa 2) : *« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. »*
3228.Cit. dans l'article LO 1112-7 du CGCT. Articles LO 1112-1 à LO 1112-14-2 du CGCT pour le référendum local.
3229.Information dans le rapport de plus haut d'Henri CABANEL et de Philippe BONNECARRERE à la p. 42 (Tome I).
3230.Fondements juridiques des consultations locales par les textes législatifs ordinaires : art. L. 1112-15 à L. 1112-23 du CGCT pour les collectivités territoriales ; art. L. 5211-49 à L. 5211-52 du CGCT pour les EPCI.
3231.Renvoi à l'alinéa 3 de l'article 72-1 de la Constitution sur les consultations locales pour la création d'une collectivité locale à statut particulier ou la la modification de son organisation.
3232.Renvoi aux articles L. 1112-15 et L. 1112-16 du CGCT.

le droit de pétition joue pour la consultation quand celle-ci vient d'une demande d'électeurs, ceux-ci demandent à l'assemblée délibérante de leur collectivité l'organisation d'une consultation relevant des compétences de l'entité locale. L'assemblée délibérante de la collectivité accepte ou refuse cette demande d'organisation d'une consultation qui doit respecter des conditions pour être déposée[3233]. Les lois ordinaires ont créé d'autres dispositifs de démocratie participative locale. Il s'agit, pour exemple, de dispositifs thématiques tels les conseils de jeunes : *« Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale peut créer un conseil de jeunes pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions »* (alinéa 1 de l'article L. 1112-23 du CGCT). Des jeunes de moins de trente ans siègent dans cette instance du moment qu'ils sont domiciliés ou inscrits dans un établissement du secondaire ou post-baccalauréat sur le territoire de la collectivité qui met en place cette instance. Autre exemple, des dispositifs sectorisés sur le territoire d'une collectivité, rentre dans cette catégorie les conseils de quartier à l'échelon communal, le territoire d'une commune est divisé en des conseils de quartier, le but des conseils est de formuler des avis et propositions sur les questions concernant le quartier ou la ville, ce dispositif est obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatif pour les communes entre 20 000 et 79 999 habitants (article L. 2143-1 du CGCT). Le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers et chacun d'eux possède un conseil de quartier dont l'assemblée délibérante de la collectivité décide de la dénomination, de la composition et des modalités de fonctionnement. Des dispositifs de démocratie participative locale prévus par les lois ordinaires ont aussi une grande autonomie au niveau de leur création et des sujets qu'ils peuvent traiter. L'assemblée délibérante d'une commune (article L. 2143-2 du CGCT) ou celle d'un EPCI (article L. 5211-49-1 du CGCT) peut instaurer des comités consultatifs. Le dispositif juridique entre les échelons communal et intercommunal sont les mêmes, les points de divergence tiennent : dans la durée du mandat des membres, dans le périmètre des sujets traités. Le mandat des comités communaux s'étend au maximum sur toute la durée du mandat des conseillers municipaux tandis que pour les comités intercommunaux ne doit pas dépasser plus d'un an. Les comités consultatifs communaux traitent de sujets d'intérêt communal qui sont de la compétence de la commune et ceux intercommunaux d'intérêt intercommunal qui sont de la compétence de l'établissement public. Le maire ou le président désignent les personnes qui siègent dans un comité et l'élu de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement qui va le présider. Les comités émettent des avis sur les questions sur lesquelles les maires ou les présidents d'EPCI les consultent ou s'autosaisissent par eux-mêmes en formulant des recommandations aux maires et

3233.Pour les conditions à respecter dans l'article L. 1112-16 du CGCT (ex) : *« Chaque trimestre, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale »* (alinéa 2).

présidents d'EPCI. Les dispositifs participatifs peuvent être obligatoires, tels les conseils de quartier, ou facultatif, tels les conseils de jeunes.

L'usage des outils participatifs dans le domaine fiscal est rare. Il n'existe pratiquement pas, pour exemple, de référendums locaux et de consultations locales impliquant les sujets fiscaux. Lorsque les élus se servent de ces instruments participatifs c'est pour les utiliser pour justifier leurs actions politiques. En mars 2019, le maire de la commune de Tarnos dans le département des Landes organise une consultation locale pour remettre en cause les décisions de politiques publiques de la Communauté de communes de Seignanx dont sa commune est membre[3234]. Le maire de Tarnos défend l'idée que sa commune est perdante dans la relation financière établie avec la Communauté de communes, en outre, le maire critique les choix fiscaux de l'établissement public. Parmi les arguments développés par l'élu : 75,5 % des recettes fiscales de la Communauté communes viennent du territoire de la commune de Tarnos qui ne « profite » que de 19,45 % des investissements de l'EPCI[3235]. Le commencement de la question formulée lors de la consultation auprès des électeurs montre la volonté du maire d'avoir le soutien des habitants de sa commune dans son conflit avec l'EPCI : *« Êtes-vous favorable à ce que la ville de Tarnos continue d'exiger de la Communauté de communes de Seignanx (...) »*[3236]. Après ce début de question étaient exposées les positions politiques que validées les électeurs, s'ils répondaient par oui, et qui recouvraient directement et indirectement le domaine. Directement avec la volonté de demander à l'EPCI de diminuer le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; indirectement avec la volonté de réviser à l'avantage de la commune la perception de l'attribution de compensation versée par l'EPCI, elle correspond à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à l'établissement public[3237]. La consultation ne mobilise que 21 % des électeurs avec un « oui » massif avec 92,2 % des suffrages exprimés[3238]. Une hypothèse à émettre face à cette faible mobilisation et ce « oui » fort est que le maire n'a pu que faire « déplacer » ses soutiens aux urnes. Il s'agit d'une démocratie participative « faussée » alors que l'élu aurait pu très bien dans un véritable souci participatif orienter la consultation vers des affaires fiscales directement de la compétence de la commune, telle une consultation locale sur la création ou pas d'une taxe de séjour ou encore la fixation des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et le non bâties. La consultation de Tarnos nous renvoie à l'idée d'un citoyen qui serait restreint par l'élu représentatif à un rôle de

3234.Dans FERRIER P., Landes : un référendum à Tarnos pour une discorde avec la communauté de communes, *in France Bleu Gascogne*, 11 mars 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).
3235.*Ibid.* pour les arguments.
3236.*Ibid.* pour la question posée pour la consultation locale.
3237.*Ibid.* pour les différents items développés dans la question de la consultation locale.
3238.Pour les résultats de la consultation locale : PONS J., Consultation publique de Tarnos : le "oui" l'a emporté dimanche, *in France Bleu Gascogne et France Bleu Pays Basque*, 17 mars 2019 (lien Internet consultable en biblio. de fin de thèse).

soutien à ses politiques. Le citoyen ne serait pas moteur ou partie prenante dans l'élaboration des politiques publiques mais, un faire-valoir. André VIOLA mettait en avant dans une contribution en 2003[3239], la difficulté pour les élus à donner une plus grande place à l'initiative populaire pour l'organisation des référendums locaux et des consultations locales ainsi que dans l'exercice du droit de pétition. Lors des débats relatifs à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (n°2003-276), le projet constitutionnel prévoyait une automaticité de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale lorsqu'elle provenait de l'usage du droit de pétition par les électeurs. Cependant, le travail d'examen parlementaire a imposé finalement que la question soulevée par une pétition serait inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante que par assentiment de cette dernière[3240]. L'encadrement du droit de pétition était nécessaire pour des élus en raison d'un risque de dérive et d'une utilisation non contrôlable (ex) : *« il faut encadrer le droit de pétition pour éviter les surenchères démagogiques ou populistes »*[3241].

S'il existe de nombreux outils qui interviennent dans la démocratie participative certains laissent une part importante à l'imaginatif, cela a été vu avec le budget participatif, d'autres ont un encadrement juridique tel le référendum local ou les comités consultatifs citoyens. Malgré le large panel de ces outils quasiment aucun n'est utilisé pour travailler sur les questions fiscales. Le seul véritable instrument couramment utilisé en démocratie participative dans le domaine des finances locales est le budget participatif mais, il ne fixe pas des ressources, il se contente d'attribuer des ressources à des dépenses sur des projets voulus par les citoyens. Les sujets fiscaux ne pourront être traités par les citoyens que par le développement de la production participative et le renouvellement d'instances agissant sur la fixation de l'impôt local pour aller vers une démocratie locale continue.

§ 2. L'obligation d'innover pour créer une « forme » de démocratie continue locale

La démocratie continue est une association du citoyen et des élus pour codécider, l'un de ses théoriciens est le juriste Dominique Rousseau, elle est une combinaison pour synthétiser de la démocratie participative et de la démocratie représentative. Elle permet aux citoyens de participer aux prises de décision entre les élections en lien avec les élus. Si elle a été imaginée au plan national il convient de l'imaginer au plan local. Il faut relier celle-ci à la coproduction participative qui permet au citoyen de donner leur avis pour enrichir des politiques publiques, les élus sont libres ou pas de suivre les avis, des exemples locaux de coproduction participative apparaissent en France

3239.Dans VIOLA A., La démocratie directe locale en question, *in Les Petites affiches*, n° 153, 1er août 2003, p. 11 à 17.
3240.*Ibid.* sur la modification du projet de loi constitutionnelle quant à l'automaticité de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale par usage du droit de pétition (p. 11 à 17).
3241.*Ibid*. pour la cit. sur les propos du sénateur Jean-Claude PEYRONNET (p. 11 à 17).

(A).

Ici, nous nous intéresserons à la réinvention de commissions à laquelle sont intégrées les citoyens, s'inspirant du modèle désuet des commissions fiscales des impôts directs communales et intercommunales qu ont une assise juridique et qui participe à la gestion des impôts locaux. Il s'agirait de reprendre l'idée de ces commissions pour les faire intervenir dans le domaine fiscal et financier, et renouer avec l'esprit de la Révolution française où les citoyens participaient à la fixation l'impôt. Elles réaliseraient des actions de coproduction participative, puis elles auraient une légitimité et une sécurisation juridique assorti d'un pouvoir de codécision avec les élus, si l'expérience de la coproduction participative était concluant. Cependant, la réussite de ceci ne peut venir que de l'acquisition d'abord de la coproduction participative sur des fondamentaux (B).

A – Innover par la co-construction des politiques publiques

La co-construction des politiques publiques entre les élus et les citoyens passe par la naissance d'une démocratie continue locale qui s'appuierait pour se créer sur la production participative (1). Démocratie continue locale et production participative pourraient parfaitement permettre aux citoyens d'intervenir entre les élections dans les domaines financiers et fiscaux des collectivités locales (2).

1. La nécessité d'insérer une « forme » de démocratie continue locale par la production participative

La démocratie continue a des principes qui assurent aux citoyens une codécision, de participer à la prise de décision, avec les élus du système représentatif entre les élections. L'invention d'une démocratie continue locale devrait se faire par l'essor de la production participative au travers d'instances non prévues par la loi qui serait encadrée par la suite et qui aurait à la fin du processus un pouvoir délibératif, une codécision « limitée ».

La démocratie continue est un concept défendu notamment, par le juriste Dominique ROUSSEAU, elle *« consiste à imaginer un au-delà de la représentation, pour faire intervenir le peuple de manière continue, entre deux moments électoraux, dans la fabrication de la loi* »[3242]. Trois grands principes régissent la démocratie continue : un principe politique[3243], un principe

3242.Cit. dans Le Monde, Dominique ROUSSEAU : il faut radicaliser la démocratie, 25 avril 2015 (lien internet consultable en biblio. de fin de thèse).
3243.Le principe politique de la représentation-écart dans l'ouvrage de ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation,* Paris, Seuil, 2015, p. 23 à 53.

juridique[3244], un principe sociologique[3245]. Le principe politique, la représentation-écart, se base sur une division des missions entre les représentants et les représentés : *« Aux représentants, la tâche de statuer avec l'aménagement d'un espace et de prérogatives dédiés ; aux représentés, la tâche de réclamer et de contrôler »*[3246]. Il remet en cause la conception de la représentation-fusion où les représentants représentent la Nation et non le peuple. La Nation est une personne morale qui se différencie des personnes physiques (les individus du peuple) qui la compose, elle est un être politique[3247]. Le principe politique de la démocratie continue rejette la représentation-fusion pour une représentation-écart. Le principe juridique, le peuple constitutionnel, permet de créer une distinction entre le « peuple-corps-politique » et le « peuple-tout-un-chacun ». Le peuple est une association politique de citoyens, c'est-à-dire, qu'il est « peuple-corps-politique ». Le droit fabrique ce peuple nous pouvons prendre pour exemple l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »*. Le « peuple-tout-un-chacun », celui de la démocratie continue, se constitue d'individus démocratiques qui ont des droits. La Constitution donnerait des droits à ce « peuple-tout-un-chacun » puisque, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de la Charte de l'environnement de 2004, présents dans le bloc de constitutionnalité, accorderaient des droits aux individus démocratiques. Le préambule de 1946, à titre d'exemple, reconnaît aux femmes des droits égaux aux hommes (alinéa 3) et au travailleur un droit de participation à la gestion de l'entreprise (alinéa 8). Le « peuple-corps-politique », avec ses représentants, doit s'accorder avec le « peuple-tout-un-chacun », avec ses individus démocratiques, sur un mode délibératif pour créer la loi. Le principe sociologique, la société des individus, renferme l'idée que la démocratie continue n'est qu'une nouvelle forme de gouvernement mais aussi une société d'individus. La société selon la tradition hégélienne a deux espaces : l'espace civil, l'espace politique. L'espace civil est celui des individus dans leurs intérêts privés (ex : activités professionnelles) ; l'espace politique est celui des institutions publiques (ex : Parlement). Entre ces deux espaces s'insérerait un espace public dont la fonction serait repensée par la démocratie continue. Traditionnellement, l'espace public fait le lien entre l'espace civil et celui politique, il est le lieu de la construction de l'opinion publique. L'espace civil fabrique des idées qui se confrontent dans l'espace public permettant la construction d'une opinion publique dont l'espace politique tient compte pour créer des normes (la loi). Dans la démocratie continue, c'est dans l'espace public que se forme la volonté générale, la loi, par la discussion et par la délibération, il devient le plus important des trois espaces.

3244.*Ibid.* pour le principe juridique du peuple constitutionnel (p. 55 à 83).
3245.*Ibid.* pour le principe sociologique de la société des individus (p. 85 à 119).
3246.*Ibid.* pour la cit. (p. 49).
3247.*Ibid.* sur le concept de Nation (p. 45 à 46).

Par ces trois principes doit se bâtir une démocratie continue au niveau national autour de nouvelles organisations qui auraient un pouvoir délibératif pour le « peuple-tout-un-chacun » comme l'Assemblée sociale[3248]. L'esprit de la démocratie continue se synthétise par cette affirmation de Dominique ROUSSEAU : *« Pour toutes les grandes questions de société, organiser des conventions de citoyens, des réunions de gens tirés au sort pour émettre sur la question choisie un avis, me paraît ouvrir sur le peuple de tous les jours cette possibilité de participer directement à la fabrication de la loi »*[3249]. Il faut inventer une démocratie continue au niveau local qui s'appuierait sur la production participative pour permettre aux citoyens auprès des élus locaux et des collectivités territoriales de participer plus activement à l'élaboration des politiques publiques locales. Il conviendrait de radicaliser la démocratie participative locale, entre les temps électoraux, par la production participative et l'attribution de pouvoirs délibératifs (donc décisionnels) à des instances participatives.

La production participative est une voie à explorer pour parvenir à cette radicalisation de la démocratie[3250]. Elle permet de collecter des idées tout en favorisant l'engagement civique par des procédures d'élaboration politique[3251]. Les citoyens sont consultés lors de l'élaboration d'une action publique sur l'aspect réflexion, ils apportent des observations et des idées argumentées sur des projets portés par une entité publique telle une collectivité territoriale. Il s'agit de confronter les idées et les opinions entre les citoyens, les élus et l'administration par le dialogue pour enrichir et modifier les projets de l'entité publique. Dans le domaine financier, pour exemple, les habitants d'une ville peuvent contribuer à la construction du budget municipal[3252], ils peuvent débattre parfaitement avec la municipalité des orientations budgétaires de la collectivité locale en faisant des propositions que peuvent reprendre ou pas les élus. Les modes d'action pour faire vivre la production participative sont divers, il faut détailler cette diversité par quelques exemples, cela peut être des ateliers de réflexion, la soumission de sondages ou des échanges *via* des plates-formes numériques[3253]. Les avantages de la production participative se trouvent dans ses objectifs : *« mobiliser des citoyens et découvrir des connaissances utiles »*[3254]. Elle fait appel à la réflexion, à la construction de proposition, ce que ne font pas des outils de la démocratie directe à l'image du référendum local où le citoyen consulté doit répondre par oui ou par non à une question posée. La

3248.Sur l'ensemble des institutions imaginées de la démocratie continue au niveau national renvoi à son ouvrage, « Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation », de la p. 121 à 227.
3249.Cit. dans l'entretien *supra* pour Le Monde de Dominique ROUSSEAU.
3250.Sur la production participative : AITAMURTO T., La production participative dans l'élaboration des politiques publiques, *in Pouvoirs*, n°175, novembre 2020, p. 89 à 100.
3251.*Ibid.*sur le contenu de la production participative (p. 89 à 90).
3252.*Ibid.* pour l'exemple du budget municipal (p. 90).
3253.Sur des exemples en France de production participative, en dehors des instances prévues par la loi, voir la fin de ce point 1.
3254.Cit. dans la contribution de Tanja AITAMURTO (p. 90).

production participative est pensée comme un outil de la démocratie représentative car, *in fine* ce sont les représentants et non les citoyens qui ont le pouvoir de décision. Pourtant, cet outil est utile pour une transition vers la démocratie continue, elle rapproche le citoyen de la prise de décision et les mobilise entre les élections. La production participative n'est pas absente des instances participatives locales en France, elle existe formellement dans le droit, nous pouvons, ainsi, rappeler l'existence, pour ne citer qu'eux, des conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) qui dans les régions représentent les forces vives de leur territoire régional, parmi les membres de ces instances participatives, il y a des représentants des organisations syndicales de salariés, et des organismes et des associations participant à la vie collective de la région (organisation des CESER des articles R 4134-1 à D 4134-33). Un CESER est amené par ses compétences à émettre des avis de façon obligatoire sur des documents du conseil régional, il peut également être saisi par le président du conseil régional et s'autosaisir pour donner des avis (article L. 4241-1 du CGCT). A plus petit niveau, nous pouvons parler à l'échelle communale des conseils de quartier (article L. 2143-1 du CGCT), ils émettent des avis et des propositions sur des questions concernant le quartier ou la ville. Les conseils de quartier ont une grande liberté dans la désignation et la composition des membres, peuvent y siéger ou pas des élus, des représentants associatifs ou d'autres personnes morales et des personnes physiques[3255].

Le développement d'instances et d'outils de production participative serait un préalable à l'instauration d'une démocratie locale continue, ceci aurait pour avantage en attendant de faire gagner le citoyen en « maturité » par une connaissance des compétences des collectivités et des principaux « dossiers locaux » de son territoire, mais surtout, de l'accoutumer avec les principes de la démocratie délibérative[3256]. L'avènement d'une démocratie continue, qui ne pourrait se réaliser que sur un temps long, impliquerait une évolution de notre Constitution (article 72 dans son alinéa 3) : *« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »* Il est interdit à une autorité administrative, ce qui comprend les conseils élus, de confier ses compétences à une autre personne. Il serait donc vital pour éviter tout risque juridique dans la situation de l'octroi d'un pouvoir de décision à des instances participatives de réviser la Constitution avant de le faire en intégrant ces « assemblées citoyennes ». La production participative devrait se développer en dehors des instances participatives prévues par la loi, comme celles mentionnées précédemment (CESER et

3255.Sur les CESER et les conseils de quartier comme instances participatives pour plus d'informations dans l'ouvrage de plus haut de Camille Morio : « Guide pratique de la démocratie participative locale » (biblio. complète de l'ouvrage dans cette section 2 au § 1 dans son A au point 1).

3256.Ex : respect des règles intérieures de l'instance, capacité à débattre, apprentissage du compromis pour la prise de décision.

conseils de quartier), cela offrirait une plus grande autonomie aux collectivités locales pour échanger et consulter leurs citoyens pour faire des expérimentations. Il est nécessaire à ce stade de voir plusieurs exemples concrets : la Ville d'Alès dans le département du Gard, la Ville de Millau dans le département de l'Aveyron.

La commune et la communauté d'agglomération d'Alès ont utilisé plusieurs outils pour consulter les habitants du territoire lors des États généraux du cœur de ville en 2016 et 2017[3257]. L'objet de ces consultations, décidées par le maire et président de la communauté d'agglomération d'Alès (Max ROUSTAN), auprès des citoyens était de *« réfléchir aux actions nécessaires pour redynamiser et rendre attractif le centre-ville d'Alès »*[3258]. Nous sommes bien dans une démarche de production participative pour aider à l'élaboration et à l'amélioration de politiques publiques. Quatre thématiques ont été sélectionnées pour échanger avec les citoyens : une ville en mouvement (ex : se déplacer), un espace public de qualité (ex : infrastructures), une ville à vivre (ex : sécurité), un cœur attractif (ex : les animations)[3259]. D'octobre 2016 à mars 2017, douze ateliers de réflexion furent organisés pour une durée totale de 40 heures, ils rassemblèrent 676 personnes, près de 567 pages de réflexions ont été créés. En parallèle, d'autres actions furent entreprises, telle une grande enquête téléphonique auprès des habitants, 22 179 foyers ont été joints avec pour résultat 4 450 réponses au questionnaire. Le bilan des travaux est présenté fin mars 2017, ces travaux permirent d'établir un diagnostic et des orientations pour établir des actions qui sont votées à partir d'avril 2017 par le conseil municipal. Ainsi, durant l'enquête téléphonique, cette question fut posée : « *Est-ce qu'un aménagement tarifaire et plus de disponibilité de places vous inciteraient à fréquent plus souvent le cœur de ville ? »*[3260]. Près de 87 % qui répondirent aux questionnaires eurent une réponse positive (oui). Le conseil municipal a pris en compte cette réponse en mettant en place une heure gratuite dans les parkings du cœur de ville en attendant la création du tarif bleu[3261]. Il y a bien une reprise des constats et propositions des habitants dans les décisions prises par les élus. La Ville de Millau quant à elle a décidé en 2020 de faire un audit de ses finances par des citoyens[3262]. Dix-neuf citoyens furent tirés au sort représentant les dix-sept bureaux de vote de la commune. Le cabinet d'analyse financière Michel Klopfer dut former les citoyens tirés au sort aux finances locales et répondre à leurs questions pour réaliser l'audit. Il fut organisé trois réunions pour effectuer cet audit. L'expérience est intéressante car, elle suscite l'intérêt du citoyen mobilisé et elle augmente ses

3257.Ville d'Alès, Les États généraux du cœur de ville d'Alès – Les résultats – Les premières actions, 29 mars 2017, 20 p.
3258.*Ibid.* pour la cit. dans ce mini-dossier (p. 2).
3259.Entre les parenthèses des items des thématiques.
3260.Question dans le mini-dossier *supra* à la p. 7.
3261.Sur cette action de la Ville d'Alès à la p. 12 du mini-dossier.
3262.Sur cet audit citoyen : LE FOLL C., Première en France, les citoyens auditent le budget de la ville, *in la Gazette des communes, 2*4 février 2022 (lien internet consultable en biblio. de fin de thèse).

connaissances des finances locales de la collectivité : *« J'ai pris conscience du budget réel de la ville, notamment du coût que représentent la masse salariale ou des subventions versées par les différentes collectivités. Ça a quelque peu modifié le regard que j'avais sur les projets financés. »*[3263] A côté de l'audit citoyen, le cabinet Michel Klopfer réalisa son propre audit des finances de la commune de Millau. Les deux audits furent présentés devant le conseil municipal. Les administrés qui réalisèrent cet audit durent faire des recommandations (ex) : non-augmentation de la fiscalité locale, poursuite de certains investissements sportifs. L'expérience se rattache bien à celle de la production participative en demandant à des citoyens tirés au sort un diagnostic des finances locales de la collectivité et des recommandations sur le pilotage de ses finances.

La multiplication des initiatives de production participative de la part des collectivités locales, qui sortiraient de celles prévues par la loi comme les CESER qui émettent des avis, elle permettrait de faire des expérimentations libres tout en s'assurant d'avoir de nouveaux leviers pour mobiliser les citoyens sur des sujets variés et d'utiliser des outils innovants. Il pourrait être envisagé, si ces initiatives se révèlent réussies, de les faire entrer dans la loi avec des pouvoirs étendus pour arriver à une codécision « limitée » avec les conseils élus de la démocratie représentative. Ceci nécessiterait un aménagement de nos dispositions constitutionnelles. Les domaines financier et fiscal des collectivités qui nous intéressent dans cette thèse seraient concernés au sein de la naissance d'une démocratie continue locale.

2. Une participation à renouveler des citoyens dans la prise des décisions financières et fiscales

La participation du citoyen à la participation aux domaines financiers et fiscaux des collectivités locales, ces thématiques étant intimement liées, pourrait se faire par deux outils : des conférences qui regrouperaient les forces vives du territoire, la création de commissions financières et fiscales. Dans un premier temps ces instances participatives se contenteraient d'émettre des avis, de faire de la production participative, puis si les expériences étaient concluantes seraient dotées d'un véritable pouvoir décisionnel aux côtés des assemblées délibérantes des collectivités (ex : conseil municipal et conseil communautaire).

Le Conseil économique social et environnemental (CESE) dans une étude de 2018 relative à la fiscalité locale propose l'instauration de Conférences citoyennes triennales pour les collectivités qui sont chargées de lever l'impôt[3264]. Le CESE formule cette proposition dans une logique de *« faire*

3263.*Ibid.* pour la citation.
3264.Proposition dans DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité globale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, p. 75.

évoluer les rapports entre les collectivités locales et les habitants »[3265]. Elles rassembleraient les forces vives du territoire pour chaque collectivité concernée : les habitants, les associations, les syndicats, les entreprises. Ces instances participatives ne posséderaient pas de pouvoir décisionnel mais, les acteurs débattaient autour des orientations budgétaires de la collectivité que présenteraient les élus. L'objet serait d'informer et faire participer à la réflexion les forces vives du territoire quant aux choix budgétaires au début du mandat, première année du mandat, et à la mi-mandat, troisième année du mandat. Il serait fondé des CESE en quelque sorte à petite échelle qui se réunirait épisodiquement pour réaliser un travail de réflexion, de la production participative, sur les orientations budgétaires de la collectivité, les élus demandant leurs avis aux acteurs invités dans ces instances sur leurs politiques fiscales et financières. La création de ces conférences triennales serait complétée par un meilleur usage des outils numériques pour les citoyens pour qu'ils puissent « *accéder, en temps réel, aux données nécessaires à sa bonne compréhension de la fiscalité locale et de son utilisation* »[3266].

Les commissions fiscales s'intéressant à la fiscalité locale regroupant l'administration étatique, les élus locaux et les citoyens sont déjà une réalité mais, il faut en renouveler l'usage qui en est fait et étendre les sujets sur lesquels elles interviennent. L'association des citoyens à la gestion de l'impôt, elle est ancienne, elle date de la Révolution française de 1789 : *« Cette participation indirecte des citoyens à l'exercice d'une fonction régalienne est tout à fait originale et vient de l'époque révolutionnaire où le produit des impôts direct était réparti sous le contrôle des citoyens. »*[3267] La répartition dans chaque commune entre les contribuables de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire, pour exemple, durant la Révolution française se fit par un jury d'équité, ils se formaient de citoyens désignés par l'administration municipale (loi du 14 thermidor an V – 1er août 1797)[3268]. Ce principe des commissions fiscales mobilisant le citoyen se poursuit pour la gestion des impôts locaux. Les articles 1650 et 1650 A du code général des impôts (CGI) sont des dispositions juridiques touchant à une part de ces commissions : commission communale des impôts directs (CCID), commission communale des impôts directs (CIID)[3269]. Si nous prenons la CCID, elle est présente dans chaque commune, elle se compose du maire ou de l'adjoint délégué qui la préside, et de six commissaires (huit dans les communes de plus de 2 000 habitants). Les commissaires sont

3265.*Ibid.* pour la cit. (p. 75).
3266.*Ibid.* pour la cit. (p. 75).
3267.LE CLAINCHE M., L'administration fiscale locale en France, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 89.
3268.Quelques informations sur le jury d'équité dans D'AUDIFFRET C., *Système financier de la France – Tome Premier : Rapport sur l'administration des finances du 15 mars 1830*, Paris, Imprimerie et librairie administrative de Paul Dupont, troisième édition, 1863, p. 53 à 54.
3269.Consulter le site internet gouvernemental des collectivités locales (collectivites-locales.gouv.fr) pour les CCID et les CIID. Lien Internet : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/commissions-des-impots-directs (consulté le 2 avril 2023).

des citoyens-contribuables qui doivent remplir des critères pour pouvoir siéger dans la commission (ex) : être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, être inscrits aux rôles des impositions directes locales dans la commune, être familiarisés avec les circonstances locales et posséder des connaissances suffisantes pour l'exécution des travaux confiés à la commission. Il est visible dans le dernier critère donné, celui des « connaissances suffisantes », que ce type de commission fait appel à une certaine expertise, de plus, la désignation des commissaires et de leurs suppléants s'opère au travers de deux étapes qui renforcent la recherche de citoyens « experts ». La première étape est l'établissement d'une liste de candidats proposée par le conseil municipal ; la seconde étape est une désignation des commissaires à partir de cette liste par le directeur départemental des finances publiques. La nomination des commissaires est faite par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables dressée par le conseil municipal en nombre double, pour une commune de plus 2 000 habitants, seize noms pour les commissaires titulaires sont proposés, parmi ces seize noms, le directeur départemental des finances publiques choisit huit citoyens-contribuables comme commissaire, l'opération est identique pour la désignation des suppléants[3270]. Le mandat des commissaires dure six ans soit le même temps que le mandat des conseillers municipaux (il commence et s'achève avec la mandature municipale en cours). Dans ces commissions peuvent participer aussi des agents de la commune, un agent pour les communes dont la population est inférieure à 100 000 habitants, ainsi, dans les CCID se trouve trois grands acteurs : les élus, l'administration locale, les citoyens. Ils sont amenés, ces acteurs, à travailler avec l'administration fiscale mais, les CCID n'ont qu'un rôle consultatif puisque, c'est l'administration fiscale qui décide en cas de désaccord. Les CCID agissent dans plusieurs domaines fiscaux en émettant des avis et en participant aux travaux (ex) : participent à l'élaboration des tarifs d'évaluation des propriétés non bâties, formulent des avis sur des réclamations portant sur la taxe d'habitation et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, participe à l'évaluation des propriétés bâties[3271]. Il existe d'autres commissions que les CCID, et celles déjà mentionnées des CIID, telles les commissions départementales des valeurs locatives (CDVL) comprenant « *deux représentants de l'administration fiscale, dix représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, neuf représentants des contribuables désignés par le représentant de l'Etat dans le département ainsi que l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département* » (art. 1650 B du CGI). La CDVL a dans ses attributions la délimitation des secteurs locatifs du département en fixant les tarifs des catégories de locaux de chaque secteur d'évaluation. Les commissions fiscales locales furent mises à contribution lors de la

3270.L'opération est reproduite pour les suppléants où le directeur départemental des finances publiques doit choisir parmi seize noms proposés par le conseil municipal, pour une commune de plus de 2 000 habitants, huit noms.
3271.Renvoi au lien Internet de plus haut pour les compétences des CCID.

réforme des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels. Des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) associant des élus et des professionnels (entreprises) ont décidé de nouveaux paramètres d'évaluation à partir des « avants-projets » de l'administration fiscale lors de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels (2011-2017). Elles délimitèrent des secteurs et travaillèrent sur le complément ou la validation des grilles tarifaires[3272]. Cependant, ces commissions fiscales locales sont considérées comme fonctionnant mal[3273]. Toutefois, les modalités et les critères pour désigner les membres des commissions fiscales, ce qui a été vu pour les CCID[3274] et les activités de quelques-unes montrent qu'elles font de la production participative en participant à des travaux fiscaux avec des élus locaux et l'administration fiscale, parfois, cela peut aller plus loin avec une initiative décisionnelle réelle à l'instar des CDVLLP au moment de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels entre 2011 et 2017.

L'enjeu serait de régénérer ou de développer de nouvelles commissions fiscales locales. Les collectivités, derrière elles les élus locaux, devraient s'engager dans des initiatives s'inspirant de la commune Millau sur l'audit financier citoyen[3275]. Des habitants d'une collectivité locale « experts » connaissant le territoire local ou (et) possédant des compétences dans les domaines financiers et fiscaux ou (et) des citoyens « ordinaires » pourraient siéger dans des commissions. Ils seraient désignés par les élus, se référer au conseil de développement métropolitain[3276], ou tirés au sort, cas de l'Assemblée citoyenne du Conseil départemental de la Haute-Garonne[3277]. Ils intégreraient des commissions qui interviendraient dans le domaine fiscal et financier, elles aideraient pour les sujets fiscaux à la gestion des impôts quant à l'information fiscale et foncière, telle pour la vérification des bases en aidant l'administration fiscale à établir l'impôt, et sur les politiques fiscales développées par la collectivité, tel le choix de la fixation du taux annuel de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Des commissions de ce type dans leur dimension fiscale ne fonctionneraient qu'au niveau du bloc communal, communes et EPCI à fiscalité propre, car c'est cet échelon de collectivités qui dispose

3272.Sur l'action des CDVLLP durant la révision des valeurs locatives des locaux professionnels dans EL KAROUI G., LAGADEC A-L., VILAPLANA I., La révision des locaux professionnels (RVLLP) : une réforme progressive et pragmatique*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°139, septembre 2017, p. 145 à 164.

3273.Dans article *supra* de Michel LE CLAINCHE (p. 89) et dans la contribution de MULLER-QUOY I., « Le citoyen et les finances publiques locales », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 149.

3274.Ex : Posséder des connaissances suffisantes pour les citoyens désignés.

3275.Sur l'audit citoyen financier de la Ville de Millau dans le point 1 de ce A du § 2.

3276.La désignation des membres du conseil de développement métropolitain peut être faite directement par le président d'une métropole (il s'agit de l'un des modes de désignation). Pour plus de détails, dans l'ouvrage de plus haut de Camille MORIO (p. 261).

3277.Le tirage au sort a été choisi pour l'Assemblée citoyenne du Conseil départemental de la Haute-Garonne pour en désigner les membres. Renvoi au Conseil départemental de la Haute-Garonne, Assemblée citoyenne – Guide d'accueil, 2022, p. 9.

d'impôt à pouvoir fiscal local (ce pouvoir se concentre essentiellement sur les impôts fonciers)[3278]. Pour tester de la pertinence de ces commissions, il faudrait faire travailler les citoyens sur quelques questions simples ou une question unique. Une commission fiscale locale serait consultée par l'exécutif de la collectivité pour savoir s'il est opportun ou pas de mettre en place une taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi). En fonction de la qualité et des résultats des travaux de réflexion, le champ des sujets traités serait élargi. Des experts, des élus et l'administration locale, voire étatique, seraient entendus pour avoir un apport technique sur les travaux de réflexion, l'administration locale rédigerait les avis et notes de ces commissions. Les avantages de cette démarche résideraient dans l'amélioration des connaissances quant aux finances locales pour le citoyen et d'avoir un regard autre que celui des élus et de l'administration sur des sujets financiers et fiscaux. Un autre bienfait tient au travers de cette démarche à des citoyens à débattre et à faire des choix. Au final, pour des citoyens qui ne participeraient plus aux élections locales et qui se seraient donc éloignés de la démocratie représentative, la participation à ces travaux de production participative pourrait être un des ressorts pour qu'ils reviennent aux urnes lors des élections locales. Cet intérêt pour des commissions financières et fiscales pour le citoyen se renforcerait par des sujets à traiter en lien avec des thématiques qui ont l'appétence du citoyen, à l'image de l'environnement, 80 % des Français interrogés sont inquiets quant à la protection de l'environnement et du changement climatique[3279]. Ces commissions pourraient émettre des avis sur l'instauration ou pas d'impôts et de taxes agissant dans l'environnement, elles émettraient des avis sur la création de la TEOMi ou de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) et de paramètres telle la fixation pour la TEOMi des tarifs par unité de quantité de déchets produits. Indirectement en travaillant sur les questions fiscales, le citoyen s'intéresse à la gestion des déchets de son territoire (TEOM)[3280] ou aux infrastructures et aux transports publics avec le versement mobilité (VM). Les commissions créaient à l'initiative ou non des collectivités du bloc communal ne rendraient pas que des avis et des travaux qui ne s'imposeraient pas aux élus locaux mais, si elles étaient une réussite, un passage serait fait dans la loi pour les formaliser, et une révision de la Constitution s'avérerait nécessaire. S'insèreraient à l'article 72 de la Constitution, des commissions avec des citoyens tirés au sort sur des sujets précis qui comprendraient la fiscalité et qui rendraient des codécisions avec les conseils élus des collectivités. Les conseils élus des collectivités s'entendent en tant qu'élément de la démocratie représentative, le principe électif s'impose, avec des conseillers régionaux, départementaux

3278.Ex : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE).
3279.Ipsos-Sopra Steria, *Les Français et l'environnement dans le cadre de la campagne électorale*, mars 2022, p. 4.
3280.Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

municipaux et communautaires élus par les citoyens alors que le tirage au sort peut se faire sans candidature d'où la question de sa compatibilité avec l'élection[3281]. La libre administration des collectivités serait partagée entre les conseils élus et les commissions citoyennes.

Ainsi, sur temps long, la création de commissions travaillant dans les domaines fiscaux auxquels se rattacheraient les domaines financiers à l'initiative libre et imaginative des collectivités, puis une formalisation dans la loi et une protection constitutionnelle, aboutirait à une codécision entre démocratie participative et démocratie représentative. Une démocratie continue locale alors naîtrait entre des élus locaux et des citoyens tirés au sort. Ces commissions pourraient fonctionner sur la base de la convention citoyenne sur le climat.

B – Un exemple de production participative à l'échelon national : La Convention citoyenne sur le climat

La Convention citoyenne sur le climat qui a été réalisé au niveau national entre 2019 et 2020, elle ne concerne donc pas que le milieu des collectivités territoriales, a été une action démocratie participative qui peut être qualifiée de coproduction participative puisque, des citoyens ont dû travailler ensemble pour faire des propositions à la demande du président de la République et du Gouvernement dans le domaine environnemental. Ici, c'est avant tout, la méthode qui est à retenir car, c'est l'exécutif national qui a été à l'initiative de cette action sans cadre juridique et dans une démarche d'expérimentation, c'est dans ce sens que les collectivités doivent intégrer les citoyens pour commencer dans des commissions fiscales et financières : l'initiative libre de la création des commissions par les collectivités, la coproduction participative avec les citoyens.

Le document qui fixe les bornes de la Convention citoyenne sur le climat est une lettre de cadrage du Premier ministre, Édouard PHILIPPE, du 2 juillet 2019[3282], cette lettre fixe, à titre d'exemple le mode de désignation des membres, *« la convention sera composée de 150 citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité de la société »*[3283], des objectifs attendus, *« elle adressera publiquement au Gouvernement et au Président de la République un rapport faisant état de ses discussions ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre »*[3284]. La lettre de cadrage intervient aussi pour fixer des éléments du fonctionnement de cette future assemblée, *« pour garantir l'indépendance de la convention, un collège de garants sera également désigné : il*

3281.VANDAMME P.-E., Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ?, *in Revue Française de Sciences Politiques*, n°68, p. 873 à 894.
3282.PHILIPPE E., Lettre de mission du Premier ministre, 2 juillet 2019, 2 p.
3283.*Ibid.* (p. 1 pour la cit.).
3284.*Ibid.* (p. 1 pour la cit.).

veillera à ce que les travaux de la Convention se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité »[3285], et affiche la volonté que la Convention réalise une action de coproduction participative, *« cette procédure innovante de co-construction des solutions »*[3286]. Ainsi, les règles juridiques ne déterminent pas la désignation des membres, le fonctionnement et les travaux de la Convention mais, une initiative libre du Gouvernement de consulter des citoyens. En pratique, cent cinquante citoyens sont tirés au sort, ils se répartissent en cinq groupes de travail qui interviennent sur des thèmes précis : « Se loger, se déplacer, se nourrir, consommer, produire, et travailler ». Un Comité de gouvernance se formant d'experts aide les citoyens durant leurs travaux. Les actions de travail de la Convention se font sur un cycle de trois jours consécutifs sur sept week-ends durant une période de neuf mois[3287].

Cette action développée de démocratie participative est visible dans la sélection des membres de la Convention qui s'achève par le tirage au sort des cent cinquante citoyens. Un institut de sondage est désigné pour aider à cette sélection, l'Institut Harris Interactive, des numéros de téléphone et des critères sont utilisés (ex : âge, sexe et diplômes) pour réaliser une présélection, ces personnes sont contactées pour savoir si elles veulent ou ne pas participer à la Convention[3288]. Dans la démarche de coproduction participative, avec une action de démocratie délibérative, présente dans le programme des travaux qui touchent pour : la session 1 à l'apprentissage, la session 2 à l'exploration des thématiques, la session 3 à la recherche de solution, la session 4 à prioriser les propositions, la session 5 à approfondir et finaliser la formulation de chaque mesure structurante, la session 6 à valider les mesures de chaque groupe de travail en plénière, la session 7 à amender et adopter le texte du livret pour le Gouvernement et toutes les mesures structurantes de façon définitive[3289]. Le citoyen par le calendrier de travail de la Convention est amené progressivement à formuler des propositions puis à les choisir après une phase de connaissances du fonctionnement de cette assemblée et des thématiques sur lesquelles il va devoir travailler. Il s'agit bien donc d'une mission de coproduction participative à laquelle s'ajoutent des éléments de démocratie délibérative : les citoyens adoptent les solutions qui seront proposées à l'exécutif national.

Les citoyens ont adopté à la fin de cette convention cent quarante-neuf propositions. Certaines

3285.*Ibid.* (p. 2 pour la cit.).
3286.*Ibid.* (p. 2 pour la cit.).
3287.Renvoi pour découvrir des éléments de fonctionnement et de travail de la Convention à la contribution de STIRN N., Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution, *in Revue française de droit constitutionnel*, n° 121, 2021/3, p. 147 à 173.
3288.Renvoi au site internet de cette Convention citoyenne : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/. Pour la sélection des membres de la Convention : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/ (consulté le 30 avril 2023).
3289.Pour le programme des travaux : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-3/ (consulté le 30 avril 2023).

concernent le champ de la fiscalité nationale, à l'époque, les membres de la Convention voulaient une augmentation du taux de la taxe sur les fournisseurs de services numériques de 3% à 4 % (taxe dite GAFA)[3290] ou encore une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur *« les produits issus de l'économie circulaire, sur les pièces détachées et sur les services de réparation »*[3291]. La fiscalité locale n'échappe pas aux citoyens dans les travaux de la Convention quelques suggestions sont formulées. Parmi celles recensées, l'une propose la suppression de la TEOM, l'un des arguments employés pour justifier la suppression est que 10 % des recettes de cette taxe sont affectées à l'enlèvement des déchets ménages[3292], et une autre l'instauration d'un malus sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, le malus serait progressif dans le temps et affecterait les contribuables *« en cas de non-rénovation des logements et bâtiments »*[3293]. Ces travaux de la Convention prouvent que les citoyens peuvent s'intéresser aux thématiques financières et fiscales par un sujet ou une thématique d'actualité qui les mobilise et donc qui les intéresse.

L'initiative des gouvernants de la démocratie représentative est déterminante pour la réussite de ces actions de coproduction participative, voire de démocratie délibérative, s'intégrant dans une politique de démocratie participative décidée par les élus. La volonté des gouvernants est centrale pour développer des outils participatifs. Cela passe par l'acquisition d'une culture de la participation, du dialogue et de la codécision par les élus et par les citoyens. La Convention citoyenne démontre que cela est possible au niveau national. Ainsi, ces actions peuvent se réaliser au niveau local, cela a été vu plus haut avec la Communauté d'agglomération d'Alès dans le Gard et la Ville de Millau dans l'Aveyron par l'association au niveau local d'experts, du personnel administratif, des élus et des citoyens pour faire de la coproduction participative[3294]. Cette réussite tiendrait par la répétition régulière de ses exercices. La confiance et la réussite viendront aussi de la reprise d'une partie des propositions du citoyen. Des commissions fiscales et financières locales intégrant des citoyens auraient toutes leur place dans chaque collectivité. Il faudrait passer par la libre initiative dans la création ou pas de celles-ci pour faire des expérimentations, puis si celles-ci sont concluantes les intégrer dans la loi pour parvenir à une codécision (par l'émission d'avis conforme), les champs des compétences fiscales et financières pourraient être réduits au début, pour exemple, à la fiscalité environnementale puis étendus à d'autres domaines financiers et fiscaux où les élus ont un pouvoir de décision. Apparaîtrait un système où s'articulerait un fonctionnement moins vertical, mais plus horizontal, associant les élus locaux et leurs administrés, l'État (représentation nationale) et les

3290.Pour la proposition sur la taxe GAFA dans Convention Citoyenne pour le Climat, *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, 2020, p. 426.
3291.*Ibid.* sur cet exemple de réduction de la TVA (p. 427).
3292.*Ibid.* pour la suppression de la TEOM (p. 41).
3293.*Ibid.* pour la suppression de la TEOM (p. 427).
3294.Renvoi au A de ce § 2.

collectivités (les élus locaux) dans le pilotage des recettes fiscales et des finances publiques locales. Deux associations qui redonneraient une légitimité et une acceptation par le dialogue, la coproduction et la codécision aux politiques publiques financières et fiscales. Il a été vu auparavant que l'État a une conception verticale de ses échanges avec les collectivités locales[3295], la mauvaise expérience de la Conférence nationale des territoires (CNT) en est une illustration, pourtant le dialogue est possible par les actions d'influence des grandes associations d'élus mais, pour parvenir à un dialogue pérenne et encadré il faudrait réévaluer les fonctions de certaines instances et institutions. Le rôle du Sénat devrait être réévalué pour arriver à une situation comparable à celle de l'Allemagne à l'image du *Bundesrat* représentant les *Länder* (droit de veto sur les dispositions financières locales). La priorité semble être de réduire le nombre d'instances de concertation et d'augmentation les moyens qui sont alloués à celles-ci.

En conclusion, une réinvention du pouvoir fiscal des collectivités territoriales et plus largement de la gouvernance des finances publiques locales pour légitimer et codécider en associant État, élus locaux et citoyens semblent atteignables. Ceci s'avère indispensable avec la recentralisation financière, qui se caractérise par un partage accru de recettes fiscales nationales et la suppression progressive des impôts locaux, et par la crise de la démocratie représentative et de la transformation de la vision de l'impôt par le citoyen-contribuable (vision individualisée de l'impôt). Toutefois, la verticalité s'impose pour l'instant par le fait que la démocratie participative reste embryonnaire entre les élus locaux et les citoyens, que le dialogue est difficile entre l'État et les collectivités dans un système où la puissance étatique détient de plus en plus les leviers fiscaux et financiers au détriment des collectivités.

3295.Renvoi au chapitre 1 du titre 2 de cette Partie II.

Conclusion générale

L'impôt local à la fin de cette étude s'envisage comme une illusion, elle est justifiée par l'approche historique où la centralisation fiscale semble structurelle, par les interventions de l'État et par l'absence de principe constitutionnel d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales. S'il reste persistant dans l'esprit du citoyen celui-ci relève de plus en plus du passé et se place dans des relations fiscales et financières de plus en plus complexes entre l'État et les collectivités territoriales. Les mouvements cruciaux à retenir sont l'ascension de la fiscalité nationale partagée et transférée et la fin de la fiscalité locale avec pouvoir fiscal pour les collectivités, du moins, sa minoration progressive et désormais accélérée. Ces mouvements peuvent se synthétiser pour le citoyen par une explication simple : la substitution du contribuable local par le contribuable national.

A ces difficultés de compréhension des grands mouvements touchant les recettes fiscales des collectivités s'ajoute celui d'une instabilité, le premier quinquennat, du président de la République, Emmanuel MACRON aura vu les suppressions de la taxe d'habitation et de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions, le second verra la fin complète de la CVAE qui avait pour partie compensée la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Il convient d'insister sur cette instabilité qui apparaît avec ces « aménagements chroniques », qu'il est nécessaire de mettre en avant dans cette conclusion car, se confirmant avec la décision de supprimer en deux ans la CVAE désormais pour toutes les collectivités[3296].

L'illusion de l'impôt local pourrait être contrebalancée par une utopie celle de la réinvention du pouvoir fiscal local. Ainsi, une concertation réelle puis l'arrivée d'une codécision entre l'État et les collectivités, entre les élus des collectivités et les citoyens pour y parvenir. Elle ferait émerger une gouvernance en réseau des finances locales plus horizontal et moins vertical assurant des décisions acceptées par chacun des acteurs auparavant mentionnés. Toutefois, l'utopie, qui est une construction idéalisée s'avère impossible ici à devenir réalité car, la concertation avec l'État pour les collectivités est difficile et dans le même temps la démocratie participative locale reste embryonnaire. Des raisons autant culturelles que de gestion des finances publiques empêchent d'imaginer une réelle décentralisation financière et fiscale. La décentralisation telle que conçue d'une manière large depuis 1982 devrait être réinterrogée.

3296. Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (art. 55).

Bibliographie

Ouvrages

ANDRIANTSIMBAZOVINA J., GAUDIN H., MARGUÉNAUD J.-P., RIALS S. et SUDRE F. (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2008, 1074 p.

ARDANT P. et BERTRAND M., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, Collection Manuel, 28e édition 2016-2017, 2016, 603 p.

ARDANT P. et BERTRAND M., *Droit constitutionnel et institutions politique*s, Paris, LGDJ-Lextenso, Collection Manuel, 32e édition, 2020, 638 p.

AUBELLE V., *Intercommunalité : des projets aux pratiques*, Paris, Berger Levrault, Collection Les Indispensables, 2011, 617 p.

AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 2016, 128 p.

BEZES P. et SINÉ A. (sous la dir.), Gouverner (par) les finances publiques, Paris, Presses de Sciences Po, Collection Académique, 2011, 523 p.

BLONDIAUX L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2008, 109 p.

BOUDET J.-F. et CABANNES X. (sous la dir.), *Finances publiques citoyennes,* Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, 320 p.

BOUVIER M. (sous la dir.), *La nouvelle administration fiscale et financière*, Paris, LGDJ, 2011, 198 p.

BOUVIER M., *Les finances locales,* Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Systèmes – Pratique, 16e édition, 2015, 292 p.

BOUVIER M., *Les finances locales,* Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 18e édition, 2020, 284 p.

BOUVIER M., *L'impôt sans le citoyen ? : Le consentement à l'impôt : un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, Collection Forum, 2019, 173 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 12e édition, 2013, 880 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, Collection Manuel, 19e édition, 2020, 982 p.

BRACONNIER C. et DORMAGEN J.-Y., *La démocratie de l'abstention: aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, Collection Folio, 2007, 460 p.

CHAUVIERE M. et GODBOUT J. T. (sous la dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992, 332 p.

CORNU G. (dir.), *« Vocabulaire juridique »*, Paris, PUF, Quadrige, 1987, 839 p.

D'AUDIFFRET C., *Système financier de la France – Tome Premier : Rapport sur l'administration des finances du 15 mars 1830*, Paris, Imprimerie et librairie administrative de Paul Dupont, troisième édition, 1863, 407 p.

DAVEZIES L., *Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2015, 102 p.

DAVEZIES L., *L'État a toujours soutenu ses territoires,* Paris, Seuil, Collection La République des idées, 2021, 112 p.

DELALANDE N. et SPIRE A., *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2010, 125 p.

DESAGE F. et GUÉRANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, Collection Savoir/Agir, 2011, 247 p.

DOSIERE R., *La fiscalité locale,* Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 1996, 127 p.

DOUAT É. et BADIN X., *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Thémis, 2006, 485 p.

DUVERGER M., *Les Constitutions de la France*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 15e édition, 2004, 127 p.

ESTEBE P., *L'égalité des territoires, une passion française,* Paris, Presses universitaires de France, Collection La Ville en débat, 2015, 96 p.

FORT F.-X. (sous la dir.), *La démocratie participative locale : recherche collective du CREAM*, Montpellier, Editions du CREAM, 2023, 217 p.

GILBERT G. et GUENGANT A., *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, Collection Clefs, 2e édition, 1998, 155 p.

GRANGUILLOT D., *Les Collectivités territoriales en France : Au cœur de la nouvelle architecture territoriale de la République*, Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 5e édition 2016-2017, 2016, 48 p.

GUILLUY C., *Fractures françaises*, Paris, Flammarion, Collection Champs Essais, 2013, 186 p.

HANSEN M. H., *La Démocratie athénienne : A l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, Collection Texto, 2009, 493 p.

HAYAT M., *Taxe professionnelle : naissance et transformation d'un impôt à travers 25 ans de réforme,* Paris, Entreprise et perspectives économiques, Economica, 2003, 288 p.

HAYAT M. et LAMBERT T. (sous la dir.), *La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2004, 230 p.

HECKLY C., *Aspects budgétaires du fédéralisme*, Issy-Les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, Collection Systèmes – Perspectives, 2016, 204 p.

Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), *Moderniser la fiscalité locale*, Paris, Economica, 1990, 138 p.

ISAIA H. et SPINDLER J. (sous la dir.), *Histoire du droit des finances publiques. Volume III, Les Grands thèmes des finances locales*, Paris, Economica, Collection Finances publiques, 1988, 599 p.

JEZE G., *Cours de finances publiques*, Paris, LGDJ, 1937, 347 p.

KERROUCHE E., *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, Collection Clefs. Politique, 2008, 156 p.

LEROY M., *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 2007, 128 p.

LEROY M., *L'administration de l'impôt en France et dans le monde*, Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2008, 242 p.

LEROY M. (sous la dir.)*, L'autonomie financière des collectivités territoriales,* Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, 441 p.

PIOLÉ G., *Les chambres régionales des comptes*, Paris, LGDJ, Dexia, Collection Politiques locales, 2e édition, 2007, 115 p.

MARCOVICI É., *Les métropoles en France*, Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Systèmes – Pratique, 2019, 209 p.

MBONGO P., HERVOUËT F. et SANTULLI C. (sous la dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, 998 p.

MENDES FRANCE P., *La République Moderne*, Paris, Gallimard, 320 p.

MOREAU J. et DARCY G., *La libre administration des collectivités locales : réflexions sur la décentralisation,* Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, Collection Droit public positif, 1984, 468 p.

MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Paris, Berger-Levrault, Collection Les indispensables, 2020, 339 p.

ORSONI G. (sous la dir.), *Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, 983 p.

PREAUX C., *Le monde hellénistique. La Grèce et l'Orient de la mort d'Alexandre à la conquête romaine de la Grèce (323-146 av. J.-C.),* Tomes 1 et 2, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Nouvelle Clio, 4e édition, 2002, 830 p.

QUESNAY F. et CARTELIER J., *Physiocratie*, Paris, Flammarion, Collection GF, 2008, 448 p.

RIALS S., *Le miracle capétien*, Paris, Perrin, Collection Passé Simple, 1987, 402 p.

ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation,* Paris, Seuil, 2015, 230 p.

ROUX C. (sous la dir.), *L'environnementalisation du droit - Etudes en l'honneur de Sylvie Caudal*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Collection Colloque & Essais, 2020, 336 p.

SARTRE M., *L'Anatolie hellénistique de l'Égée au Caucase*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2003, 317 p.

VALLIN C., *Les impôts locaux : les "quatre vieilles" ont deux cents ans*, Paris, Messidor-Editions sociales, Collection Société, 1989, 199 p.

ZARKA J.-C., *Collectivités territoriales : à jour de la loi "Communes nouvelles"et de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, Paris, Gualino Editeur, Collection En poche, Édition 2020-2021, 2020, 46 p.

ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, Édition 2015, 2015, 48 p.

ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 2e édition, 2020*,* 48 p.

ZARKA J.-C., *Finances publiques : Intègre les LFR pour 2020 adoptées pour répondre à la crise économique induite par la crise sanitaire du Covid-19,* Issy-les-Moulineaux, Gualino Editeur, Collection En poche, 7e édition 2020-2021, 2020, 48 p.

Articles des colloques et d'ouvrages collectifs

ALBERT J.-L., « Les compensations de transfert de compétences »*, in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 215 à 235.

AYRAULT L., « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 169 à 178.

BELTRAME P., « Finances publiques allemandes », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 454 à 457.

BIN F., « Impôts directs locaux », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 551 à 553.

BOLLIET A., "Comment concilier autonomie et solidarité ?", i*n Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 9 à 17.

CHEVALLIER J., *«* Regards sur l'administré *» in Les usagers entre marché et citoyenneté*, sous la direction de CHAUVIERE M. et GODBOUT J. T., Paris, L'Harmattan, 1992, p. 33.

CHOMENTOWSKI V., "Impôts superposés ou impôts spécialisés ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 19 à 25.

CLUZEL-MÉTAYER L., « Les budgets participatifs : une émancipation citoyenne sous contrôle », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 171 à 181.

DELCAMP A., "Quelle fiscalité pour les régions ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 83 à 97.

DOUAT É., « Revisiter la loi du 10 janvier 1980 », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques*,* 2004*,* p. 47 à 60.

DOUAT E., « Les budgets participatifs en France : technique budgétaire et exemples politiques », i*n La démocratie participative locale : recherche collective du CREAM*, sous la direction de FORT F.-X., Montpellier, Editions du CREAM, 2023, p. 129 à 156.

DUMONT A., « Le citoyen et la nécessité de l'impôt (contribution autour des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 37 à 44.

FAVOREU L., « Libre administration et principes constitutionnels », *in La libre administration des collectivités territoriales : réflexions sur la décentralisation,* sous la direction de MOREAU J. et DARCY G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, Collection Droit public positif, 1984, p. 63.

GEFFROY J.-B., « Impôt sur le revenu (Histoire) », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique,* sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 538 à 542.

GERMAIN J., « L'autonomie financière en Allemagne », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 65 à 67.

GIVAUDAN A. et FANTON A., "Valeurs locatives ou valeurs vénales ?", *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 29 à 37.

HAROUEL J.-L., « L'esprit des institutions d'Ancien Régime », *in Le miracle capétien ,* sous la direction de RIALS S., Paris, Perrin, Collection Passé Simple, 1987, p. 107 à 112.

HAYAT M., « Le déclin de l'autonomie fiscale », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,*sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques*,* 2004*,* p. 75 à 83.

HERTZOG R., « L'éternelle réforme des finances locales », *in Histoire du droit des finances publiques. Volume III, Les Grands thèmes des finances locales,* sous la direction de ISAIA H. et de SPINDLER J., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 1988, p. 7 à 94.

HERTZOG R., « Taxe d'habitation », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 865 à 866.

HERTZOG R., « l'impact des politiques de l'environnement sur le droit fiscal : en vert pâle ! », *in L'environnementalisation du droit - Etudes en l'honneur de Sylvie Caudal,* sous la direction de ROUX C., Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Collection Colloque & Essais, 2020, p. 243 à 262.

LAMBERT T., « L'assiette des impôts directs locaux : notes pour une recherche historique », *in Histoire du droit des finances publiques. Volume III, Les Grands thèmes des finances locales,* sous la direction de ISAIA H. et de SPINDLER J., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 1988, p. 267 à 291.

LAMBERT T., « Un Janus : la responsabilité de l'administration fiscale », *L'administration de l'impôt en France et dans le monde*, sous la direction de LEROY M., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques, 2008, p. 229 à 240.

LE LIDEC P., « Chapitre 2 / La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in Gouverner (par) les finances publiques*, sous la direction de BEZES P. et SINÉ A., Paris, Presses de Sciences Po, Collection Académique, 2011, p. 149 à 192.

LEROY M., « Réflexion sur le blocage de la réforme de la fiscalité locale », *in La décentralisation fiscale : jusqu'où ?,* sous la direction de HAYAT M. et de LAMBERT T., Paris, L'Harmattan, Collection Finances publiques*,* 2004*,* p. 21 à 45.

LEROY M., « Sociologie fiscale », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 827 à 833.

MULLER-QUOY I., « Le citoyen et les finances publiques locales », *in Finances publiques citoyennes,* sous la direction de BOUDET J.-F. et CABANNES X., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2017, p. 143 à 154.

OLIVA E., « La conception de l'autonomie financière locale. Quel contenu ? Quelle effectivité ? », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 91 à 110.

OLIVA E., « Dotation globale de fonctionnement (DGF) », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 344 à 346.

OLIVA E., « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 61 à 64.

SACCHETTO CL., « L'autonomie financière locale en Italie », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 385 à 395.

TOUZERY M., « La Taille », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 852 à 854.

TUCCI M., « L'autonomie financière des collectivités territoriales italiennes », *in L'autonomie financière des collectivités territoriales,* sous la direction de LEROY M., Paris, Economica, Collection Finances publiques, 2017, p. 397 à 413.

UHALDEBORDE J.-M., « Taxation du logement ou du revenu ? », *in Moderniser la fiscalité locale* de Institut de la gouvernance et de la décentralisation territoriale (KLEIN J.-S.), Paris, Economica, 1990, p. 37 à 55.

VERNIER O., « La Gabelle », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 509 à 510.

YTIER D., « Les finances communales et intercommunales », *in Finances publiques : Dictionnaire encyclopédique*, sous la direction de ORSONI G., Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Finances publiques, 2e édition, 2017, p. 452 à 454.

Contributions de l'Encyclopédie juridique Dalloz

STECKEL-ASSOUERE M.-C., « Ressources locales : Taxe d'habitation », Chapitre 3, *in Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz*, n° 7830, novembre 2017.

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

FIALAIRE J., « Compétences des collectivités territoriales : développement touristique, Taxe de séjour », Chapitre 7, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 4345, juillet 2020, (section 6, § 1, B).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Taxe d'enlèvement des ordures ménagères », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016, (section 2, § 2, A).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inodations », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016*,* (section 2, § 2, F).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes fiscales, Taxe communale sur la consommation finale d'électricité », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016 (section 2, § 2, G).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes fiscales, Taxe sur les certificats d' immatriculation des véhicules (ou taxe sur les cartes grises) », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016 (section 4, § 2).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

HOUSER M., « Ressources locales : autres recettes, Versement transport », Chapitre 6, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7860, novembre 2016, (section 2, § 2, L).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

LETANOUX M., « Intercommunalité : domaines d'intervention des EPCI à fiscalité propre », Chapitre 3, *in Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz*, n° 1050, février 2022 (section 3, § 2, D).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

ORSONI G., « Ressources locales : finances régionales, Le particularisme des recettes », Chapitre 4, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7740, août 2014*,* (section 3, § 1).

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

PINI R., « Ressources locales : finances intercommunales », Chapitre 2, i*n Collectivités locales, Encyclopédie juridique Dalloz,* n° 7720, novembre 2012.

Consultable sur Internet (https://www.dalloz.fr/).

Thèses

ALLÉ C., *Les politiques des finances locales : transformations des relations financières central/local en France (1970-2010),* thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2017, 599 p.

AGRON L., *Histoire du vocabulaire fiscal*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de science financière tome 36, 2000, 536 p.

ASSÉMAT G., *Essai sur les finances locales*, thèse, Faculté de droit de l'Université de Paris, Pontoise, Les imprimeries Désableaux, 1930, 172 p.

BOUCLIER T., *L'impossible réforme de la fiscalité locale du XXème siècle*, thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, Lille, Atelier national de reproduction des thèses,1998, 464 p.

BRANQUART C., *La réforme de la fiscalité locale en France,* thèse, Université de Strasbourg, 2009, 561 p.

CARUANA N., *La fiscalité environnementale : entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, thèse, Université d'Aix-Marseille, Paris, Collection Finances publiques, L'Harmattan, 2015, 507 p.

DONNY A., *Réformes fiscales et dotations de compensation : contribution à l'étude de la libre administration des collectivités territoriales,* thèse, Université de Montpellier I, 2005, 510 p.

FERRAND J.-P., *Le pouvoir fiscal des autorités locales,* thèse, Université d'Aix-Marseille (III), 1992, 387 p.

HAYAT M., *Taxe professionnelle : Naissance et transformation d'un impôt à travers 25 ans de réformes (1976-2001),* thèse, Université Paris XIII, 2001, 538 p. (2 vol.).

MINGOU C., *Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal*, thèse, Université Paris-Est, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2011, 538 p.

SEMPASTOUS V., *La péréquation en droit des collectivités locales*, Thèse Toulouse I, 2020, 543 p.

TARTOUR L., *L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français,* thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, LGDJ, Thèses, Bibliothèque de finances publiques et de fiscalité tome 55, 2012, 432 p.

Articles

AITAMURTO T., La production participative dans l'élaboration des politiques publiques, *in Pouvoirs*, n°175, novembre 2020, p. 89 à 100.

AYRAULT L., L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexions sur sa remise en cause, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2017, p. 25 à 30.

BARILARI A., Les leçons des échecs des réformes fiscales, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°116, novembre 2011, p. 11 à 18.

BARILARI A., Le consentement à l'impôt : du *Tea Party* à l'écotaxe, *in Après-demain*, 2014/1, n° 29, janvier 2014, p. 14 à 16.

BARILARI A., Le consentement à l'impôt, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°147, septembre 2019, p. 191 à 204.

BARQUE F., « L'autonomie financière des Communautés autonomes en Espagne », *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°5, 2012, p. 1003 à 1020.

BAUDU A., La fiscalité indirecte partagée, une autonomie fiscale garrottée ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 96 à 104.

BAUDU A., La réforme fiscale locale : une autonomie fiscale au point mort ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 999 à 1005.

BERNARD-GELABERT M.-C., La fiscalité et la restructuration des collectivités en France, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°135, septembre 2016, p. 107 à 112.

BIDEAU G., Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse, *in Annales de Géographie*, n°728, 2019/4, p. 57 à 85.

BIN F., Une fiscalité française vert pâle : périmètre et enjeux financier, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2021, p. 35 à 42.

BOMMIER L., Niches et dépenses fiscales au regard du droit budgétaire et fiscal, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°150, mai 2020, p. 239 à 260.

BOUVIER M., Recentralisation ou intégration verticale des systèmes financiers publics ?*,* Éditorial*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°111, septembre 2010, p. 5.

BOUVIER M., La réforme de la taxe professionnelle et les transformations de l'autonomie financière locale*, in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°2, mars-avril 2011, p. 267 à 272.

BOUVIER M., Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification, *in les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, octobre 2011, p. 55 à 67.

BOUVIER M., Inventer la fiscalité du XXIe siècle : pour un débat public transnational, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°116, novembre 2011, p. 3 à 9.

BOUVIER M., L'autonomie financière locale à travers les crises, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 3 à 11.

BOUVIER M., L'autonomie financière a-t-elle un sens ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 121 à 142.

BOUVIER M., Les métropoles et la construction d'un « ordre des autonomies relatives », i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 177 à 181.

BOUVIER M., Du pacte de stabilité financière aux lois de financement des collectivités territoriales ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°134, mai 2016, p. 119 à 129.

BOUVIER M., L'autonomie financière locale en France : illusion ou refondation ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°135, septembre 2016, p. 91 à 101.

BOUVIER M., Réforme de la fiscalité locale : l'éternel retour, Éditorial*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°141, février 2018, p. 5 à 6.

BOUVIER M., Le consentement de l'impôt : les mutations du citoyen-contribuable, *in Les Cahiers français*, n° 405, juillet-août 2018, p. 18 à 27.

BOUVIER M., Régions et métropoles : une impossible alliance ?, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 13 à 21.

BRIGANT C., La taxe professionnelle, *in Revue du Trésor*, n° 8-9, août-septembre 2007, p. 760 à 764.

CABANNES X., La loi de finances pour 2011 et la péréquation horizontale des recettes fiscales locales*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT*), n°3, mars 2011, p. 125 à 128.

CABANNES X., La libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 7 à 21.

CABANNES X., L'autonomie financière des collectivités territoriales : discours ou réalité, pour quelle démocratie locale ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 7-8/2016, juillet-août 2016, p. 486 à 488.

CABANNES X., L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, n° 13, 9 septembre 2018, p. 720 à 726.

CABANNES X., La réforme des valeurs locatives cadastrales : et après ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 995 à 998.

CAMBY J.-P., Qu'est-ce qu'un prélèvement sur recettes ?, *in Les Petites affiches,* n° 200, 7 octobre 2019, p. 10 à 13.

CATTEAU D., La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 13 à 21.

CHARVIER F., « Réformes de l'autonomie locale et régionale en Italie : du "fédéralisme" administratif au "fédéralisme" fiscal »*, in Revue internationale de droit comparé*, n°3, 2012, p. 663 à 680.

CLERC O., « Le conditionnement des budgets locaux par les règles européennes de gouvernance économique : l'exemple italien », *in Revue de l'Union européenne*, n°626, 2019, p. 163 à 169.

COLE A., HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., La gouvernance territoriale espagnole à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ?, *in Critique internationale*, n°67, 2015/2, p. 103 à 122.

CONAN M., L'autonomie financière des collectivités territoriales. Trente ans après la loi de décentralisation du 2 mars 1982, état des lieux, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, n°14, 16 avril 2012, p. 759 à 763.

CONAN M., La prise en compte du niveau des revenus dans le calcul des impôts locaux : une question qui fâche*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 43 à 60.

CUBAYNES C., L'ambivalence de la réforme de la fiscalité locale pour l'échelon départemental, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°155, septembre 2021, p. 267 à 286.

DAVID J., Les octrois et leur suppression, *in Revue historique de droit français et étranger,* n°4, octobre-décembre 1988, p. 561 à 585.

DAVEZIES L., Quel abandon des territoires ?, *in Tous urbains*, , n°16, 2016/4, p. 30 à 32.

DAVEZIES L., La Métropole, un grand moteur de solidarité interterritoriale : Le cas du Grand Lyon, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 37 à 46.

DAVEZIES L., La ville, c'est mal ?, *in Tous urbains,* n° 26, 2019/2, p. 38 à 41.

DAVEZIES L., GUILLUY C., DONZELOT J., BÉJA A., La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment, *in Esprit*, Mars-Avril 2013, p. 23 à 33.

DELALANDE N., Le retour des révoltes fiscales ?, *in Pouvoirs*, n°151, 2014/4, p. 15 à 25.

DELIVRÉ C., Fiscalité, territoires, environnement, *in Revue juridique de l'environnement*, 2013/5 n° spécial, p. 53 à 62.

DEGOFFE M., Les nouvelles intercommunalités, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°3, Mai-Juin 2016, p. 481 à 489.

DEHAINE A., Les ressources fiscales à l'ère du numérique : l'adaptation de la fiscalité locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°143, septembre 2018, p. 105 à 115.

DELIVRÉ C., Fiscalité, territoires, environnement, *in Revue juridique de l'environnement*, n° 2013/5 (spécial), p. 53 à 62.

DELON-DESMOULIN C., Le citoyen, un contrôleur de la décision financière locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°148, novembre 2019, p. 67 à 78.

DESMOULIN G., Les raisons et les modalités de la transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°114, avril 2011, p. 99 à 108.

DJOULDEM M., La contestation de la fiscalité locale des entreprises. Analyse d'une mobilisation contre l'augmentation de la contribution foncière des entreprises, *in Gestion et Management Public,* 2016/1, n° 3 (volume 4), mars-avril 2016*,* p. 37 à 74.

DONZELOT J., Ce qui a changé durant les cinquante dernières années, *in Tous urbains,* n° 26, 2019/2, p. 32 à 37.

DOSIERE R., Des fiscalités locales, *in Après-demain*, n° 29, 2014/1, p. 27 à 29.

DOUAT E., La péréquation dans les finances locales*, in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL),* n° 4/2018, avril 2018, p. 270 à 274.

DOUAT E., Les lois de programmation des finances publiques, un instrument de pilotage des finances publiques locales ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP),* n°1, janvier-février 2019, p. 23 à 28.

DOUAT E., L'État, premier contribuable local, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 93 à 95.

DOUAT E., La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales : disparition ou évolution ?, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°6, novembre-décembre 2020, p. 989 à 994.

DOUAT E., Que représentent les recettes fiscales de l'État ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 163, septembre 2023, p. 25 à 40.

DREYFUS J.-D., Focus sur... la collectivité européenne d'Alsace, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°10, octobre 2019, p. 452 à 454.

DUFAL R., Quel avenir pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 35 à 41.

DUSSART V., La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : réflexions critiques sur une loi controversée*,* i*n Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°11-12, novembre-décembre 2014, p. 103 à 107.

DUSSART V., La renationalisation de la fiscalité locale*, in Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 1, 2019, p. 41 à 48.

DYENS S., La collectivité de Corse, « simple » statut particulier ou préfiguration d'une nouvelle organisation territoriale ?, *in Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, 12 mai 2016, n° 5, p. 258 à 262.

EL KAROUI G., LAGADEC A-L., VILAPLANA I., La révision des locaux professionnels (RVLLP) : une réforme progressive et pragmatique*, in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°139, septembre 2017, p. 145 à 164.

ESCLASSAN M.-C., 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 125 à 132.

ESCLASSAN M.-C., Les ambiguïtés de la fiscalité locale : une fiscalité en trompe l'œil, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 27 à 36.

Entretien avec Nicolas Delalande, Un régime démocratique est toujours associé à des formes d'imposition, *in L'Économie politique*, n° 64, 2014/4, p. 6 à 13.

Flash Defrénois, Création de la « collectivité de Corse » : adaptations fiscales, n°45, décembre 2016, p. 15.

FLEURANT-ANGBA F. et GAUCHER C., Les observatoires fiscaux à maturité, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°117, février 2012, p. 257 à 274.

FLEURY B., Tour d'horizon des problématiques financières des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°6, juin 2011, p. 414 à 417.

GERMAIN J., L'autonomie fiscale limitée des collectivités locales allemandes*, in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2016, p. 24 à 27.

GUENGANT A., Redistribution territoriale des perspectives de croissance des budgets locaux après la réforme de la fiscalité locale des entreprises, *in Revue d'Économie régionale et urbaine*, 2013/5, décembre 2013, p. 911 à 926.

GUIGUE A. et GERMAIN J., Des expériences étrangères d'imposition du revenu : Income tax et Einkommensteuer*, in Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°140, novembre 2017, p. 173 à 183.

GUTMANN G., La « taxe GAFA » : quelques éléments d'analyse, *in Recueil Dalloz*, n°30, 12 septembre 2019, p. 1704.

HASTINGS A., L'impact de la crise du Covid-19 sur les finances des villes, *in Droit et Ville*, n° 91, 2021/1, p. 91 à 136.

HAVARD L., La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ?, *in Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, n° 9, 13 mars 2017, p. 510 à 516.

HECKLY C. et OBERKAMPF É., Actualité du fédéralisme, *in Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°144, novembre 2018, p. 241 à 259.

HERNU P., L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°141, février 2018, p. 263 à 268.

HERTZOG R., « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, n° 11, 24 mars 2003, p. 548 à 558.

HOUSER M., Les lois de finances de fin 2016, des lois d'ajustement pour les collectivités*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2017, p. 37 à 39.

HOUSER M., Les lois de finances de fin 2017 : les bases du nouveau pacte financier « État-collectivités »*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2018, p. 32 à 34.

HOUSER M., Loi de finances pour 2020 : acte I d'une nouvelle ère financière pour les collectivités, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2020, p. 32 à 35.

HOUSER M., Loi de finances pour 2021 : une loi de transition pour des finances incertaines, *in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2021, p. 26 à 28.

HOUSER M., Loi de finances pour 2022 et collectivités territoriales : une loi finalement dense*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°1, janvier 2022, p. 39 à 42.

IANNELLO C., L'Italie vers la rupture de l'unité nationale, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°3, 2019, p. 555 à 561.

JOUBERT S., L'autonomie fiscale des collectivités locales : mythe ou réalité ?, *in La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n° 28, 13 Juillet 2001, p. 1205 à 1208.

KADA N., Métropoles : vers un droit (peu) commun ?, *in Actualité Juridique Droit Administratif*

(AJDA), n° 11, 24 mars 2014, p. 619 à 624.

KADA N., Etat et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances, *in Actualité juridique de droit administratif (AJDA),* n° 41, 2 décembre 2019, p. 2423 à 2429.

KOLYTCHEFF B., Le budget participatif grenoblois, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n° 5, septembre-octobre 2017, p. 63 à 66.

LAURIE F., La métropole d'Aix-Marseille-Provence, une déclinaison statutaire d'un projet contesté, *Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, n°5, 28 mai 2014, p. 245 à 248.

LE CHATELIER G., La métropole de Lyon, *in Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, n°5, 28 mai 2014, p. 241 à 244.

LE CLAINCHE M., L'administration fiscale locale en France, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 85 à 92.

LE CLAINCHE M., La mythologie de l'administration fiscale : permanences et renouvellements, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°1, janvier-février 2021, p. 84 à 90.

LEMANGEN A., « Fédéralisme fiscal : l'Italie à la croisée des chemins », *in Flash économie Natixis,* n° 120, février 2013, 16 p.

LEROY M., Les enjeux de la territorialité fiscale, *in Gestion et Management Public,* 2016/1, n° 3 (volume 4), mars-avril 2016*,* p. 5 à 24.

LEVOYER L., La TVA, nouvelle ressource des régions*, in Actualité juridique des collectivités territoriales (AJCT)*, n°3, mars 2018, p. 151 à 154.

LOGÉAT C., « L'autonomie fiscale des collectivités locales, un combat perdu ? », *in Les Petites affiches,* n° 253, 19 décembre 2002, p. 4 à 15.

LONG M., Les liens financiers entre les communes et les intercommunalités un référentiel à construire, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 150, mai 2020, p. 281 à 299.

MARIN-BARNUEVO FABO D., La répartition des pouvoirs en Espagne entre l'État, les communautés autonomes et les autorités locales, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°121, 2013, p. 83 à 90.

MARTIN C., Faut-il une loi de financement des collectivités territoriales ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°134, mai 2016, p. 135 à 141.

MAUBLANC J.-P., La pollution et l'insécurité, causes avérées de réduction de la valeur locative des propriétés bâties, *in Actualité juridique du droit immobilier (AJDI),* n°1, janvier 2020, p. 49 à 51.

MAUBLANC J.-P., La réforme fiscale des habitations, *in Actualité juridique droit immobilier (AJDI)*, n° 3, 21 mars 2020, p. 181 à 184.

MURGUE-VAROCLIER P.-M., Réforme de la taxe d'habitation et autonomie financière du bloc communal, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°4, juillet-août 2018, p. 53 à 62.

NAZON R., Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie, *in Revue de Gestion & Finances Publiques (GFP)*, n° 2, mars-avril 2020, p. 48 à 53.

NÉGRIN O., Une légende fiscale : la définition de l'impôt de Gaston Jèze, *in Revue du droit public (RDP)*, n°1, janvier 2008, p. 139 à 152.

NGUYEN VAN T., Le nouveau statut fiscal de la Corse loi n°94-1131du 27 décembre 1994, *in les Petites affiches*, n° 95, 9 août 1995, p. 7 à 10.

OLIVA É., Les principes de la libre administration et d'autonomie financière, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°119, septembre 2012, p. 49 à 69.

ORSONI G., « Autonomies financières et fiscales. Brèves réflexions à partir des exemples espagnols et italiens », *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°80, 2002, p. 103 à 115.

ORSONI G., Brèves remarques, notamment méthodologiques sur la réforme de la fiscalité locale, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°100, novembre 2007, p. 29 à 38.

ORSONI G., Réformer la fiscalité locale, une nécessité ?, *in Bulletin juridique des collectivités locales (BJCL)*, n° 2/2020, février 2020, p. 105 à 109.

PHILIP L., L'autonomie financière des collectivités territoriales, *in les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, mai 2002 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 18 avril 2020) : https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-autonomie-financiere-des-collectivites-territoriales

PORTAL E, Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ?, ***in*** *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n° 153, février 2021, p. 245 à 258.

PUISSANT J., Les économies numériques et collaboratives, des opportunités nouvelles de refonte de la fiscalité locale ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 65 à 70.

RAYMOND P., Le pacte financier et fiscal, un outil de solidarité entre communautés et communes membres dans le cadre d'un projet de territoire, i*n Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°145, février 2019, p. 3 à 16.

RIVIERE D., « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *in EchoGéo*, n°35, 2016,15 p.

ROTOULLIÉ J.-C., La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, n°5, septembre-octobre 2021, p. 949 à 956.

ROUVEYRE M., En finir avec l'autonomie financière des collectivités territoriales, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°129, février 2015, p. 63 à 72.

SAOUDI M., Régions : la capacité financière et fiscale en questions, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°3, mai-juin 2017, p. 32 à 37.

SPAHN P.-B., Le partage de ressources entre l'État et les collectivités secondaires : le cas de la République fédérale d'Allemagne*, in Revue française d'administration publique (RFAP*), n°144, 2012/4, p. 1071 à 1078.

STECKEL-ASSOUERE M.-C., Le partage des compétences financières entre les États et leurs collectivités territoriales dans les Constitutions des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°121, février 2013, p. 63 à 81.

STIRN N., Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses

répercussions sur la procédure de révision de la Constitution, *in Revue française de droit constitutionnel*, n° 121, 2021/3, p. 147 à 173.

TAILLEFAIT A., Le citoyen, un acteur du financement local ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°148, novembre 2019, p. 79 à 92.

TAVOILLOT P.-H., Contre la démocratie participative, *in Pouvoirs*, n°175, novembre 2020, p. 43 à 55.

TOULEMONT B., La taxe professionnelle, un impôt imbécile, la CET, un impôt intelligent ?, *in Revue Française de Finances Publiques (RFFP)*, n°131, septembre 2015, p. 23 à 41.

VANDAMME P.-E., Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ?, *in Revue Française de Sciences Politiques*, n°68, p. 873 à 894.

VETTRAINO J. et MERCKAERT J. (entretien avec Nicolas Delalande), France : « un niveau élevé de civisme fiscal », *in Revue Projet*, n° 341, 2014/4, p. 6 à 14.

VIOLA A., La démocratie directe locale en question, *in Les Petites affiches*, n° 153, 1er août 2003, p. 11 à 17.

VIVIANO M., La nouvelle taxe professionnelle : à qui profitera la réforme ?, *in Revue du Trésor*, n°6, juin 1999, p. 337 à 340.

VIVIANO M., Le remplacement de la taxe professionnelle, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°6, juin 2010, p. 431 à 434.

WOLF M. et WOLF O., La suppression de la TH : point d'arrivée ou nouveau départ de la décentralisation ?, *in Revue de Gestion & de Finances Publiques (GFP)*, n°2, mars-avril 2020, p. 85 à 93.

Articles de presse

ALIX C., Philippe Laurent : « En supprimant la taxe d'habitation, on coupe le lien entre le citoyen et les élus », *in Libération*, 16 juillet 2017, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 janvier 2020) : https://www.liberation.fr/france/2017/07/16/philippe-laurent-en-supprimant-la-taxe-d-habitation-on-coupe-le-lien-entre-le-citoyen-et-les-elus_1584248

BEUREY T., Indicateurs de richesse des collectivités : l'autre réforme de la fiscalité locale, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 8 novembre 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 15 juillet 2022) : https://www.banquedesterritoires.fr/indicateurs-de-richesse-des-collectivites-lautre-reforme-de-la-fiscalite-locale

BEUREY T., « Plan de relance : les taxes foncières de l'industrie vont être divisées par deux », *in Localtis (Banque des Territoires)*, 31 août 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 22 janvier 2021) : https://www.banquedesterritoires.fr/plan-de-relance-les-taxes-foncieres-de-lindustrie-vont-etre-divisees-par-deux

BEUREY T., Le comité des finances locales pousse à une réforme des indicateurs financiers, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 23 juillet 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 13 octobre 2022) :

https://www.banquedesterritoires.fr/le-comite-des-finances-locales-pousse-une-reforme-des-indicateurs-financiers

BOISTARD E., Une nouvelle collectivité de Corse le 1er janvier 2018, *in la Gazette des communes*, 21 mars 2016, n° 2309, p. 60 à 61.

BOURGEOIS B., « Pas touche à la taxe d'habitation » disent les élus à Emmanuel Macron, *in la Gazette des communes*, 27 février 2017 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 4 octobre 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/491876/pas-touche-a-la-taxe-dhabitation-disent-les-elus-a-emmanuel-macron/

BRIVET X. et BROUILLET S., CFE : l'Etat et les élus veulent limiter l'impact pour les entreprises, *in la Gazette des communes*, 22 novembre 2012 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 24 juin 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/140081/cfe-l%E2%80%99etat-et-les-elus-veulent-limiter-l%E2%80%99impact-pour-les-entreprises/

BUONO E. et FORRAY J.-B., Fusions métropole-département : Aix-Marseille-Provence seule en lice , *in la Gazette des communes*, 20 février 2019, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 14 mai 2019) : .https://www.lagazettedescommunes.com/607445/fusions-metropole-departement-aix-marseille-provence-seule-en-lice/

CHEMINADE P., Révision des valeurs locatives : quel impact sur les centre-villes ?, *in la Gazette des communes*, 26 janvier 2017 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 janvier 2020) : https://www.lagazettedescommunes.com/482981/revision-des-valeurs-locatives-quel-impact-sur-les-centre-villes/

DUMONTEIL J., Un dialogue toujours asymétrique entre l'État et les collectivités territoriales, *in Horizons publics*, 15 octobre 2018, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 18 juin 2022) : https://www.horizonspublics.fr/un-dialogue-toujours-asymetrique-entre-letat-et-les-collectivites-territoriales

DURAND A.-A., Qu'est-ce que le référendum d'initiative citoyenne (RIC) demandé par des « gilets jaunes » ?, *in Le Monde*, 7 décembre 2018 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 février 2020) : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/12/07/qu-est-ce-que-le-referendum-d-initiative-citoyenne-demande-par-des-gilets-jaunes_5394287_4355770.html

ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances pour 2019 : la synthèse des mesures relatives aux collectivités, *in la Gazette des communes*, 28 janvier 2019, n° 2450, p. 48 à 60.

ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2020 : la synthèse des mesures, *in la Gazette des communes*, 7 février 2020, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 29 janvier 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/662241/loi-de-finances-pour-2020-la-synthese-des-mesures/

ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2020 : la suppression de la Taxe d'habitation, *in la Gazette des communes*, 10 février 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 12 octobre 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/662367/loi-de-finances-2020-la-suppression-de-la-taxe-dhabitation-26/?abo=1

ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2021 : les concours de l'État (2/4), *in la Gazette des communes*, 10 février 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 12 octobre 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/720814/loi-de-finances-2021-les-concours-de-letat-24/

ESCALLIER C. et BACHARAN C., Loi de finances 2022 : les concours de l'État (2/4), *in la Gazette des communes*, 9 février 2022 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 13 octobre 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/789233/loi-de-finances-2022-les-concours-de-letat-24/

FAINSILBER D., Loi Climat : le spectre de l'écotaxe plane à nouveau sur le transport routier, in *les Echos*, 10 février 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 août 2022) : https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/le-spectre-de-lecotaxe-plane-a-nouveau-sur-le-transport-routier-1289080

FEERTCHACK A., «Gilets jaunes» : la montée en puissance d'un mouvement porté par la colère, *in Le Figaro,* 3 décembre 2018 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 janvier 2020) : https://www.lefigaro.fr/politique/2018/12/03/01002-20181203ARTFIG00357-gilets-jaunes-la montee-en-puissance-d-un-mouvement-porte-par-la-colere.php

FERRIER P., Landes : un référendum à Tarnos pour une discorde avec la communauté de communes, *in France Bleu Gascogne*, 11 mars 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 27 février 2023) : https://www.francebleu.fr/infos/politique/landes-un-referendum-a-tarnos-pour-une-discorde-avec-sa-communaute-de-commune-1552214113

FORRAY J.-B., Vers une Conférence nationale des territoires light, *in la Gazette des communes,* 11 juillet 2018, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 juin 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/573424/vers-une-conference-nationale-des-territoires-light/

FORRAY J.-B. et JOUANNEAU H., Décentralisation : « Du cousu main, plutôt qu'un big bang », *in la Gazette des communes*, 8 mars 2019, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 23 avril 2019) : https://www.lagazettedescommunes.com/609857/jacqueline-gourault%E2%80%89-%E2%80%89du-cousu-main-plutot-quun-big-bang%E2%80%89/

Franceinfo, Résultats des élections régionales et départementales : pourquoi l'abstention est une nouvelle fois la grande gagnante du scrutin, 20 juin 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 21 décembre 2022) : https://www.francetvinfo.fr/elections/abstention/resultats-des-elections-regionales-et-departementales-pourquoi-l-abstention-est-une-nouvelle-fois-la-grande-gagnante-du-scrutin_4667639.html

GARCIA C., La fusion Bouches-du-Rhône/Aix-Marseille-Provence est en marche, *in la Gazette des communes*, 15 mars 2019, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 8 juin 2019): https://www.lagazettedescommunes.com/613103/la-fusion-bouches-du-rhoneaix-marseille-provence-est-en-marche/

GASPAR R., « «Est-il sain de faire perdre le lien entre le contribuable et le territoire ?» *in la Gazette des communes*, 15 octobre 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 10 novembre 2020): https://www.lagazettedescommunes.com/700782/est-il-sain-de-faire-perdre-le-lien-entre-le-contribuable-et-le-territoire/

GASPAR R., Au secours, les jacobins sont de retour !, *in la Gazette des communes*, 15 avril 2021, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 5 février 2022): https://www.lagazettedescommunes.com/740717/au-secours-les-jacobins-sont-de-retour%E2%80%89/

GASPAR R., La réforme des indicateurs financiers, une bombe à retardement, *in la Gazette des*

communes, 29 novembre 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 12 octobre 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/777247/perequation-la-reforme-des-indicateurs-financiers-une-bombe-a-retardement/

GAZZANE H., Quelles régions sont prêtes à instaurer une écotaxe sur les poids lourds ?, *in Le Figaro*, 17 février 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 août 2022) : https://www.lefigaro.fr/conjoncture/quelles-regions-sont-pretes-a-instaurer-une-ecotaxe-sur-les-poids-lourds-20210217

GERBEAU D., Les associations à but non lucratif sont-elles assujetties au paiement de la taxe d'habitation ?, *in la Gazette des communes*, 11 mars 2013 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 26 janvier 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/158230/les-associations-a-but-non-lucratif-sont-elles-assujetties-au-paiement-de-la-taxe-d%E2%80%99habitation/

GINIBRIERE G., Quatre collectivités créent un portail pour faciliter les échanges avec les services fiscaux, *in la Gazette des communes*, 12 novembre 2018 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 16 juin 2019) : https://www.lagazettedescommunes.com/589377/quatre-collectivites-creent-un-portail-pour-faciliterles-echanges-avec-les-services-fiscaux/

HELIAS A., Manuel Valls promet aux régions une part de TVA pour remplacer leur DGF en 2018, *in Le Courrier des Maires*, 29 septembre 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 21 mars 2022) : https://www.courrierdesmaires.fr/64557/a-reims-manuel-valls-aux-regions-de-remplacer-des-2018-leur-dgf-par-une-part-de-tva/

HELIAS A., FORRAY J.-B., CHEMINADE P., Régions : Manuel Valls promet de remplacer la DGF par de la TVA, *in la Gazette des communes*, 29 septembre 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 21 mars 2022): https://www.lagazettedescommunes.com/462883/regions-manuel-valls-promet-de-remplacer-la-dgf-par-de-la-tva/

JABRE L. et GASPAR R., PLF 2022 : le Conseil constitutionnel valide la réforme des indicateurs financiers, *in la Gazette des communes*, 4 janvier 2022 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 18 octobre 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/782521/plf-2022-le-conseil-constitutionnel-valide-la-reforme-des-indicateurs-financiers/

KLOPFER M., Suppression de la TH : un tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et la péréquation, *in la Gazette des communes*, 27 juin 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 6 octobre 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/628024/suppression-de-la-th-un-tsunami-a-venir-sur-les-potentiels-fiscaux-et-la-perequation/

LACHEVRE C., La taxe professionnelle supprimée en 2010, *in Le Figaro*, 5 février 2009 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 27 juin 2020) : https://www.lefigaro.fr/economie/2009/02/05/04001-20090205ARTFIG00710-la-taxe-professionnelle-supprimee-en-2010-.php

LANDOT E., Départements et métropoles : panique autour d'un menu allégé, *in la Lettre du Cadre,* 20 février 2019, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 6 juin 2019): http://www.lettreducadre.fr/18022/departements-et-metropoles-panique-autour-dun-menu-allege/

LAZAROVA R., Recentralisation du RSA : c'est signé pour la Seine-Saint-Denis, *in la Gazette des communes*, 21 septembre 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 11 mars 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/765039/recentralisation-du-rsa-cest-signe-pour-la-seine-saint-denis/

LE FOLL C., Première en France, les citoyens auditent le budget de la ville, *in la Gazette des communes, 2*4 février 2022, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 28 mars 2023) : https://www.lagazettedescommunes.com/790455/premiere-en-france-les-citoyens-auditent-le-budget-de-la-ville/

Le Figaro, Matignon va créer une nouvelle taxe pour aider les régions à se développer, 28 juin 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 20 mars 2022): https://www.lefigaro.fr/impots/2016/06/28/05003-20160628ARTFIG00145-matignon-va-creer-une-nouvelle-taxe-pour-aider-les-regions-a-se-developper.php

Le Figaro avec AFP, Coronavirus : les 27 de l'UE valident la suspension des règles de discipline budgétaire, *in Le Figaro*, 23 mars 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 28 mars 2020) : https://www.lefigaro.fr/flash-eco/coronavirus-les-27-de-l-ue-valident-la-suspension-des-regles-de-discipline-budgetaire-20200323

Le Monde, Dominique Rousseau : il faut radicaliser la démocratie, 25 avril 2015 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 21 mars 2023) : https://www.lemonde.fr/justice/article/2015/04/25/dominique-rousseau-il-faut-radicaliser-la-democratie_5995586_1653604.html

Le Monde, Macron veut supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des Français, 24 février 2017 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 4 octobre 2021) : https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/02/24/macron-veut-supprimer-la-taxe-d-habitation-pour-80-des-francais_5085000_4854003.html

MAOUDJ K., Jean-Pierre Moure : « La CFE, c'est de l'histoire ancienne », *in Midi libre*, 27 novembre 2012, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 25 juin 2021) : https://www.midilibre.fr/2012/11/27/jean-pierre-moure-estime-avoir-solde-la-cfe,601294.php

NÉAU C., PLF 2017 : pourquoi cette bataille sur les variables d'ajustements ?, *in la Gazette des communes*, 28 octobre 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 6 juillet 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/468866/plf-2017-pourquoi-cette-bataille-sur-les-variables-dajustements/

NÉAU C., 13 milliards d'euros en moins et une réforme fiscale en plus, *in la Gazette des communes,* 14 décembre 2017, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 juin 2022): https://www.lagazettedescommunes.com/516413/13-milliards-deuros-en-moins-et-une-reforme-fiscale-en-plus/

NÉAU C., « Il faut un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités », *in la Gazette des communes,* 7 novembre 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 15 janvier 2020) : https://www.lagazettedescommunes.com/647019/michel-bouvier-il-faut-instituer-un-principe-constitutionnel-dautonomie-fiscale-des-collectivites/

NÉAU C., Transfert d'une part de TVA : vraiment un mauvais deal ?, *in la Gazette des communes*, 15 novembre 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 14 février 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/648999/transfert-dune-part-de-tva-vraiment-un-mauvais-deal/

PONS J., Consultation publique de Tarnos : le "oui" l'a emporté dimanche, *in France Bleu Gascogne et France Bleu Pays Basque*, 17 mars 2019 [en ligne]. Lien internet (consulté le 27 février 2023) : https://www.francebleu.fr/infos/politique/consultation-publique-de-tarnos-le-oui-l-a-emporte-dimanche-1552857093

POVILLON Y., Montpellier Taxe CFE, l'avis du fiscaliste : « L'Agglomération savait ce qu'elle faisait », *in Midi libre*, 15 novembre 2012 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 24 juin 2021) : https://www.midilibre.fr/2012/11/15/cfe-l-agglomeration-savait-ce-qu-elle-faisait,594726.php

PROUX F., Le Grand Lyon et le Rhône face au casse-tête financier de la métropole, *in la Gazette des communes,* 4 juillet 2014, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 15 mai 2019) : https://www.lagazettedescommunes.com/241983/lyon-et-le-rhone-face-au-casse-tete-financier-de-la-metropole/

QUIRET M., Une nouvelle taxe va rapporter 600 millions aux régions, *in les Echos*, 27 juin 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 20 mars 2022) : https://www.lesechos.fr/2016/06/une-nouvelle-taxe-va-rapporter-600-millions-aux-regions-210924

QUIRET M., Les régions n'assument plus la nouvelle taxe négociée avec Valls, *in les Echos*, 3 août 2016 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 21 mars 2022) : https://www.lesechos.fr/2016/08/les-regions-nassument-plus-la-nouvelle-taxe-negociee-avec-valls-211875

RAYNAUD I., Dépenses de RSA : la double peine pour les départements pauvres, *in la Gazette des communes*, 14 mars 2016 [en ligne]. Lien internet (consulté le 10 mars 2022) : https://www.lagazettedescommunes.com/429596/depenses-de-rsa-la-double-peine-pour-les-departements-pauvres/

ROGER P., Une part de TVA pour remplacer la dotation de fonctionnement des régions, *in Le Monde*, 27 septembre 2017 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 26 mars 2022) : https://www.lemonde.fr/politique/article/2017/09/27/une-part-de-tva-pour-remplacer-la-dotation-de-fonctionnement-des-regions_5192309_823448.html

ROGER P., « Recentraliser le RSA est un vrai débat pour les départements », *in Le Monde*, 17 juin 2021 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 18 juin 2021) : https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/06/17/recentraliser-le-rsa-est-un-vrai-debat-pour-les-departements_6084543_823448.html

SAMARI A., Nîmes métropole : la Chambre régionale des comptes s'intéresse à la gestion Lachaud, *in Objectif Gard*, 29 août 2019 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 15 avril 2021) : https://www.objectifgard.com/2019/08/29/nimes-metropole-la-chambre-regionale-des-comptes-sinteresse-a-la-gestion-lachaud/

SIGOT F., La Métropole de Lyon se taille un statut à sa mesure sur le versement de la CVAE, *in la Gazette des communes,* 23 novembre 2017, [en ligne]. Lien Internet (consulté le 26 mai 2019) : https://www.lagazettedescommunes.com/537122/la-metropole-de-lyon-se-taille-un-statut-a-sa-mesure-sur-le-versement-de-la-cvae/

TENDIL M., Relance : l'État et les régions actent le remplacement de la CVAE par de la TVA, *in Localtis (Banque des Territoires)*, 30 juillet 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 29 mars 2022) **:** https://www.banquedesterritoires.fr/relance-letat-et-les-regions-actent-le-remplacement-de-la-cvae-par-de-la-tva

TONNELIER A. et PRUDHOMME C., Coronavirus : un plan à 45 milliards d'euros pour soutenir les entreprises, *in Le Monde*, 17 mars 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 20 mars 2020) : https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/17/coronavirus-un-plan-a-45-milliards-d-euros-pour-soutenir-les-entreprises_6033375_3234.html

VILLE F., Bases minima pour la CFE : un manque de discernement qui risque de coûter cher, *in la Gazette des communes*, 19 novembre 2012 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 22 juin 2021) : https://www.lagazettedescommunes.com/139442/bases-minima-pour-la-cfe-un-manque-de-discernement-qui-risque-de-couter-cher/

VILLE F., La TEOM incitative prend doucement son envol, *in la Gazette des communes*, 27 juillet 2018 [en ligne]. Lien internet (consulté le 2 novembre 2021): https://www.lagazettedescommunes.com/575657/la-teom-incitative-prend-doucement-son-envol/

VILLE F., Fiscalité écologique : « Etat et collectivités peuvent mieux faire », *in la Gazette des communes*, 17 juin 2020 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 23 février 2020) : https://www.lagazettedescommunes.com/683983/fiscalite-ecologique-etat-et-collectivites-peuvent-mieux-faire/

WAINTRAUB J., Municipales : la fiscalité en tête des préoccupations des Français, *in Le Figaro,* 9 décembre 2013 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 10 décembre 2022) : https://www.lefigaro.fr/politique/2013/12/09/01002-20131209ARTFIG00550-municipales-la-fiscalite-en-tete-des-preoccupations-des-francais.php

Rapports et avis

ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale,* n°289, Sénat, 13 mai 2003, 209 p.

ARTHUIS J., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*, n°579, Sénat, 21 juillet 2009, 88 p.

ATTALI J., *Une ambition pour dix ans - Rapport de la Commission pour la libération de la croissance présidée par Jacques Attali,* XO Editions : La Documentation française, 23 janvier 2008, 272 p.

BALLADUR E., *Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » – Rapport au Président de la République,* La Documentation française, 5 mars 2009, 174 p.

BALLIGAND J-P. et LAFFINEUR M., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, relatif aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales,* n°1859, treizième législature, Assemblée nationale, 21 juillet 2009, 96 p.

BOUVARD M, CARCENAC T., CHIRON J., DALLIER P., GENEST J., LALANDE B. DE MONTGOLFIER A., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur l'économie collaborative pour une fiscalité simple, juste et efficace*, n° 690, Sénat, 17 septembre 2015, 67 p.

BRETON X. et TRAVERT S., *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale,* n°4790, quinzième législature, Assemblée nationale, 8 décembre 2021, 173 p.

BRINDEAU P., *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales,* n° 2022, quinzième législature, Assemblée nationale, 11 juin 2019, 23 p.

BRUNEL J.-P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales,* Conseil économique et social, 13 juin 2001, 226 p.

BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, 153 p.

CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome I : Rapport, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, 314 p.

CABANEL H. et BONNECARRERE P., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information (1) sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Tome II : Auditions et autres travaux, n° 556, Sénat, 17 mai 2017, 315 p.

CANAYER A., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure*

accélérée) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, n°412, Sénat, 27 mars 2019, 163 p.

CARREZ G., *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824), Tome I : Rapport général,* n°2857, treizième législature, Assemblée nationale, 14 octobre 2010, 266 p.

CASSILLO I. et ROUSSEAUX D., *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens,* Commission nationale du débat public, 2019, 116 p.

CAZENEUVE J.-R., DE COURSON C., JERRETIE C., VIALA A., *Missions flash sur la réforme des institutions - Expérimentation et différenciation territoriale - Autonomie financière des collectivités territoriales,* n° 912, quinzième législature, Assemblée nationale, 16 mai 2018, 88 p.

CAZENEUVE J.-R., *Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations*, Premier ministre, 29 juillet 2020, 190 p.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie, *Rapport d'observations définitives et ses réponses : communauté d'agglomération de Nîmes Métropole. Exercices 2014 et suivants*, 22 septembre 2020, 115 p.

CLÉMENT P., *Rapport fait au nom au de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République sur : le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République ; la proposition de loi constitutionnelle (n° 249) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales*, n° 376 (2e partie), douzième législature, Assemblée nationale, 13 novembre 2002, 96 p.

Collectivité de Corse, *Budget primitif 2019*, 2019, 418 p.

Commune de La Grande Motte, *Rapport d'orientation budgétaire 2019*, février 2019, 31 p.

Conseil des impôts, *Fiscalité et environnement*, Vingt-troisième rapport au Président de la République, 2005, 155 p.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages,* La Documentation française, 4 mars 2009, 370 p.

Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale,* La Documentation française, 6 mai 2010, 691 p.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises,* La Documentation française, 13 mai 2014, 184 p.

Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019, 733 p.

Convention Citoyenne pour le Climat, *Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, 2020, 460 p.

Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique,* 27 octobre 2009, 176 p.

Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en outre-mer, rapport public thématique,* novembre 2013, 136 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport public thématique,* 14 octobre 2014, 402 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 13 octobre 2015, 374 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2016, 439 p.

Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,* 15 janvier 2017, 169 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 11 octobre 2017, 510 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,* 25 septembre 2018, 420 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018*, 24 juin 2019, 158 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020 – fascicule 1, rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*, 6 juillet 2020, 190 p.

Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021 – Fascicule 2 : rapport sur la situation financière et la gestion financière des collectivités territoriales et de leurs établissements*, 23 novembre 2021, 279 p.

CROSEMARIE P., *Avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental, Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales,* Conseil économique, social et environnemental, 18 novembre 2009, 84 p.

DARNAUD M., *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale sur la* re*vitalisation de l'échelon communal,* n°110, Sénat, 7 novembre 2018, 141 p.

DARTOUT P., *Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône - Rapport au Premier ministre,* Premier ministre, mars 2019, 107 p.

DAVEZIES L. et ESTEBE P., *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, rapport d'étude, L'Observatoire de l'économie et des institutions locales-L'Œil, novembre 2014, 66 p.

DE COURSON C. et MATTEI J.-P., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale,* n°1258, quinzième législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2018, 67 p.

Département des études et des statistiques locales de la DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2020,* Direction générale des collectivités locales, 2020, 106 p.

DESCHAMPS J.-K. et GARDINAL D., *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pour une réforme globale de la fiscalité locale,* Conseil économique, social et environnemental, 10 avril 2018, 114 p.

DULIN A., *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, Conseil économique, social et environnemental, 13 décembre 2016, 138 p.

DUPAS N. et JAGOREL Q., *Rapport particulier n°3 – Enseignements tirés des expériences étrangères de fiscalité environnementale*, Conseil des prélèvements obligatoires, avril 2019, 74 p.

DUPONT S., *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), Première partie,* n° 2291, quinzième législature, Assemblée nationale, 8 octobre 2019, 25 p.

FOUQUET O., *Commission de réforme de la taxe professionnelle : Rapport définitif, rapport au Premier ministre,* Premier Ministre, 21 décembre 2004, 544 p.

FOURCADE J.-P., *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe local*e, n° 50, Sénat, 31 octobre 1978, 114 p.

FRÉVILLE Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux,* n°71, Sénat, 19 novembre 2003, 151 p.

GAGO A., LABANDEIRA X., LABAEGA J.-M., LOPEZ X., *Impuestos energético-ambientales en España: situación y propuestas eficientes y equitativas*, Documento de Trabajo Sostenibilidad Nº 2/2019, Universidad de Vigo et Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2019, 78 p.

GARREC R., *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur : - le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République ; - la proposition de loi constitutionnelle de MM. Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Daniel Hoeffel, Gérard Longuet, Jean Puech, Jean-Pierre Fourcade, Philippe Adnot, Louis de Broissia, Paul Girod, Michel Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Philippe Richert, Alex Turk et Jean-Paul Virapoullé relative à la libre administration des collectivités territoriales ; - la proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Girod tendant à la reconnaissance de lois à vocation territoriale ; - la proposition de loi constitutionnelle de M. Robert Del Picchia relative au vote des Français résidant sur les territoires situés dans la zone géographique comprise entre le méridien 26° ouest et la ligne internationale de changement de date, à l'exception de l'archipel des Açores ; - la proposition de loi constitutionnelle de MM. Georges Othily et Rodolphe Désiré tendant à modifier le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution ; - et la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales*, n° 27, Sénat, 23 octobre 2002, 241 p.

GEOFFROY G., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, modifié par le Sénat (n° 1638), pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 1674, douzième législature, Assemblée nationale, 16 juin 2004, 26 p.

GIRAUD J., *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), Tome II : Examen de la première partie du projet de loi de finances, conditions générales de l'équilibre financier,* n°273, quinzième législature, Assemblée nationale, 12 octobre 2017, 762 p.

GOMEZ F. et GUDEFIN P., *Rapport particulier n°1 - Panorama de la fiscalité environnementale en France,* Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2019, 94 p.

GROSDIDIER F. et TOCQUEVILLE N., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, n°642, Sénat, 26 mai 2016, 76 p.

GUENÉ C., *Rapport fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1335 du 6 novembre 2014 relative à l'adaptation et à l'entrée en vigueur de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales, du code général des impôts et d'autres dispositions législatives applicables à la métropole de Lyon (procédure accélérée)*, n°274, Sénat, 4 février 2015, 92 p.

GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie,* n°678, Sénat, 9 septembre 2015, 85 p.

GUENÉ C. et RAYNAL C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),* n° 73, Sénat, 20 octobre 2021, 72 p.

GUEREL E., *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2272) de finances pour 2020, Tome VII : Relations avec les collectivités territoriales,* n° 2306, quinzième législature, Assemblée nationale, 10 octobre 2019, 67 p.

GUEREL E., *Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 3360) de finances pour 2021, Tome VI : Relations avec les collectivités territoriales,* n° 3404, quinzième législature, Assemblée nationale, 13 octobre 2020, 57 p.

HANOTAUX P., HAUSSWALT P., KRIEFF D., WEILL M., ESCANDE-VILBOIS S., DÉPERNET A., NAUDAN-CARASTRO C., *Les mutualisations au sein du bloc communal*, n° 2014-M-058-02 et n° 14125-14078-01, décembre 2014, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, 62 p.

HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°114, Sénat, 23 novembre 2017, 62 p.

HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°114, Sénat, 22 novembre 2018, 64 p.

HERVÉ L., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2021, adopté par l'Assemblée nationale, Tome XII : Relations avec les collectivités territoriales,* n°146, Sénat, 21 novembre 2019, 60 p.

KOUKAS K et KOKKO J., *Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 22 mars 2022, 52 p.

KRATTINGER Y. et DU LUART R., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les compensations des transferts de compétences,* n°572, Sénat, 22 juin 2010, 86 p.

LAIGNEL A. et GUENÉ C., Les finances des collectivités locales en 2011, Observatoire des finances locales, juillet 2011, 224 p.

LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2014,* Observatoire des finances locales, juillet 2014, 208 p.

LAIGNEL A., GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2016,* Observatoire des finances locales, septembre 2016, 205 p.

LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2019,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, 223 p.

LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, 200 p.

LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2021,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2021, 251 p.

LAMBERT A. et MALVY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun,* Présidence de la République, avril 2014, 202 p.

LOVGREN B.-M., *La démocratie locale et régionale en Allemagne*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 14 mars 2012, 40 p.

MARINI P. et MERCIER M., *Rapport général fait au nom au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004*, *adopté par l'Assemblée nationale, Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°23 : Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales : décentralisation,* n°73, Sénat, 20 novembre 2003, 60 p.

MARX J.-L., *Mission Alsace Grand Est - Rapport au Premier ministre*, Premier ministre, août 2018, 141 p.

MAUROY P., *Refonder l'action publique locale : Rapport au Premier Ministre,* Premier Ministre, 17 octobre 2000, 192 p.

MERCIER M., *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Tome I* , n°447, Sénat, 28 juin 2000, 620 p.

MERCIER M., *Avis présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière*

des collectivités territoriales, n° 325, Sénat, 26 mai 2004, 73 p.

PECRESSE V., *Projet de budget pour 2020*, rapport n° CR 2019-075, Région Ile-de-France (Conseil régional), décembre 2019, 465 p.

Présidence de l'assemblée de Corse, *Pour un statut fiscal et social*, octobre 2016, 35 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2010 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2009, 195 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2018 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2017, 145 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2019 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2018, 129 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2020 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2019, 157 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, 176 p.

République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2022 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2021, 176 p.

SAVARY G. et PANCHER B., *Rapport d'information déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en application de l'article 145-7 du règlement sur la mise en application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire*, n° 4154, quatorzième législature, Assemblée nationale, 19 octobre 2016, 279 p.

VACHEY L., TARDIVO R., GRAS O., FREPPEL C., *Pour une économie corse du XXIe siècle : propositions et orientations*, n° 2018-M-031-04, octobre 2018, Inspection générale des finances, 400 p.

VALLETOUX P., *Avis et rapports du Conseil économique et social, Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne,* Conseil économique et social, 13 décembre 2006, 156 p.

VALLETOUX P., *Les avis du Conseil économique, social et environnemental, Budgets publics (État et collectivités locales) : contribuables et citoyens,* Conseil économique, social et environnemental, 15 septembre 2010, 102 p.

VOISIN A.-G., *Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi (n° 689), adopté par le Sénat, portant aménagement de la fiscalité directe locale*, n° 1043, sixième législature, Assemblée nationale, 9 mai 1979, 290 p.

WAHL T., DE SAINT-MARTIN J.-P., DUBEE P.-M., TOUBLANC J.-M., BALLOTAUD M.-A., *Les Taxes à faible rendement,* n° 2013-M-095-02, février 2014, Inspection générale des finances, 936 p.

WIENEN J. et DICKSON S., *La démocratie locale et régionale en Italie*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe), 18 octobre 2017, 57 p.

Projets et propositions de loi

AYRAULT J.-M. et LEBRANCHU M., *Projet de loi de modernisation de l'action publique*

territoriale et d'affirmation des métropoles, n°495, Sénat, 10 avril 2013, 209 p.

BARRE R., PAPON M., BONNET C., *Projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale (Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement)*, n° 532, Seconde session ordinaire de 1977-1978, Sénat, 23 septembre 1978, 25 p.

BARRE R. et BONNET C. *Projet de loi modifiant le code des communes et relatif à la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements (Renvoyé à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement),* n° 32, Première session ordinaire de 1978-1979, Sénat, 13 octobre 1978, 38 p.

BORNE E, LE MAIRE B., ATTAL G., *Projet de loi de finances pour 2023*, n°273, seizième législature, Assemblée nationale, 26 septembre 2022, 236 p.

CASTEX J. et POMPILI B., *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,* n° 3875 (rectifié), Assemblée nationale, 10 février 2021, 98 p.

PHILIPPE É. et BELLOUBET N., *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, *(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)*, n°911, quinzième législature, Assemblée nationale, 9 mai 2018, 24 p.

PHILIPPE E. et DARMANIN G., *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, (Procédure accélérée) (Renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)*, n°234, quinzième législature, Assemblée nationale, 27 septembre 2017,117 p.

PHILIPPE E. et GOURAULT J., *Projet de loi (procédure accélérée) relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, n°358, Sénat, 27 février 2019, 123 p.

PONCELET C., DELEVOYE J.-P., FOURCADE J.-P., PUECH J., RAFFARIN J.-P., *Proposition de loi constitutionnelle, relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières,* n° 432, Sénat, 22 juin 2000 [en ligne]. Lien Internet (consulté le 19 juin 2020) : https://www.senat.fr/leg/ppl99-432.html

PONCELET C., DE RAINCOURT H., DE ROHAN J., HOEFFEL D., LONGUET G., PUECH J., FOURCADE J.-P., ADNOT P., DE BROISSIA L., GIROD P., MERCIER M., MICHAUX-CHEVRY L., RICHERT P., TÜRK A, VIRAPOULLÉ J.-P., *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales,* n° 402, Sénat, 18 septembre 2002. Lien internet (consulté le 19 juin 2020) : https://www.senat.fr/leg/ppl01-402.html

RAFFARIN J.-P. et SARKOZY N., *Projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, (Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)*, n° 1155, douzième législature, Assemblée nationale, 22 octobre

2003, 10 p.

Autres documents

Association des maires de France (AMF), Assemblée des Communautés de France (AdCF), Association des petites villes de France (APVF), Association des maires ruraux de France (AMRF), France Urbaine, Villes de France, *La Conférence nationale des territoires doit jeter les bases d'un véritable partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales*, 12 juillet 2017, 2 p.

Assemblées des communautés de France (AdCF) et Groupe Caisse des Dépôts, *Pacte financier et fiscal de solidarité du projet de territoire – La nouvelle génération des pactes financiers et fiscaux : un allié pour les nouveaux mandats électoraux*, 2014, 88 p.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Résolution de l'Assemblée générale du 103ème Congrès de l'AMF, novembre 2021, 6 p.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral (19e séance). Session ordinaire 2017-2018 : 3e séance du vendredi 20 octobre 2017 (XVe législature), *JORF* du 21 octobre 2017, p. 3474 à 3509.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral (21e séance). Session ordinaire 2017-2018 : 1re séance du samedi 21 octobre 2017 (XVe législature), *JORF* du 22 octobre 2017, p. 3514 à 3548.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral. Session ordinaire 2017-2018 : Séances du mardi 19 juin 2018 (XVe législature), *JORF* du 20 juin 2018, p. 6409 à 6459.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral. Session extraordinaire 2018-2019 : Séance du jeudi 11 juillet 2019 (XVe législature), *JORF* du 12 juillet 2019, p. 7258 à 7287.

Assemblée nationale, Compte rendu intégral (29e séance). Session ordinaire 2019-2020 : 3e séance du jeudi 17 octobre 2019, *JORF* du 18 octobre 2019 (débats parlementaires), p. 9234 à 9256.

BOI-IF-COLOC-20-40-20-20, IF - Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale - Règles relatives au vote des taux des impôts fonciers - Vote de leurs taux par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique - Règles relatives aux taux initiaux - Taux de cotisation foncière des entreprises, 21 avril 2022.

BOI-IF-COLOC-20-40-50-10, IF - Collectivités territoriales et structures de coopération intercommunale - Règles relatives au vote des taux des impôts fonciers - Vote de leurs taux par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique - Situations particulières - Rattachements de communes, 21 avril 2022.

BEZARD A., Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens, Fondation Jean Jaurès, 26 février 2020.

En ligne sur jean-jaures.org

Lien Internet (consulté le 16 février 2023) :
https://www.jean-jaures.org/publication/le-budget-participatif-une-opportunite-pour-developper-notre-culture-de-la-participation-citoyenne/

Collectivité européenne d'Alsace, Une taxe poids lourds à l'horizon 2025, 14 mars 2022.

En ligne sur alsace.eu

Lien Internet (consulté le 16 août 2022) :
https://www.alsace.eu/actualites/une-taxe-poids-lourds-a-l-horizon-2025/

Comité des finances locales, Travaux du comité des finances locales sur la réforme des indicateurs financiers à la suite des réformes fiscales, délibération n° 2021-12, séance du 20 juillet 2021, 4 p.

Comité européen des régions, *Économie collaborative et plateformes en ligne : points de vue des villes et des régions*, n° C185, 9 juin 2017, p. 24 à 28.

Commission Européenne, C*ommunication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda Européen pour l'économie collaborative*, COM(2016) 356 final, 2 juin 2016.

Commission Européenne, *Proposition de directive du Conseil établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative*, COM(2018) 147 final, 21 mars 2018.

Commissariat général au développement durable, Les voitures des ménages modestes : moins nombreuses mais plus anciennes, Théma essentiel, décembre 2020, 4 p.

Compte rendu des débats et forums du 102 Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France : « Les élus pressent l'Etat d'engager une réforme de la fiscalité locale préservant leur autonomie ».

En ligne sur amfasso.fr

Lien Internet (consulté le 10 janvier 2022) :
https://www.amf.asso.fr/m/congres19/page.php?id=39745&a=2019&page=1#photos

Communauté urbaine de Lyon, Délibération n°2014-0461 – Création de la Métropole de Lyon – Approbation du protocole financier général entre la Communauté urbaine et le Département du Rhône, Extrait du registre des délibérations du conseil de communauté, 15 décembre 2014, 6 p.

Congrès du Parlement, Séance du 17 mars 2003, *JORF* du 18 mars 2003. Débats parlementaires, 36 p.

En ligne sur assemblee-nationale.fr.

Lien Internet (consulté le 21 avril 2020) :
https://www.assemblee-nationale.fr/12/congres/cri/cri17032003.asp

Congrès de l'Assemblée régionale et des deux Assemblées départementales, *Projet de Résolution du Congrès d'Alsace*, 24 novembre 2012, 10 p.

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000, 2 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 16 mai 2020) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier9/ccc_432dc.pdf

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 , 7 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 21 février 2022) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier16/ccc_487dc.pdf

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, 10 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 1er juin 2020) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier16/ccc_489dc.pdf

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, 8 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 1er juin 2020) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier17/ccc_500dc.pdf

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012, 15 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 12 juin 2020) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012255qpc/ccc_255qpc.pdf

Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 , 31 p.

En ligne sur conseil-constitutionnel.fr

Lien Internet (consulté le 18 mai 2020) :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017758dc/2017758dc_ccc.pdf

Conseil départemental de la Dordogne, Règlement, 2022, 4 p (budget participatif).

Conseil départemental de la Haute-Garonne, Assemblée citoyenne – Guide d'accueil, 2022, 20 p.

Conseil départemental du Tarn, Règlement du budget participatif tarnais : deuxième édition (2022-2023), 2022, 15 p.

Conseil d'État, *Avis du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*, n° 393651. 15 p.

Conseil d'État, *Avis du 21 février 2019 sur un projet de loi relatif aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace*,n° 396789, 7 p.

Conseil d'État, *Le juge administratif et l'impôt*, Études & publications / Dossier thématique, 23 janvier 2019, 24 p.

En ligne sur conseil-etat.fr

Lien Internet (consulté le 20 janvier 2020) :
https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-l-impot

Conseil des ministres du 22 juillet 1998. Grandes orientations des finances publiques en 1999.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 16 juillet 2021) :
https://www.vie-publique.fr/discours/151527-conseil-des-ministres-du-22-juillet-1998-grandes-orientations-des-finan

CSA, *Les Français et la décentralisation. Enquête auprès du grand public*, mars 2020, 45 p.

En ligne sur senat.fr.

Lien Internet (consulté le 25 octobre 2020) :
http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/decentralisation/Colter_docs/CSA_pour_Senat_Rapport_GP_06032020.pdf

Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, Réf. : S2018-3303, 3 décembre 2018, 7 p.

Débat Sénat, séance du 24 novembre 1998.

En ligne sur senat.fr.

Lien Internet (consulté le 16 juillet 2021) :
https://www.senat.fr/seances/s199811/s19981124/sc19981124005.html

Débat Sénat, séance du 22 juillet 2004.

En ligne sur senat.fr.

Lien Internet (consulté le 20 avril 2020) :
https://www.senat.fr/seances/s200407/s20040722/s20040722_mono.html

Déclaration de politique générale de M. Lionel JOSPIN, Premier ministre, sur les axes de travail du gouvernement, à l'Assemblée nationale le 19 juin 1997, parue dans "La Lettre du Gouvernement" du 24 juin 1997.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 16 juillet 2021) :
https://www.vie-publique.fr/discours/163833-declaration-de-politique-generale-de-m-lionel-jospin-premier-ministre

Déclaration de M. Eric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, sur le projet de loi de finances pour 2010, marqué par le retrait progressif de la mission de relance économique, par la suppression de la taxe professionnelle, des priorités données à l'enseignement supérieur et la recherche, Assemblée nationale, 20 octobre 2009.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 17 juillet 2021) :
https://www.vie-publique.fr/discours/177096-declaration-de-m-eric-woerth-ministre-du-budget-des-comptes-publics

DE COURSON C. et les membres du groupe UDI, Agir et Indépendants, *Résolution visant à 6-promouvoir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales*, n° 1034, quinzième législature, Assemblée nationale, 7 juin 2018, 4 p.

DE COURSON C., JERRETIE C., BRUGNERA A., CHRISTOPHE P., CLOAREC C., LOUWAGIE V., MARTIN D., PIRES BEAUNE C., POULLIAT E., VIDAL A., Amendement n°

CF40 relatif au projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911), quinzième législature, Assemblée nationale, 15 juin 2018, 2 p.

DE MONTCHALIN A. et SAINT-MARTIN L., Amendement n° I-CF1160 relatif au projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), quinzième législature, Assemblée nationale, 5 octobre 2018, 4 p.

Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2020*, janvier 2020, 8 p.

En ligne sur collectivites-locales.gouv.fr

Lien Internet (consulté le 1er février 2021) :
https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/bilan-statistique-2020_diffusion.pdf

Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Note d'information relative aux informations fiscales utiles à la préparation des budgets primitifs locaux pour 2020*, 28 février 2020, 46 p.

Direction générale des collectivités locales (DGCL) et Direction générale des Finances publiques (DGFiP), *Le guide du Maire*, 2020, 661 p.

Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Guide pratique : la dotation globale de fonctionnement*, 2021, 29 p.

Direction générale des Finances publiques (DGFiP), *Impôts 2020 : Taxe foncière sur les propriétés non bâties*, 2020, 12 p.

En ligne sur impots.gouv.fr

Lien Internet (consulté le 22 janvier 2021):
https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/3_Documentation/depliants/part_taxe_fonciere_proprietes_non_baties.pdf.

Direction générale des Finances publiques (DGFiP), Brochure pratique des impôts locaux 2021, 2021, 238 p.

Discours de Jacques CHIRAC, président de la République et candidat à l'élection présidentielle de 2002, sur son projet de réforme de la Constitution, notamment en faveur des collectivités locales et de la démocratie locale, et sur la délégation de politiques publiques de l'Etat à des collectivités élues, Rouen, 10 avril 2002.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 21 avril 2020) :
https://www.vie-publique.fr/discours/127483-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-et-candidat

Discours de Manuel VALLS, Premier ministre, sur la réforme territoriale, l'annonce du remplacement de la dotation globale de fonctionnement des régions par une fraction de TVA à compter du 1er janvier 2018 et la mise en œuvre du pacte Etat-Métropoles, à Reims le 29 septembre 2016.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 21 mars 2022) :
https://www.vie-publique.fr/discours/200696-declaration-de-m-manuel-valls-premier-ministre-sur-

la-reforme-territo

Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, au Sénat lors de la conférence des territoires, 17 juillet 2017.

En ligne sur elysee.fr.

Lien Internet (consulté le 12 mai 2022) :
https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/18/discours-d-emmanuel-macron-au-senat-lors-de-la-conference-des-territoires

Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 23 novembre 2017 au 100e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France.

En ligne sur elysee.fr.

Lien Internet (consulté le 9 janvier 2020) :
https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/23/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france

Discours du président de la République, Emmanuel MACRON, du 19 novembre 2019 au 102e Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France.

En ligne sur elysee.fr.

Lien Internet (consulté le 4 janvier 2022) :
https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/11/19/discours-du-president-emmanuel-macron-au-congres-des-maires-et-des-presidents-dintercommunalite-de-france

Discours de Jacqueline GOURAULT ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, sur l'élaboration du projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration », Arras, 6 janvier 2020.

En ligne sur vie-publique.fr.

Lien Internet (consulté le 2 février 2022) :
https://www.vie-publique.fr/discours/272705-jacqueline-gourault-06012020-decentralisation

En Marche !, Emmanuel Macron président. Programme, élection présidentielle du 23 avril et 7 mai 2017, 17 p.

En ligne sur en-marche.fr

Lien Internet (consulté le 14 janvier 2020) :
https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme

Epiceum et Harris interactive, Le Baromètre Epiceum & Harris interactive de la Communication locale : Les Français aux collectivités : Parlez-nous de la vie locale !, 4e édition, octobre 2015, 6 p.

Epiceum et Harris interactive, Le Baromètre Epiceum & Harris interactive de la Communication locale : La communication locale plus que jamais essentielle à l'heure de la crise sanitaire, 6e édition, novembre 2020, 4 p.

État, *Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales : Projet de relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisée à l'Hôtel de Matignon*, 16 juillet 2013, 19 p.

En ligne sur lagazettedescommunes.com

Lien Internet (consulté le 20 février 2021) :
https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Pactedeconfiancerelevededecisions.pdf

Harris interactive/M6, *« Les régionales 2021 – Sondage jour du vote »,* 20 juin 2021, 23 p.

HUWART J.-Y. et VERDIER L., *La mondialisation économique, origines et conséquences,* Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Les essentiels de l'OCDE, 2012, 174 p.

Ipsos-Sopra Steria, *Les Français et l'environnement dans le cadre de la campagne électorale*, mars 2022, 20 p.

La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, 64 p.

MARTIN P. et TRANNOY A., *Les impôts sur (ou contre) la production*, Les notes du conseil d'analyse économique (CAE), n° 53, juin 2019, 12 p.

Métropole de Lyon, *Compte administratif 2017 de la Métropole de Lyon*, 2018, 17 p.

Métropole de Lyon, *Synthèse du budget 2019 de la Métropole de Lyon*, 2019, 17 p.

MIGAUD D., *La gestion de l'impôt et les régimes fiscaux dérogatoires en Corse*, Cour des Comptes, référé S 2016-1863 du 21 juin 2016, 8 p.

Ministère de la Transition Écologique, Guide 2022 sur la fiscalité des énergies, 2022, 35 p.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et Direction générales des collectivités locales, *Guide pratique : Attribution de compensation*, 2019, 70 p.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, février 2021, 58 p.

En ligne sur dalloz.fr

Lien Internet (consulté le 15 avril 2021) :
https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2021/03/pjl_4d_-_articles_0.pdf

Nîmes Métropole, FIN N° 2020 - 04 – 081 (délibération), Conseil communautaire - Registre des délibérations, Séance du 16 juillet 2020, 3 p.

OpinionWay, *Traitement des données issues du grand débat national : la fiscalité et les dépenses publiques*, avril 2019, 81 p.

PHILIPPE E., Lettre de mission du Premier ministre, CAB/2017D/16359, 12 octobre 2017, 5 p.

PHILIPPE E., Lettre de mission du Premier ministre, 2 juillet 2019, 2 p.

Question écrite n° 23181 de M. Thibault Bazin, J.O. Assemblée nationale du 1er octobre 2019, p. 8420. Réponse du Ministère de la Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales, J.O. Assemblée nationale du 15 octobre 2019, p. 11386.

Sénat, Séance ordinaire 1920 : Séance du mardi 29 juin 1920, *JORF* du 30 juin 1920 (débats

parlementaires), p. 1029 à 1060.

Sénat, Compte rendu intégral (18e séance). Première session ordinaire 1978-1979 : Séance du Mercredi 8 novembre 1978, *JORF* du 9 novembre 1978 (débats parlementaires), p. 3057 à 3104.

Sénat, Compte rendu intégral (22e séance). Session ordinaire 2017-2018 : Séance du jeudi 23 novembre 2017, *JORF* du 24 novembre 2017 (débats parlementaires), p. 6296 à 6363.

Sénat, Compte rendu intégral. Session ordinaire 2017-2018 : Séance du mercredi 29 novembre 2017, *JORF* du 30 novembre 2017, p. 6783 à 6897.

SAINT-MARTIN L. et LABARONNE D., Amendement n° I-2031 relatif au projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), quinzième législature, Assemblée nationale, 11 octobre 2018, 2 p.

TEINTURIER B., Abstention électorale : comprendre le phénomène, *in Vie publique*, 25 mars 2022

En ligne sur vie-publique.fr

Lien Internet (consulté le 18 décembre 2022) :
https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/284587-abstention-electorale-comprendre-le-phenomene-par-brice-teinturier

TEINTURIER B., LATRILLE P., LAMOTTE D., Les Français et les impôts, IPSOS, 2023, 38 p.

Territoires Conseils (Caisse des dépôts et consignations), *Coopération intercommunale partie 2 : Les différents régimes fiscaux des groupements de communes*, mars 2017, 66 p.

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), Observatoire nationale des taxes foncières : 14ème édition : période 2009-2014-2019 & premières données pour 2020, 20 octobre 2020, 33 p.

Ville d'Alès, Les États généraux du cœur de ville d'Alès – Les résultats – Les premières actions, 29 mars 2017, 20 p.

Ville de Grenoble, Budget participatif Grenoble : Donnez vie à vos idées ! – Année 2019 : Guide du porteur de projet, 5e édition, 2019, 16 p.

Ville de Grenoble, Budget participatif grenoblois – Règlement intérieur 2021, 2021, 1 p.

Sites internet

Agence nationale de la cohésion des territoires

https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/

Assemblée nationale

http://www.assemblee-nationale.fr/

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

https://www.amf.asso.fr/

Baromètre de la communication locale

https://barometrecomlocale.fr/

Bulletin Officiel des Finances Publiques – Impôts

https://bofip.impots.gouv.fr/

Collectivité européenne d'Alsace

https://www.alsace.eu/amp/

Collectivites-locales.gouv.fr (le portail de l'État au service des collectivités)

https://www.collectivites-locales.gouv.fr/

Conseil constitutionnel

https://www.conseil-constitutionnel.fr/

Conseil départemental de l'Hérault (budget participatif)

https://jeparticipe.herault.fr/

Conseil d'État

https://www.conseil-etat.fr/

Courriers des Maires

https://www.courrierdesmaires.fr/

Convention citoyenne pour le climat

https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/

Dalloz

https://www.dalloz.fr/

Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports de l'Ile-de-France

http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=sommaire

Élysée (Présidence de la République)

https://www.elysee.fr/

En Marche !

https://en-marche.fr/

Eur-Lex (droit de l'Union européenne)

https://eur-lex.europa.eu/homepage.html

Eurostat

https://ec.europa.eu/eurostat/fr/home

France Bleu

https://www.francebleu.fr/

Franceinfo

https://www.francetvinfo.fr/

Fondation Jean Jaurès

https://www.jean-jaures.org/

Gazette des communes

https://www.lagazettedescommunes.com/

Gouvernement

https://www.gouvernement.fr/

Impôts.gouv.fr

https://www.impots.gouv.fr/portail/collectivite

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

https://www.insee.fr/fr/accueil

La Banque des Territoires

https://www.banquedesterritoires.fr/

Larousse

https://www.larousse.fr/

Les Échos

https://www.lesechos.fr/

Le Figaro

https://www.lefigaro.fr/

Légifrance

https://www.legifrance.gouv.fr/

Le Grand débat national

https://granddebat.fr/

Le Monde

https://www.lemonde.fr/

Lettre du cadre

http://www.lettreducadre.fr/

Lextenso

https://www.labase-lextenso.fr/

Libération

https://www.liberation.fr/

Midi Libre

https://www.midilibre.fr/

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

https://www.economie.gouv.fr/

Ministère de la Transition écologique

https://www.ecologie.gouv.fr/

Objectif Gard

https://www.objectifgard.com/

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

http://www.oecd.org/fr/

Portail des données financières et de gestion du secteur public local (data.ofgl.fr)

https://data.ofgl.fr/pages/accueil/

Sénat

http://www.senat.fr/

Service public

https://www.service-public.fr/

Site internet gouvernemental du Royaume-Uni

https://www.gov.uk/

Vie publique

https://www.vie-publique.fr/

Ville de Grenoble

https://www.grenoble.fr/

Annexes

Annexe : Classification des impôts et taxes principaux par catégorie de collectivités territoriales

Bloc communal
Fiscalité locale
Principaux impôts
Cotisation foncière des entreprises (CFE)
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les meublés non affectés/Taxe d'habitation sur les logements vacants
Autres impôts et taxes (ex)
Imposition forfaitaire sur les pylônes électriques
Redevance relative aux mines
Taxe additionnelle à la TFPNB
Taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale
Taxe d'aménagement
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)
Taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)
Taxe de balayage
Taxe de séjour
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles
Taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)
Taxe sur les friches commerciales
Fiscalité transférée
Des frais de gestion de la fiscalité locale
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Les départements
Fiscalité locale

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)
Fiscalité transférée
Des frais de gestion de la fiscalité locale
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)

Les régions
Fiscalité locale
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)
Taxe d'aménagement (région Île-de-France)
Fiscalité transférée
Des frais de gestion de la fiscalité locale
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (Cartes grises)
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Précision : Situation après la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Source : Travail personnel.

Annexe : Les principales recettes fiscales locales

Évolution du produit fiscal des principales recettes fiscales des collectivités et de leurs groupements (en milliards et en millions d'euros)		
Fiscalité directe locale		
Grands impôts directs locaux	**2019**	**2021**
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	8 006 Mds	
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	18 925 Mds	
Taxe d'habitation	23 443 Mds	
Taxe foncière sur les propriétés bâties	34 526 Mds	
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1 092 Md	
Total	85 992 Mds	
Autres impôts directs locaux essentiels		
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1 557 Mds	
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7 012 Mds	
Fiscalité transférée (relation financière entre l'État et les collectivités territoriales)		

Impôts et taxes	2019	2021
Droit de mutation à titre onéreux (DMTO)	16 155 Mds	
Frais de gestion de la fiscalité directe locale (TH, TFPB, TFPNB, CVAE et CFE)	4 324 Mds	4 294 Mds
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	11 659 Mds	
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (Cartes grises)	2 299 Mds	
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	7 520 Mds	
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	791 M	
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	4 291 Mds	
Total	47 039 Mds	
Quelques autres prélèvements fiscaux directs et indirects locaux		
Impôts et taxes	**2019**	**2021**
Impôts et taxes Corse et Outre-mer	2 028 Mds	
Taxe d'aménagement	1 784 Md	
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)	2 302 Mds	
Taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) et taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA)	270 M	
Taxe de séjour	545 M	
Versement destiné aux transports (VT)	4 577 Mds	

Source : Se reporter essentiellement à LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2020,* Observatoire des finances locales et de la gestion publique locales, juillet 2020, p. 136 à 137.

Annexe : Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)

Répartition des neuf composantes de l'IFER	
Composantes	**Entités bénéficiaires**
Les éoliennes et les hydroliennes	Bloc communal - Départements
Les centrales nucléaires ou thermiques	Bloc communal - Départements
Les centrales photovoltaïques ou hydrauliques	Bloc communal - Départements
Les transformateurs électriques	Bloc communal
Les stations radioélectriques	Bloc communal - Départements
Les installations gazières	Bloc communal - Départements
Le matériel ferroviaire roulant utilisé pour le transport de voyageurs	Régions

Les répartiteurs principaux de téléphonie	Régions
Le matériel roulant utilisé pour les lignes de transport en commun en région Île-de-France	Société du Grand Paris[3297]

Source : ZARKA J.-C., *Fiscalité locale : Les points clés pour comprendre à quoi servent les taxes et les impôts locaux,* Gualino Editeur, Collection En poche, 2e édition, 2020*,* Leitzaran, p. 27 à 28.

Annexe : La fiscalité transférée et partagée entre l'État et les collectivités territoriales (situation en 2021)

Fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8)
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (Cartes grises) pour les régions (2,2 Mds d'euros).
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière pour les départements (12,4 Mds d'euros).
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation (2003-2004)
Fraction de la TICPE (ex-TIPP) pour finances les compétences sur RMI/RSA (LFI pour 2004) des départements (5,1 Mds d'euros).
Transferts fiscaux liés principalement au titre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et à la compensation sur la suppression de la « vignette ». Transferts fiscaux détaillés : ➔ Fraction de TICPE pour les départements (658 M d'euros) ; ➔ Fraction de TICPE pour les régions (3,3 Mds d'euros) ; ➔ Fraction de TSCA pour les départements (3,1 Mds d'euros).
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale de 2009 (LFI pour 2010)
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements (3,8 Mds d'euros).
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour les communes (780 M d'euros).
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP) pour les départements (777 M d'euros).
Frais de gestion (TFPB, TFPNB) pour les communes, EPCI et départements (2,8 Mds d'euros).
Fiscalité transférée et partagée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale de 2019 (LFI pour 2020)
Fraction de TVA pour les EPCI (7,2 Mds d'euros). Cette fraction est considérée comme une recette fiscale locale.
Fraction de TVA pour les départements (15 Mds d'euros). Cette fraction est considérée comme une recette fiscale locale.
Fraction de TVA supplémentaire (250 M d'euros) répartit entre les départements qui remplissent certains critères dont un taux de pauvreté supérieur ou égal à 12 %. En 2022, cette fraction qui est indexée sur la dynamique de la TVA nationale se divise en deux

3297.La Société du Grand Paris est une entreprise publique créée par l'État en 2010. Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

parts (elle est dans la fiscalité transférée) : ➔ Première part. Un montant fixe (250 M d'euros) avec une répartition entre les départements selon des critères de ressources et de charges. ➔ Deuxième part. Une part attribuée à un fonds de sauvegarde des départements. La différence annuelle entre les 250 M d'euros fixent (première part) et la dynamique de la TVA nationale constatée sur ceux-ci finance le fonds.
Fiscalité transférée et partagée à divers titres
Fraction de TSCA aux départements pour financer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) par la LFI pour 2005 (1,3 Mds d'euros).
Fraction de TSCA pour la commune de Marseille pour le financement du bataillon de marins-pompiers par la LFR pour 2006 (10 M d'euros).
Fraction de TICPE pour le département de Mayotte (62 M d'euros).
Fraction de TICPE aux régions lors des lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) par la LFR pour 2015 (62 M d'euros).
Frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB transférés en application du pacte de confiance et de responsabilité (2013) par LFI pour 2014 pour les départements (1 Md d'euros).
Fractions de TVA pour les régions ➔ Fraction de TVA affectée par les LFI pour 2017 et 2018 en remplacement de la DGF régionale (4,3 Mds d'euros). Cette fraction est considérée comme un concours financier de l'État. ➔ Fraction de TVA affectée en substitution à la part régionale de CVAE par la LFI pour 2021 (9,7 Mds d'euros). Cette fraction est considérée comme une recette fiscale locale.
Fiscalité transférée pour la formation professionnelle est l'apprentissage
Financement des régions pour la formation professionnelle : ➔ Fraction de TICPE (299 M d'euros) ; ➔ Frais de gestion de la CVAE, de la CFE et de la TH (416 M d'euros).
Compensation de TICPE au titre de la réforme de l'apprentissage pour les régions (157 M d'euros).
TICPE-DRONISEP pour les régions liée au transfert des missions des délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (8 M d'euros) .

Source : Les différentes données proviennent majoritairement du jaune budgétaire du projet de loi de finances pour 2021. République française, *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales,* 2020, p. 46.

Annexe : Les dispositions fiscales essentielles touchant les grands impôts directs locaux

Lois	Les impacts essentiels pour les « quatre vieilles »
Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale	Pouvoir fiscal local Les assemblées délibérantes des communes et des départements fixent le taux des quatre taxes directes locales. Des règles de lien et de plafonnement des taux sont créées pour encadrer les compétences fiscales de ces entités locales. Les assemblées délibérantes des collectivités ont le choix entre deux options : ➔ La variation proportionnelle des taux qui impose une hiérarchie identique entre les taux des quatre taxes directes évoluant dans les mêmes proportions chaque année. ➔ La variation différenciée des taux quant à elle permet de faire évoluer les taux de manière autonome de chacun de ces impôts. Bases fiscales ➔ Instauration d'un coefficient de revalorisation annuelle des bases se référant aux dernières valeurs locatives actualisées.
Loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982	TH ➔ Dégrèvement qui vise les contribuables âgés non-imposables sur le revenu. TP Création d'allègements fiscaux sur les bases pour favoriser l'emploi et l'investissement ➔ Diminution de 20 % à 18 % de la part des salaires et réduction pour embauche et investissement par des mécanismes de lissage touchant l'augmentation des bases de l'impôt. ➔ Mécanisme de lissage du montant de la taxe, visant les investissements sur des équipements et biens mobiliers des entreprises, grâce à une diminution des valeurs locatives. ➔ Compensation par l'État des allègements fiscaux au travers du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Substitution du fonds en 2004 pour un prélèvement sur les recettes de l'État. Plafonnement de la valeur ajoutée ➔ Le mécanisme de plafonnement sur la valeur ajoutée qui existait depuis 1979 sera modifié à plusieurs reprises. Le taux de plafonnement de la TP, à titre d'exemple, est réduit à 5 % de la valeur ajoutée par cette loi. Le principe est que l'État prenait en charge le dépassement de ce taux par un dégrèvement remplaçant les entreprises.
Loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour	TP. Abattement de 10 % pour les redevables de la TP. Le coût de cet allègement fiscal est pris en charge par l'État.

1985	
Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier	Bases fiscales Report de la révision des valeurs locatives cadastrales avec pour conséquences : ➔ Revalorisations forfaitaires annuelles des bases. ➔ Création d'un coefficient déflateur, à la suite d'un ralentissement de l'inflation, pour réduire le montant des bases qui seront revalorisées. TH ➔ Dégrèvement partiel d'office de la TH pour les contribuables non-soumis à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les grandes fortunes sur leur habitation principale.
Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987	Des allègements fiscaux sur la TP ➔ Abattement général à la base de 16 % sur la TP (suppression du dégrèvement d'office sur l'abattement de 10 % de loi de finances pour 1985). ➔ Réduction pour embauche et investissement. ➔ Diminution des bases pour les établissements créés la première année. ➔ Ces allègements fiscaux avec certains d'avant 1987 sont compensés par la création d'une dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) financée par un prélèvement sur les recettes de l'État.
Loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 de finances pour 1988	Les régions devenues collectivités territoriales fixent les taux des « quatre vieilles ».
Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990	TH Mesures de plafonnement en fonction du revenu ➔ Aménagement du régime des dégrèvements partiels dans certaines situations notamment par la création d'un ticket modérateur, le dégrèvement peut être ainsi limité à 50 % dans le cas où le montant de la taxe dépasserait 1370 francs (disparition du ticket modérateur en 2000). ➔ D'autres contribuables à partir d'un seuil déterminé du montant de l'impôt sur le revenu duquel ils s'acquittent. La cotisation est plafonnée à 4 % du revenu imposable en 1990, 3,7 % en 1991 et 3,4 % en 1993. Bases ➔ Suppression du coefficient déflateur qui touche les bases des quatre taxes directes locales.
Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour	TFPNB. Dégrèvement de 45 % sur les cotisations départementale et régionale pour les propriétés non bâties dans la catégorie des prés, prairies naturelles, herbages et pâturages.

1991	
Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992	TH. Les dégrèvements totaux relatifs aux personnes dites de « condition modeste » âgées ou handicapées deviennent des exonérations. Versement par l'État d'une subvention compensatrice qui dépend dans son calcul des bases exonérées et de taux gelés de la taxe.
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République	Régime de la TPU ➔ Création du régime de la taxe professionnelle unique (TPU) pour les intercommunalités. Les EPCI à fiscalité propre remplaçaient les communes dans le prélèvement de la TP sur le territoire du groupement, une part était ensuite rétrocédée aux communes. Situation actuelle ➔ Le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) s'est substitué à celui de la TPU depuis la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 . Dans ce régime les EPCI à fiscalité propre perçoivent : CFE, CVAE, IFER, TASCOM, taxe additionnelle à la TFPNB. ➔ Le régime de la fiscalité additionnelle à ses fondements originels dans la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Dans ce régime les EPCI à fiscalité propre perçoivent une part additionnelle de : la TFPB, la CVAE, la TFPNB. La structure intercommunale vote un taux additionnel pour chacun des trois impôts, la part additionnelle de la TH disparaît pour une fraction de TVA (loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020). Pour finir, ces groupements reçoivent une fraction de la CVAE.
Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993	TFPNB. Exonération de parts à usage agricole : progressivement pour la part départementale, à compter de 1993 pour la part régionale.
Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996	TP. Création d'une cotisation minimale à la TP ou « taxe professionnelle bis ». Les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros sont imposées par la fixation d'un plancher d'imposition à 0,35 % de la valeur ajoutée pour 1998 (ce taux est de 1 % en 1999, 1,2 % en 2000, 1,5 % à partir de 2001). La cotisation minimale est plafonnée en fonction de la cotisation brute de TP.
Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997	TP. Institution d'un plafonnement pour les taux de TP des régions et des départements.
Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999	TP. Décision de supprimer sur cinq ans la part salaire de la TP pour une disparition complète en 2003. Compensation intégrale aux taux de 1998 de la TP pour la première année (1999) puis d'une indexation sur la DGF. Intégration dans la DGF de cette compensation en 2004.
Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour	TP ➔ Commencement de l'indexation sur la DGF du dispositif de

2000	compensation de la suppression de la part salaire. ➔ La réduction pour embauche et investissement qui remonte à l'origine à la loi de finances rectificative pour 1982 du 28 juin 1982 est abrogé. TH ➔ Un dispositif de plafonnement des cotisations se substitue aux dégrèvements partiels. Refonte des mécanismes de dégrèvements législatifs partiels en un seul dispositif de plafonnement en fonction du revenu.
Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000	TH. Disparition de la part régionale de la TH. La réforme se fait par la voie d'un dégrèvement par une indexation la DGF avec intégration de la compensation en 2004 dans la DGF régionale.
Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de Finances pour 2003	TP. Réduction progressive sur trois ans de la fraction des recettes pour les professions libérales. Cette réduction concerne les entreprises titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés.
Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement	TP. Création du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN). Les redevables de la TP sont exonérés de l'acquittement de la cotisation au titre des années 2005, 2006 et 2007, pour les nouvelles immobilisations corporelles, intervenues entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2005, susceptibles de bénéficier d'un amortissement dégressif.
Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005	TP. La loi de finances pour 2006 étend la période du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2005
Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	TP Réforme de la TP successive à l'annonce du président de la République et du rapport de la commission Fouquet en 2004 : ➔ Pérennisation du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) pour les immobilisations neuves. ➔ Plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée indifféremment du chiffre d'affaires de l'entreprise pour modérer la cotisation de l'impôt. TFPNB Exonération de 20 % de la TFPNB à usage agricole sur les parts communales et intercommunales.
Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement	Mise en place de la TH sur les logements vacants.
Loi n° 2009-1673 du	Fin de la TP

30 décembre 2009 de finances pour 2010	➔ Suppression de la TP. Versement d'une compensation relais en 2010 aux collectivités pour compenser la fin de la TP. ➔ Les collectivités à partir de 2011 perçoivent pour des recettes fiscales pour remplacer la TP par une évolution des « quatre vieilles » avec la CET,. La CET comprend la CFE qui est pour le bloc communal et la CVAE qui se répartit entre chaque échelon de collectivités territoriales. Il faut rajouter de plus l'IFER qui est partagé également entre chaque catégorie de collectivités. ➔ Le taux de la CVAE est fixé nationalement par le Parlement. Autres compensations importantes sur les pertes subies versées à partir de 2011 ➔ Création de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) financée par un prélèvement sur les recettes de l'État. ➔ Le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) met en place une compensation horizontale par catégorie de collectivités territoriales. Spécialisation fiscale ➔ Il est à noter un processus de spécialisation fiscale des « quatre vieilles » pour responsabiliser les collectivités dans le vote des taux. ➔ Au bloc communal : transfert de la part départementale de TH, des parts régionale et départementale de TFPNB. La CFE pour rappel est affectée à ce bloc. ➔ Aux départements : transfert de la part régionale de TFPB.
Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	Lancement de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (la réforme entre en vigueur en 2017).
Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013	Lancement de la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation. Reprise de la révision avec la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avec l'arrêt notamment d'un calendrier (la réforme doit entrer en vigueur en 2026).
Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	TH ➔ Création d'un dégrèvement progressif sur la cotisation de la TH sur les résidences principales pour 80 % des foyers contribuables entre 2018 et 2020. Valeurs locatives ➔ Le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives des locaux d'habitation dépend d'un calcul et non plus d'un amendement parlementaire annuel. Ce coefficient n'existe plus depuis 2018 en application de la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels (il existe une mise à jour permanente désormais des

	valeurs locatives).
Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020	Fin de la TH sur les résidences principales ➔ Suppression de la TH sur les résidences principales pour 2023 pour tous les contribuables. Instauration d'un dégrèvement progressif sur la cotisation de la TH sur les résidences principales pour les 20 % de contribuables restants en 2021 et 2022. Réforme de la TH Non-suppression de la part sur les résidences secondaires et des taxes annexées ➔ Maintien de la TH sur les résidences secondaires et de la TH sur les logements vacants sous les noms de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS) et de taxe sur les locaux vacants (TLV). Principales compensations de la réforme fiscale ➔ La fiscalité transférée de l'État contribue à la compensation de la disparition de la TH sur les résidences principales avec le transfert de fractions de TVA au bloc communal et aux départements. ➔ La part départementale de TFPB est affectée au bloc communal pour compenser cette disparition de la TH dès 2021. ➔ Mécanisme correcteur entre les communes « surcompensées » et celles « sous-compensées » par le transfert de la part départementale de TFPB, l'excédent des « gagnantes » financent les « perdantes ». En cas d'insuffisance du dispositif, l'État peut abonder par ses frais de gestion celui-ci.
Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021	Diminution des impôts de production ➔ Suppression de la part régionale de CVAE, baisse de moitié des bases dans le calcul des impôts fonciers (TFPB et CFE) pour les établissements industriels, abaissement du taux de plafonnement de la CET de 3 % à 2 % de la valeur ajoutée d'une entreprise. Les compensations sur ces allègements fiscaux ➔ La suppression de la part de CVAE est compensée par le transfert d'une part de TVA et les allègements sur les impôts fonciers par un prélèvement sur les recettes de l'État.

Source : Nous nous sommes appuyés pour construire ce tableau principalement sur le rapport de La Banque Postale, *Regards sur la fiscalité locale (1986-2018) – Volume 1 : Contributions directes*, juin 2019, p. 4 à 5.

Annexe : Évolution du ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivités territoriales de 2010 à 2017

Catégorie de collectivités territoriales	Valeur de référence 2003	Évolution annuelle de chaque ratio d'autonomie financière (2014-2017)							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bloc communal	60,8%	64,7%	64,9%	65,5%	66,0%	66,4%	68,6%	70,0%	71,4%
Départements	58,6%	68,1%	67,4%	67,7%	67,8%	68,8%	70,9%	72,9%	73,9%
Régions	41,7%	55,6%	54,3%	54,2%	53,6%	58,1%	62,5%	64,3%	64,7%

Source : LAIGNEL A., GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2016,* Observatoire des finances locales, septembre 2016, p. 33 à 34. LAIGNEL A. et GUENÉ C., *Les finances des collectivités locales en 2019,* Observatoire des finances et de la gestion publique locales, juillet 2019, p. 215 à 216.

Annexe : La spécialisation progressive de la fiscalité directe locale sur la période 2009-2021

Spécialisation fiscale par nombre d'échelons de collectivités territoriales (régions, départements, bloc communal)				
Impôts	**Situation en 2009**	**LFI pour 2010**	**LFI pour 2020**	**LFI pour 2021**
Taxe professionnelle (TP)	Trois niveaux			
Taxe d'habitation (TH)	Deux niveaux	Un niveau	Suppression de la TH sur les résidences principales en 2023 (démantèlement de cet impôt)	
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Trois niveaux	Deux niveaux	Un niveau	Un niveau
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Trois niveaux	Un niveau	Un niveau	Un niveau
Cotisation foncière des entreprises (CFE)		Un niveau	Un niveau	Un niveau
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)		Trois niveaux	Trois niveaux	Deux niveaux
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)		Trois niveaux	Trois niveaux	Trois niveaux
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Un niveau	Un niveau	Un niveau	Un niveau
Spécialisation fiscale en 2021 : La ou les catégories de collectivités territoriales détentrices des impôts				
Impôts	**Catégories de collectivités territoriales**			

Taxe d'habitation (TH)	Bloc communal jusqu'en 2022. La TH est démantelée en 2023 par la disparition de sa part sur les résidences principales.
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Bloc communal
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Bloc communal
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Bloc communal
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	Départements/Bloc communal
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	Régions/Départements/Bloc communal
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Bloc communal

Source : travail personnel.

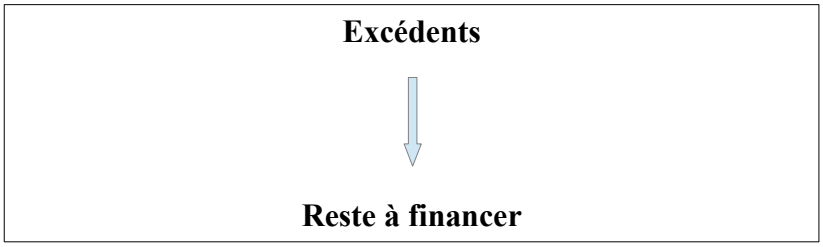
Annexe : Rapport sur la refonte de la fiscalité locale : les recommandations

Avant refonte

<table>
<tr><td></td><td></td><td>TH</td><td>TFPB</td><td>DMTO</td></tr>
<tr><td>État</td><td rowspan="4"></td><td></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Régions</td><td>FG TH (0,2)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Départements</td><td rowspan="2"></td><td>TFBP (13,8)</td><td>DMTO (10)</td></tr>
<tr><td>FG TFPB (0,9)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">Bloc communal</td><td>EPCI</td><td>TH (1,6)</td><td>TFPB (1,3)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Communes</td><td>TH (15,1)</td><td rowspan="2">TFPB (16,7)</td><td rowspan="2">DMTO (2,2)</td></tr>
<tr><td>EXO TH (1,2)</td></tr>
</table>

Exo : Exonération FG : Frais de gestion

Mécanisme horizontal de garantie individuelle de ressource



Remplacement de la TH : scénario 1

Option 1 : Transfert de la TFPB des départements aux communes et EPCI au prorata de leur ancienne recette de TH

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td>TFPB</td><td>Impositions nationales</td></tr>
<tr><td>État</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td>Régions</td><td>TVA (0,2)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Départements</td><td>Imposition nationale 1 (13,8)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Bloc communal</td><td>FG TFPB (0,9)</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">EPCI</td><td>TFPB intercommunale (1,3)</td></tr>
<tr><td>TFPB départementale (4,3)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Communes</td><td>TFPB communale (16,7)</td><td>Imposition nationale (6,8)</td></tr>
<tr><td>TFPB départementale (9,5)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">Surcompensation et sous-compensation dans l'option 1</td><td>Fonds communal</td><td>Fonds intercommunal</td></tr>
<tr><td>Communes « surcompensées » (0,6)</td><td>EPCI « surcompensés » (0,1)</td></tr>
<tr><td>Communes « sous-compensées » (5,6)</td><td>EPCI « sous-compensés » (2,4)</td></tr>
</table>

Exo : Exonération FG : Frais de gestion

Données en Md€, Valeurs 2016 à l'exception des frais de gestion TH et TFPB (données 2017)

Option 2 : Transfert de la TFPB des départements aux communes et des EPCI aux communes (scénario 1 suite)

<table>
<tr><td colspan="2"></td><td>TFPB</td><td>Impositions nationales</td></tr>
<tr><td>État</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td>Régions</td><td>TVA (0,2)</td></tr>
</table>

Départements			Imposition nationale 1 (13,8)
		FG TFPB (0,9)	
Bloc communal	**EPCI**		Imposition nationale (8)
	Communes	TFPB communale (16,7)	Imposition nationale (1,2)
		TFPB intercommunale (1,3)	
		TFBP départementale (13,8)	
Surcompensation et sous-compensation dans l'option 2		**Fonds communal**	
		Communes « surcompensées » (3,4) ⬇ **Communes « sous-compensées » (3,3)**	

Exo : Exonération FG : Frais de gestion

Données en Md€, Valeurs 2016 à l'exception des frais de gestion TH et TFPB (données 2017)

Remplacement de la TH : scénario 2

Scénario 2 : Transfert d'une fraction d'impôt national aux communes et aux EPCI

		TFPB	**Impositions nationales**
État			
Régions			TVA (0,2)
Départements		TFPB départementale (13,8)	
		FG TFPB (0,9)	
Bloc communal	**EPCI**	TFPB intercommunale (1,3)	Imposition nationale (6,7)
	Communes	TFPB communale (16,7)	Imposition nationale (16,3)

Exo : Exonération FG : Frais de gestion

Données en Md€, Valeurs 2016 à l'exception des frais de gestion TH et TFPB (données 2017)

Évolution des DMTO (le rapport recommande de les recentraliser pour les départements)

Reprise des DMTO des départements par l'État et transfert des DMTO des communes aux EPCI

		DMTO	Impositions nationales
État		DMTO (10)	
Régions			
Départements			Impositions nationales 2 (10)
Bloc communal	**EPCI**	DMTO (2,2) – scénario 1 : option 2	
	Communes		

Exo : Exonération FG : Frais de gestion

Données en Md€, Valeurs 2016 à l'exception des frais de gestion TH et TFPB (données 2017)

Source : BUR D. et RICHARD A., *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale,* Mission finances locales, 9 mai 2018, p. 2 à 11.

Tableau des auteurs et personnalités cités importants dans la thèse

Jean ARTHUIS	Homme politique et d'État français. Ancien ministre, secrétaire d'État, parlementaire (député, sénateur puis député européen) et élu local.
Vincent AUBELLE	Professeur des universités, associé au Département génie urbain de l'École d'urbanisme de Paris, à l'université Gustave Eiffel.
Jean-Pierre BALLIGAND	Ancien parlementaire (député) et élu local.
Édouard BALLADUR	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 1993 à 1995 et ancien ministre. Il a été également député.
Aurélien BAUDU	Professeur des Universités en droit public à l'Université de Lille.
Xavier BERTRAND	Homme politique et d'État français. Ancien ministre et secrétaire d'État. Il a été député et a rempli des mandats électoraux locaux. Il est actuellement président de la région des Hauts-de-France.
Fabrice BIN	Maître de conférences de droit public à l'Université de Toulouse I Capitole.
Loïc BLONDIAUX	Professeur de sciences politiques à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne.
Philippe BONNECARRERE	Sénateur du Tarn. Ancien député et élu local.
Christian BONNET (1921-2020)	Homme politique et d'État français. Ministre de l'Intérieur de 1977 à 1981. Ancien ministre, secrétaire d'État, parlementaire (député puis sénateur) et élu local.
Thierry BOUCLIER	Docteur en droit public et avocat fiscaliste.
Michel BOUVIER	Professeur émérite des Universités en droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
Marie-George BUFFET	Femme politique et d'État française. Ancienne ministre et élue locale. Députée membre du groupe parlementaire Gauche démocrate et républicaine pour la quinzième législature.
Dominique BUR	Haut fonctionnaire français.
Henri CABANEL	Sénateur de l'Hérault. Ancien élu local.
Xavier CABANNES	Professeur des Universités en droit public à l'Université de Paris V Descartes.
Joseph CAILLAUX (1863-1944)	Homme politique et d'État français sous la IIIe République. Il a eu des charges gouvernementales notamment en tant que président du Conseil et de ministre des Finances. Il fut aussi un parlementaire et un élu local.
Nicolas CARUANA	Docteur en droit.
Luc CARVOUNAS	Ancien sénateur et député membre du groupe parlementaire Socialistes et apparentés pour la quinzième législature. Élu local.
Christophe CASTANER	Homme politique et d'État français (principalement ancien ministre de l'Intérieur de 2018 à 2020). Il est aussi un ancien élu local. Député à l'Assemblée nationale et préside le groupe

	parlementaire de la République En Marche sous la quinzième législature.
Damien CATTEAU	Maître de conférences de droit public à l'Université de Lyon III Jean Moulin.
Jean-René CAZENEUVE	Député et ancien élu local. Il préside à l'Assemblée nationale la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Membre du groupe parlementaire de la République En Marche pour la quinzième législature.
Jacques CHIRAC (1932-2019)	Homme politique et d'État français. Président de la République de 1995 à 2007.
Pascal CLÉMENT (1945-2020)	Ancien ministre, député et élu local.
Gérard COLLOMB	Homme politique et d'État français. Ancien ministre et parlementaire. Il a été maire de Lyon et président de la métropole de Lyon. Actuellement élu local.
Matthieu CONAN	Professeur des Universités en droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.
Jean-François COPÉ	Homme politique et d'État français. Ancien ministre, secrétaire d'État et député. Actuellement élu local.
Charles de COURSON	Député et élu local.Secrétaire de la délégation la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et membre de la commission permanente des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Membre du groupe Libertés et territoires à l'Assemblée nationale pour la quinzième législature.
Camille CUBAYNES	Maître de conférence de droit public à l'Université de Toulouse I Capitole.
Louis DAUSSET (1866-1940)	Sénateur et élu local sous la IIIe République.
Laurent DAVEZIES	Économiste. Professeur du Centre national des arts et métiers en tant que titulaire de la chaire économie et développement des territoires.
Alain DELCAMP	Ancien haut fonctionnaire. Docteur en droit public.
Gil DESMOULIN	Maître de conférences de droit public à l'Institut d'études politiques de Rennes.
René DOSIERE	Ancien élu local et parlementaire (député). Président de l'Observatoire de l'éthique publique (actuellement).
Étienne DOUAT	Professeur des Universités en droit public à l'Université de Montpellier.
Rémy DUFAL	Doctorant en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3.
Vincent DUSSART	Professeur des Universités en droit public à l'Université de Toulouse I Capitole et élu local.
Olivier DUSSOPT	Ministre délégué chargé des Comptes publics (2020-2022). Secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics entre 2017 et 2020. Ancien député et élu local.

Marie-Christine ESCLASSAN (1947-2023)	Professeure émérite des Universités en droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.
Philippe ESTEBE	Géographe. Il a été directeur de l'Institut des hautes études d'aménagement du territoire (IHEDATE).
Christian ESTROSI	Homme politique et d'État français. Ancien ministre et secrétaire d'État. Il a été député et a rempli des mandats électoraux locaux. Il fut de 2015 à 2017 le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il est aujourd'hui maire de Nice, président de la métropole Nice Côte d'Azur et président délégué du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur.
Louis FAVOREU (1936-2004)	Juriste et universitaire français spécialiste de droit public.
Olivier FOUQUET	Haut fonctionnaire français.
Jean-Pierre FOURCADE	Homme politique et d'État français. Ancien ministre, parlementaire (sénateur) et élu local.
Yves FRÉVILLE	Ancien parlementaire (député et sénateur) et élu local.
René GARREC	Ancien parlementaire (député et sénateur) et élu local.
Marcel GAUCHET	Historien et philosophe français. Ancien directeur de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).
Guy GILBERT	Professeur émérite des Universités en économie à l'École Nationale Supérieure de Cachan.
Joël GIRAUD	Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2022). Ancien secrétaire d'État et député (il a été rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale entre 2017 et 2020). Il a rempli des mandats électoraux locaux.
François GROSDIDIER	Ancien sénateur et député. A rempli plusieurs mandats locaux, il est actuellement maire de la ville et président de l'eurométropole de Metz.
Alain GUENGANT	Directeur de recherche honoraire du CNRS. Docteur en sciences économiques.
Christophe GUILLUY	Géographe.
Antoinette HASTINGS-MARCHADIER	Professeur des universités en droit public à l'Université de Nantes.
Robert HERTZOG	Professeur émérite des Universités en droit public à l'Université de Strasbourg.
Loïc HERVÉ	Sénateur et élu local.
Daniel HOEFFEL	Ancien ministre, secrétaire d'État et parlementaire (sénateur).
François HOLLANDE	Homme politique et d'État français. Président de la République de 2012 à 2017.
Jean JAURES (1859-1914)	Homme politique et dirigeant socialiste français.
Christophe JERRETIE	Député et élu local. Vice-président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Membre du

	groupe parlementaire de la République En Marche puis du Modem pour la quinzième législature.
Gaston JEZE (1869-1953)	Juriste et économiste. Avocat et professeur de droit public à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
Lionel JOSPIN	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 1997 à 2002.
Nicolas KADA	Professeur des Universités en droit public à l'Université Grenoble-Alpes.
Daniel LABARONNE	Député et élu local. Vice-président sein de la commission permanente des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Membre du groupe parlementaire de la République En Marche pour la quinzième législature.
Marc LAFFINEUR	Ancien secrétaire d'État, parlementaire (député) et élu local.
André LAIGNEL	Premier vice-président délégué de l'Association des maires de France (AMF) et président du Comité des finances locales (CFL). Élu local. Il a été député à l'Assemblée nationale et député au Parlement européen. Ancien secrétaire d'État.
Alain LAMBERT	Homme politique et d'État français. Ancien ministre. Il a été sénateur et a rempli des mandats électoraux locaux.
Marilyse LEBRANCHU	Ancienne ministre et secrétaire d'État. Elle a été aussi une députée et une élue locale.
Patrick LE LIDEC	Docteur en Science politique. Il est chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).
Bruno LE MAIRE	Homme politique et d'État français. Ministre de l'Économie et des Finances durant le quinquennat présidentiel d'Emmanuel Macron (2017-2022). Il a été déjà précédemment ministre et secrétaire d'État. Ancien député et élu local.
Emmanuel MACRON	Homme politique et d'État français. Président de la République de 2017 à 2022.
James MADISON (1751-1836)	Homme d'État américain.
Martin MALVY	Homme politique et d'État français. Ancien ministre et secrétaire d'État. Il a été député et a rempli des mandats électoraux locaux.
Philippe MARINI	Élu local. Ancien sénateur.
Jean-Paul MATTÉI	Député et élu local. Membre de la délégation la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et de la commission permanente des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Membre du groupe Mouvement Démocrate et apparentés pour la quinzième législature.
Pierre MAUROY (1928-2013)	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 1981 à 1984. Il a été également sénateur et député tout en exerçant des mandats locaux, il fut notamment, maire de Lille.
Pierre MENDES FRANCE	Homme politique et d'État français.

(1907-1982)	
Michel MERCIER	Ancien ministre, parlementaire (sénateur et député) et élu local.
Sébastien MEURANT	Sénateur et élu local.
Christian MINGOU	Docteur en Aménagement de l'espace-Urbanisme; Actuellement chargé de mission à l'observatoire fiscal de l'Établissement public territorial Paris Terres d'Envol.
François MITTERRAND (1916-1996)	Homme politique et d'État français. Président de la République de 1981 à 1995.
Camille MORIO	Maîtresse de conférence en droit public à Sciences Po Grenoble.
Paul MOLAC	Député et élu local. Membre du groupe parlementaire Libertés et territoires (après avoir été membre de celui de la République En Marche) pour la quinzième législature.
Jean-Pierre MOURE	Ancien élu local. Président de la communauté d'agglomération de Montpellier (2010-2014).
Éric OLIVA	Professeur des Universités en droit public à l'Université d'Aix-Marseille.
Gilbert ORSONI	Professeur émérite des Universités en droit public à l'Université d'Aix-Marseille.
Louis PERREIN (1917-2004)	Ancien sénateur et élu local.
Édouard PHILIPPE	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 2017 à 2020. Ancien député et actuellement élu local.
Jordan PUISSANT	Docteur en droit public. Formation doctorale : Université de Toulouse Capitole.
François QUESNAY (1694-1774)	Médecin et économiste français. Il est le chef de file de l'école des physiocrates.
Jean-Pierre RAFFARIN	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 2002 à 2005. Ancien ministre et parlementaire. Il a rempli des mandats locaux et a été député européen.
Alain RICHARD	Homme politique et d'État français. Ancien ministre et député. Il est actuellement élu local et sénateur. Vice-président du Sénat. Membre du groupe parlementaire Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.
Philippe RICHERT	Homme politique et d'État français. Ancien ministre. Il a été sénateur et a rempli plusieurs mandats électoraux locaux. Président de Régions de France entre 2016 et 2017 (nouvelle appellation depuis 2016 de l'association des régions de France). Il a été président de la région Alsace (2010 à 2015) puis de la région Grand Est (2016 à 2017).
Maximilien de ROBESPIERRE (1758-1794)	Homme politique et d'État français. Il fait partie des principaux révolutionnaire de 1789.
Michel ROCARD (1930-2016)	Homme politique et d'État français. Ancien Premier ministre (1998 à 1991). Ancien ministre et parlementaire. Il a rempli des

	mandats locaux et a été député européen.
Dominique ROUSSEAU	Professeur émérite des Universités en droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
Pacôme RUPIN	Député et ancien élu local. Membre du groupe parlementaire de la République En Marche pour la quinzième législature.
Claudio SACCHETTO	Professeur honoraire de droit à l'Université de Turin.
Nicolas SARKOZY	Homme politique et d'État français. Président de la République de 2007 à 2012.
Christian SAUTTER	Homme politique et d'État français. Ancien ministre, secrétaire d'État, élu local et haut-fonctionnaire. Secrétaire d'État chargé du Budget de 1997 à 1999.
Laurent SAINT-MARTIN	Député. Rapporteur général au sein de la commission permanente des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Membre du groupe parlementaire de la République En Marche pour la quinzième législature.
Vincent SEMPASTOUS	Docteur en droit public. Maître de conférences en droit public à l'Université de Corse.
Emmanuel Joseph SIEYES (1748-1836)	Homme politique et d'État français.
Laurence TARTOUR	Docteure en droit public. Actuellement, elle est directrice de la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines de Nouvelle Aquitaine (préfecture).
Pierre-Henri TAVOILLOT	Philosophe. Maître de conférences en philosophie à Sorbonne Université.
Brice TEINTURIER	Directeur général délégué d'Ipsos. Enseignant à Sciences Po.
Nelly TOCQUEVILLE	Ancienne sénatrice. Élue locale.
Manuel VALLS	Homme politique et d'État français. Premier ministre de 2014 à 2016. Ancien ministre et parlementaire. Il a rempli des mandats locaux.
André VIOLA	Maître de conférences en droit public à l'Université de Toulouse Capitole. Élu local et ancien député.
Éric WOERTH	Homme politique et d'État français. Ancien ministre, secrétaire d'État et élu local. Député et président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sous la quinzième législature. Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État de 2007 à 2010.
Marc WOLF	Ancien directeur-adjoint de la direction générale des impôts et à la direction de la législation fiscale, aujourd'hui avocat au barreau de Paris, il a été un élu local.
Olivier WOLF	Administrateur territorial. Actuellement, directeur général des services de la ville de Bondy.
Dominique WOLTON	Sociologue. Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) en sciences de la communication.

Index
classement alphabétique
(selon les principales thématiques étudiées avec recensement des pages importantes)

A

Administration de l'impôt par l'État (rôle de la DGFiP) **:** p. 30, p. 200 à 212 (pour la fiscalité directe locale).

Allègements fiscaux (motivations) **:** p. 185 à 195, p. 243 à 245.

Allègements fiscaux (TH) **:** p. 224 à 227, p. 230 à 233.

Allemagne : p. 37 à 44 (système fiscal des entités locales), p. 532 à 535 (concertation État fédéral et entités locales).

Associations d'élus locaux (rôle dans la concertation) **:** p. 538 à 539.

Attributions de compensations (AC) : p. 513 à 514 (Métropole Aix-Marseille-Provence), p. 588, p. 592 à 593.

Autonomie budgétaire locale : p. 26, p. 304.

Autonomie de gestion locale : p. 26, p. 304, p. 305 à 312.

Autonomie financière locale : p. 12 à 15, p. 25 à 27, p. 277 à 312 (étude détaillée), p. 277 à 356 (étude large).

Autonomie fiscale locale : p. 12 à 15, p. 17 à 18, p. 25 à 30, p. 47 à 48, p. 288 à 291, p. 294 à 298 (ressources propres et pouvoir fiscal local), p. 298 à 308 (nature du pouvoir fiscal local vis-à-vis de l'autonomie financière et de la libre administration), p. 334 à 345 (débat politique), p. 345 à 354 (débat juridique), p. 409 à 414 (risque pour la liberté de gestion), p. 469 à 471 (projet de loi constitutionnelle de 2018 et autonomie fiscale de la Collectivité territoriale unique de Corse), p. 659 (rappel de son absence constitutionnelle en conclusion de thèse). Renvoi à jurisprudence constitutionnelle pour les liens entre autonomie fiscale et décisions du Conseil constitutionnel (en particulier pour la non reconnaissance de l'autonomie fiscale locale) .

Autonomie fiscale et financière des Cités grecques (Antiquité) **:** p. 28 à 29.

B

Budget participatif : p. 630 à 638.

C

Centimes additionnels : p. 76 à 78.

Charte européenne de l'autonomie locale (en lien avec l'autonomie fiscale locale) **:** p. 30 à 31.

Classement de la fraction de TVA en remplacement de la DGF des régions : p. 447 à 448.

Classification de la fiscalité locale : p. 22 à 25, p. 111 à 152.

Collectivité à statut particulier de la Métropole de Lyon (question du statut et de son origine) **:** p. 485 à 493.

Coefficient d'intégration fiscale : p. 571 à 574, p. 574 à 577 (réforme avec la loi de finances pour 2020), p. 585 à 587 (en lien avec FPIC), p. 592 à 593.

Collectivité territoriale unique de Corse (collectivité territoriale à statut particulier) **:** p. 456 à 471.

Comité des finances locales (CFL**) :** p. 524 à 528, p. 574 à 577 (rôle dans la réforme des indicateurs de ressources).

Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) **:** p. 525 à 526.

Commissions financières et fiscales (proposition d'outil de production participative) **:** p. 650 à 654.

Commissions fiscales locales : p. 49, p. 529 à 530, p. 651 à 652.

Communes nouvelles : p. 593 à 597.

Compensation des transferts de compétences : p. 415 à 421 (principes et formes), p. 421 à 424 (accroissement des compétences des collectivités dans le cadre de la décentralisation), p. 425 à 429 (diversité des impôts transférés pour les compensations), p. 428 à 429 (problématique du dynamisme), p. 429 à 438 (cas des départements et de la décentralisation sociale).

Compétences fiscales des collectivités locales : p. 83 à 84, p. 85 à 91, p. 155 à 166, p. 301 à 302, p. 307 à 308, p. 362 à 389 (fiscalité transférée et limitation du pouvoir fiscal local), p. 395 à 403 (réforme de la loi de finances pour 2020 sur le pouvoir fiscal local et critique de la fiscalité transférée qui diminue les compétences fiscales des collectivités), p. 406 à 409 (TVA avec loi de finances pour 2020 et mécanisme de garantie), p. 409 à 414 (risque pour la liberté de gestion), p. 425 à 426 (limitation du pouvoir fiscal dans la compensation des transferts de compétences), p. 451 à 453 (perte de pouvoir fiscal avec fiscalité transférée), p. 454 à à 518 (collectivités particulières).

Complexité de la fiscalité locale : p. 97 à 102, p. 604 à 609.

Conférences citoyennes triennales (proposition d'outil de production participative) **:** p. 649 à 650.

Conférence nationale des exécutifs (CNE) **:** p. 527 à 528.

Conférence nationale des territoires (CNT) **:** p. 527 à 528, p. 539 à 542.

Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) **:** p. 526.

Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) **:** p. 528 à 529.

Contribuable et citoyenneté financière (avec les interactions) : p. 44 à 47, p. 49 à 51, p. 102 à 107, p. 201 à 203, p. 600 à 657.

Contribution sociale généralisée (CSG) **:** p. 393 à 394 (rejet du partage de cet impôt).

Cotisation foncière des entreprises (CFE) **:** p. 88 à 90, p. 121 à 123, p. 168 à 174 (problématique de la fixation des bases minimums par des collectivités), p. 567 à 569 (environnement), p. 580 à 583 (uniformisation des taux dans les relations intercommunales).

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) **:** p. 88 à 90, p. 96 à 97, p. 123 à 126, p. 129 à 130 (rapport avec la fiscalité transférée), p. 366 à 369 (débat sur sa nature avec la fiscalité transférée), p. 449 à 451 (fin de la part régionale de cet impôt), p. 569 à 570 (fiscalité de l'environnement), p. 659 (vers la fin de cet impôt).

Convention citoyenne sur le climat (exemple national de production participative) : p. 654 à 657.

Création des richesses fiscales (débats et enjeux) **:** p. 261 à 275.

Critique du pouvoir fiscal local : p. 168 à 174.

D

Décentralisation (fonctions) **:** p. 261.

Décentralisation sociale et compensations fiscales (exemple du revenu de solidarité active [RSA]) **:** p. 429 à 438.

Définition de l'impôt : p. 11.

Définitions et périmètres de la fiscalité de l'environnement : p. 552 à 555.

Définition des ressources propres des collectivités territoriales (autonomie financière locale) **:** p. 279 à 291. Renvoi à la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour la délimitation des ressources propres.

Définition de la fiscalité transférée (débat) **:** p. 449 à 453.

Dégrèvements législatifs (ressources propres) **:** p. 283 à 288. p. 324 à 325.

Dégrèvements législatifs de la taxe d'habitation (loi de finances pour 2018) **:** p. 243 à 248.

Démocratie continue (principe et nécessité de création une dimension locale) **:** p. 643 à 649.

Démocratie participative (contours et limites) **:** p. 623 à 629.

Démocratie représentative (problématiques) **:** p. 618 à 623.

Dépenses fiscales (environnement) **:** p. 567 à 568.

Dépense publique (enjeu de la maîtrise des ressources et des dépenses locales par l'État) **:** p. 14.

Dialogue État et collectivités locales : p. 30, p. 49 à 51, p. 523 à 551.

Dialogue nationale des territoires (DNT) **:** p. 527 à 528,

Différenciation territoriale (au niveau fiscal) **:** p. 454 à 518.

Dotations : p. 11 à 17, p. 21 à 22, p. 44 à 45, p. 85 à 91, p. 177 à 178, p. 181 à 185, p. 238 à 239 (avantages et inconvénients de la fiscalité transférée par rapport aux dotations), p. 279 à 288 (en lien avec les ressources propres), p. 308 à 312 (dotations et autonomie de gestion), p. 379 à 380 (réflexions sur les choix entre dotations et impôts transférés), p. 409 à 413 (liens avec la liberté de gestion), p. 418 à 421 (dotations et compensations de transfert de compétence), p. 439 à 453 (avec la fin de la DGF des régions), p. 571 à 577 (en lien avec la réforme des indicateurs de ressources).

Dotation globale de fonctionnement (DGF) **:** p. 92 à 94 (de l'impôt à la création de la DGF), p. 175 à 176 (architecture des transferts financiers entre l'État et les collectivités), p. 181 à 185 (des subventions fiscales dans la DGF), p. 296 à 297 (relation entre les ratios d'autonomie financière et l'évolution des dotations), p. 300 à 301 (DGF comme élément de l'autonomie financière), p. 384 à

389 (évolution du panier fiscal des régions), p. 439 à 453 (remplacement de la DGF régionale par une part de TVA), p. 478 et 513 (DGF et fusion de collectivités), p. 524 à 525 (CFL et DGF). 574 à 577 (DGF et indicateurs de ressources). p. 591 à 593 (DGF et intercommunalité), p. 595 (communes nouvelles et DGF).

Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) **:** p. 429 à 438 (financement de la décentralisation sociale).

Dynamisme des recettes fiscales : p. 94 à 97, p. 376 à 389 (en lien avec la nécessité d'avoir un panier fiscal diversifié), p. 403 à 414 (avec la réforme fiscale de 2020 avec la fin de la TH et sur la pérennité des compensations), p. 429 à 438 (financement de la décentralisation sociale), p. 440 à 445 (question de la dynamique pour remplacer la DGF régionale), p. 446 à 448 (dynamique fraction de TVA qui remplace la DGF des régions), p. 449 à 450 (dynamique des recettes par rapport à la fiscalité transférée).

E

Écotaxe sur les poids lourds : p. 482 et p. 563 à 564 (pour la Collectivité européenne d'Alsace), p. 563 à 564 (proposition de taxe optionnelle pour les régions).

Économie collaborative et fiscalité locale : p. 272 à 275.

Effort fiscal : p. 571 à 574, p. 574 à 577 (réforme).

Espagne : p. 560 à 561 (fiscalité de l'environnement des Communautés autonomes).

Établissements de coopération intercommunale (modèles fiscaux) **:** p. 578 à 580.

Exigence d'horizontalité (réflexions sur le pilotage des finances locales) **:** p. 57 à 58.

F

Faiblesses des instances de concertation : p. 536 à 542.

Fin de la DGF des régions (remplacement par une fraction de TVA) **:** 439 à 453.

Fin de l'impôt local ou illusion de celui-ci : p. 659 (en conclusion de la thèse).

Fiscalité d'Ancien Régime : p. 70 à 72.

Fiscalité de l'environnement : p. 51 à 53, p. 268 à 271, p. 551 à 570.

Fiscalité locale (utilité) **:** p. 265 à 275.

Fiscalité transférée/partagée (principaux éléments) **:** p. 11 à 17, p. 21 à 24, p. 26, p.30, p. 44 à 47, p. 85 à 91, p. 107 à 111, p. 129 à 137, p. 279 à 288, p. 359 à 453, p. 555 à 560.

Fiscalité directe locale (présentation détaillée) **:** p. 23, p. 112 à 127.

Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (répartition) **:** p. 584 à 585.

Frais de gestion (fiscalité transférée et financement de l'administration de l'impôt) **:** p. 131 (niveau des recettes pour les collectivités), p. 133 à 134 puis p. 427 à 428 (notions en lien avec la fiscalité transférée), p. 205 et p. 220 à 221 (rôle de l'administration fiscale), frais de gestion de la taxe d'habitation (p. 234).

Fusion des collectivités particulières (mise en cohérence des politiques financières et fiscales et partage des ressources financières) **:** p. 467 à 471, p. 478 à 479, p. 491 à 502, p. 510 à 518.

G

Gouvernance en réseau (idée de cette nécessité État, collectivités et citoyens) **:** p. 659 (en conclusion de la thèse).

H

Histoire de la fiscalité locale : p. 69 à 111.

I

Information et citoyenneté (droit à l'information) **:** p. 609 à 618.

Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux : p. 126 à 127, p. 129 à 130 (rapport avec la fiscalité transférée), p. 150 à 151 (IFER et impôts secondaires), p. 366 à 369 (débat sur sa nature avec la fiscalité transférée).

Impôt additionnel (impôts secondaires) : p. 141 à 145.

Impôt facultatif (impôts secondaires) : p. 145 à 148

Impôts propres aux collectivités : p. 16 (existence menacée), p. 107 à 111 (sur leur avenir).

Impôt sectoriel (impôts secondaires) : p. 139 à 141.

Indicateurs et répartition des dotations : p. 412 à 413 (conséquences de la loi de finances pour 2020, p. 571 à 574, p. 571 à 577, p. 583 à 587, p. 592 à 593.

Inégalités fiscales (territoriales) **:** p. 54 à 56, p. 261 à 265 (évolutions socio-économiques).

Italie : p. 32 à 37 (système fiscal des collectivités locales), p. 530 à 532 (concertation État et collectivités locales).

J

Jurisprudence constitutionnelle : p. 306 (dissociation autonomie fiscale et autonomie financière), p. 313 à 318 (déclin de l'autonomie fiscale locale), p. 318 à 324 (absence au niveau constitutionnel de l'autonomie fiscale locale), p. 324 à 328 (précision des ressources propres), p. 328 à 333 (la question de la péréquation horizontale et la compensation financière des transferts de compétences).

Justices fiscales (définition) **:** p. 55 à 56.

L

Liberté de gestion (menace pour les collectivités avec les compensations liées à la disparition de la TH) **:** p. 409 à 414.

Libre administration des collectivités territoriales : p. 25 à 26, p. 298 à 305.

Loi de financement des collectivités territoriales : p. 546 à 551.

M

Mécanismes de garantie (loi de finances pour 2020) **:** p. 406 à 409.

Métropole en lien avec la coopération intercommunale (statut) **:** p. 485 à 491.

Métropole Aix-Marseille-Provence (EPCI à statut dérogatoire) **:** p. 503 à 518.

Métropole de Lyon (collectivité territoriale à statut particulier) **:** p. 483 à 502.

Mission « Finances locales » (Bur-Richard) : p. 390 à 395 (propositions de réforme pour l'après TH), p. 403 à 406 (propositions sur la dynamique des impôts et les mécanismes de garantie pour l'après TH).

Mythe de l'impôt local (continuité des faiblesses et des croyances vis-à-vis de la fiscalité locale) **:** p. 91 à 111.

N

Nouveau schéma de financement des collectivités territoriales (loi de finances pour 2020 et réforme fiscale pour l'après TH) **:** p. 395 à 398.

Numérique et fiscalité locale : p. 53 à 54, p. 272 à 275, p. 516 (Métropole Aix-Marseille-Provence et Fisca Hub).

O

Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) **:** p. 525.

Octrois : p. 76 à 78.

Origine de la Collectivité européenne d'Alsace : p. 471 à 476,

Origine de la Collectivité territoriale unique de Corse : p. 456 à 459.

Origine et éléments constitutifs de la Métropole Aix-Marseille-Provence : p. 503 à 505

Outils de la démocratie participative : p. 630 à 643.

P

Pactes financiers fiscaux (intercommunalité) **:** p. 586 à 587, p. 591 à 592.

Panier fiscal (recherche d'un équilibre) **:** p. 376 à 389 (renvoi aussi dans l'index à la nature de la réforme fiscale pour les conséquences de la loi de finances pour 2020), p. 442 à 445 (volonté d'accroître de nouveau leurs capacités fiscales).

Part déterminante des ressources propres (en lien avec les ratios d'autonomie financière) **:** p. 291 à 298.

Péages urbains : p. 564 à 565.

Péréquation : p. 55 à 56, p. 261 à 265, p. 326 à 333, p. 382 à 384, p. 435 à 436, p. 571 à 574, p. 583 à 587 (relations intercommunales).

Potentiel financier : p. 571 à 574, p. 574 à 577 (réforme).

Potentiel financier agrégé : p. 573, p. 584 à 585 (en lien avec le FPIC).

Potentiel fiscal : p. 261 à 262, p. 571 à 574, p. 574 à 577 (réforme).

Prélèvements sur les recettes : p. 176 à 179, p. 418 à 421.

Principales recettes fiscales environnementales : p. 555 à 560.

Production participative : p. 646 à 649 (aspects théoriques et pratiques).

Projet de Collectivité européenne d'Alsace (absence de statut particulier) : p. 471 à 483.

Projet d'extension de la Métropole Aix-Marseille-Provence : p. 505 à 510.

Propositions pour améliorer la concertation (État et collectivités) **:** p. 542 à 551.

Propositions pour améliorer les relations fiscales et financières intercommunales : p. 589 à 593.

Propositions pour développer la fiscalité environnementale : p. 560 à 570.

R

Rapport individualisé à l'impôt (citoyen) : p. 601 à 604.

Recettes fiscales diverses et secondaires : p. 24, p. 138 à 152.

Relations des collectivités du bloc communal (sous l'angle fiscal) **:** p. 577 à 597.

Réforme de la fiscalité locale (impossibilité vers plus d'autonomie fiscale) **:** p. 16 à 25, p. 219 à 223 (impossibilité des collectivités à administrer l'impôt), p. 235 à 243 (échec des réformes pour transformer la taxe d'habitation), p. 252 à 261 (difficulté à réviser les bases), p. 261 à 265 (évolutions socio-économiques différentes des territoires)

Réforme de la fiscalité locale (nature : spécialisation fiscale, nationalisation des recettes fiscales des collectivités, diversification des recettes fiscales) : p. 362 à 389 (avant la loi de finances pour 2020), p. 389 à 414 (avec la loi de finances pour 2020).

Réforme des indicateurs de ressources (lois de finances pour 2021 et 2022) : p. 574 à 577.

Régions (panier des recettes fiscales) **:** p. 384 à 389.

Ressources financières de la Collectivité européenne d'Alsace : p. 478 à 483.

Ressources financières et de leur partage avec la Métropole de Lyon : p. 493 à 502.

Révolution française de 1789 (fiscalité) : p. 72 à 76.

Rôle des collectivités territoriales dans l'administration de l'impôt : p. 201 à 203, p. 212 à 219,

S

Spécialisation fiscale : p. 13, p. 21 à 22, p. 89, p. 224 à 225 (taxe d'habitation), p. 369 à 376 (renvoi aussi dans l'index à la nature de la réforme fiscale pour les conséquences de la loi de finances pour 2020).

Spécificités fiscales en Corse et recettes fiscales de la Collectivité territoriale unique de Corse : p. 460 à 471.

Subventions fiscales (en lien avec la transformation de l'impôt en des dotations) : p. 12, p. 20 à 21, p. 30, p. 44 à 47, p. 175 à 185, p. 230 à 233, p. 243 à 248,

Suppression de la taxe d'habitation (motivations et loi de finances pour 2020) : p. 249 à 251.

T

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : p. 143 à 145, p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement), p. 268 à 271, p. 556.

Taxe de balayage : p. 145 à 146, p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement) .

Taxe départementale sur le revenu (en lien avec la taxe d'habitation) **:** p. 239 à 241,

Taxe d'habitation (TH) **:** p. 21 à 22, p. 83, p. 91, p. 116 à 118, p. 118 à 120, p. 180 à 181, p. 225 à 251, p. 389 à 414 (dispositifs pour compenser l'après TH : fiscalité transférée, nouvelle répartition de la TFPB), p. 582 à 583 (unification des taux des taxes ménages dans le bloc communal), p.659 (rappel de sa fin).

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) **:** p. 21 à 22, p. 83, p. 113 à 115, p. 118 à 120, p. 167 à 168, p. 266 à 268, p. 395 à 403 (rôle de la TFPB dans la réforme de la loi de finances pour 2020 et conséquences sur les recettes fiscales des collectivités), p. 406 à 409 (TFPB avec loi de finances pour 2020 et mécanisme de garantie), p. 567 à 569 (environnement), p. 582 à 583 (unification des taux des taxes ménages dans le bloc communal).

Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) **:** p. 83, p. 115 à 116, p. 118 à 120, p. 567 à 569 (environnement), p. 582 à 583 (unification des taux des taxes ménages dans le bloc communal).

Taxe Gemapi : p. 141 à 142, p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement), p. 558.

Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (présentation développée) (TICPE) **:** p. 134 à 137, p. 429 à 438 (financement de la décentralisation sociale), p. 558 à 559.

Taxe locale sur le chiffre d'affaires : p. 92 à 94.

Taxe professionnelle (TP) : p. 83, p. 88 à 89, p. 96 à 97, p. 179 à 180, p. 186 à 187, p. 188 à 195, p. 366 à 369 (suppression de la TP et fiscalité transférée).

Taxe spéciale d'équipement régional (TSER) (proposition non concrétisée pour remplacer la DGF des régions) **:** p. 440 à 442.

Taxes sur la consommation finale d'électricité : p. 557 à 558

Taxe sur les certificats d'immatriculation : p. 558 à 559.

Taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE) **:** p. 139 à 141, p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement).

Taxe sur les friches commerciales : p. 145 à 146, p. 149 à 152 (question de l'affectation des

recettes et de son rendement) .

Taxe sur les remontées mécaniques : p. 139,p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement).

Taxe de séjour : p. 146 à 147, p. 149 à 152 (question de l'affectation des recettes et de son rendement) .

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) **:** p. 395 à 403 (rôle de la TVA dans la réforme de la loi de finances pour 2020 et conséquences sur les recettes fiscales des collectivités), p. 406 à 409 (TVA avec loi de finances pour 2020 et mécanisme de garantie p. 409 à 414 (critique de la montée de la fiscalité transférée en particulier de la TVA), p. 439 à 453. .

Transformation des recettes fiscales des collectivités : p. 11 à 15.

U

Uniformisation des taux d'imposition (bloc communal) : p. 580 à 583 (taux unique de CFE), p. 582 à 583 (taux des taxes ménages).

V

Valeur locative et révision des bases : p. 13, p. 19 à 20, p. 57, p. 82 à 83, p. 85 à 86, p. 94 à 95, p. 227 à 230 (bases non révisées de la taxe d'habitation), p. 241 à 243 (échec de la réforme de 1990 par rapport à la taxe d'habitation), p. 251 à 261, p. 568 à 569 (fiscalité de l'environnement).

Versement transport/Versement mobilité : p. 142, p. 148 à 152 (présentation de la taxe et question de son rendement ainsi que de son affectation dans les budgets locaux de ses recettes), p. 556 à 557.

Table des matières

Remerciements ….....p. 3

Sommaire ….....p. 5

Table des principales abréviations .....p. 7

Introduction ….....p. 11

Section 1 : L'impossible réforme de la fiscalité locale ….....p. 16

A – Des débats et des controverses récurrentes ….....p. 16

B – Des recettes fiscales qui se divisent en diverses catégories et classifications .....p. 22

Section 2 : L'autonomie fiscale « sous tutelle » ….....p. 25

A – Un pouvoir fiscal local délégué et contraint ….....p. 25

B – Une évolution qui s'inscrit dans un contexte européen favorable .....p. 30

1. L'absence de protection de l'autonomie fiscale dans la Charte européenne de l'autonomie locale ….....p. 31

2. Un fédéralisme fiscal bridé en Italie ….....p. 32

3. Un pouvoir fiscal résiduel pour les États fédérés et les collectivités locales allemandes ….....p. 37

Section 3 : Penser une fiscalité locale du XXIe siècle ….....p. 44

A – Un système fiscal local sans horizontalité ….....p. 44

1. Une fiscalité locale « nationalisée » et une crise de la « légitimité » de l'impôt ….....p. 44

2. L'exigence d'horizontalité démocratique ….....p. 47

B – La question fiscale locale s'intègre dans l'émergence d'un nouveau paradigme influencé par la globalisation .....p. 51

1. L'urgence climatique et les nouvelles technologies ….....p. 51

2. Inégalités territoriales et indéfinition de la justice fiscale ….....p. 54

3. Interactions complexes et crise de la démocratie ….....p. 57

4. Problématique et plan de l'étude ….....p. 59

Partie I : Un système fiscal local archaïque ….....p. 63

Titre 1 : La place centrale de l'État dans l'impôt local ….....p. 65

Chapitre 1 : Une construction chaotique et inachevée de la fiscalité locale ….....p. 67

Section 1. Une histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal local archaïque entre centralisation et décentralisation ….....p. 69

§ 1. Une brève histoire de la fiscalité locale : Un système fiscal qui alterne imbrication et séparation avec la fiscalité étatique ….....p. 69

A – 1789-1917 : L'imbrication de la fiscalité locale dans la fiscalité nationale ….....p. 70

1. Une fiscalité d'Ancien Régime source d'inégalités, d'opacité et de complexité ….....p. 70
2. La naissance d'impôts révolutionnaires avec les « quatre vieilles » ….....p. 72
3. Les recettes fiscales locales entre continuité et invention ….....p. 76

B – 1917-2009 : Les trois temps de la décentralisation et de la recentralisation fiscale ….....p. 78

1. 1917 : Le préambule à la réforme de la fiscalité locale ….....p. 79
2. La réforme inachevée de la fiscalité locale ….....p. 81
3. Une fiscalité locale déconstruite par une recentralisation fiscale incontrôlable ….....p. 85

§ 2. Le mythe de l'impôt local ….....p. 91

A – Des inconvénients structurels qui pèsent sur la fiscalité locale ….....p. 92

1. L'illusion de l'impôt local autonome et dynamique ….....p. 92
2. Une continuité : la non-décomplexification de la fiscalité locale ….....p. 97

B – La remise en cause de l'impôt local « classique » ….....p. 102

1. Persistance sociale pour les contribuables locaux et effacement pratique de l'impôt local « classique » ….....p. 102
2. L'avenir à définir de l'impôt local ….....p. 107

Section 2. Des fiscalités locales pour concourir au financement de la décentralisation …..p. 111

§ 1. La fiscalité directe locale : Des « quatre vieilles » centrales *.....p. 112*

A – Des impôts ménages à assiette foncière dans le bloc communal ….....p. 112

1. Les taxes foncières ….....p. 113
a) La taxe foncière sur les propriétés bâties ….....p. 113
b) La taxe foncière sur les propriétés non bâties ….....p. 115
2. La taxe d'habitation ….....p. 116
3. Des impôts pesant sur les entreprises .....p. 118

B – Des impôts économiques divers en majorité dans le bloc communal ….....p. 120

1. La cotisation foncière des entreprises ….....p. 121
2. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ….....p. 123
3. L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux ….....p. 126

§ 2. Les autres recettes fiscales : Une diversité finançant inégalement les collectivités locales …..... p. 128

A – Une fiscalité transférée brouillonne ….....p. 128

1. Une fiscalité transférée controversée, mais devenue indispensable ….....p. 129
2. Les recettes fiscales transférées : présentation générale et présentation spécialisée ….....p. 132

B – Des recettes fiscales « secondaires » pléthoriques .....p. 138

1. Des impôts « secondaires » : Symbole de la propension française pour les créations fiscales ….....p. 138

a) L'impôt sectoriel ….....p. 139

b) L'impôt additionnel ….....p. 141

c) L'impôt facultatif ….....p. 145

2. Des recettes fiscales pour l'essentiel négligeables dans le financement de la décentralisation ….....p. 148

Chapitre 2 : Une modification des impôts locaux sous le contrôle de l'État ….....p. 153

Section 1. Un pouvoir fiscal local dépendant du législateur national : des compétences fiscales réduites pour les collectivités territoriales ….....p. 155

§ 1. Un pouvoir fiscal local en pratique faible .....p. 155

A – Des compétences fiscales diverses mais contraintes ….....p. 155

1. Les spécificités du pouvoir fiscal en France ….....p. 156

2. Les attributs détaillés du pouvoir fiscal des collectivités territoriales ….....p. 157

B – Le strict encadrement du vote par les collectivités territoriales des taux des impôts locaux .....p. 159

C – Un contrôle étendu par l'action du juge administratif et par les chambres régionales des comptes ….....p. 162

1. Le contrôle par le juge administratif ….....p. 162

2. Le contrôle par les chambres régionales des comptes (CRC) ….....p. 164

§ 2. Un usage expliqué et critiqué du pouvoir fiscal local .....p. 166

A – Une croissance expliquée des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) .....p. 167

B – Une critique du pouvoir fiscal local par la détermination des bases d'imposition ….....p. 168

1. Le pouvoir fiscal local et la fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ….....p. 168

2. La contestation des choix de la communauté d'agglomération de Montpellier en matière de fixation des bases minimums de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ….....p. 171

Section 2. Des allègements fiscaux récurrents de l'État affectant le système fiscal local ...p. 174

§ 1. Le développement des subventions fiscales par l'État concourt à la disparition de l'impôt local ….....p. 175

A – Les subventions fiscales : dégrèvements et compensations ….....p. 175

1. L'architecture des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ….....p. 175

2. Les dégrèvements législatifs et les compensations d'exonération des instruments *a priori* distincts ….....p. 176

B – La disparition de l'impôt local par les subventions fiscales ….....p. 179

1. Un contrôle croissant de l'État sur les subventions fiscales ….....p. 179

2. Des subventions fiscales « limitées » aux dotations pérennes « réduites » …..... p. 181

§ 2. Les outils d'une interdépendance des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales ….....p. 185

A – Des motivations diverses pour l'État à la source des allègements fiscaux ….....p. 185

B – Des mobiles économiques et d'équités fiscales pour expliquer la disparition de la taxe professionnelle (TP) ….....p. 188

1. L'existence chaotique de la taxe professionnelle ….....p. 188

2. Des arguments de l'État pour soutenir les allègements fiscaux et la suppression de la taxe professionnelle ….....p. 192

Titre 2 : Une décentralisation fiscale inaccessible pour les collectivités territoriales ….....p. 196

Chapitre 1 : Les empêchements « pratiques » à la réforme de la fiscalité directe locale ...p. 198

Section 1. Une gestion de l'impôt local qui a des implications à la fois pour l'État et pour les collectivités territoriales ….....p. 200

§ 1. ***Une fonction quasi exclusive de l'État ….....p. 200***

A – Des enjeux pour l'État en lien avec ceux des contribuables et des collectivités territoriales ….....p. 201

B – La direction générale des Finances publiques (DGFiP) et la gestion de la fiscalité directe locale ….....p. 203

1. Une organisation dispersée ….....p. 203

2. Une DGFiP incontournable ….....p. 205

3. Des exemples d'actions détaillées de la DGFiP : des campagnes annuelles de taxation aux relations avec le compte d'avances ….....p. 206

4. Un nombre élevé de contentieux expression d'une gestion imparfaite ….....p. 210

§ 2. Une volonté des collectivités territoriales d'accroître leurs attributions vis-à-vis de la DGFiP ….....p. 212

A – Une priorité accordée au rendement des impôts locaux pour les collectivités territoriales ..p. 213

B – Les collectivités territoriales partenaires mineurs de la DGFiP ….....p. 215

1. Des actions de différentes natures pour améliorer la coopération fiscale ….....p. 216

2. Une administration de l'impôt local difficilement transférable aux collectivités territoriales ….....p. 219

Section 2. Une incapacité à réformer les impôts locaux « classiques » : la suppression de la taxe d'habitation et l'accroissement de la fracture fiscale ….....p. 223

§ 1. Une non-réforme de la taxe d'habitation qui permet sa disparition : l'impôt local et la question des capacités contributives ….....p. 223

A – Un impôt inéquitable aux bases vieillies .....p. 224

1. Les grandes caractéristiques de la taxe d'habitation ….....p. 224
2. Des bases non révisées .....p. 227
3. Un impôt dénaturé par de nombreux allègements fiscaux .....p. 230
4. Le périmètre restreint et élargi de la taxe d'habitation .....p. 233

B – L'échec des réformes visant à moderniser ou transformer l'assiette de la taxe d'habitation ..... p. 235

1. La volonté de mettre fin à un *statu quo* : supprimer ou moderniser la taxe d'habitation .....p. 236
2. L'échec de l'instauration d'une taxe départementale sur le revenu et de l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives cadastrales .....p. 239

C – La suppression partielle d'un impôt nationalisé .....p. 243

1. La décision d'exonérer 80 % des contribuables de la taxe d'habitation .....p. 243
2. La décision logique de supprimer la taxe d'habitation pour tous les contribuables .....p. 249

§ 2. Une réforme difficilement envisageable d'impôts locaux « utiles » vers plus d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales .....p. 251

A – La difficile révision des valeurs locatives cadastrales des impôts locaux .....p. 252

1. Des bases longtemps non-révisées qui posent question .....p. 252
2. Le choix d'une révision graduelle et pérenne des valeurs locatives cadastrales .....p. 256

a) Une révision achevée des locaux professionnels ….....p. 256
b) Une révision en cours pour les locaux d'habitation ….....p. 259

B – La création des richesses fiscales : le débat sur la répartition des recettes et sur la matière imposable ….....p. 261

1. Des transformations socio-économiques défavorables à une décentralisation fiscale .....p. 261
2. De l'utilité d'une fiscalité locale : enjeux traditionnels et enjeux nouveaux .....p. 265

a) Les enjeux traditionnels au travers de la taxe foncière sur les propriétés bâties .....p. 266

b) L'enjeu nouveau de la fiscalité environnementale par l'exemple de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères .....p. 268

c) L'enjeu nouveau de l'adaptation de la fiscalité locale aux économies numériques et collaboratives .....p. 272

Chapitre 2 : Une autonomie fiscale des collectivités territoriales non garantie par la Constitution ….....p. 276

Section 1. La primauté étatique sous-jacente à la non-reconnaissance d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale ….....p. 278

§ 1. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et ses conséquences par la loi organique du 29 juillet 2004 : L'illusion d'une l'autonomie fiscale locale ….....p. 278

A – Une définition des ressources propres ….....p. 279

1. L'ambiguïté née de la définition des ressources propres ….....p. 279

2. Les impôts partagés et les dégrèvements législatifs dans les ressources propres : Un choix qui désavantage le pouvoir fiscal local ….....p. 284

3. Conception « élargie » contre conception « restreinte » des ressources propres ….....p. 288

B – La fixation d'une part déterminante ….....p. 291

1. Le calcul des ratios d'autonomie financière ….....p. 291

2. Un fonctionnement « artificiel » de l'autonomie en matière de ressources ….....p. 294

§ 2. Un pouvoir fiscal local qui demeure délégué par le législateur ….....p. 298

A – Une conception encadrée de la libre administration financière ….....p. 298

1. Définir la libre administration locale ….....p. 298

2. L'inégale relation entre libre administration, autonomie financière et autonomie fiscale …...p. 302

B – L'autonomie financière des collectivités territoriales se compose d'une autonomie de gestion ….....p. 305

1. Un pouvoir fiscal local limité ….....p. 305

2. Une autonomie de gestion relative ….....p. 308

Section 2. L'impossible reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie fiscale locale dans un débat non clos ….....p. 312

§ 1. L'opposition jurisprudentielle du Conseil constitutionnel à l'autonomie fiscale locale ..p. 313

A – La jurisprudence constitutionnelle : œuvre de clarification aux dépens de l'autonomie fiscale locale ….....p. 313

1. Le déclin de l'autonomie fiscale locale ….....p. 314

2. L'absence d'autonomie fiscale locale au niveau constitutionnel ….....p. 318

B – Une jurisprudence constitutionnelle plurielle pour limiter les recettes fiscales des collectivités territoriales ….....p. 324

1. Des ressources propres « artificielles » précisées par le Conseil constitutionnel ….....p. 324

2. Des limites par la péréquation horizontale et les compensations financières pour l'exercice des compétences ….....p. 328

§ 2. La continuité d'un débat politique et juridique quant à l'autonomie fiscale locale ….....p. 333

A – Le débat politique : une préoccupation devenue secondaire ….....p. 334

1. L'autonomie fiscale locale : une préoccupation déclinante ….....p. 334

2. Vers une acceptation d'une fiscalité locale sans pouvoir fiscal pour les collectivités ….....p. 341

B – Le débat juridique : un enjeu pour l'avenir du système fiscal local ….....p. 345

1. Réflexions quant à un système fiscal sans pouvoir fiscal : s'adapter à la recentralisation financière ….....p. 345

2. Réflexions quant à un système fiscal avec pouvoir fiscal : une réponse à un environnement complexe .....p. 350

Partie II : Vers une fiscalité locale « nationalisée » qui nécessite une gouvernance en réseau .....p. 355

Titre 1 : Une transformation graduelle du système fiscal local .....p. 357

Chapitre 1 : Un financement croissant des collectivités territoriales par une fiscalité nationale partagée ….....p. 359

Section 1. Une réforme fiscale avec fiscalité transférée et partagée ….....p. 362

§ 1. Les caractéristiques de la réforme fiscale ou la nécessité de concilier : nationalisation, spécialisation et diversité des recettes fiscales ….....p. 362

A – Une substitution de la fiscalité locale par de la fiscalité transférée et partagée ….....p. 362

1. Un débat axé sur la place à accorder aux impôts partagés avec l'État parmi les recettes fiscales des collectivités locales ….....p. 363

2. La suppression de la taxe professionnelle comme point d'entrée de la fiscalité transférée et partagée dans la réforme fiscale locale ….....p. 366

B – Une spécialisation fiscale aboutie des grands impôts directs locaux ….....p. 369

1. Avantages et inconvénients à la spécialisation fiscale ….....p. 369

2. La réforme de la fiscalité locale de 2010 impulse un mouvement de spécialisation fiscale ...p. 373

C – La recherche d'un panier fiscal équilibré ….....p. 376

1. La volonté de maintenir un panier fiscal diversifié pour chaque échelon de collectivités …..p. 376

a) Définition d'une notion et travaux autour de l'impératif d'avoir des recettes fiscales plurielles ….....p. 376

b) La réforme fiscale de 2010 : des équilibres « partiels » ….....p. 380

2. Étude de cas : L'évolution du panier fiscal des régions entre 1999 et 2021 ….....p. 384

§ 2. Une tendance confirmée pour l'après taxe d'habitation ….....p. 389

A – Le choix primordial d'une fiscalité nationale partagée entre l'État et les collectivités territoriales ….....p. 389

1. Préparer la réforme fiscale locale : Les apports de la mission « Finances locales » ….....p. 390

2. La loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) : L'Acte II de la recentralisation .....p. 395

a) L'adoption d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales avec la loi de finances pour 2020 ….....p. 395

b) Une recentralisation fiscale sujette à des critiques « pratiques » et « idéologiques » ….....p. 398

B – La volonté de garantir les compensations fiscales à l'euro près ….....p. 403

1.Une pérennité des compensations se fondant sur la dynamique des impôts et sur des mécanismes de « garantie » ….....p. 403

a) Des sources de cette pérennité dans le rapport de la mission « Finances locales » ….....p. 403

b) Une pérennité « équilibrée » par la loi de finances pour 2020 (n° 2019-1479) ….....p. 406

2. Une pérennité contestée des compensations : le risque d'une entrave à liberté de gestion ....p. 409

Section 2. La fiscalité transférée et partagée comme outil privilégié de financement de la décentralisation ….....p. 414

§ 1. Le développement de la fiscalité transférée par la compensation des transferts de compétences ….....p. 414

A – Des normes constitutionnelles et législatives pour encadrer la compensation des transferts de compétences ….....p. 415

1. Les principes régissant la compensation des transferts de compétences ….....p. 415

2. Les différentes formes de compensations financières des transferts de compétences ….....p. 418

B – L'impératif d'adapter les impôts transférés aux dépenses compensées ….....p. 421

1. Des impôts multiples pour compenser les transferts de compétences ….....p. 421

a) Un processus de décentralisation qui augmente les compétences des collectivités locales ....p. 421

b) Une diversité d'impôts transférés ….....p. 425

2. Un financement inadapté de la décentralisation sociale : Le cas du revenu de solidarité active (RSA) ….....p. 429

a) Les insuffisances d'un financement du RSA par les recettes fiscales départementales ….....p. 429

b) Une volonté de réorganiser les recettes et les dépenses départementales ….....p. 434

§ 2. Un périmètre en constante extension des impôts nationaux partagés ….....p. 438

A – Un outil pour redonner des marges de manœuvre financières aux collectivités territoriales ….....p. 439

1. Le choix de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour remplacer la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions ….....p. 439

2. Une décision novatrice pour redynamiser les ressources financières et pour accroître la capacité fiscale des régions ….....p. 442

B – La création de dispositifs efficaces par le partage d'impôts nationaux qui préfigure une minimisation des dotations étatiques et de l'impôt local ….....p. 445

1. Un dispositif créé et confirmé par les lois de finances pour 2017 (n° 2016-1917) et 2018 (n° 2017-1837) ….....p. 446

2. La nécessité d'arrêté une définition commune pour les impôts partagés devenus un outil central de la recomposition des ressources financière des collectivités territoriales ….....p. 448

Chapitre 2 : L'adaptation de la fiscalité locale à la différenciation territoriale ….....p. 454

Section 1. La restructuration des collectivités territoriales en Corse et en Alsace entre spécificités fiscales « mineures » et uniformisation fiscale « prépondérante » ….....p. 456

§ 1. Une collectivité territoriale unique de Corse sous l'angle du particularisme ….....p. 456

A – La collectivité de Corse fruit d'une insularité et d'une histoire mouvementée ….....p. 456

1. Une histoire institutionnelle instable ….....p. 457

2. Insularité et problématiques fiscales ….....p. 460

B – Une exception fiscale corse sous tutelle ….....p. 463

1. Une volonté de remise en ordre de la fiscalité en Corse ….....p. 464
2. Pouvoir fiscal et ressources fiscales de la collectivité de Corse ….....p. 467

§. 2. Les faux-semblants de la collectivité européenne d'Alsace ….....p. 471

A – Une envie d'Alsace pour l'État, les citoyens et les élus locaux ….....p. 471

1. Une genèse avec le projet avorté de collectivité unique d'Alsace (2011-2013) ….....p. 472
2. La région Grand-Est et la problématique identitaire ….....p. 474

B – Une collectivité européenne d'Alsace sans statut particulier et sans bouleversement quant à ses ressources fiscales ….....p. 476

1. Une nouvelle collectivité sans statut particulier et sans invention fiscale ….....p. 477
2. Un impact financier possible sur le plan des transferts des compétences et de la fusion des deux départements ….....p. 479

Section 2. Le développement des métropoles à statut dérogatoire des enjeux fiscaux présents dans l'« harmonisation » fiscale et le partage des ressources financières ….....p. 483

§ 1. Une métropole de Lyon pionnière ….....p. 484

A – Une métropole lyonnaise à statut particulier avant-gardiste ….....p. 484

1. Le statut « *sui generis* » de la métropole de Lyon ….....….....p. 485
2. La restructuration des collectivités pour s'adapter à de nouveaux équilibres ….....p. 488

B – Une volonté de la métropole d'avoir une plus grande indépendance financière ….....p. 493

1. Les ressources fiscales et leurs implications financières pour la métropole de Lyon ….....p. 494
2. L'émancipation par la concentration des richesses et des compétences ….....p. 499

§ 2. Instabilité et « gigantisme » de la métropole Aix-Marseille-Provence ….....p. 503

A – La création et la volonté d'extension de la métropole Aix-Marseille-Provence ….....p. 503

1. Les éléments constitutifs et les spécificités d'Aix-Marseille-Provence ….....p. 504
2. Les oppositions locales à la constitution et au développement de la métropole ….....p. 508

B – Avantages et inconvénients d'ordre financiers et fiscaux quant au développement de la métropole Aix-Marseille-Provence ….....p. 510

1. Ambiguïtés financières d'Aix-Marseille-Provence ….....p. 511
2. Limite des dispositifs de lissage fiscaux et invention dans la gestion de l'impôt ….....p. 515

Titre 2 : Des interactions réduites à réinventer entre les acteurs de la fiscalité locale .....p. 519

Chapitre 1 : Un dialogue « vertical » de l'État ….....p. 521

Section 1. Une concertation sous tutelle étatique ….....p. 523

§ 1. Des instances de concertation diverses ….....p. 523

A – Des instances de concertation nationales et locales aux fonctions différentes ….....p. 523

1. Les instances nationales : Réussites et échecs d'un dialogue descendant de l'État ….....p. 523

2. Les instances locales : Un dialogue de proximité avec les représentants de l'État ….....p. 528

B – Une non-exception française en matière d'instances de concertation entre l'État et les collectivités locales ….....p. 530

1. La concertation dans l'État régional italien ….....p. 530

2. La concertation dans l'État fédéral allemand ….....p. 532

§ 2. Le besoin d'innover en matière de concertation ….....p. 535

A – Un environnement et un fonctionnement des instances de concertation défavorables aux collectivités territoriales ….....p. 536

1. Des instances de concertation « nombreuses » et « consultatives » concurrencées ….....p. 536

2. L'expérience de la Conférence nationale des territoires (CNT) : La difficulté d'avoir une culture du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales ….....p. 539

B – Des propositions différentes pour améliorer le dialogue entre l'État et les collectivités locales ….....p. 542

1. Des préconisations qui s'orientent vers la codécision : Renforcer les fonctions des instances de concertation et de la chambre haute (Sénat) ….....p. 543

2. Le besoin d'une loi de financement des collectivités territoriales : Un instrument pour parvenir à la codécision et à un pilotage commun des finances locales ….....p. 546

Section 2. Des sujets fiscaux directs et indirects à soumettre à la concertation entre l'État et les collectivités territoriales ….....p. 551

§ 1. Un enjeu fiscal pour le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : Le développement de la fiscalité environnementale .....p. 551

A. Des classifications distinctes de la fiscalité environnementale .....p. 552

1. Définitions et périmètres de la fiscalité environnementale ….....p. 552

2. Des recettes fiscales environnementales à l'échelon local ….....p. 555

B. La possibilité de réinventer une fiscalité locale « réelle » par l'urgence climatique ….....p. 560

1. Le développement d'une fiscalité « verte » optionnelle pour les collectivités territoriales ....p. 560

2. Des outils fiscaux à « revisiter » : les dépenses fiscales et les impôts fonciers ….....p. 566

§ 2. Un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales qui doit intégrer de façon « étendue » » les implications de la fiscalité locale ….....p. 570

A. Un enjeu fiscal indirect : les indicateurs de ressources ….....p. 571

1. La détermination des critères de ressources pour partager les dotations entre les collectivités ….....p. 571

2. La réforme des indicateurs de ressources : l'exemple d'un travail collaboratif entre le Gouvernement et le Comité des finances locales (CFL) ….....p. 574

B – Un enjeu fiscal direct et indirect par l'impératif de « simplifier » les relations entre les collectivités du bloc communal ….....p. 577

1. L'interdépendance fiscale et ses conséquences financières au sein du bloc communal ….....p. 577

a) Les établissements publics de coopération intercommunale avec ou sans fiscalité propre ….....p. 578

b) L'uniformisation des taux d'imposition du bloc communal ….....p. 580

c) La participation au fonctionnement des mécanismes de péréquation du bloc intercommunal ….....p. 583

2. Le besoin d'une meilleure mise en cohérence des relations fiscales et financières dans le bloc communal .....p. 587

a) Une cohérence par une reconnaissance juridique « visible » des EPCI à fiscalité propre .....p. 587

b) Développer la gouvernance financière et accroître la solidarité financière .....p. 590

c) Les communes nouvelles : une cohérence fiscale territorialement aboutie .....p. 593

Chapitre 2 : Le citoyen-contribuable et la question fiscale locale ….....p. 598

Section 1. Les fonctions « limitées » du citoyen dans la gouvernance financière locale ….p. 600

§ 1. Un démantèlement progressif de la citoyenneté financière locale ….....p. 600

A – Un consentement à l'impôt conditionné aux évolutions sociologiques et à la compréhension des choix fiscaux ….....p. 601

1. Un rapport « indivisualisé » à l'impôt pour le citoyen ….....p. 601

2. Un système fiscal local complexe pour le citoyen ….....p. 604

B – Une citoyenneté financière locale essentiellement « informationnelle » ….....p. 609

1. Le citoyen dans les finances publiques : l'approche de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ….....p. 609

2. Le droit à l'information et le citoyen « local » ….....p. 614

§ 2. La renaissance de la citoyenneté financière locale : La nécessaire association entre démocratie représentative et démocratie participative ….....p. 618

A – L' affaiblissement de la démocratie représentative : Le renforcement de l'abstention électorale ….....p. 618

1. Les raisons de l'abstention électorale ….....p. 618

2. Une présence croissante de l'abstention électorale dans les scrutins locaux ….....p. 621

B – Le principe de démocratie participative : Un concept politique et un droit en construction ….....p. 623

1. Les contours de la démocratie participative ….....p. 623

2. Les limites de la démocratie participative ….....p. 627

Section 2. Des outils restreints en « pratique » pour associer le citoyen à la gouvernance financière locale ….....p. 630

§ 1. Les principaux outils de la démocratie participative locale ….....p. 630

A – Un outil fondamental au niveau financier : Le budget participatif ….....p. 630

1. Les principes du budget participatif ….....p. 631

2. Aspect pratique : Le budget participatif de la Ville de Grenoble ….....p. 634

B – Les outils consacrés juridiquement de la démocratie participative locale ….....p. 638

§ 2. L'obligation d'innover pour créer une « forme » de démocratie continue locale ….....p. 643

A – Innover par la co-construction des politiques publiques ….....p. 644

1. La nécessité d'insérer une « forme » de démocratie continue locale par la production participative ….....p. 644

2. Une participation à renouveler des citoyens dans la prise des décisions financières et fiscales ….....p. 649

B – Un exemple de production participative à l'échelon national : La Convention citoyenne sur le climat ….....p. 654

Conclusion générale ….....p. 659

Bibliographie ….....p. 661

Annexes ….....p. 705

Annexe : Classification des impôts et taxes principaux par catégorie de collectivités territoriales ….....p. 705

Annexe : Les principales recettes fiscales locales ….....p. 706

Annexe : Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) ….....p. 707

Annexe : La fiscalité transférée et partagée entre l'État et les collectivités territoriales (situation en 2021) ….....p. 708

Annexe : Les dispositions fiscales essentielles touchant les grands impôts directs locaux ….....p. 710

Annexe : Évolution du ratio d'autonomie financière par catégorie de collectivités territoriales de 2010 à 2017 ….....p. 716

Annexe : La spécialisation progressive de la fiscalité directe locale sur la période 2009-2021 ….....p. 716

Annexe : Rapport sur la refonte de la fiscalité locale : les recommandations ….....p. 717

Tableau des auteurs et personnalités cités importants dans la thèse ….....p. 721

Index ….....p. 727

Table des matières ….....p. 736

Résumé en français :

Les impôts locaux avec pouvoir fiscal pour les collectivités territoriales sont progressivement démantelés par des allègements fiscaux de l'État qui aboutissent à la suppression de ces impôts. Le financement de la décentralisation dépend dès lors de plus en plus du partage de recettes fiscales nationales. L'impossible autonomie fiscale locale pousse à repenser les relations fiscales complexes entre l'État et les collectivités. La recréation d'un pouvoir fiscal local passerait par la concertation et la codécision entre l'État et les collectivités locales mais aussi, notamment, avec la crise de la démocratie représentative, entre des élus locaux et des citoyens. Cependant, la verticalité caractérise aujourd'hui les relations entre ces acteurs ……...

Titre et résumé en anglais :

Local taxes with fiscal power for local authorities arte gradually being dismantled by State tax reductions which lead to the abolition of these taxes. The financing of decentralization is therefore increasingly dependent on the sharing of national tax revenues. The impossibility of local fiscal autonomy prompts a rethinking of the complex fiscal relations between the State and local authorities. The re-creation of a local fiscal power would go through consultation and co-decision between the State and the local authorities but also, in particular, with the crisis of representative democracy, through a better association of local elected representatives and citizens. However, veticality today characterizes the relationships between these actors ……

Discipline :

Droit public ……

Mots-clés :

Finances publiques locales – Fiscalité locale – Collectivités territoriale – Décentralisation ……

Intitulé et adresse de la Faculté ou du Laboratoire :

Centre de Recherches et d'Études Administratives de Montpellier (CREAM) …….
14 Rue du Cardinal de Cabrières ……...
34060 Montpellier Cedex 2 ……

DOS DE COUVERTURE