



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2024

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de textes, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

EPREUVE N° 14

Durée : 3 h
Coefficient : 2

Question n° 1 : (7 points)

Faut-il s'inquiéter de la part croissante prise par les subventions de projets dans les ressources des collectivités territoriales ?

Question n° 2 : (7 points)

Quelles perspectives pour la fiscalité économique locale ?

En vous appuyant sur les documents 1 et 2

Question n° 3 : (6 points)

Un budget vert : pour quoi faire ?

DOCUMENTS JOINTS

Document 1 Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales*, Page 3
octobre 2022, Extrait (pages 32-33)

Document 2 Rexecode, Document de travail n°87, *Etat des lieux de la fiscalité locale de production*, Page 5
septembre 2023, Extrait (page 5)

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

1 - La fiscalité locale : un bouleversement accentué à partir de 2017

Au sein de la fiscalité bénéficiant aux collectivités locales, la part de la fiscalité locale a fortement diminué depuis 2010 : les six principaux impôts locaux (les anciennes « quatre vieilles²⁹ », la TEOM et les DMTO) représentaient 88,9 Md€ soit 76 % des produits de la fiscalité des collectivités en 2010 (fiscalité transférée comprise). Ils n'en représentaient plus que 83,8 Md€, soit 55 %, en 2021.

Cette évolution a résulté de réformes successives visant à réduire la fiscalité des entreprises et des ménages, sans vision d'ensemble sur la fiscalité locale. Avant 2010, les réformes fiscales ont eu pour objectif la réduction de la charge fiscale des entreprises et des ménages par l'augmentation des allègements et dégrèvements pris en charge par l'État. Dès la loi de finances rectificative pour 1982, l'État a institué et pris en charge des allègements de la part salaire de la base de la taxe professionnelle³⁰. Des allègements pour les ménages et sur la taxe professionnelle, dans le cadre d'une politique économique d'offre, ont progressivement été renforcés. Ainsi, en 2010, la plupart des impôts locaux faisaient l'objet d'allègements ou de dégrèvements compensés par l'État, devenu le « premier contribuable local³¹ » : tous étaient liés à des réformes fiscales visant à réduire la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) et sur les entreprises (taxe professionnelle).

À partir de 2010, les réformes de la fiscalité ont conduit à la réduction, voire à la suppression progressive d'une large partie de la fiscalité locale : la transformation de la taxe professionnelle, puis la suppression de la taxe d'habitation et la diminution de moitié de la CVAE ont réduit la fiscalité directe de 40 Md€. Seules les taxes foncières permettent aujourd'hui de conserver un pouvoir de taux, concentré au niveau du bloc communal.

Cette trajectoire s'est accompagnée d'un émiettement continu : en 2021, la fiscalité locale est composée d'une cinquantaine d'impôts directs et indirects³², pesant sur les ménages ou les entreprises, destinés à un ou plusieurs échelons affectataires dont la terminologie n'éclaire ni l'élu local ni le contribuable sur ses modalités ou son financement. En revanche, le cumul de décisions sur un même prélèvement a largement disparu : seul le bloc communal garde un pouvoir de taux concurrent entre communes et EPCI sur certaines fiscalités locales. La fiscalité des collectivités, fiscalité transférée comprise, repose aujourd'hui davantage sur les ménages (80 % en 2021, contre 69 % en 2020) que sur les entreprises (20 % en 2021, contre 31 % en 2020) en raison de la substitution de la CVAE par de la TVA à partir de 2021, poursuivant un mouvement débuté en 1982. Dans les faits, en considérant que la TVA est essentiellement payée par les ménages, les impositions ménages ont progressé de 19,8 % là où la fiscalité économique a reculé de 31,9 % entre 2021 et 2020.

²⁹ Pour ce calcul, les « quatre vieilles » sont avant 2011 la TH, la TFPB, la TFPNB et la taxe professionnelle (dont le montant a été fixé par une compensation relais en 2010), cette dernière étant ensuite remplacée par la CVAE, les IFR et la CFE jusqu'à aujourd'hui.

³⁰ Michel Bouvier, « Éditorial », *Revue française des finances publiques*, n° 153.

³¹ Cour des comptes, *La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, novembre 1991. On y trouve la première occurrence de ce qualificatif accordé à l'État.

³² OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2021*, juillet 2021, p. 202.

La difficile classification de la fiscalité locale

La classification utilisée par l'OFGL entre fiscalité « ménages », fiscalité « économique » et « autres impôts et taxes » ne reflète pas l'incidence fiscale réelle de ces impôts. À cette classification, il convient d'ajouter la fiscalité « transférée », issue des transferts de compétence, alors que celle-ci peut recouvrir des impôts à pouvoir de taux locaux aussi bien que des transferts d'impôts nationaux, proches dans leur fonctionnement de dotations. La mission « Bur-Richard » a proposé une présentation par cercles concentriques³³. Il est possible également de retenir une classification en trois blocs en fonction de l'assiette sur laquelle reposent les impôts locaux.

Les impositions directes fondées sur les valeurs locatives cadastrales (VLC) : fondée sur une assiette foncière localisée, cette taxation est, selon l'OCDE³⁴, l'impôt local par excellence. Elle est composée de la taxe d'habitation – recentrée depuis 2021 sur les logements vacants et les résidences secondaires³⁵ –, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties mais également de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)³⁶. Représentant environ 33 % des produits de la fiscalité, ces impôts se singularisent par une relative stabilité dans le temps tout en assurant un pouvoir de taux pour les collectivités bénéficiaires.

Les impositions annuelles fondées sur la valorisation ou le patrimoine des entreprises locales : constituées principalement de la contribution économique territoriale (CET) – qui a remplacé la taxe professionnelle (TP)³⁷ – avec une part foncière, la cotisation foncière des entreprises (CFE), et une part « économique », la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elles font aujourd'hui partie des ressources les plus faibles des collectivités. D'autres impositions peuvent y être associées, comme les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) ou la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La fiscalité économique locale, qui constitue aussi une incitation à faire venir des entreprises sur le territoire, a été fortement réduite depuis 2011, passant de 26 % des produits de la fiscalité en 2008 à 13,3 % en 2021.

Les impositions fondées sur des flux ou opérations, notamment d'aménagement, d'enregistrement ou de ventes de produits : historiquement, cette fiscalité est la plus sédimentée. Si les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) offrent un pouvoir de taux, la plupart des autres impôts et taxes n'en est pas ou plus doté comme la taxe sur les certificats d'immatriculation, ainsi qu'une pluralité de « petites taxes³⁸ » comme la taxe de séjour ou la taxe d'aménagement³⁹. Réagissant fortement à l'activité économique, cette fiscalité est la moins maîtrisable, les élus locaux ayant peu de leviers pour en augmenter le rendement⁴⁰.

³³ Ces quatre cercles étaient : la taxe d'habitation, les impositions directes locales portant exclusivement sur les particuliers, les impositions directes locales portant sur les particuliers et entreprises, et la totalité des recettes fiscales locales.

³⁴ OCDE, *Réussir la décentralisation*, 2019, p. 41-42.

³⁵ Pour le détail de la réforme de la taxe d'habitation, voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021* – fascicule 2, p. 29. À partir de 2023, la taxe sur les résidences secondaires permettra aux collectivités locales de retrouver un pouvoir de taux sur celles-ci.

³⁶ Historiquement, c'est avec l'ordonnance de 1959 que la plupart des bases locales, jugées complexes et obsolètes, furent rationalisées et unifiées au sein de la « valeur locative cadastrale ».

³⁷ En 2009, la taxe professionnelle avait un produit de 30,3 Md€, soit 43,7 % des produits votés des quatre taxes de la fiscalité locale (TH, TFPB, TFPNB, TP). Elle était alors la première ressource fiscale des collectivités territoriales.

³⁸ Parmi celles-ci, on trouve notamment la taxe sur les pylônes, la redevance des mines, la taxe de balayage, la taxe sur les produits de jeux.

³⁹ Les ressources transférées par l'État lors des actes de décentralisation – la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux collectivités – en représentent désormais la principale part (voir *infra*).

⁴⁰ Comme le note Michel Bouvier, la part d'impositions directes ou indirectes fondées sur des opérations notamment d'aménagement ou de droit d'enregistrement, est la partie la plus « opaque, d'une maîtrise et d'un contrôle peu commodes pour les élus locaux ». Voir Michel Bouvier, *Les finances locales*, 2021, p. 89.

Etat des lieux de la fiscalité locale de production

Résumé et principales conclusions

La baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance, en 2021, puis la baisse de la CVAE en 2023 et sa suppression annoncée d'ici 2027 (si elle va à son terme), devraient réduire les prélèvements sur les entreprises d'environ 18,6 Md€ (estimation sur la base des montants de 2019, avant retour d'impôt sur les sociétés). A terme, la baisse des impôts de production représenterait, *ex ante*, environ 1,4 point de valeur ajoutée sur l'ensemble des entreprises (sociétés non financières et financières).

En cohérence avec les objectifs affichés de compétitivité et d'attractivité industrielles, ces baisses d'impôts de production portent davantage :

- sur l'industrie manufacturière, qui bénéficie de près d'un tiers des baisses d'impôts du plan de relance, soit environ trois fois sa part dans le PIB en valeur ;
- sur les entreprises de taille intermédiaire (ETI), d'industrie ou de services, qui reçoivent 40 % des baisses d'impôts du plan de relance, alors qu'elles représentent 25 % de la valeur ajoutée des entreprises en France.

Ce ciblage sur l'industrie et les ETI est cohérent avec les signaux positifs perceptibles en termes d'investissement et d'emploi industriels ainsi que d'implantations d'usine, dans un contexte plus global de politique de l'offre.

Malgré tout, la fiscalité de production sur les entreprises reste plus élevée en France que chez ses voisins et contribue encore nettement à l'écart de prélèvements qui pèse défavorablement sur les entreprises en France. Malgré les baisses, l'écart de prélèvements sur l'ensemble des sociétés non financières et financières avec l'Allemagne resterait proche de 8 points de valeur ajoutée (environ 100 Md€), dont 4 points en fiscalité de production et, au sein de cette dernière, de près d'un point en fiscalité locale de production.

Les collectivités territoriales sont globalement bénéficiaires de ces réformes sur le plan strictement financier. En effet, le législateur a compensé les pertes de recettes qui découlent des baisses de CVAE, CFE, TFPB, qui sont des impôts locaux, en leur substituant de nouvelles recettes dynamiques. En revanche, le lien financier entre les collectivités territoriales et les entreprises s'est quelque peu amoindri. En particulier l'incitation budgétaire pour les collectivités à accueillir des sites industriels est affaiblie.

Dans un contexte de besoins importants d'investissement dans la transition écologique et d'objectif de souveraineté industrielle, il est important de poursuivre la baisse des impôts de production, à commencer par la suppression de la CVAE, annoncée d'ici 2027, en ce qu'elle contribue à dégager des ressources supplémentaires pour le financement de l'investissement. Par ailleurs, les modalités de répartition des recettes des collectivités territoriales doivent les inciter davantage au développement économique, et notamment industriel, de leur territoire.