

Rédaction, en finances publiques, de réponses synthétiques à des questions courtes

QUESTION 1 : Qui est encore contribuable local ?

Votée en juillet 2020, la loi de finances rectificative n°3 a supprimé la part de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) allouée aux régions pour lui substituer une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée.

Ce faisant, le législateur a substitué le contribuable national au contribuable local dans le cadre du financement des régions. Le contribuable local, ménage ou entreprise, est l'agent qui s'acquitte, au sens restreint, des contributions locales propres, sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux ou d'assiette et dont la base est localisable. De façon plus large, le contribuable local peut également être assimilé au contribuable national, dans la mesure où la fiscalité locale comprend une part croissante d'impositions de toutes natures transférées de l'Etat aux collectivités, pour un montant d'environ 40 milliards d'euros. C'est d'autant plus le cas à la suite de la suppression de la taxe d'habitation votée en loi de finances pour 2018 et dans le cadre de la diminution des impôts de production.

Pourtant, le contribuable local n'est-il pas de plus en plus confondu avec le contribuable national ?

Si la réforme de la fiscalité locale et des impôts de production tendent à substituer le contribuable national au contribuable local (I), les risques que représente cette transformation plaident pour maintenir un lien renouvelé entre collectivités et contribuables locaux au sens propre (II).

La réforme de la fiscalité locale et des impôts de production remplace le contribuable local par le contribuable national (A), restreignant donc le champ des contribuables locaux au sens propre (B).

En premier lieu, la suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production substituent le contribuable national au contribuable local, défini de façon restrictive (A).

Premièrement, ces réformes entraînent un rétrécissement du champ des contribuables locaux à proprement parler ainsi qu'une baisse de leur contribution. Jusqu'à sa nationalisation en 2021, la taxe d'habitation était encore payée par le tiers des locataires les plus aisés, et l'était même par la quasi-totalité des locataires avant 2018 hors cas d'abattements pour raison d'âge ou de ressources. En ce qui concerne les entreprises, la suppression de la part régionale de CVAE et l'abaissement du plafond de la cotisation économique territoriale (CET) conduisent à une baisse de leur contribution locale.

Deuxièmement, afin de compenser les collectivités territoriales de la perte du rendement de la taxe d'habitation, pour environ 23,6 milliards d'euros, le législateur substitue au contribuable local le contribuable national à partir de 2021. Sont désormais affectés

environ 22 milliards d'euros de TVA aux établissements publics de coopération locale (EPCI) et aux départements, afin de compenser la redescende aux communes de leur part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). De même, la baisse de la CVAE est compensée par l'affectation d'une part de TVA supplémentaire aux régions, substituant aux entreprises locales le consommateur national en tant que contribuable réel.

Par ailleurs, non seulement le nombre de contribuables locaux a diminué, mais c'est aussi le cas de leur structure, qui s'est resserrée sur les propriétaires, détenteurs de capital et entreprises (B).

Premièrement, les propriétaires et détenteurs de capital sont encore contribuables locaux aujourd'hui. Pour ce qui concerne les propriétaires, les ménages et entreprises s'acquittent de la TFPB, pour un rendement de 34,5 milliards d'euros, et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), pour environ un milliard d'euros. Ils demeurent ainsi les principaux contribuables locaux au sens strict, auxquels s'ajoutent les ménages qui cèdent leur capital immobilier, ou réalisent une succession ou donation. Ils s'acquittent, en effet, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour environ 16 milliards d'euros, ou à titre gratuit, pour un rendement de 12 milliards d'euros au bénéfice principal des départements et des communes.

Deuxièmement, malgré la suppression de la part régionale de la CVAE, les entreprises constituent encore d'importants contribuables locaux. Elles s'acquittent en particulier de la CVAE, de la contribution foncière des entreprises (CFE), pour un montant de 8 milliards d'euros au bénéfice du bloc communal, mais aussi de l'impôt sur les réseaux (IFER) par exemple.

Ainsi, alors que le législateur a substitué le contribuable national au contribuable local, défini de façon stricte, dans le cadre de la réforme actuelle de la fiscalité locale, seuls les détenteurs de capital et les entreprises demeurent pleinement contribuables locaux aujourd'hui, ce qui n'est pas sans risque pour le principe de contribution et les marges de manœuvre des collectivités.

En effet, face aux risques que représentent la baisse du champ des contribuables locaux et la transformation de sa structure (A), d'autres modalités de financement peuvent être privilégiées au levier fiscal pour maintenir un lien avec le contributeur local au sens strict (B).

En premier lieu, la transformation du champ des contribuables locaux fait peser un risque sur le consentement à l'impôt local et les marges de manœuvre financières des collectivités (A).

Premièrement, la suppression de la taxe d'habitation tend à distendre le lien fiscal entre les habitants de la collectivité et celle-ci. Le lien contributif entre les citoyens et la puissance publique, consacré aux articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, pourrait ainsi en être fragilisé. En effet, il se concentre essentiellement désormais sur les propriétaires et détenteurs de capital.

Deuxièmement, la transformation et le rétrécissement du champ des contribuables locaux, à proprement parler, se traduisent pour les collectivités par une perte de pouvoir de taux et d'assiette. Malgré la compensation apportée par l'Etat, la diminution du champ des contribuables locaux entraîne donc une perte de marges de manœuvre pour les collectivités.

Par conséquent, d'autres modalités de financement des collectivités peuvent être envisagées pour maintenir un lien avec le contributeur local, au sens propre, et préserver les marges de manœuvre financières des collectivités (B).

Premièrement, afin d'éviter que le contribuable local soit assimilé au contribuable national de façon excessive ou réduit aux seules catégories propriétaires et détentrices de capital, le levier des redevances pourrait être privilégié au levier fiscal. C'est par exemple, une possibilité qui demeure en matière d'enlèvement des ordures ménagères, puisque la redevance peut être choisie à la place de la taxe (art. 1520 – Code général des impôts).

Deuxièmement, alors que la substitution du contribuable national au contribuable local, au sens restreint, entraîne une baisse des marges de manœuvre financières des collectivités, il apparaît pertinent d'envisager un mécanisme de garantie des fractions d'impôts nationaux affectés en substitution. Comme le propose le Rapport de J-R Cazeneuve, un « serpent budgétaire » pourrait être établi et financé via des mécanismes de péréquation pour assurer que la substitution du contribuable national au contribuable local ne se fasse pas, à terme, au détriment des collectivités.

Ainsi, le contribuable local tend, au sens large, à se confondre de façon croissante avec le contribuable national. Cependant, au sens strict, le contribuable local tend également à se restreindre en champ des propriétaires, détenteurs de capital et entreprises.

Face aux risques que cette évolution représente, il semble donc nécessaire de conserver un lien avec le contributeur local et de consolider les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales.

QUESTION 2 : L'Etat est-il seul responsable de son déficit ?

Depuis 1974, aucun budget de l'Etat n'a été exécuté à l'équilibre, rappelle en 2021 le Rapport de la Commission Arthuis (Nos finances publiques post-covid 19 : pour de nouvelles règles du jeu).

Alors que le déficit public était déjà de 3,1% en 2019, avant la crise, et qu'il devrait atteindre 9,4% du produit intérieur brut (PIB) en 2021, l'Etat est souvent considéré comme le premier responsable de son creusement du fait du déséquilibre structurel qui existe entre ses dépenses et ses recettes. Pourtant son déficit n'est pas dû aux seules implications de la politique menée par l'Etat pris individuellement. En effet, il assure des fonctions macroéconomiques et un rôle de soutien au bénéfice d'autres secteurs des administrations publiques qui contribuent de façon majeure au maintien d'un déficit important.

Pourtant, les politiques menées par l'Etat et leurs déficits structurels expliquent-elles l'entièreté du déficit, au point de rendre l'Etat seul responsable des mesures à prendre pour sa réduction ?

Si l'Etat n'est pas le seul responsable de son déficit du fait de son rôle macroéconomique et auprès des autres administrations publiques (I), il ne doit pas être en conséquence le seul responsable de sa réduction (II).

Tout d'abord, le déficit de l'Etat est d'abord dû à son rôle macroéconomique propre (A), ainsi qu'au rôle particulier qu'il joue à l'égard des autres secteurs d'administrations publiques (B).

En premier lieu, le déficit dont l'Etat est responsable s'explique d'abord par ses missions propres (A).

Premièrement, l'Etat assure une mission de stabilisation macroéconomique qui lui est propre dans le champ des administrations publiques (Musgrave, 1959). En conséquence, il a toute latitude pour creuser son déficit, en théorie, en cas de crise. En conséquence, comme le rappelle le rapport de la Cour de Comptes Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance (2020), l'Etat « concentre certains des impôts les plus cycliques ».

Deuxièmement, la traduction de ce rôle spécifique en termes de finances publiques implique que l'Etat ne doit pas simplement tenir compte de l'équilibre financier de ses comptes, mais aussi de « l'équilibre économique » (article 1 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001).

Cependant, que ce soit au titre de ses missions macroéconomiques ou dans le cadre de son rôle spécifique au sein du champ des administrations publiques, l'Etat creuse son déficit sans en être pleinement le seul responsable (B).

Premièrement, au titre de ses fonctions macroéconomiques ou de la justice sociale, l'Etat (le législateur) peut décider une baisse des cotisations sociales ou de la fiscalité locale (en loi de finances pour 2018 par exemple). Il doit cependant compenser les baisses de recettes que ses décisions entraînent pour les collectivités territoriales (article 72-2 de la Constitution) ou les administrations de sécurité sociale (loi Veil du 25 juillet 1994), ce qui entraîne une baisse de ses recettes et donc un creusement du déficit.

Deuxièmement, le creusement du déficit de l'Etat peut s'expliquer par son « rôle d'assurance collective », qui bénéficie aux autres secteurs d'administrations publiques (Cour des Comptes, 2020, Les finances publiques). L'Etat a, par exemple, mis en place plusieurs mécanismes de garantie au bénéfice des collectivités territoriales pendant la crise du Covid-19, ce qui a contribué au creusement de son déficit.

Ainsi, si l'Etat n'est pas le seul responsable du creusement de son déficit, il ne doit pas être le seul responsable de sa réduction.

En effet, malgré ses déficits primaires, l'Etat n'est pas aujourd'hui le seul à entretenir le déficit public (A), ce qui implique une trajectoire de réduction englobant toutes les administrations publiques à terme (B).

En premier lieu, l'Etat connaît des déficits structurels et primaires mais n'est pas le seul en mesure de contribuer à la réduction du déficit public (A).

Premièrement, l'Etat souffre de déficits primaires importants, c'est-à-dire hors charge de la dette, du fait de la spécificité de ses fonctions et de son droit budgétaire ainsi que d'une rationalisation insuffisante de ses moyens.

Deuxièmement, l'Etat n'est pas le seul à contribuer par son déficit au creusement du déficit public. Si les collectivités territoriales ne peuvent pas entretenir un déficit (article L.1612-4 du Code général des collectivités territoriales), les administrations de la sécurité sociale contribuent en revanche fortement au creusement du déficit. En conséquence, elles contribuent également à l'accroissement du déficit de l'Etat compte tenu de la mission « d'assurance collective » (Cour des Comptes, 2020).

Aussi, l'Etat ne doit pas être le seul responsable de la réduction de son déficit, et donc in fine de la réduction du déficit public (B).

Premièrement, en sortie de crise, une trajectoire de consolidation budgétaire doit bien être engagée afin de rationaliser les dépenses de l'Etat, comme le propose la Cour des Comptes en juin 2021 (Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise).

Deuxièmement, cependant, la stratégie doit être plus globale et concerner en particulier les administrations de sécurité sociale à plus long terme. Sur le modèle du Stabilitätstrat allemand, une instance globale de concertation pourrait donc être établie (Cour des Comptes, 2020, Les finances publiques) afin de définir une stratégie commune.

Ainsi, l'Etat n'est pas le seul responsable de son déficit, et donc de la réduction de celui-ci.

QUESTION 3 : Quelle sortie de crise financière du Covid-19 pour les collectivités territoriales ?

La crise financière liée à la gestion de l'épidémie de Covid-19 se traduit en France par le creusement du déficit public de toutes les administrations publiques à - 9,2% du produit intérieur brut (PIB) ainsi que par la hausse de la dette « maastrichtienne » de la France à 115,7% du PIB en 2020 (Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), avril 2021).

Composante des administrations publiques, les collectivités territoriales ont donc elles-aussi connu les conséquences financières de la crise, en particulier du fait de la baisse de leurs recettes et de la hausse de leurs dépenses d'intervention ou d'investissement. Leur épargne brute a diminué et leur endettement s'est accru. Pour autant, l'impact de la crise apparaît aujourd'hui moins grave que prévu, à des degrés différents pour les strates et catégories de collectivités territoriales.

Pourtant, la sortie de crise financière du Covid-19 ne révèle-t-elle pas davantage les fragilités structurelles du financement des collectivités, plutôt que l'impact de cette seule crise ?

Si la sortie de crise financière du Covid-19 se présente dans de meilleures conditions que celles prévues initialement (I), la crise a accentué les points de fragilité qui appellent des réformes structurelles afin de permettre aux collectivités de faire face aux prochaines crises (II).

Tout d'abord, si la crise a conduit à une dégradation de la situation financière des collectivités (A), celle-ci est limitée du fait de la résilience des impôts locaux ainsi qu'en raison des aides de l'Etat (B).

En premier lieu, les collectivités locales sortent de la crise financière du Covid-19 en ayant subi une dégradation de leur situation qui demeure contenue (A).

Premièrement, l'impact de la crise évalué en 2021 est moins important que celui qui avait été envisagé en 2020. Ainsi, J-R Cazeneuve a révisé son estimation du coût de la crise à 4 milliards d'euros pour les collectivités en avril 2021, contre plus de 7 milliards d'euros envisagés en 2020.

Deuxièmement, cette dégradation s'explique par une forte baisse des recettes tarifaires, soulignée par le Fascicule n°2 du Rapport de la Cour de Comptes relatif aux Finances publiques locales (décembre 2020), plus que par une baisse des recettes fiscales. En parallèle, la crise a entraîné une forte hausse des dépenses de fonctionnement, pour assurer la continuité du service (masques, gels), d'intervention et d'investissement pour venir en soutien au tissu économique local. Les régions, notamment, ont contribué au Fonds de solidarité nationale, à hauteur de 450 millions d'euros, et ont mis en place des dispositifs locaux de soutien (Fonds L'Occal en Occitanie, par exemple).

Si la dégradation de la situation financière des collectivités est moins grave que prévue en sortie de crise, c'est en raison de leur bonne situation financière d'avant-crise, de la résistance des impôts locaux et du concours de l'Etat (B).

Premièrement, la sortie de crise des collectivités s'effectue dans de meilleures conditions que prévues du fait de leur bonne situation antérieure et de la résistance de la fiscalité locale. D'une part, l'Observatoire des finances locales soulignait en 2020 une hausse de leur épargne brute de fonctionnement d'environ 13% en 2019. D'autre part, les impôts dits « ménages » ont bien résisté pendant la crise (taxes foncières essentiellement), de même que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements. Alors qu'ils devaient connaître une baisse de 10% de leur rendement, la diminution n'aurait été que de 1,5% en 2020 selon la dernière version du Rapport Cazeneuve (avril 2021).

Deuxièmement, l'Etat a soutenu les collectivités pendant la crise. D'une part, l'Etat a mis en place des dispositifs budgétaires de garantie des recettes fiscales et domaniales pour les communes (Loi de finances rectificative n°3), d'avances de DMTO et a actionné les mécanismes de garantie prévus dans le cadre des impôts transférés (taxe sur la valeur ajoutée, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)). D'autre part, l'Etat a pris des mesures de souplesse comptable, par exemple en donnant la

possibilité d'étaler dans le temps et financer par l'emprunt la hausse exceptionnelle des dépenses de fonctionnement entraînée par la crise (circulaire du 24 août 2020). Enfin, l'Etat a prémuni les régions contre la baisse de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui aurait dû survenir en 2021 en lui substituant une fraction de TVA.

Ainsi, si la sortie de crise se fait dans de meilleures conditions que prévues, la crise n'en a pas moins révélé des fragilités dans le financement des collectivités.

En effet, la sortie de crise a révélé des fragilités dans le financement des collectivités territoriales (A), qui appellent des réformes structurelles pour permettre aux collectivités de faire face aux prochaines crises (B).

En premier lieu, la sortie de crise révèle la fragilité des modalités de financement des collectivités, ainsi qu'une hausse de l'endettement due à la crise qui pourrait fragiliser à terme l'investissement (A).

Premièrement, la sortie de crise a révélé les fragilités du mode de financement des collectivités. D'une part, la perte du levier fiscal les rend plus dépendantes des garanties apportées par l'Etat quant au transfert de fractions d'impôts nationaux. D'autre part, la crise a notamment révélé, en particulier au niveau des départements, une inéquation entre la répartition des charges (allocations de solidarité) et des produits (droits de mutation), comme le souligne le Rapport Cazeneuve.

Deuxièmement, la sortie de crise révèle une hausse de l'endettement des collectivités due au maintien de leur niveau d'investissement pendant la crise. Le ratio de l'endettement est ainsi passé de 4 à 6 ans, pour les départements, et de 3 à 6 ans pour les régions (Cour des Comptes, fascicule n°2). Cette situation est d'autant plus problématique que les collectivités représentent environ 56% de l'investissement public, ce qui leur confère un rôle essentiel alors que leurs modalités de financement sont aujourd'hui fragilisées.

Par conséquent, la sortie de crise implique d'engager des réformes structurelles afin de permettre aux collectivités de faire face aux futures crises (B).

Premièrement, la garantie des fractions d'impôts nationaux transférés par l'Etat pourrait être renforcée, éventuellement par le biais d'un « serpent budgétaire » (Rapport Cazeneuve) ou via une loi de programmation des finances locales qui permettrait de sanctuariser les montants prévus au bénéfice des collectivités.

Deuxièmement, afin de renforcer l'investissement, les dotations d'investissement pourraient être renforcées sur le long terme, par exemple, à la suite du réhaussement de la Dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) en 2020. De plus, afin de diminuer leurs encours d'endettement, les collectivités pourraient recourir de façon croissante à des modalités mutualisées d'emprunt, par exemple, via le recours à l'Agence France locale, prévue à l'article L.1611-3-2 du Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, la sortie de crise financière du Covid-19, moins grave que prévue, révèle d'abord les fragilités des modalités de financement des collectivités.

La sortie de crise révèle, néanmoins, également une hausse de l'endettement des collectivités, qui pourrait être préjudiciable à leur capacité d'investissement indispensable à l'heure de la relance. C'est pourquoi des réformes sont aujourd'hui nécessaires.