

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

Question n° 1 : Les dispositions récentes adoptées en lois de finances, notamment celles pour 2023, confirment-elles la disparition du contribuable local ? (7 points)

La fiscalité directe et indirecte locale a fait l'objet de nombreuses réformes récentes depuis 2018, en particulier la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts de production affectés aux collectivités. Ces réformes contribuent à une substitution croissante du contribuable local au contribuable national.

Pourtant, l'existence d'un contribuable local, qui fait le lien entre le paiement de prélèvements obligatoires et le financement de dépenses territoriales qui lui bénéficient directement, revêt des enjeux importants telles que la lisibilité et la transparence de la fiscalité locale pour les électeurs, le lien direct entre décisions des collectivités et source de financement ou encore l'incitation des collectivités à améliorer l'attractivité de leur territoire pour les ménages et les entreprises. A l'inverse, la disparition du contribuable local peut présenter certains avantages, comme la réduction des effets des disparités du potentiel fiscal entre les territoires ou, lorsque la fiscalité locale est remplacée par des dotations, la prévisibilité des ressources.

Le contribuable local est-il voué à être remplacé définitivement par le contribuable national ?

Si les réformes récentes depuis 2018 contribuent à la substitution progressive du contribuable local par le contribuable national (I), le maintien du principe et de l'effectivité du contribuable local est nécessaire, en particulier, pour les plus petites collectivités (II).

Les réformes antérieures à la loi de finances de 2023 (LF 2023) ont réduit fortement la place des contribuables locaux, en particulier chez les ménages (I.A).

La disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, organisée par la LFI 2018 pour les 80 % des ménages les plus modestes, puis par la LFI 2020 pour le reste des ménages, a réduit fortement l'importance des contribuables locaux pour le bloc communal et les départements.

En effet, entre 2020 et 2021, date de l'application effective de la suppression de cette taxe pour 80 % des ménages, le produit de la taxe d'habitation pour le secteur communal a été divisé par 10, de 23,8 milliards d'euros à 2,7 milliards d'euros. En 2023, date effective de la suppression totale, ce montant devrait atteindre environ 1,9 milliards d'euros, porté exclusivement par le maintien de la TH sur les résidences secondaires.

Les conséquences de cette suppression ont également affecté les départements et les EPCI, puisque la part de leur taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transférée aux communes pour compenser leurs pertes, et remplacée pour les départements par une fraction de TVA, augmentant ainsi la part de la fiscalité nationale transférée en faveur des départements.

Alors que l'État est déjà le premier contribuable local dans la mesure où la compensation d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux qu'il prend en charge représente plus de 5 % des recettes fiscales des collectivités, cette réforme renforce la réduction du contribuable local.

La LFI 2023, qui prévoit la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), s'inscrit dans la lignée de la baisse des impôts de production, qui réduit la place du contribuable économique local (I.B).

La LFI 2021 a organisé la baisse de moitié des impôts de production affectés aux collectivités afin d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises, en particulier, industrielles. Elle prévoit ainsi la réduction de 50 % de la CVAE (taux maximal passé d'1,5 % à 0,75 % de la valeur ajoutée) qui implique la suppression de la CVAE régionale, remplacée par une fraction de TVA. Ainsi, les régions perdent de plus en plus le lien avec le contribuable local, la TVA devenant leur première ressource fiscale et la fiscalité nationale transférée représentant désormais 70 % de leurs ressources fiscales.

La réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises et de la TFPB pour les entreprises, prévue par cette même loi, réduit également le produit de la fiscalité directe locale pour le bloc communal.

La suppression totale de la CVAE, décidée par la LFI 2023, avec effet immédiat sur les collectivités bénéficiaires (bloc communal et départements) renforce cette tendance puisqu'elle est remplacée par une fraction de TVA. Le lien entre le financement des dépenses des collectivités favorables aux entreprises installées sur leur territoire (services publics, équipements, etc) et les contribuables économiques locaux s'en trouve à nouveau réduit.

Le maintien d'un contribuable local dans les produits fiscaux des communes et des départements doit être préservé (II.A)

Les récentes réformes n'ont pas entraîné la disparition définitive du contribuable local. Le bloc communal reste affectataire de taxes à la base territorialisée, prises en charge par les ménages et les acteurs économiques. Il garde un lien avec les contribuables locaux à travers les taxes foncières sur le bâti et non-bâti, dont ménages et entreprises sont redevables, de même que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau. La cotisation foncière sur les entreprises maintient également ce lien territorialisé.

S'agissant des départements, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont une base territoriale également, constituent la principale ressource fiscale des départements et ont été très dynamiques ces dernières années.

Les propriétaires, ménages et entreprises, restent donc des contribuables locaux.

L'effectivité de l'existence d'un contribuable local peut être protégée par des réformes paramétriques ou plus globales (IIB).

Le maintien du lien entre bénéficiaires des dépenses locales et financement de ces mêmes dépenses est nécessaire. A ce titre, la hausse de la part des redevances pour levier, qui ne représente actuellement que 1 % des recettes totales des collectivités, est une option envisageable. Cependant, cet objectif doit être concilié avec l'impératif de maintenir l'accessibilité du service public assuré par les collectivités.

La maîtrise des collectivités de leur fiscalité directe pourrait être accrue pour qu'elles aient une capacité d'action plus forte sur la place de contribuable local dans leur schéma de financement. Si le bloc communal dispose déjà d'un pouvoir important grâce à la possibilité de créer des taxes additionnelles sur ces taxes foncières comme par exemple la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (7 milliards d'euros de produits en 2021) qui lie directement taxation du contribuable et service public de proximité rendu, les départements disposent de moins de contrôle. Leur pouvoir de taux sur les DMTO par exemple, reste fortement encadré par la loi et presque tous les départements l'ont porté à son taux maximal et n'ont plus d'autre marge de manœuvre.

Enfin, une réforme plus radicale du financement des collectivités peut être envisagée pour consolider et garantir à l'avenir le maintien d'un contribuable local. La Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2022 et le schéma de financement des collectivités, propose ainsi de transférer l'ensemble de la fiscalité directe totale au bloc communal pour assurer un lien fort entre territorialisation et taxation, la commune étant responsable de la plupart des compétences de proximité et disposant de la clause d'affaire générale. Les départements et les régions disposeraient alors de fiscalité nationale transférée et de dotations pour leur financement. Les départements risquent cependant de s'opposer à cette disparition totale de lien avec le contribuable local, d'où la nécessité de consulter les responsables locaux en amont avant toute réforme d'envergure similaire.

En somme, si le contribuable local est de plus en plus remplacé par le contribuable national dans le schéma de financement des collectivités, sa disparition n'est pas une fatalité, et le lien entre le contribuable et son territoire doit être préservé, en particulier pour le bloc communal.

Question n° 2 : Les collectivités territoriales et leurs groupements seront-ils en mesure d'investir pour la transition écologique ? (7 points)

Alors que le gouvernement a annoncé en 2022 la création d'un Fonds vert destiné à soutenir les investissements écologiques des collectivités malgré l'environnement économique difficile lié à l'inflation, sa faible dotation à hauteur de deux millions d'euros interroge quant à sa capacité réelle à aider les collectivités dans ce contexte.

Si les collectivités, du fait de leurs compétences et de leur rôle dans l'investissement public total, sont en première ligne pour mener les investissements destinés à répondre à l'urgence climatique, la question de leur capacité à financer de tels investissements d'ampleur se pose alors que leurs dépenses dépassent leurs recettes en 2022.

Comment garantir la capacité de financement des collectivités et de leurs groupements de leurs investissements écologiques ?

Alors que la capacité d'investissement écologique des collectivités et de leurs groupements apparaît de plus en plus incertaine (I), le renforcement et la diversification de leurs recettes d'investissement apparaissent nécessaires pour garantir cet objectif d'intérêt général urgent (II).

Les collectivités et leurs groupements sont déjà responsables d'une part importante des investissements écologiques (I.A).

Les collectivités territoriales sont en première ligne pour assurer les investissements écologiques urgents à mettre en œuvre. Ces investissements ont représenté près de 5,7 milliards d'euros par an en 2020 et 2021 d'après l'Institute for climate economics (novembre 2022). Les compétences des régions en matière de transport et d'action environnementale ainsi que du bloc communal en matière d'aménagement du territoire et de la voirie les rendant responsables de nombreux investissements verts tels que le développement et le verdissement des transports en commun, les aménagements cyclables ou la sobriété énergétique dans l'éclairage public.

A ce titre, et de manière plus générale, les collectivités financent près de 55 % de l'investissement public total. C'est pourquoi, dans l'objectif d'encadrer et de garantir financièrement les investissements locaux écologiques, le bloc communal a signé avec l'État

des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), et les départements et régions des contrats de relance.

Cependant, l'inflation et ses conséquences fragilisent la capacité des collectivités à financer ces investissements à l'avenir (I.B).

L'investissement local écologique repose sur trois sources de financement. Si sous l'effet de l'inflation et dans le cadre du soutien à la relance, le FCTVA et les dotations budgétaires de l'État (DSIL de droit commun et DSIL exceptionnelle, DRI et DSID) tendent à augmenter, l'épargne brute des collectivités, quant à elle, risque de fortement baisser en 2022. En effet, selon des prévisions de la Banque Postale (septembre 2022), les recettes de fonctionnement des collectivités en 2022 devraient atteindre 15 Md d'euros et leurs dépenses 25 Md d'euros, réduisant fortement leur épargne brute. En outre, le recours à l'endettement pour financer de tels investissements se heurte au renchérissement du coût du crédit avec la remontée des taux directeurs, et à l'impératif de maîtrise de la dette publique totale qui atteint 112 % du PIB aujourd'hui (dont 9 % constituée par la dette locale).

Or, à l'inverse, le coût des investissements écologiques est destiné à fortement augmenter, du fait de l'inflation du prix de l'énergie mais également des problèmes d'approvisionnement causés par l'existence de goulets d'étranglement dans la chaîne de valeur mondiale après la crise sanitaire. En terme de besoins, l'Institute for climate economics projette une hausse des coûts des investissements écologiques par an multipliés par deux, atteignant 12 milliards d'euros.

Devant ces difficultés, les investissements écologiques des collectivités doivent être accompagnés par l'État (II.A).

L'État a déjà mis en place des dispositifs pour soutenir la capacité d'investissement des collectivités, tels que la hausse de la DGF pour compenser les effets de l'inflation et garantir la capacité d'autofinancement des collectivités, ou la mise en place d'un Fonds vert pour sacrifier les dépenses dédiées à cet objectif. Ces transferts financiers de l'État doivent être poursuivis en 2023 dans un contexte d'inflation maintenue à 5 %. L'investissement écologique ne peut être porté uniquement par les collectivités, une action complémentaire de l'État est nécessaire, comme cela a été fait avec le financement de 'Ma Prime rénov' par exemple, qui contribue à la politique de rénovation énergétique des logements.

Le financement des investissements écologiques passe aussi par un recours maîtrisé à la dette (II.B).

Les collectivités ont préservé leur marge de manœuvre pendant et après la crise sanitaire. Leur capacité de désendettement s'est améliorée en 2021, atteignant trois ans pour les départements par exemple. Le recours à l'emprunt à un niveau soutenable est donc possible pour financer les projets écologiques.

Les collectivités devraient à ce titre porter les investissements écologiques et repousser les autres investissements qui auraient pu être attendus en 2023 et 2024, en troisième et quatrième année électorale. La complémentarité des actions selon les différents niveaux de collectivités devrait à ce titre être recherchée pour garantir l'efficacité de ces projets.

En somme, malgré les difficultés liées à l'environnement économique contraignant, les collectivités et leurs groupements devraient être en mesure d'investir pour la transition écologique à condition de diversifier leurs financements en profitant notamment des dispositifs mis en place par l'État, et en menant une action complémentaire avec les autres collectivités et l'État.

Question n° 3 : Cadre et enjeux actuels de la dette des collectivités locales (6 points)

Alors que la dette publique française atteint un des plus hauts niveaux d'Europe à hauteur de 112 % du PIB en 2022, les collectivités affichent une dette de 245 milliards d'euros, soit 10 % du PIB et 9 % de la dette publique totale en 2021.

Si les collectivités représentent donc une part limitée dans la dette totale, les enjeux de maîtrise des dépenses publiques pour garder un niveau d'endettement soutenable s'appliquent également à leur dette. L'emprunt constituant une source importante de leur financement d'investissements, le contexte actuel de remontée des taux peut aussi être un enjeu important pour les collectivités. La question de la qualité des emprunts souscrits est aussi à prendre en compte alors qu'une partie des collectivités a subi les conséquences des « emprunts toxiques » au cours de la dernière crise financière.

Dans quelle mesure les collectivités disposent-elles d'une marge de manœuvre, dans un contexte d'encadrement réglementaire et d'environnement économique fortement contraignant pour le financement des collectivités ?

La dette locale a connu un renforcement de son encadrement réglementaire pour assurer sa maîtrise et son caractère soutenable (I.). Devant les enjeux difficiles à concilier aujourd'hui, une diversification des sources d'endettement et un renforcement de la solidarité entre collectivités sont nécessaires (II).

La dette locale est strictement encadrée par les règles budgétaires (I.A)

Plusieurs règles budgétaires assurent la maîtrise de la dette locale. Celle-ci ne peut financer que des dépenses d'investissement, dans une logique de financement pluriannuel de projets d'ampleur ayant vocation à être étalés dans le temps et à être utiles dans l'avenir. Elle ne peut donc financer les dépenses de fonctionnement des collectivités qui sont des dépenses courantes.

Le remboursement de cette dette obéit aussi à une « règle d'or » mise en place pour éviter un effet « boule de neige » empêchant les collectivités de rembourser leur dette sur le long terme. Ainsi, les charges d'intérêts de la dette sont incluses dans la section de fonctionnement, tandis que le remboursement du principal est classé dans les dépenses d'investissement. Dans les deux cas, ils doivent être financés par des recettes autres que l'emprunt dans le budget annuel des collectivités.

En outre, selon le principe d'autonomie financière et de libre disposition des ressources des collectivités (article 72-2 de la Constitution), ce sont l'assemblée délibérante et l'exécutif local qui décident du montant, de l'affectation et du créateur de la dette contractée et ces informations sont présentées dans le budget annuel.

L'encadrement réglementaire de la dette locale a été renforcé pour en assurer la qualité et la soutenabilité (I.B).

Le recours de certaines collectivités à des emprunts structurés avant 2008, dont certains se sont révélés « toxiques », et les conséquences négatives que cela a eu sur la capacité de désendettement de certaines d'entre elles, ont conduit à un renforcement de l'encadrement de l'endettement.

Ainsi, les collectivités doivent désormais estimer leurs risques à travers la classification Gissler et ne souscrire qu'aux emprunts les moins risqués. De même, les emprunts structurés et labellisés en devise étrangère doivent être limités. Ces informations doivent apparaître dans le budget annuel ou dans des annexes.

La qualité des emprunts des collectivités et l'accompagnement des collectivités dans leur démarche d'endettement garantissent ainsi la capacité de remboursement de la dette locale.

Aujourd'hui, la gestion de la dette locale est confrontée à de nombreux enjeux (II.A)

La remontée des taux directeurs renchérit le coût de l'emprunt bancaire, qui constitue la source majeure de l'endettement local. Cette contrainte intervient alors que la dette publique française est à un niveau élevé et que les collectivités sont incitées à participer à la réduction de la dette publique pour respecter le cadre budgétaire européen qui devrait entrer en vigueur à nouveau à partir de 2024.

Cette contrainte sur le niveau de la dette locale se heurte au contexte de relance après la crise sanitaire, qui implique la reprise des investissements locaux pour mener ceux qui n'ont pas pu avoir lieu en 2020 et 2021 et pour remplir des objectifs de long terme tels que la lutte contre le changement climatique.

Dans ce contexte, l'endettement local doit être diversifié et la solidarité renforcée (II.B).

Afin de contourner la remontée des taux, le recours à d'autres sources d'endettement peut être privilégié, par exemple le recours à des prêts auprès de l'Agence France Locale (AFL) qui propose en outre des emprunts simples et fiables car non structurés.

En outre, la péréquation doit être renforcée pour soutenir la capacité d'investissement des collectivités les plus fragiles économiquement pour prévenir un recours insoutenable à l'endettement. Il existe par exemple d'importantes disparités entre les régions, dont la capacité de désendettement varie de trois à dix ans, pour une moyenne à six ans. Le projet de révision de la péréquation régionale est donc à poursuivre conformément au rapport de J-R Cazeneuve (juillet 2020).

En somme, les collectivités font face à de nombreuses contraintes réglementaires et économiques dans leurs recours à l'emprunt et leur gestion de la dette actuellement. La diversification de leurs sources et le renforcement de la péréquation pourraient garantir davantage la maîtrise et la soutenabilité de cette dette locale dans ce contexte.

