

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMUNICATION

Relative à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales
à l'issue des réformes des finances locales

PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE
Rapporteur général

SOMMAIRE

	Pages
I. AUTONOMIE FINANCIÈRE ET AUTONOMIE FISCALE.....	6
1. L'autonomie financière repose sur la notion de ressources propres	6
2. Objectiver l'autonomie fiscale : le pouvoir de décision local	8
II. L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE.....	13
1. L'autonomie financière reflète l'évolution de la structure du financement des collectivités : elle est en hausse continue et forte depuis 2003.....	13
a. Le bloc communal : une autonomie financière marquée par l'évolution des concours financiers de l'Etat.....	14
b. Les départements et les régions : une autonomie financière élevée avec la fiscalisation croissante de leurs ressources pour compenser des transferts de compétences	14
a. Pour toutes les collectivités, une autonomie financière marquée ponctuellement par les crises	15
2. L'évolution de l'autonomie fiscale : plus élevée pour le bloc communal que pour les autres collectivités, elle a baissé à la suite aux réformes des finances locales de la décennie écoulée sauf pour les régions	16
a. Pour le bloc communal, une autonomie fiscale qui se maintient à un niveau supérieur à celui des autres collectivités, mais qui a baissé.....	16
b. Les départements : une autonomie fiscale en dents de scie, dans l'ensemble très réduite	17
c. L'autonomie fiscale des régions stagne à un niveau faible.....	17
3. La réduction de l'autonomie fiscale n'a pas affecté la dynamique des ressources des collectivités	17
III. L'IMPACT DES REFORMES DES RESSOURCES LOCALES SUR L'AUTONOMIE FINANCIERE ET FISCALE DES COLLECTIVITES	18
IV. LES RAISONS D'UN SENTIMENT DES ELUS LOCAUX DE PERTE DE MAÎTRISE DE LEURS RECETTES	19
V. CONCLUSION : CONSTITUTIONNALISER L'AUTONOMIE FISCALE ?	20

CONCLUSIONS

La présente communication propose d'**objectiver** la notion souvent évoquée d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales, souvent mal distinguée de l'autonomie financière.

Elle formule 4 conclusions :

1. **L'autonomie financière, la seule définie et protégée par la Constitution est en croissance continue depuis 2003 pour les trois niveaux de collectivités.**
2. **L'autonomie fiscale n'a ni définition officielle, ni existence constitutionnelle. Je propose une définition fondée sur le pouvoir de taux. Selon cette définition, l'autonomie fiscale a tendance à baisser.**
3. **Les réformes de la fiscalité locale ont eu un plutôt négatif sur l'autonomie fiscale. En revanche, cet impact a été neutre sur l'autonomie financière, voire légèrement positif, et n'a pas ralenti le dynamisme des recettes locales.**
4. **Un sentiment global de perte de maîtrise de leurs recettes anime malgré tout les élus.** Il importe d'en comprendre les raisons, qui peuvent aussi être indépendantes de la fiscalité locale.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Convenir d'une définition claire et précise de l'autonomie fiscale fondée sur le **pouvoir de taux** dans l'ensemble des débats relatifs aux finances locales. Je propose de la définir comme le **ratio entre, d'une part, les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux et, d'autre part, l'ensemble de leurs ressources.**

Recommandation n°2 : Etudier la pertinence et les modalités de la **constitutionnalisation** d'un niveau minimal d'autonomie fiscale.

Recommandation n°3 : Inscrire la réflexion sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale dans une **réflexion globale sur le financement des collectivités.**

I. AUTONOMIE FINANCIÈRE ET AUTONOMIE FISCALE

1. L'autonomie financière repose sur la notion de ressources propres

L'autonomie financière est un principe constitutionnel depuis la révision constitutionnelle de 2003. Elle prévoit que **les collectivités disposent librement de leurs ressources, dont une part déterminante doit être constituée de « ressources propres »**.

Le principe constitutionnel de l'autonomie financière

Voici ce que dit l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

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.

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.

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. 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 prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Cela signifie que la part des ressources propres ne doit pas être inférieure au niveau de référence constaté en 2003.

Ces ressources propres incluent les impositions de toutes natures, c'est-à-dire les impôts locaux mais aussi la fiscalité partagée avec l'État ⁽¹⁾.

En effet, des fractions de **TICPE** (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, aujourd'hui la fraction perçue sur l'essence et le gazole de l'accise sur les énergies), de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (**TSCA**) et de **TVA** ont été transférées aux collectivités pour compenser des transferts de compétence ou des suppressions d'impôts (TH et CVAE). Ces impositions sont des « ressources propres » dans la jurisprudence constitutionnelle ⁽²⁾ et n'ont donc pas diminué l'autonomie financière des collectivités.

(1) L'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 énumère les ressources propres.

(2) Conseil constitutionnel, 29 juillet 2004 n °2004-500 DC, considérant 10.

Les ressources propres incluent également les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs reçus.

Cette définition large est assimilée par certains élus à une **simple autonomie de gestion**.

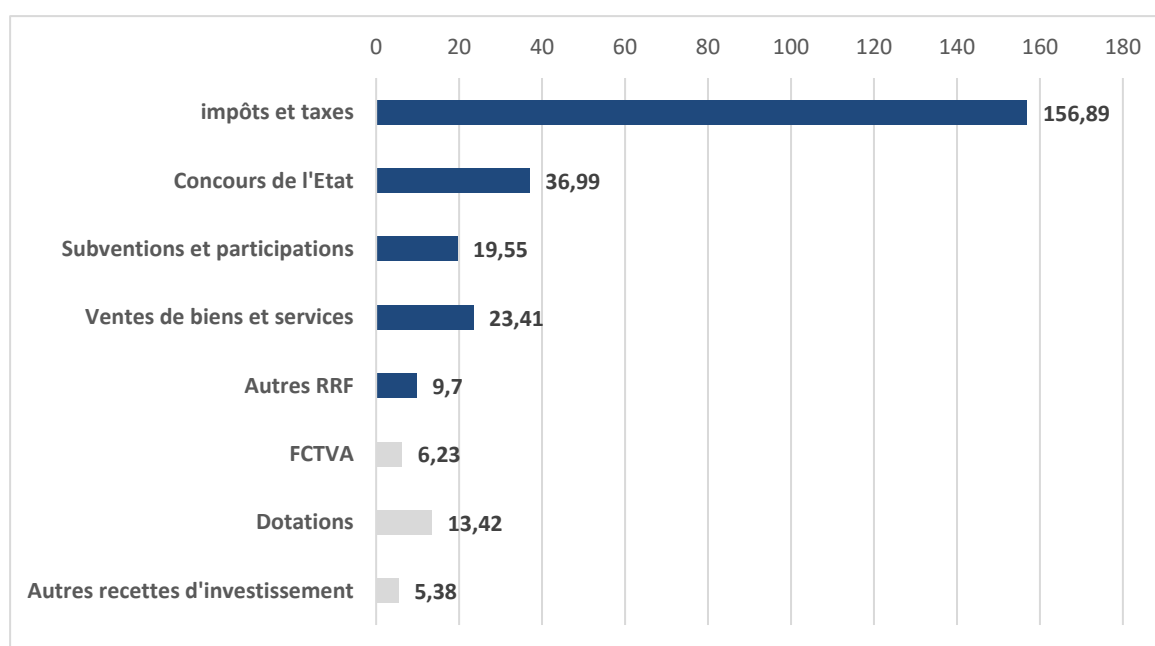
Les principales ressources locales qui ne sont pas incluses dans les ressources propres sont les concours de l'État, notamment la DGF et le FCTVA.

L'autonomie financière est le ratio entre les « ressources propres » des collectivités et l'ensemble de leurs ressources au sens de la loi organique (fonctionnement et investissement, à l'exclusion des emprunts, qui doivent être remboursés).

En 2021, les collectivités ont perçu ⁽¹⁾ 246,5 milliards d'euros de recettes de fonctionnement (dont 64 % de recettes fiscales pour 157 milliards d'euros) et 25 milliards d'euros de recettes d'investissement hors emprunts.

ENSEMBLE DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS (2021) PRISES EN COMPTE PAR LA LOI ORGANIQUE POUR CALCULER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

Lecture : en bleu les recettes de fonctionnement et en gris les recettes d'investissement.

(1) Consolidation des budgets principaux et annexes de l'ensemble des CT, y compris EPCI à fiscalité propre et syndicats.

2. Objectiver l'autonomie fiscale : le pouvoir de décision local

L'autonomie fiscale n'a jamais été consacrée par le Conseil constitutionnel, qui considère 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 » ⁽¹⁾.

Il n'y a pas non plus de définition précise établie de cette notion.

On peut néanmoins tenter de définir ce concept, en se fondant sur le pouvoir local de décision, c'est-à-dire le degré de maîtrise des collectivités sur leurs ressources.

Une « mission flash » de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale de 2018 ⁽²⁾ distinguait une autonomie fiscale au sens strict (impôts locaux), une autonomie fiscale au sens intermédiaire (en incluant la part modulable « Grenelle » de TICPE et les DMTO) et une autonomie fiscale au sens large (en ajoutant les IFR et la CVAE).

Même si le terme d'autonomie fiscale n'est pas consacré par le Conseil constitutionnel et que ce n'est pas un indicateur suivi aujourd'hui, il me paraît important d'en proposer une définition et de retenir un critère simple et unique pour définir son périmètre.

On définira donc l'autonomie fiscale comme le ratio entre les recettes sur lesquelles les collectivités détiennent un pouvoir de taux et l'ensemble de leurs ressources au sens de la loi organique ⁽³⁾.

$$\text{Taux d'autonomie fiscale} = \frac{\text{Recettes fiscales avec pouvoir local de taux}}{\text{Ensemble des ressources locales}} * 100$$

Il aurait été possible de prendre une définition plus large en incluant des recettes territorialisées sur lesquelles les collectivités ont un pouvoir d'assiette mais pas un pouvoir de taux. Toutefois, on retiendra le critère unique du pouvoir de taux pour des motifs de **clarté et de simplicité**, et surtout parce que la seule recette importante territorialisée mais sans pouvoir de taux, la **CVAE, disparaît entièrement en 2024.**

En prenant cette définition, les élus locaux disposent du pouvoir de taux sur 23 taxes qui rentrent donc dans le champ de l'autonomie fiscale.

(1) Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, n° 2008-599 DC considérant 64.

(2) Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, L'autonomie financière des collectivités territoriales (MM. Christophe Jerretie et Charles de Courson, rapporteurs), 2018.

(3) C'est donc le même dénominateur que pour l'autonomie financière : fonctionnement et investissement à l'exclusion des emprunts.

LES 23 TAXES LOCALES RETENUES POUR DÉFINIR L'AUTONOMIE FISCALE

Bloc communal	Départements	Régions
16 taxes	2 taxes	2 taxes
-THRS -THLV -TFPB -TFNB -CFE -TASCOM -TEOM -GEMAPI -Versement mobilité -Taxe d'aménagement -Taxes de séjour -Taxe de balayage -Droits de place -Taxe sur les déchets stockés -Taxe sur les eaux minérales -Taxe locale sur la publicité extérieure	-DMTO -Taxe d'aménagement	-Taxe sur les certificats d'immatriculation (« cartes grises ») -Majoration « Grenelle » de TICPE
+1 taxe en zone de montagne	+1 taxe en zone de montagne	+2 taxes en Île-de-France
-Taxe sur les remontées mécaniques	-Taxe sur les remontées mécaniques	-TASA -Taxe d'aménagement
	+2 taxes en outre-mer	+2 taxes en outre-mer
	-Octroi de mer -Taxe spéciale de consommation sur les carburants (Mayotte seulement)	-Octroi de mer régional -Taxe spéciale de consommation sur les carburants

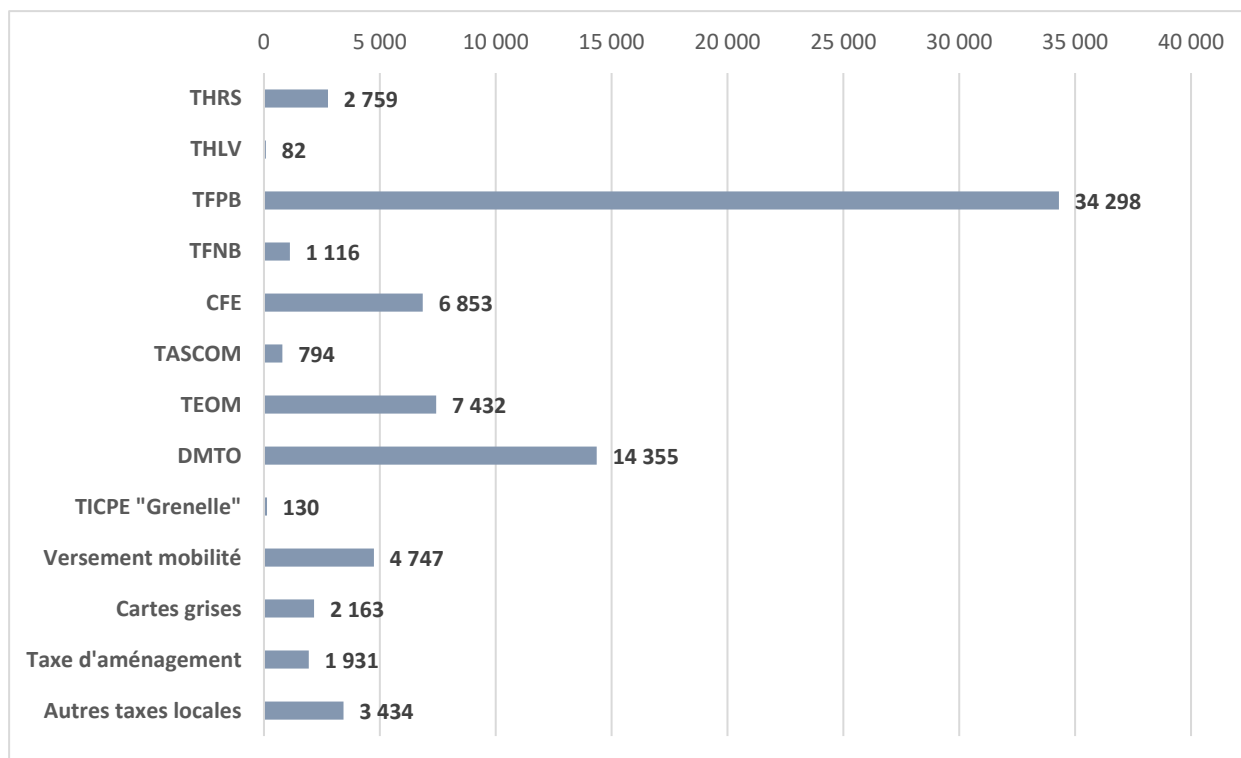
Source : commission des finances.

Note : on dénombre 23 taxes au total : 16 taxes avec pouvoir de taux pour les communes, 2 pour les départements, 2 pour les régions, 2 taxes en outre-mer, 2 taxes en Île-de-France, et la taxe sur les remontées mécaniques dans les communes et départements de montagne, soit 25 taxes, mais la taxe d'aménagement existe pour le bloc communal, les départements et la région IDF, et ne doit donc être comptée qu'une seule fois.

Le produit total de ces 23 taxes retenues pour définir l'autonomie fiscale s'élève à plus de 80 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités en 2021 (voir *infra* et annexe). Les ressources totales prises en compte pour calculer l'autonomie financière s'élèvent à 272 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités).

RECETTES LOCALES RETENUES POUR DÉFINIR L'AUTONOMIE FISCALE (2021)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, données OFGL

Note : les « autres taxes locales » regroupent les taxes de séjour, l'octroi de mer, la taxe spéciale de consommation sur les carburants, la taxe de balayage, les droits de place, la taxe sur les déchets stockés, la taxe sur les eaux minérales, la taxe sur les remontées mécaniques, la taxe sur la publicité extérieure, la taxe GEMAPI et la taxe additionnelle spéciale annuelle.

Note : les **DMTO** incluent seulement les recettes départementales (les communes n'ont pas de pouvoir de taux sur les DMTO, voir annexes).

Sont donc intégrées dans ce périmètre de l'autonomie fiscale des recettes que la mission d'information de 2018 n'incluait pas dans l'autonomie fiscale au sens strict, mais dans une autonomie fiscale « au sens intermédiaire », à savoir les **DMTO** et la **TICPE**. En effet, la mission avait considéré que le pouvoir de taux était largement théorique sur ces deux ressources, car limité dans la pratique par des plafonds légaux :

- pour les **DMTO**, le plafond est atteint par tous les départements sauf trois ⁽¹⁾ ;

- pour la **TICPE**, les régions peuvent majorer le tarif régional (majoration « Grenelle », dont le produit est affecté au financement d'infrastructures de transport durables). Toutes les régions appliquent la majoration maximale sauf deux ⁽²⁾. Il existe en outre une majoration spécifique sur les carburants en Île-de-France affectée à Île-de-France Mobilités qui peut en moduler le taux, celui étant fixé à son niveau maximal depuis sa création en 2017.

(1) Le plafond légal est à 4,5 % et l'Indre, le Morbihan et Mayotte pratiquent un taux de 3,8 %.

(2) Auvergne-Rhône-Alpes applique une majoration inférieure de 20 % au plafond, et la Corse n'a pas fait usage de cette faculté de majoration.

Il n'en demeure pas moins que les taux de certaines collectivités n'atteignent pas le plafond légal et que les autres sont en mesure de baisser le taux d'imposition. Au demeurant, tous les pouvoirs de taux locaux sont encadrés par la loi, par les règles de lien entre les taux (TFPB, TFNB, CFE) ou par des règles ou plafonds spécifiques à chaque imposition (TASCOM, TEOM, versement mobilité, taxe d'aménagement, *etc*). De nombreux départements appliquent d'ailleurs des exonérations ou abattements s'agissant des DMTO. Rappelons également que la loi de finances pour 2014 a permis aux départements de relever le taux de leurs DMTO. Alors qu'ils étaient tous au taux plafond légal en 2013 (3,8 %), ce dernier a été relevé à 4,5 %. En 2016, 89 départements avaient relevé leur taux au plafond légal, inchangé depuis.

Il paraît donc logique de retenir l'ensemble des impositions sur lesquelles un pouvoir de taux est possible pour les élus.

Il est donc possible de retenir trois niveaux de recettes pour apprécier l'autonomie des collectivités territoriales :

- les ressources qui constituent l'autonomie fiscale (pouvoir de taux) ;
- les ressources qui constituent l'autonomie financière (les « ressources propres ») ;
- et l'ensemble des ressources au sens de la loi organique (fonctionnement et investissement à l'exclusion des emprunts).

Les données utilisées dans le présent développement sont celles de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) pour l'année 2021. Ces données ne se recoupent pas de façon parfaite avec les « ressources propres » au sens de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, dans la mesure où ces ressources propres intègrent certaines recettes de la ligne (dans les données de l'OFGL) « autres recettes de fonctionnement » (en l'occurrence des redevances et recettes tarifaires), certaines recettes de la ligne « subventions reçues et participations » (participations financières) ainsi que certaines recettes de la ligne « autres recettes d'investissement » (les dons et legs), mais pas toutes les recettes de ces lignes.

Ces données permettent cependant de **calculer de façon relativement robuste, pour chaque catégorie de collectivités, des taux d'autonomie fiscale**, en rapportant les ressources sur lesquelles elles ont un pouvoir de taux à l'ensemble des ressources au sens de la loi organique (fonctionnement + investissement à l'exclusion des emprunts).

La méthode proposée conduit à constater en 2021 des **taux d'autonomie fiscale de 35,8 % pour le bloc communal, de 21,8 % pour les départements et de 9,8 % pour les régions.**

TAUX D'AUTONOMIE FISCALE (2021)

	Bloc communal	Départements	Régions	Ensemble CT
Ressources locales relevant de l'autonomie fiscale (1)	61 650	15 102	3 590	80 342
Ensemble des ressources locales (fonctionnement et investissement hors emprunts) (2)	172 219	69 345	36 604	272 268
Taux d'autonomie fiscale (1) / (2) * 100)	35,8%	21,8%	9,8%	29,5%

Source : commission des finances.

Note : tableau détaillé présenté en annexe 1.

Deux constats peuvent être formulés.

En premier lieu, les taux d'autonomie fiscale des collectivités divergent fortement des ratios d'autonomie financière. Comme l'a relevé la Cour des comptes, les ressources propres sont définies de manière large et leur composition a fortement évolué « *avec une progression de la part des impôts nationaux partagés dont les taux sont fixés par le législateur national et l'assiette n'est pas territorialisée, en substitution à des impôts locaux sur lesquels les élus avaient une maîtrise plus forte* » ⁽¹⁾. En conséquence les taux d'autonomie fiscale, notamment des départements et régions sont très bas, alors que leurs ratios d'autonomie financière augmentent et excèdent largement le niveau requis par la loi organique.

Ce constat s'explique essentiellement par le fait que les ressources des départements et des régions ont été fortement fiscalisées avec l'attribution de fractions de TICPE, de TSCA et de TVA, pour compenser des transferts de compétences ou des réformes des finances locales. Ces ressources maintiennent ou augmentent l'autonomie financière mais peuvent réduire l'autonomie fiscale, car les collectivités n'ont pas de maîtrise sur leur montant et pas de pouvoir de taux.

En second lieu, le taux d'autonomie fiscale demeure relativement élevé pour le bloc communal. En effet, les communes et les EPCI ont conservé des pouvoirs de taux importants, y compris avec la suppression de la TH, celle-ci ayant

(1) « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

été remplacée pour eux par l'attribution de la part départementale de TFPB, sur laquelle il est possible d'exercer un pouvoir de taux (cf. partie II. 2 *infra*).

II. L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE

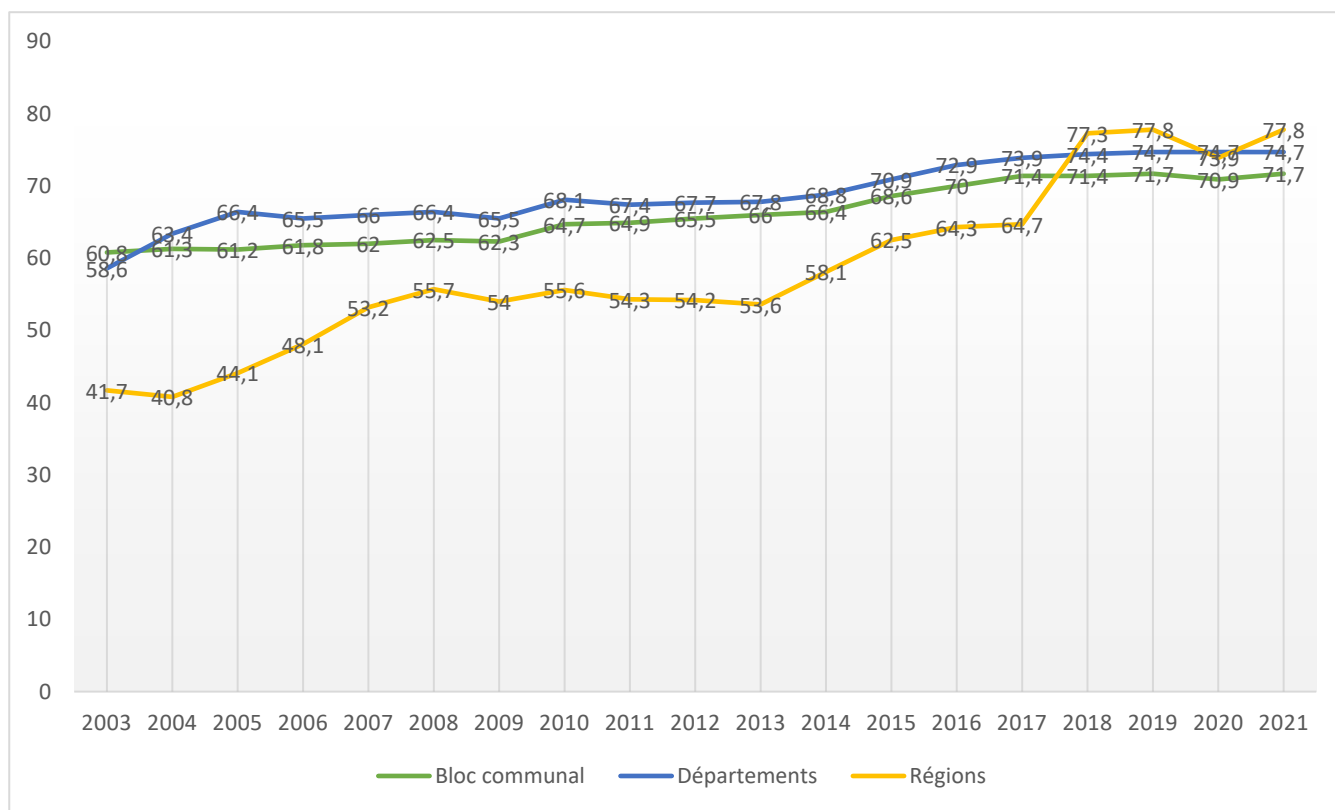
1. L'autonomie financière reflète l'évolution de la structure du financement des collectivités : elle est en hausse continue et forte depuis 2003

Entre 2004 et 2021, l'autonomie financière a augmenté de plus de 10 points de pourcentage pour le bloc communal, de 16 points pour les départements et de 36 points pour les régions.

Cette augmentation résulte d'un double effet : de la dynamique fiscale et de la baisse relative du poids de la DGF.

RATIOS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE CONSTATÉS

(en %)



Source : rapport annuel du Gouvernement au Parlement relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (rapport 2022, données de l'exercice 2020). Pour l'année 2021, Cour des comptes, « Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution », Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

a. Le bloc communal : une autonomie financière marquée par l'évolution des concours financiers de l'Etat

- **L'autonomie financière augmente à partir de 2009**, date à laquelle la progression des concours de l'État a été réduite à l'inflation ⁽¹⁾.
- **L'autonomie financière continue de progresser fortement entre 2014 et 2017**, avec une baisse de 11 milliards d'euros de la DGF sur cette période (contribution au redressement des finances publiques – **CRFP**).
- **En 2022 et 2023, l'autonomie financière devrait continuer à augmenter** avec le très fort dynamisme attendu des impôts fonciers (+ 5,3 % et + 8 %) lié à la revalorisation annuelle des bases en fonction de l'inflation, et des montants des fractions de TVA transférées (+ 9,6 % et + 5,1 %).

b. Les départements et les régions : une autonomie financière élevée avec la fiscalisation croissante de leurs ressources pour compenser des transferts de compétences

- **L'autonomie financière des départements augmente fortement à partir de 2005** avec l'attribution :
 - de fractions de **TSCA** pour compenser des transferts de compétences opérés par la loi « LRL » ⁽²⁾ dans le cadre de **l'acte II de décentralisation** de 2004 (routes, action sociale, logement social et personnels des collèges notamment), et pour contribuer au financement des SDIS ;
 - d'une fraction de TIPP (devenue ensuite **TICPE** et, aujourd'hui, accise sur l'essence et le gazole), également pour compenser les transferts de l'acte II.
- Par la suite, le dynamisme des DMTO et de la TIPP, ainsi que celui de la TSCA (recette dynamique mais non élastique à la conjoncture), soutiennent de manière continue la progression de l'autonomie financière des départements.
- **L'autonomie financière des régions progresse également fortement à compter de 2005** avec le transfert d'une part de TIPP, pour compenser des transferts de compétences prévus par la loi « LRL » (aides aux entreprises, formation professionnelle, trains régionaux et personnels des lycées).

(1) Auparavant, ils étaient également indexés sur une fraction de la hausse du PIB de l'année en cours. À compter de 2011, ils ne sont plus indexés sur l'inflation et sont stabilisés en valeur à périmètre constant.

(2) Loi n° 2004-839 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

- **Elle connaît une augmentation importante en 2018** avec le remplacement de la DGF régionale par une fraction de TVA, qui constitue une imposition de toutes natures et donc une nouvelle ressource propre des régions.

a. Pour toutes les collectivités, une autonomie financière marquée ponctuellement par les crises

- **En 2009, on constate un tassement de l'autonomie financière pour toutes les catégories de collectivités avec la crise financière.** Il s'explique par le versement anticipé du FCTVA dans le cadre du plan de relance, qui a augmenté la part des ressources hors les ressources propres.
- Parallèlement, la baisse des DMTO durant cette crise a réduit les ressources fiscales des communes et des départements.
- Le versement moindre du FCTVA et la reprise progressive de l'économie et donc du rendement des impositions ont permis un rebond de l'autonomie financière dès 2010.
- **En 2020, l'autonomie financière marque à nouveau le pas avec la crise sanitaire, avant de retrouver sa croissance dès 2021.**
- **Cet effet est visible pour les communes**, dont les recettes fiscales et tarifaires baissent fortement (avec en outre la compensation de la baisse par des dotations exceptionnelles de l'État comme le « filet de sécurité »), mais reste limité par la progression de la fiscalité locale indexée sur les bases foncières qui ne sont pas affectées, ou le sont très peu, par une chute ponctuelle de l'activité.
- **L'impact est plus visible pour les régions**, qui subissent avec la diminution des transports liée à la crise un fort recul du rendement de la taxe Cartes grises et de la TICPE, en partie amorti par la garantie de l'État au niveau constitutionnellement dû.

2. L'évolution de l'autonomie fiscale : plus élevée pour le bloc communal que pour les autres collectivités, elle a baissé à la suite aux réformes des finances locales de la décennie écoulée sauf pour les régions

Si l'on observe l'évolution du taux d'autonomie fiscale calculé selon les modalités proposées ci-dessus, on relève **depuis plus de 10 ans une baisse globale de l'autonomie fiscale**, celle-ci étant néanmoins stable pour les régions.

ÉVOLUTION DU TAUX D'AUTONOMIE FISCALE

(en millions d'euros)

	Bloc communal			Départements			Régions		
	2 012	2 017	2 021	2 012	2 017	2 021	2 012	2 017	2 021
Ressources relevant de l'autonomie fiscale (1)	56 115	65 245	61 650	20 261	26 749	15 102	2 434	2 725	3 590
Ensemble des ressources locales (fonctionnement et investissement hors emprunts) (2)	139 671	155 080	172 219	67 100	69 620	69 345	24 800	30 170	36 604
Taux d'autonomie fiscale (1) / (2) * 100	40,2%	42,1%	35,8%	30,2%	38,4%	21,8%	9,8%	9,0%	9,8%

Source : commission des finances.

Note : le calcul inclut les données des syndicats et budgets annexes.

Si l'on calcule un ratio global d'autonomie fiscale pour l'ensemble des collectivités, il s'établit à 34 % en 2012, 37 % en 2017 et à 29,5 % en 2021.

L'autonomie fiscale est remontée mécaniquement en 2017 à l'issue de trois années de baisse de la DGF qui ont réduit de 11 milliards d'euros les ressources non fiscales des collectivités.

a. Pour le bloc communal, une autonomie fiscale qui se maintient à un niveau supérieur à celui des autres collectivités, mais qui a baissé

Plusieurs réformes ont réduit les ressources relevant de l'autonomie fiscale du bloc communal, sans réduire ses ressources globales.

On peut citer :

– la **nationalisation de la taxe sur l'électricité** (la part communale s'élevait à 1,5 milliard d'euros environ) ;

– la **suppression de la TH** : si elle a été compensée par la TFPB pour les communes, sans réduire leur autonomie fiscale, elle a été **compensée par de la TVA pour les EPCI** à fiscalité propre, ce qui affecte l'autonomie fiscale globale du bloc communal ;

– la **division par deux des valeurs locatives des locaux industriels** pour la TFPB et la CFE : la compensation par un prélèvement sur les recettes de

l'État (PSR) dynamique réduit l'autonomie fiscale (pour 3,8 milliards d'euros en 2023) sans réduire les ressources globales des communes et EPCI. Le pouvoir de taux a été maintenu mais sur une assiette réduite.

b. Les départements : une autonomie fiscale en dents de scie, dans l'ensemble très réduite

L'autonomie fiscale des départements a progressé entre 2012 et 2017, tirée par le dynamisme des DMTO (entre autres grâce au relèvement du taux plafond légal) et de la TFPB (grâce à la revalorisation annuelle des bases foncières). Ces ressources relevant de l'autonomie fiscale ont progressé alors que les concours financiers de l'État stagnaient (notamment la DGF).

L'autonomie fiscale est affectée, entre 2017 et 2021, par le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA, pour environ 15 milliards d'euros, dans le cadre de la suppression de la TH.

c. L'autonomie fiscale des régions stagne à un niveau faible

S'agissant des régions, leur autonomie fiscale reste stable à un niveau bas dans le temps, la structure de leurs recettes étant marquée par une part très élevée de ressources fiscales transférées par l'État, qui leur octroie des recettes dynamiques mais sans pouvoir de taux.

3. La réduction de l'autonomie fiscale n'a pas affecté la dynamique des ressources des collectivités

Globalement, les RRF des collectivités ont augmenté sur les dix dernières années (+17 %).

Sur cette longue période, on observe que les RRF locales augmentent globalement de manière plus marquée que l'inflation.

EVOLUTION COMPARÉE DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT ET DE L'INFLATION

(en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2012-2021 (cumulé)
RRF	1,2	1,6	1	1,3	0,9	2,1	1,6	2,6	-1,8	5,1	+17%
Inflation	2,0	0,9	0,5	0,0	0,2	1,0	1,8	1,1	0,5	1,6	+10%

Source : commission des finances, données OFGL et Insee.

III. L'IMPACT DES REFORMES DES RESSOURCES LOCALES SUR L'AUTONOMIE FINANCIERE ET FISCALE DES COLLECTIVITES

Dans l'ensemble, les réformes des finances locales depuis 2014 ont eu un effet variable sur l'autonomie fiscale, mais quasi aucun impact, et même un impact légèrement positif, sur l'autonomie financière.

IMPACT DES RÉFORMES SUR LES RESSOURCES LOCALES

Ressource remplacée ou modifiée	Ressource de remplacement	Année	Montant en jeu au moment de la réforme (milliards €)	Impact sur autonomie financière	Impact sur autonomie fiscale
Relèvement du taux plafond des DMTO des départements de 3,8% à 4,5%	-	2014	2	Oui (positif)	Oui (positif)
Suppression de la DGF des régions	TVA	2018	4	Oui (positif)	Non
Suppression de la THRP (communes)	TFPB	2020-2023	15	Non	Non
Suppression de la THRP (EPCI)	TVA	2020-2023	7	Non	Oui (négatif)
Suppression de la TFPB des départements (transférée aux communes)	TVA	2020-2023	15	Non	Oui (négatif)
Nationalisation de la taxe sur l'électricité (TCFE) du bloc communal et des départements	Fractions de TICFE	2021-2024	2,2	Non	Oui (négatif)
Division par deux des valeurs locatives des établissements industriels imposables à la CFE et la TFPB	PSR	2021	3,3	Oui (négatif)	Oui (négatif)
Suppression de la CVAE (pour les régions puis pour le bloc communal et les départements)	TVA	2021-2023	20	Non	Non

Source : commission des finances.

Le relèvement du taux plafond légal des DMTO a permis de fortement relever l'autonomie fiscale des départements, mais de manière ponctuelle (dès l'année suivante, la grande majorité des départements avaient adopté le nouveau taux plafond). En outre, en sens inverse, la suppression de la THRP et le transfert corrélatif de la part départementale de TFPB aux communes a réduit fortement l'autonomie fiscale des départements.

La baisse des concours financiers de l'État dans le cadre de la CRFP a mécaniquement renforcé l'autonomie fiscale (bien qu'il ne s'agisse pas, de toute évidence, de l'objectif de cette politique), en accroissant la part relative des ressources fiscales dans l'ensemble des recettes locales.

La suppression de la THRP a eu un effet neutre sur l'autonomie fiscale des communes, mais a réduit celle des EPCI (ce qui nuance l'effet neutre sur le bloc communal dans son ensemble) et surtout celle des départements.

L'unification des taxes sur l'électricité, si elle s'explique par des motifs de bonne gestion, de rationalisation de notre système fiscal et de conformité au droit de l'Union européenne, a retiré un levier de taux aux communes et, dans une moindre mesure, aux départements (leur pouvoir de taux était plus réduit). Rappelons toutefois que **près de 80% des communes et 88 départements étaient déjà au tarif maximal légal**. Les communes restent en outre bénéficiaires d'une part du produit

de la nouvelle taxe correspondant aux anciennes parts locales, revalorisée sur le fondement de la consommation électrique constatée sur le territoire. Leurs ressources ne sont donc pas réduites.

La division par deux des valeurs locatives des établissements industriels imposés à la CFE et à la TFPB, ainsi que la **suppression progressive de la CVAE**, s'inscrivent dans la politique économique nationale de baisse des impôts de production. Ces réformes s'inscrivent dans un objectif de compétitivité de nos entreprises. Pour autant, ces réformes ont privé le bloc communal d'une fraction (réduite) de son pouvoir de taux sur ces impositions. En revanche, la **suppression de la CVAE est considérée comme neutre sur l'autonomie fiscale** : si l'assiette était territorialisée (la valeur ajoutée du territoire de la collectivité), le taux était entièrement national.

IV. LES RAISONS D'UN SENTIMENT DES ELUS LOCAUX DE PERTE DE MAÎTRISE DE LEURS RECETTES

Malgré l'augmentation de l'autonomie financière, les élus locaux ont globalement un sentiment de perte de maîtrise de leurs recettes, y compris ceux du bloc communal. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer.

1. Le taux d'imposition local est en tout état de cause perçu comme élevé par beaucoup de nos concitoyens et nombre d'élus eux-mêmes. Malgré le substantiel pouvoir de taux conservé par les communes, notamment pour la TFPB, il est limité en pratique par la perception d'un rejet diffus d'une augmentation de la pression fiscale. En outre, d'un point de vue juridique, les règles de lien entre les taux constituent une limite supplémentaire aux marges de manœuvre. Si l'on observe l'évolution du produit de TFPB (voir annexe 2), on constate sur les dernières années qu'elle résulte ainsi essentiellement de la revalorisation des assiettes (effet base) et non pas de choix de hausse de taux par les élus (effet taux). L'année 2021 montre cependant que les hausses de taux restent possibles.

2. Les élus du bloc communal ont perdu quatre leviers d'action fiscaux avec les réformes successives de la fiscalité locale sur longue période. Notamment, la suppression de la taxe professionnelle, la baisse de la TFPB et de la CFE sur les bâtiments industriels et la suppression de la TH réduisent les choix politiques possibles, même s'ils conservent seize impôts locaux avec pouvoir de taux.

3. Le niveau d'autonomie fiscale du bloc communal reste largement plus bas que le ratio d'autonomie financière et porte sur moins de 40 % des ressources du bloc communal, même s'il se maintient à un niveau plus élevé que pour les autres collectivités.

4. La baisse de la DGF entre 2014 et 2017, de 11 milliards d'euros, a dramatiquement réduit l'autofinancement, les ressources disponibles et les

marges de manœuvre des élus locaux, en renforçant paradoxalement l'autonomie financière et fiscale (par l'augmentation de la part relative des ressources propres).

5. Sur certaines recettes fiscales, les taux sont déjà au niveau du plafond légal (par exemple les DMTO ou la majoration d'accise sur l'essence et le gazole, voir I. 2 et annexe 2), ce qui permet de moduler ces ressources mais uniquement, en règle générale, à la baisse. La faible autonomie fiscale des collectivités concernées est en quelque sorte « compensée » par le dynamisme croissant de leurs ressources qui tendent à intégrer toujours plus de fiscalité partagée avec l'État : TSCA, accise sur les produits énergétiques et TVA.

En effet, l'ensemble de ces réformes n'a pas affaibli l'autonomie financière, comme on l'a vu plus haut.

Au contraire, en affectant des recettes fiscales nationales dynamiques aux collectivités, comme la TVA, elles ont abouti à la renforcer, ce qui contribue à leur **liberté d'action**.

V. CONCLUSION : CONSTITUTIONNALISER L'AUTONOMIE FISCALE ?

Il faut, avec les associations d'élus, les délégations aux collectivités territoriales des assemblées parlementaires, le comité des finances locales et l'État, fixer une définition de l'autonomie fiscale fondée sur le pouvoir de taux. Elle pourrait être **adoptée dans les différents débats relatifs aux finances locales**, car **l'ambiguïté de la distinction avec l'autonomie financière nourrit une certaine confusion**. La définition que j'en propose pourrait servir de base à cette concertation. L'évolution de l'autonomie fiscale sera suivie dans le temps.

Recommandation n°1 : Définir l'autonomie fiscale comme le ratio entre les recettes sur lesquelles les collectivités détiennent un pouvoir de taux et l'ensemble de leurs ressources au sens de la loi organique.

Une fois cette définition acquise, la question de sa constitutionnalisation se pose, afin de préserver un niveau minimal d'autonomie fiscale aux collectivités, en complément de la protection de l'autonomie financière.

La protection de l'autonomie financière au niveau constitutionnel a pour objet de garantir aux collectivités qu'elles disposent de ressources minimales en dehors des concours de l'Etat et donc sans dépendre de ce dernier. La constitutionnalisation de l'autonomie fiscale irait plus loin en leur **garantissant un niveau minimal de modulation de leurs ressources, à la hausse ou à la baisse**.

Les conséquences concrètes de cette constitutionnalisation et le seuil précis d'autonomie qu'il convient de garantir pourraient être renvoyés à une loi organique.

Cette constitutionnalisation aurait essentiellement du sens pour le bloc communal, dans la mesure où l'autonomie fiscale des départements et régions est aujourd'hui réduite.

Recommandation n°2 : Etudier la pertinence et les modalités de la constitutionnalisation d'un niveau minimal d'autonomie fiscale.

En tout état de cause, plus généralement, la réflexion sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale doit s'inscrire dans une **réflexion globale sur les ressources financières des collectivités** pour leur garantir plus de **résilience** et plus de **visibilité**, afin de leur permettre de **déployer pleinement leurs politiques publiques**.

Recommandation n°3 : Inscrire la réflexion sur l'autonomie financière et l'autonomie fiscale dans une réflexion globale sur le financement des collectivités.

I. ANNEXE 1 : CLASSEMENT DES RECETTES LOCALES (2021)

Recette	Bloc communal	Départements	Régions	Ensemble CT
THRS	2 759	0	0	2 759
TH logements vacants	82			82
TFPB	34 299	0	0	34 299
TFNB	1 116	0	0	1 116
CFE	6 853	0	0	6 853
TASCOM	795	0	0	795
TEOM	7 432	0	0	7 432
DMTO		14 355		14 355
TICPE "Grenelle"			130	130
Versement mobilité	4 747	0	0	4 747
Certificats d'immatriculation	0	0	2 163	2 163
Taxe d'aménagement	1 272	595	312	2 179
Autres taxes relevant de l'autonomie fiscale*	2 295	152	985	3 432
Sous-total 1 : ressources relevant de l'autonomie fiscale	61 650	15 102	3 590	80 342
DMTO	5 420		201	5 621
CVAE (TVA à compter de 2023)	5 785	3 823	32	9 640
IFER	687	314	647	1 648
Fractions de TVA (TH et DGF)	8 101	14 690	14 646	37 437
TICPE transférée	375	5 439	5 390	11 204
TSCA	143	7 928	121	8 192
TCFE	1 671	692	9	2 372
Recettes liées à l'apprentissage et à la formation professionnelle	0	16	424	440
Autres taxes ne relevant pas de l'autonomie fiscale**	467	11	214	692
Sous-total 2 : ressources fiscales ne relevant pas de l'autonomie fiscale	22 649	32 913	21 684	77 246
Concours de l'Etat	24 550	10 240	2 210	36 990
Subventions reçues et participations	12 730	5 850	2 740	19 550
Ventes de biens et services	22 330	910	170	23 410
Autres RRF	7 480	1 580	640	9 700
Sous-total 3 : RRF non fiscales	67 090	18 580	5 760	89 650
FCTVA	4 640	1 010	570	6 230
Dotations d'équipement	11 750	1 330	4 440	13 420
Autres recettes d'investissement	4 440	410	560	5 380
Sous-total 4 : recettes d'investissement hors emprunts	20 830	2 750	5 570	25 020
Total : ensemble des ressources des collectivités prises en compte pour calculer l'autonomie financière (1+2+3+4)	172 219	69 345	36 604	272 268
Ratio d'autonomie financière***	71,7%	74,7%	77,8%	
Taux d'autonomie fiscale (sous-total 1 / ensemble des ressources * 100)	35,8%	21,8%	9,8%	29,5%

Source : commission des finances.

* taxes de séjour, octroi de mer, taxes sur les carburants, taxe de balayage, droits de place, taxe sur les déchets stockés, taxe sur les eaux minérales, taxe sur les remontées mécaniques, taxe sur la publicité extérieure, taxe GEMAPI et taxe additionnelle spéciale annuelle.

** taxe sur les pylônes électriques, taxes sur les passagers, taxes sur les bureaux, redevance des mines, prélèvements sur les jeux et paris.

*** Prévisionnel en 2021, Cour des comptes (communication à la commission des finances du Sénat sur le financement des collectivités territoriales, octobre 2022) sur la base du rapport annuel du Gouvernement sur l'autonomie financière.

Note : le calcul inclut les données des syndicats et budgets annexes.

II. ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES RECETTES FISCALES LOCALES

- ***Les impôts directs locaux « historiques » : THRS, TFPB, TFNB et CFE : pouvoir d'assiette et de taux***

Sur les impôts directs locaux (THRS, TFPB, TFNB et CFE) les élus locaux disposent d'un véritable pouvoir de décision, à la fois sur le taux et sur l'assiette, en votant des exonérations. Le pouvoir de taux est cependant encadré par les règles de liaison entre les taux.

Les règles de liaison entre les taux : la TFPB est le taux pivot

Les règles de liaison entre les taux limitent le pouvoir de taux.

À compter des impositions pour 2023, les communes et EPCI à fiscalité propre ont le choix, pour la fixation de leurs taux de TFPB, de TFNB, de CFE et de THRS, entre :

- la variation proportionnelle, consistant à faire varier les taux des quatre taxes dans une même proportion ;
- et la variation différenciée, qui leur permet faire évoluer différemment les taux de chaque taxe.

Lorsqu'il est fait usage de la variation différenciée, les taux peuvent varier librement. Mais la TFPB est le nouveau taux « pivot » qui remplace la TH et qui limite l'évolution des autres taux :

- le taux de CFE ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TFPB (ou que le taux moyen des taxes foncières pondéré par l'importance relative des bases de ces deux taxes) ;
- le taux de la TFNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que celui de la TFPB ;
- le taux de THRS ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TFPB (ou que le taux moyen pondéré des deux taxes foncières).

À noter que le taux de TFPB ou de TFNB peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national propre à chacune de ces taxes ou du taux de CFE de la commune ou de l'EPCI sans que cette diminution soit prise en compte pour la liaison des taux.

On constate que ces règles de lien entre les taux n'ont pas fait obstacle à des hausses de taux notables sur la TFPB en 2021.

EFFET BASE ET EFFET TAUX DANS LA DYNAMIQUE DE LA TFPB

(en %)

	2018	2019	2020	2021
Effet base	+2,2	+2,8	+2,2	-4,4
Effet taux	+0,9	- 0,1	-0,1	+1,7
Hausse du produit (toutes collectivités bénéficiaires)	+3,1	+2,7	+2,1	-2,7

Source : commission des finances, données OFGL.

Note : l'effet base négatif en 2021 résulte de la division par deux des valeurs locatives des établissements industriels.

En ce qui concerne la THRS, il n'y a pas d'exonération facultative à la main des collectivités, mais une faculté de majoration du taux dans les zones tendues ⁽¹⁾. Il y a également la possibilité d'instituer la TH sur les logements vacants hors zone tendue ⁽²⁾.

- ***La TASCOT : assiette territorialisée et pouvoir de modulation du taux légal***

Pour la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOT), l'assiette est territorialisée (elle correspond aux surfaces commerciales du territoire de la collectivité), mais fixée par la loi sans possibilité d'exonération ⁽³⁾. Le taux est également fixé par la loi en fonction du chiffre d'affaires au mètre carré, mais les organes délibérants peuvent le moduler en adoptant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 (1,3 dans certains cas) et ne comportant que deux décimales. Il s'agit donc d'un pouvoir de taux encadré.

- ***La taxe d'aménagement : pouvoir d'assiette et de taux avec une particularité de sectorisation***

Les élus locaux ont un pouvoir de décision important sur l'assiette (nombreuses facultés d'exonération) et sur le taux ⁽⁴⁾. Le taux de la part communale ou intercommunale peut être fixé par la collectivité entre 1 % et 5 %. Il peut être majoré dans certains secteurs jusqu'à 20 %. C'est le seul cas où le taux d'un impôt local peut être différencié au sein de la même collectivité. En revanche, le produit de la taxe n'est pas libre d'emploi (pour le bloc communal, c'est une recette d'investissement). Pour la part départementale, le taux ne peut excéder 2,5 % et est identique sur tout le département. Pour la part régionale (elle n'est instituée qu'en région Île-de-France), il ne peut excéder 1 %.

(1) Article 1407 ter du CGI.

(2) Article 1407 bis du CGI.

(3) Article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

(4) Articles 1635 quater A à 1635 quater T du CGI.

- ***La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : pouvoir de taux encadré***

Il n'y a aucune possibilité d'abattement ou d'exonération au choix des élus locaux, contrairement à la taxe foncière et bien qu'il s'agisse d'une taxe additionnelle à cette dernière. En revanche, il y a un pouvoir de taux. Toutefois, de manière inhabituelle pour un impôt, ce pouvoir de taux est assez étroitement encadré par la jurisprudence administrative ⁽¹⁾. Les communes et EPCI doivent fixer le taux de manière à ce qu'il ne procure pas des recettes disproportionnées par rapport au montant des dépenses exposées par la collectivité locale pour assurer le service public de collecte et de traitement des déchets (les recettes ne doivent pas s'écarter de plus de 15 % du coût du service).

- ***La taxe sur les certificats d'immatriculation : pouvoir de taux***

Cette taxe est instituée au profit des régions ⁽²⁾. L'assiette est territorialisée (les redevables sont les propriétaires des véhicules immatriculés dont le domicile est situé dans la région). Le tarif est fixé par la région dans la limite de 60 euros et l'impôt est égal au produit du tarif par la puissance administrative du véhicule. Il y a donc un pouvoir de taux. Cependant seule la loi fixe des réductions ou exonérations de tarifs pour certains véhicules.

- ***Les taxes de séjour : pouvoir de taux sur la base d'un barème légal***

Les tarifs sont fixés par les collectivités territoriales (communes de tourisme, EPCI) sur la base d'un barème légal établi par catégorie d'hébergements (des palaces aux terrains de camping) et revalorisé en fonction de l'inflation ⁽³⁾. Les départements peuvent instituer une taxe additionnelle de 10 % ⁽⁴⁾.

- ***La TLPE : une taxe facultative, avec un pouvoir d'assiette et de taux***

Les communes et EPCI peuvent instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les supports publicitaires sur leur territoire ⁽⁵⁾. Des exonérations sont possibles, et l'organe délibérant fixe les tarifs dans la limite maximale prévue par la loi. Il y a donc un pouvoir d'assiette et de taux.

(1) Voir Conseil d'État, 31 mars 2014, Lille Métropole contre Auchan, n° 368111 ou Conseil d'État, 19 mars 2018, SAS Cora, n° 402946.

(2) Articles L. 421-29 à L. 421-54 du code des impositions sur les biens et services.

(3) Articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du CGCT.

(4) Article L. 3333-1 du CGCT.

(5) Articles L. 2333-6 à L. 2333-16 du CGCT.

- ***La taxe sur les remontées mécaniques : une taxe facultative, avec un pouvoir de taux***

Les communes ⁽¹⁾ et les départements ⁽²⁾ peuvent instituer cette taxe sur les recettes issues de l'exploitation d'engins de remontée mécanique en zone de montagne. Le taux est fixé dans la limite de 3% pour la taxe communale (et de 2 % pour la taxe départementale) du prix du titre de transport. Le produit de la taxe est affecté à certaines dépenses liées aux zones de montagne.

- ***La taxe Gemapi : un pouvoir de taux de facto***

Pour la taxe correspondant à la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), les communes et EPCI qui ont choisi de l'instituer votent un produit qui est réparti entre contribuables *au prorata* des recettes de THRS, de TFPB, de TFNB et de CFE. L'administration en déduit des taux additionnels de ces quatre taxes ⁽³⁾. Cela correspond donc *de facto* à un pouvoir de taux. Il n'y a cependant pas de pouvoir d'assiette (exonération) autre que celui d'instituer ou non la taxe.

- ***La contribution sur les eaux minérales : taxe facultative et pouvoir de taux***

Les communes dotées de sources d'eau minérale sur leur territoire peuvent instituer cette taxe et fixer un ou plusieurs tarifs (en fonction des volumes d'eau livrés par l'exploitant) dans des limites légales par hectolitre ⁽⁴⁾. L'assiette est territorialisée avec un pouvoir de taux, mais les exonérations sont prévues par la loi (livraisons à l'exportation).

- ***La taxe sur les déchets stockés : taxe facultative avec pouvoir de taux***

Cette taxe peut être instituée par une commune qui comporte un incinérateur de déchets ménagers ⁽⁵⁾. La répartition du produit avec les communes limitrophes peut suivre plusieurs modalités. Les communes peuvent fixer le tarif par tonne de déchets entrant dans l'installation, dans une limite légale.

- ***La TASA : un pouvoir de taux de facto***

La taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) est instituée par la loi au profit de la seule région Île-de-France. Son produit est arrêté chaque année par le conseil régional dans la limite d'un plafond de 80 millions d'euros en vue de financer

(1) Articles L. 2333-49 à L. 2333-53 du CGCT.

(2) Articles L. 3333-4 à L. 3333-7 du CGCT.

(3) Par exemple, le taux de taxe GEMAPI adossé à la TFPB est égal au rapport du produit GEMAPI attendu sur la TFPB par la base communale de TFPB.

(4) Article 1582 du CGI.

(5) Articles L. 2333-92 à L. 2333-96 du CGCT.

les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun. Il est réparti de la même façon entre contribuables de la TFPB et de la CFE ; il s'agit donc également d'un quasi pouvoir de taux.

- ***La taxe de balayage : taxe facultative et pouvoir de taux***

Les communes peuvent instituer cette taxe ⁽¹⁾. Elles fixent des tarifs qui peuvent varier selon la largeur de la voie. Toutefois, le produit de la taxe ne peut excéder les dépenses de balayage des voies publiques, ce qui limite le pouvoir de taux et la rapproche d'une redevance pour service rendu, dans la même logique que la TEOM.

- ***Les droits de place : pouvoir d'assiette et de taux en concertation avec les organisations professionnelles***

Ces prélèvements sur les commerçants non sédentaires qui exercent leur activité sur les dépendances du domaine public communal sont prévus par délibérations du conseil municipal conformément à un cahier des charges ou à un règlement (s'agissant de leur assiette, des tarifs et de leur révision) établi après consultation des organisations professionnelles intéressées ⁽²⁾.

- ***Les DMTO : large pouvoir d'assiette mais pouvoir de taux théorique***

Sur les DMTO, les départements disposent d'un pouvoir d'assiette important, la loi ouvrant plusieurs facultés de réduction, d'abattement ou d'exonération, notamment pour les transactions immobilières au profit de publics vulnérables. Toutefois, le pouvoir de taux est largement théorique, car tous les départements, à l'exception de trois d'entre eux (Indre, Morbihan et Mayotte qui sont à 3,80 %), atteignent le plafond légal fixé à 4,50 %. Le taux de la taxe communale additionnelle est fixé par la loi à 1,2 %.

- ***Le versement mobilité : pouvoir de taux pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)***

Ce versement peut être instauré par une AOM (sauf les régions) sur son ressort territorial, lorsqu'elle a organisé un service régulier de transports publics de personnes. Elle peut fixer un taux applicable aux salaires versés par les entreprises (ou les organismes publics) dans le cadre des plafonds légaux. Le taux plafond dépend de la population de l'AOM. Les AOM syndicats mixtes peuvent en outre moduler le taux en fonction de la densité démographique et du potentiel fiscal des EPCI qui le composent. Les recettes sont affectées au financement des actions (fonctionnement ou investissement) des AOM.

(1) Article L. 2333-97 du CGI.

(2) Article L. 2224-18 du CGCT.

- ***Les recettes spécifiques à l'outre-mer et à la Corse : pouvoir de taux sur l'octroi de mer***

Il s'agit essentiellement de l'octroi de mer, perçu par les collectivités d'outre-mer, qui permet une taxation différenciée des biens importés et des biens produits localement. Les collectivités peuvent fixer les taux dans le cadre de plafonds prévus par la loi et le droit de l'Union européenne. Il y a donc un pouvoir de taux. En outre, les conseils régionaux peuvent appliquer des réductions ou exonérations de l'octroi de mer pour certains biens produits localement.

- ***Les IFER : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

Les tarifs des IFER sont réévalués annuellement par arrêté ministériel en fonction de l'inflation prévue ⁽¹⁾. Le champ d'application est fixé par la loi et il n'y a pas de faculté locale d'allègement par l'assiette. En revanche, l'assiette est territorialisée car l'IFER est prélevée sur les équipements du territoire de la collectivité concernée. Il y a donc un lien territorial et une forme d'incitation, par l'action publique locale, à accueillir ces équipements.

- ***Les prélèvements sur les jeux et paris : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

Les communes ou EPCI sont affectataires ⁽²⁾ du produit de ces prélèvements en fonction des hippodromes ou des établissements de jeux établis sur leur territoire, dans un plafond indexé sur l'inflation. Les taux sont fixés par la loi. Il n'y a donc pas de pouvoir d'assiette ou de taux, mais l'assiette est territorialisée.

- ***La redevance des mines : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

Dans la mesure où cette redevance (il y a une redevance communale et une départementale) est due en contrepartie d'une exonération de CFE, elle est assimilée à un impôt direct local ⁽³⁾. Toutefois, les tarifs sont fixés par le Gouvernement (par décret) en fonction des matières extraites. Il n'y a donc pas de pouvoir de décision local. En revanche, l'assiette est territorialisée, car la répartition du produit entre les communes du département d'extraction, qui est complexe, repose sur la localisation des biens immobiliers liés à l'exploitation, sur la commune d'extraction, sur la localisation des employés et sur la matière extraite (distinction entre hydrocarbures et autres matières).

(1) Articles 1519 D à 1519 HB du CGI.

(2) Articles 302 bis ZG à 302 bis ZO du CGI.

(3) Article 311 D de l'annexe 2 du CGI.

- ***Taxe sur les passagers : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

Les tarifs et exonérations sont fixés par la loi ou par arrêté. Les recettes sont affectées aux collectivités d'outre-mer et à la Corse.

- ***La taxe sur les bureaux : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

La taxe sur les bureaux comporte un tarif unitaire qui varie selon la nature des locaux (bureaux, locaux commerciaux, locaux de stockage ou surfaces de stationnement) et leur situation géographique ⁽¹⁾. L'assiette est territorialisée mais il n'y a pas de pouvoir de décision local.

- ***Imposition forfaitaire sur les pylônes : assiette territorialisée sans pouvoir de décision local***

Les communes d'implantation (ou éventuellement l'EPCI) perçoivent cette imposition dont l'assiette est donc territorialisée ⁽²⁾. En revanche, le montant est fixé de manière forfaitaire par la loi, par pylône en fonction de leur tension électrique. Ce montant est indexé sur la variation du produit de TFPB au niveau national. Il n'y a donc pas de pouvoir de décision local.

- ***L'ex CVAE : un impôt territorialisé avec un pouvoir d'assiette mais pas de pouvoir de taux***

Avant la suppression de cet impôt votée en loi de finances initiale pour 2023, la loi fixait le taux et le barème de la CVAE. S'agissant de l'assiette, la valeur ajoutée des établissements exonérés de CFE en application de la délibération d'une commune ou d'un EPCI était, à la demande de l'entreprise, exonérée de CVAE pour sa fraction taxée au profit de la commune ou de l'EPCI. Les départements pouvaient délibérer pour prévoir la même exonération sur leur part de CVAE (indépendamment de la décision prise par la commune ou l'EPCI).

En intégrant les recettes fiscales purement nationales transférées aux collectivités sur une base budgétaire, on passe de l'autonomie fiscale à l'autonomie financière. Il s'agit toujours des ressources propres au sens organique et constitutionnel, mais plus de recettes sur lesquelles les collectivités peuvent avoir un impact.

(1) Article 231 ter du CGI.

(2) Article 1519 A du CGI.

- ***La TSCA***

C'est une fraction d'un impôt purement national. Les exonérations et les tarifs sont fixés par la loi en fonction des contrats (c'est-à-dire des risques assurés) et il n'y a donc ni lien territorial ni pouvoir de décision local. La loi attribue aux départements une première fraction de TSCA sur une base budgétaire pour compenser certains transferts de compétences. Une seconde fraction de TSCA est attribuée aux départements pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en contrepartie d'une baisse de leur DGF.

- ***Le cas particulier de l'accise sur les énergies (ex TICPE) : une modulation du taux possible en partie pour les régions***

Les régions peuvent majorer le tarif de l'accise perçue sur l'essence et le gazole vendus sur leur territoire dans des limites fixées par la loi (ancienne « TICPE Grenelle »). Ces recettes sont affectées exclusivement au financement d'infrastructures de transport durable liées au Grenelle de l'environnement. Une faculté de majoration spécifique est prévue au profit d'Île-de-France Mobilités dans une limite légale de tarif et de produit. Sans pouvoir de taux, les régions perçoivent également des fractions transférées d'accise afin de compenser certains transferts de compétences (comme la formation professionnelle et l'apprentissage) – il en est de même pour les départements (notamment au titre de la généralisation du RSA). Dans la mesure où la faculté de majoration n'intervient que sur une partie de l'accise transférée, il est proposé de la rattacher à l'autonomie fiscale « au sens large ».

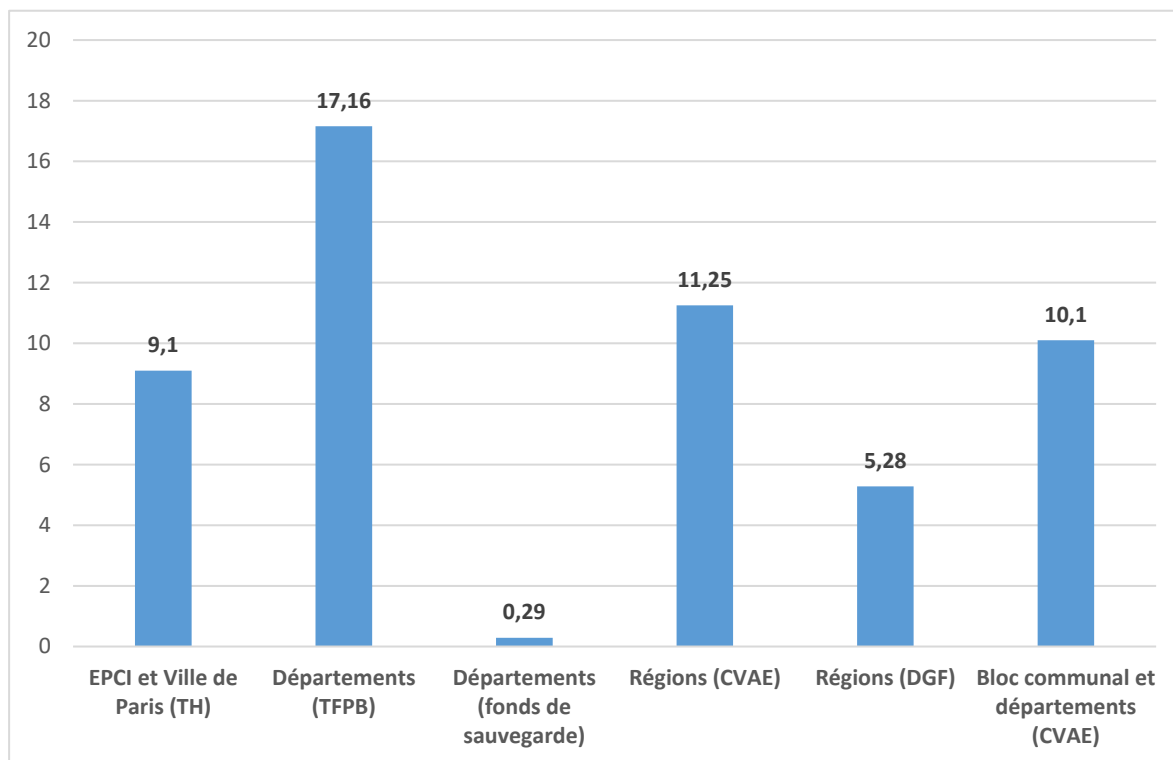
- ***La TVA***

Dans le cadre des réformes récentes de la fiscalité locale, les suppressions de la TH et de la CVAE ainsi que le transfert de la TFPB départementale aux communes ont conduit à affecter à chaque catégorie de collectivités des fractions de TVA sur une base de calcul budgétaire. C'est donc une fraction d'impôt purement national qui est affectée aux collectivités, dans la même logique que l'affectation aux administrations de sécurité sociale. Les collectivités bénéficiaires reçoivent un montant calculé dans les conditions prévues par la loi, mais sans territorialisation, sans pouvoir de taux et sans pouvoir d'assiette.

Le lien avec le territoire devrait seulement subsister en ce qui concerne la dynamique de la TVA versée au bloc communal en compensation de la suppression de la CVAE. En effet, elle sera répartie entre collectivités par un fonds national de l'attractivité économique du territoire, dont les modalités doivent être définies par décret en tenant compte du dynamisme des territoires concernés.

FRACTIONS DE TVA TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS (2023)

(en milliards d'euros)



Note : les départements bénéficient d'une fraction de TVA au titre du fonds de sauvegarde des départements depuis 2021 (articles 16 et 208 de la loi de finances pour 2020). Ce fonds soutient les départements les plus fragiles en fonction de critères de ressources et de charges.

Les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision sur la TVA, et il n'y a pas de lien entre cette ressource établie sur une base purement budgétaire et l'économie du territoire. Toutefois, en garantissant une ressource très dynamique (+9,6 % de dynamique en 2022) aux collectivités, cet impôt permet une autonomie et une liberté de choix en dépenses.