



MAIRIE



NOTE

# Oser le « pacte girondin »

Pour une autonomie fiscale  
des collectivités territoriales.

Par GenerationLibre

---

LE MOT DE GASPARD

## « **Autonomie** »

**L**ors du 100<sup>e</sup> **Congrès des Maires de France**, le président de la République a promis une **réforme** profonde de la **fiscalité locale**. L'occasion de mettre en œuvre le « **pacte girondin** » qu'il appelle de ses vœux et de donner un élan décisif au changement de paradigme timidement entamé en 1981 par François Mitterrand.

Car depuis ses débuts, la **décentralisation** est conçue sur un mode **dirigiste**. L'**Etat central** continue à **assurer** près de la **moitié des ressources des collectivités locales** et à **encadrer** leurs **compétences**. Comment s'étonner alors que les collectivités, infantilisées par le pouvoir central, dépensent à tort et à travers ?

Pour que la **décentralisation** débouche sur une **autonomie réelle**, il est nécessaire qu'elle s'accompagne d'un volet fiscal, aujourd'hui réduit à la portion congrue. Comment être **responsable** des **dépenses** si on ne l'est pas des **recettes** ? Comment des électeurs pourraient-ils juger correctement une action municipale s'ils ne sont pas également contribuables ? Là où chacun contribue, chacun est amené à exercer sa rationalité.

C'est ce que nous proposons dans cette note en explorant la possibilité de **conférer aux collectivités territoriales leur autonomie fiscale**.

**Gaspard Koenig**

Président  
GenerationLibre

# Se repérer dans la note.

**01** L'essentiel  
p. 4

**02** Introduction  
p. 6

**03** Partie 1  
p. 8

**Etat des lieux : une dépendance financière  
des collectivités vis-à-vis de l'Etat**

**04** Partie 2  
p. 14

**Un corpus normatif complexe et pesant  
pour les collectivités**

**05** Partie 3  
p. 18

**Parti-pris : donner toute la liberté aux collectivités  
en matière de politique fiscale**

**06** Partie 4  
p. 22

**Enjeu : disposer d'une véritable assise politique**

**07** Partie 5  
p. 26

**Le difficile exercice de la liberté : assumer faillites,  
inégalités et hausses de taux**

**08** Conclusion  
p. 30

**09** Think tank  
p. 34

---

L'ESSENTIEL

# Nos travaux en un coup d'oeil.

## Constat & analyse.

Depuis une trentaine d'années, nos gouvernements successifs se sont efforcés d'encourager et d'approfondir le **processus de décentralisation**, à rebours de notre tradition jacobine séculaire.

Toutefois, malgré des transferts de compétences de plus en plus nombreux, l'**Etat central** conserve ses **prérogatives** sur le nerf du contrat social - la **fiscalité** - entretenant ainsi une **dépendance** nuisible et pernicieuse des **collectivités territoriales** vis-à-vis de l'**Etat central**.

Il ne peut y avoir de véritable **autonomie** et de **responsabilité** des **collectivités territoriales** sans la **maîtrise** effective de leurs **ressources** et de leurs **finances**. GenerationLibre propose d'aller au terme de cette **décentralisation**

## Propositions.

**1.** **Assurer une liberté totale des collectivités territoriales sur les taux** : supprimer tous les cadres pour la détermination des taux. Les types d'impôt devront toutefois rester les mêmes sur l'ensemble du territoire pour garantir une unité fiscale minimale.

**2.** **Supprimer les dotations de l'Etat pour les collectivités territoriales** : accompagner cette disparition, et la probable hausse des impôts locaux qui en résultera, par une baisse massive des impôts nationaux (dont une réduction du taux normal de TVA de 8 à 9 points).

**3.** **Limiter cette réforme au bloc communal dans un premier temps** : la condition de légitimité d'une telle réforme est de disposer d'une véritable assise politique, ce qui invite à la limiter aux communes, où la démocratie locale est plus forte.

---

CHIFFRES CLÉS

# Les 3 chiffres à retenir.

## 72-2

C'est l'article de la Constitution consacrant l'**autonomie financière** des **collectivités territoriales**, à savoir les ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

C'est le montant total des **dotations d'Etat** versées aux **collectivités territoriales** aujourd'hui : soit 26 Md€ pour les communes, 13 Md€ pour les départements et 7 Md€ pour les régions.

## 46 **Milliards d'euros**

## 8 à 9 **Points**

C'est la **réduction du taux normal de TVA** que nous proposons en contrepartie de la probable hausse de la fiscalité locale qui viendrait **compenser** la **suppression** des **dotations** de l'Etat.

## L'INTRODUCTION

# Pour une autonomie fiscale des territoires.

**L**a **décentralisation** va profondément à l'encontre du jacobinisme hérité de la Révolution Française. Censée garantir l'égalité des citoyens devant la loi, la **centralisation** administrative a peu à peu **vidé** les **territoires de leur dynamique politique**. Or, nous sommes de l'avis que l'**apprentissage** de la **démocratie** commence avant tout par la **démocratie locale**. Comme l'écrit Tocqueville, « c'est en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire. »

Les **mesures prises** depuis 1981 pour inverser ce processus centralisateur consistent essentiellement en des **transferts de compétences** institutionnels et juridiques, voire formels. Mais elles **touchent peu** au nerf du contrat social : la **fiscalité**. Le « **pacte girondin** » évoqué par le président de la République prend plutôt la direction inverse : celle d'une **recentralisation** des **taxes locales**.

## Il ne peut y avoir de véritable démocratie locale sans fiscalité propre aux collectivités.

Or, il ne peut y avoir de véritable **démocratie locale** sans **fiscalité propre**. Comment être responsable d'une décision que d'autres vont financer ? Comment apprécier politiquement les dépenses d'une administration municipale qui ne maîtrise pas ses ressources ? Si les **collectivités locales** paraissent souvent irresponsables, c'est qu'elles sont tenues dans une situation de **dépendance malsaine vis-à-vis d'un Etat** qui, faute d'être une tutelle, continue de tenir les cordons de la bourse.

Pour approfondir la décentralisation, cessons donc de triturer le Code général des collectivités locales (CGCT), et donnons plutôt aux **élus** la formidable **liberté** d'être **maître** de leurs **ressources**, donc de leurs **dépenses**.

## Autonomie totale.

GenerationLibre souhaite, dans cette note, imaginer ce que pourrait être une **liberté financière totale des collectivités** : **libérer** leurs **choix fiscaux** de toute contrainte, pour qu'elles puissent **déterminer** l'**ampleur** et la **source** de leurs **revenus** ; libération qui n'aurait pas de sens sans une **responsabilisation tout aussi intégrale**, reposant sur la **disparition** totale des **dotations de l'Etat** et la **possibilité de faire faillite**.

Cette réforme radicale ne pourrait pas être déployée dans les conditions actuelles mais cette note exploratoire esquisse ce que pourraient être ses principales implications. Partant du constat de l'**échec** de la **décentralisation par le droit**, trop complexe, ambiguë, et timorée, une telle réforme permettrait d'engager une **décentralisation intégrale par l'argent**. Par le biais de la fiscalité, nous étudions ici la possibilité et l'opportunité d'une **réforme** structurelle du fonctionnement de notre **organisation territoriale**.



Discours du président de la République au Congrès des Maires de France - Novembre 2017.

---

PARTIE 1

# Une dépendance financière des collectivités vis-à-vis de l'Etat.

## 1.1 ETAT DES LIEUX

Les **recettes des collectivités** représentent environ **230 Md€<sup>1</sup>**, soit environ **10 % du PIB** et **20 % des recettes et des dépenses publiques**. Sur ces ressources, les collectivités n'ont des **marges de manœuvre** que **sur 107 Md€**, soit un peu **moins de la moitié**, désignées après leurs ressources « libres », bien qu'elles soient encore très encadrées. Au sein de leurs recettes de fonctionnement qui s'élèvent à 197 Md€, les 90 Md€ restant sont essentiellement constitués de subventions, versées par l'Etat ou d'autres (52 Md€) ; et d'impôts locaux dont le taux est déterminé par l'Etat, comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par exemple.

Ces **107 Md€** sur lesquels les **collectivités** ont des **marges de manœuvre** ne correspondent pas aux catégories habituelles des débats sur les finances publiques locales. On parle souvent **d'autonomie financière ou d'autonomie fiscale**, mais ce sont des **débats juridiques** d'interprétation **de la Constitution** plus qu'une **analyse de la réalité des leviers à la main des collectivités**.

*L'autonomie financière*, seul concept consacré par la Constitution (art. 72-2), regroupe toutes les ressources sur lesquelles les **collectivités** ont un **pouvoir de taux, d'assiette**, ou pour lesquelles la loi détermine, « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »<sup>2</sup> : même une imposition sur laquelle les collectivités n'ont aucun pouvoir entre dans la catégorie, pourvu que son produit soit réparti sur des critères propres à chaque collectivité. C'est le cas notamment de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux et l'assiette sont fixés au niveau national.

**L'autonomie fiscale** quant à elle, qui n'a **pas d'existence juridique** et dont les contours peuvent donc être sujets à débat, **rassemblerait** tous les **impôts sur lesquels les collectivités ont un pouvoir de taux**.

<sup>[1]</sup> 227,3 Md€ en 2016.

<sup>[2]</sup> Article L01114-2 du Code général des collectivités territoriales : « Les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

Elle est donc plus **restrictive**, et cible uniquement les ressources fiscales sur lesquelles les élus ont des marges de manœuvre à la hausse. Elle n'inclut pas des ressources qui font bel et bien partie des recettes sur lesquelles les collectivités ont des leviers, comme les recettes de nature commerciale. L'**autonomie financière** comme l'**autonomie fiscale** sont **utilisées dans une lutte d'influence entre l'Etat et les collectivités**, pour mesurer l'ampleur de leur dépendance financière, directe ou indirecte.

Les **ressources « libres »** retenues ici font fi du rôle de l'Etat. Elles regroupent toutes les **recettes sur lesquelles les collectivités ont une marge de manœuvre**, qu'elles soient fiscales ou non. Elles agrègent donc les impôts sur lesquels les collectivités ont un pouvoir de taux, même encadré<sup>3</sup> ; et toutes les autres recettes de type marchand (ventes de bois, de billets de piscine, etc.). Les impôts qui ont une part d'assiette locale mais sur lesquels n'existe aucune possibilité de modulation des taux sont exclus. Comme pour la mesure de l'autonomie fiscale et de l'autonomie financière, **seule la section de fonctionnement est prise en considération** : l'emprunt n'est donc pas inclus.

RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	BLOC COMMUNAL	EN MD€
23,9	66,1	107,0	Recettes de fonctionnement total
2,1	24,3	67,5	Ressources « libres » en Md€
9%	37%	63%	Recettes « libres » en %
0,0	0,5	8,4	Ventes de biens et services
0,0	0,0	21,9	TH
0,0	13,8	19,2	TF
0,0	0,0	7,4	CFE
0,0	10,0	2,5	DMTO
0,0	0,0	0,7	TASCOM
0,0	0,0	7,4	TEOM-REOM
2,1	0,0	0,0	Cartes grises

<sup>[3]</sup> Ainsi, les DMTO départementaux sont inclus, car la circonstance que tous les départements aient retenu le taux maximal autorisé par la loi les empêchant d'accroître encore la pression fiscale ne les prive pas du pouvoir de moduler ce taux à la baisse.



Place du Capitole Mairie de Toulouse. ©benkrut

## Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales – les finances des collectivités locales en 2017

Même sur cette portion congrue que sont les ressources « libres », les **collectivités** sont **encore très corsetées** : elles ne sont **pas pleinement libres de fixer les taux ni les assiettes des impôts locaux**. Par exemple, le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, les fameux « frais de notaire ») est **plafonné à 4,8 %** pour les **départements**. Mais la palme revient sans doute aux règles de détermination des taux des impôts locaux, dont l'énumération ne demande pas moins de 72 pages sous la forme d'une interminable circulaire. Cette dernière détaille certes pour chaque échelon territorial un principe simple : la fiscalité des entreprises ne saurait être augmentée plus fortement que la fiscalité des ménages. Mais sa **complexité** illustre la difficulté, en pratique, de vouloir encadrer par le droit la liberté de taux des collectivités : la **multiplicité des situations** est **trop complexe pour être régie** dans tous ses détails **depuis Paris**.

Une **liberté totale dans la détermination des taux** ne serait-elle pas la **meilleure issue** à cette impasse ? N'aboutirait-elle pas à une **situation plus stable et plus simple**, qui s'autorégulerait en souplesse et en s'adaptant au mille nuances de chaque situation, par l'intervention du suffrage universel ?

## 1.2 DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

**Les collectivités sont en partie responsables de la dépendance dans laquelle elles se trouvent.** Au lieu de chercher des solutions de façon autonome, elles **réclament** souvent le **concours de l'Etat** dès que les difficultés se profilent : ont-elles conclu des emprunts toxiques qui les mettent en faillite ? Les voilà qui se ruent sur **Bercy** pour qu'il concocte un fonds de garantie qui finance leur sortie de ces prêts trop coûteux ; se trouvent-elles en zone rurale ? Tous les maires se succèdent dans le bureau du **ministre de l'aménagement du territoire** pour réclamer des fonds dédiés à la compensation de ce handicap géographique ; se situent-elles en montagne ? Voici les élus qui descendent de leurs vallées et remontent vers Paris ; sont-elles sur une île ? Les voici qui reprennent l'antienne de la **continuité territoriale**, etc.

**Faisons le pari de confier une liberté financière aux élus et qu'ils en assument les conséquences, et en récoltent les fruits.**

Les quelques **marges de manœuvre fiscales qui leur ont été laissées** n'ont **pas** non plus **été utilisées de façon exemplaire ni toujours rigoureuse**. La plupart des impôts qui leur ont été confiés ont été alourdis : lorsqu'il existe un maximum légal, il est atteint (c'est le cas des DMTO pour les départements et de la TICPE pour les régions) ; lorsqu'il n'y a pas de plafond, on constate une hausse constante des taux<sup>4</sup>. A ce **manque de rigueur fiscale** répondent des **dépenses discutables**<sup>5</sup> : salaires généreux pour un temps de travail qui pourrait être augmenté, investissements somptuaires ou inutiles, subventions généreusement versées à toute une série d'associations, etc.

A la question de savoir s'il est **sage de donner des responsabilités** à qui ne se montre pas à la hauteur, ou si l'attitude des intéressés résulte de la protection dont ils bénéficient, répondons de façon libérale : faisons le **pari de confier une liberté financière plus grande aux élus** et qu'ils en assument **les conséquences**, et en récoltent **les fruits**.

<sup>[4]</sup> cf. Infra, cinquième partie de la note.

<sup>[5]</sup> Voir par exemple les rapports publiés chaque année par la Cour des comptes sur les finances publiques locales. pour 2016 : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>



---

PARTIE 2

**Un corpus  
normatif  
complexe et  
pesant pour  
les collectivités.**

Les politiques destinées à doter les **collectivités locales** de plus de **libertés** depuis 1981 (la « **décentralisation** ») ont privilégié la voie du transfert par la loi de compétences de l'Etat vers le secteur local, laissant la **question financière au second plan**<sup>6</sup>. La seule problématique est celle de la juste compensation des compétences transférées, et non celle de la libération des collectivités par un système de financement plus **autonome**. Au contraire, plus la loi transfère des compétences, plus l'Etat doit verser des compensations aux collectivités, et plus l'interdépendance mutuelle s'accroît.

Il résulte de ce vaste mouvement une **organisation des compétences locales** particulièrement **complexe**, encadrée par un **corpus normatif** particulièrement **touffu**. Par exemple, en matière de répartition des compétences entre communes et intercommunalités, il faut nécessairement que l'**échelon supérieur** exerce une série de **compétences bien définies**<sup>7</sup>. Un autre exemple est celui de l'organisation des compétences en matière économique : les régions sont désormais seules à pouvoir définir les régimes d'aides à des entreprises et leur octroi, mais elles peuvent prévoir par convention que les communes puissent contribuer – voire leur déléguer cette compétence – alors que dans le même temps la **BPI ouvre des guichets pour les PME**, la **Direction générale des entreprises** dispose de sa petite enveloppe de subventions, et l'Etat continue de stimuler des **pôles de compétitivité**.

Cette politique a d'ailleurs alimenté l'**inflation des normes**, documentée par de nombreux rapports<sup>8</sup>. Refusant de laisser les mains libres aux élus, l'**Etat** a continué d'**édicter des règles** pour encadrer leur action. Il confie par exemple la responsabilité de nombreux bâtiments publics aux collectivités, tout en multipliant les normes d'accessibilité ou de qualité environnementale. Au fond, la décentralisation par le droit conserve toujours à l'Etat la possibilité de juger de la légalité ou non des décisions

---

<sup>6</sup> La décentralisation comporte un important volet financier. Cependant son objet n'est pas de donner plus de liberté aux collectivités, mais de compenser les surcoûts induits par les transferts de compétences prévus par la loi. Le calcul de ces compensations est d'ailleurs d'une complexité inextricable.

<sup>7</sup> Voir par exemple article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> Cf le rapport au Premier ministre de MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, rapport de lutte contre l'inflation normative, 2013 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000199/index.shtml>) ou revue de dépenses 2015 « Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales » (La régulation des normes applicables aux collectivités territoriales).

locales, et donc d'en décider ou du moins de les influencer.

De fait, l'**inintelligibilité** du **droit local** et ses **effets pervers sur la multiplication des normes** illustrent l'**incapacité de la voie « institutionnelle » ou « juridique » à organiser le fonctionnement local**. L'Etat a voulu commander et encadrer par le droit l'exercice des libertés locales, quand la solution la plus efficace serait, à notre sens, de **donner tous les moyens d'action aux collectivités** sans chercher à gérer les affaires à leur place. La **liberté** de déterminer son niveau de ressource en libérant les impôts locaux de toute contrainte serait un moyen plus **simple**, plus **lisible**, plus **souple** et plus **adapté aux situations locales**. Il faut en accepter la contrepartie : le risque de faire faillite ou la sanction des électeurs en cas de gabegie.

## Refusant de laisser les mains libres aux élus, l'État a contribué à édicter des règles pour encadrer leur action.

Plutôt que d'agir par le droit et de subtiles architectures institutionnelles, il est temps de passer par une **libération** bien **concrète, celle de l'argent**. La baisse des dotations, massive sur le dernier quinquennat, a d'ailleurs montré que le **levier financier** était tout à fait **efficace pour encourager les collectivités à se réformer** : alors même que les dotations ont baissé de l'ordre de **10 Md€ depuis 2014**, les administrations publiques locales ont amélioré leur solde budgétaire. Face à la **contrainte financière**, elles ont su s'adapter et trouver des voies d'amélioration de leur efficacité. Si leurs marges de manoeuvre vont en s'amointrissant - le statut de la fonction publique n'a d'ailleurs pas été assoupli en parallèle - il est possible d'aller plus loin.

Dans un rapport précédent<sup>9</sup>, **GenerationLibre** proposait de **réserver le statut général des fonctionnaires aux fonctions de puissance publique** uniquement. De même, les incitations financières à la fusion des communes ont conduit à la réduction notable de leur nombre, faisant passer le nombre de mairies sous le seuil traditionnel des 36 000. Là encore, on voit qu'**une incitation financière vaut mille articles de lois**.

---

<sup>[9]</sup> « Servir l'Etat demain : Abandonner le statut général des fonctionnaires pour moderniser le service public », Rapport GenerationLibre, novembre 2014.

**« Plutôt que d'agir  
par le droit et de  
subtiles architectures  
institutionnelles, il est  
temps de passer par une  
libération bien concrète,  
celle du financement. »**

---

PARTIE 3

**Donner  
toute la liberté  
aux collectivités  
en matière  
de politique  
fiscale.**

Ce **double constat** « limites de l'approche juridique et dépendance financière » appelle à renverser la tendance. Pour **libérer les élus, donnons-leur les responsabilités financières**, levons toutes les contraintes dans leur politique de taux, et, contrepartie nécessaire de la liberté, responsabilisons-les beaucoup plus.

La **liberté intégrale** qui serait donnée aux **collectivités** repose sur plusieurs pré-requis dont les risques et fragilités sont discutés ci-après :

### **3.1 FAIRE SAUTER LES CADRES : POUR LA DÉTERMINATION DES TAUX**

Dans un premier temps, les types d'impôt devraient rester les mêmes sur tout le territoire pour garantir une unité **fiscale minimale** ;

L'absence de **cadre dans la détermination des taux expose à un risque d'augmentation sensible de la pression fiscale**, en particulier sur les **entreprises**. Ces dernières ne votant pas, la tentation serait forte pour un élu de les faire contribuer aux services publics plus que proportionnellement. Elle pourrait poser aussi des questions d'égalité entre les contribuables, selon qu'ils résideraient sur un territoire fortement imposé ou non.

A ces deux objections la réponse est celle de la **confiance dans la démocratie locale** et dans le **sens des responsabilités des élus**. Même si la fiscalité n'est pas le principal facteur de localisation des entreprises (proximité des marchés, cadre de vie et infrastructures, droit du travail jouent un rôle important), un maire qui matraquerait ses entreprises sur le plan fiscal prendrait le risque de les voir se déplacer ailleurs, au détriment de la vie de sa commune. Quant au **principe d'égalité**, force est de constater qu'il est déjà aujourd'hui fortement malmené par les différences de taux mais aussi de valorisation de l'assiette des impôts locaux ! Par ailleurs, l'**inégalité d'imposition** est un **corollaire nécessaire de la liberté locale** qu'il convient d'assumer clairement. L'intérêt même de la libéralisation réside dans la plus grande capacité d'**adaptation des politiques fiscales** et sur leur **différenciation**.

## 3.2 LAISSER À L'ADMINISTRATION CENTRALE LE SOIN DE CALCULER L'ASSIETTE ET DE RECOUVRER L'IMPÔT

**Il semble préférable de laisser le soin à l'Etat de déterminer l'assiette, de liquider l'impôt<sup>10</sup> et de le collecter.** Comme c'est le cas aujourd'hui, les collectivités territoriales continueraient à recevoir des services fiscaux un état fiscal faisant état des bases prévisionnelles et des taux de référence ; elles voteraient le taux à partir de ces informations, et le transmettraient à l'Etat qui collecterait l'impôt et le reverserait aux collectivités. D'abord, **préserver ce mode de fonctionnement génèrera d'importantes économies d'échelle.**

De plus, laisser à l'Etat le soin de déterminer l'assiette permettrait de **comparer plus facilement les collectivités entre elles et la pertinence de leur politique fiscale** : deux maisons ayant la même valeur de marché situées dans deux communes différentes devraient représenter une assiette égale, de sorte que seule la différence des taux votés par les collectivités locales déterminerait la différence de pression fiscale et qu'il serait alors simple pour le contribuable de savoir où la situation lui est plus favorable.

A l'inverse, si ces deux maisons représentent des assiettes de valeur différente, la comparaison des politiques fiscales entre les communes devient plus complexe. Le corollaire de ce raisonnement est de **mener à bien la révision des valeurs locatives cadastrales**, sur laquelle GenerationLibre était déjà intervenu.

Enfin, dans certains cas, seule une entité couvrant l'ensemble du territoire est en mesure de **répartir le produit de l'impôt**. C'est le cas de la CVAE, qui taxe la valeur ajoutée des entreprises : dans la mesure où il ne serait ni juste, ni représentatif de la réalité économique de considérer que toute la valeur ajoutée doit être imposée là où se trouve le siège social, il convient d'**élaborer des règles de répartition**. Après de longs échanges, la CVAE est aujourd'hui répartie en fonction d'une clef qui repose sur le nombre de salariés et sur les emprises foncières.

---

<sup>[10]</sup> En calculer le montant en appliquant le taux voté par les élus.

### 3.3 AUGMENTER LA FISCALITÉ LOCALE POUR COMPENSER LA DISPARITION DES DOTATIONS DE L'ETAT, AVEC UNE BAISSÉ CONCOMITANTE ET À DUE CONCURRENCE DES IMPÔTS NATIONAUX

Le **financement** des **collectivités intégralement par ressources propres** suppose d'augmenter massivement la fiscalité locale. Aujourd'hui, le bloc communal perçoit 26 Md€ de dotations de l'Etat, les départements 13 et les régions 7. Un fruste calcul indique que remplacer ces montants par des impôts locaux suppose de les faire croître de 56 %<sup>11</sup>. Autrement dit, il faudrait anticiper des hausses des taux des impôts locaux au minimum dans ces proportions-là !

La **décentralisation fiscale** ne serait donc acceptable qu'à la condition de s'accompagner d'une **baisse massive des impôts d'Etat**. Les impôts d'Etat à réduire devraient porter autant que possible sur les mêmes contribuables que les impôts locaux. Aujourd'hui, les impôts locaux pèsent pour deux tiers sur les ménages et un tiers sur les entreprises<sup>12</sup> : si l'on considère que cette proportion doit rester la même dans l'attrition des impôts d'Etat, la réforme pourrait donc s'accompagner, même si les solutions et les raffinements sont infinis en la matière, d'une **baisse de l'impôt sur le revenu de plus de 40 %** (31 Md€ sur 73) et d'une **baisse de l'ordre de deux tiers de l'impôt sur les sociétés** (15 Md€ sur 25<sup>13</sup>).

Si la décision était prise de **réduire la TVA** à due concurrence, il conviendrait d'en **réduire le taux normal de 8 à 9 points**<sup>14</sup>. On voit d'ici l'ampleur tectonique de la réforme...

---

<sup>[11]</sup> Le total des concours de l'Etat étant de 46 Md€, il faudrait porter les recettes fiscales locales de 81 à 127 Md€ pour compenser la différence, soit une hausse de 56%. Il est à noter que les collectivités n'ont pas un pouvoir illimité de fixation des taux sur l'intégralité de ces 81 Md€ (notamment pas sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) : les hausses de taux seraient donc encore plus prononcées sur les impôts sur lesquels les élus ont un pouvoir de taux (TH, TF, CFE essentiellement).

<sup>[12]</sup> 27 Md€ sur les entreprises, et 55 Md€ sur les ménages.

<sup>[13]</sup> Recettes nettes d'impôts sur le revenu et d'impôts sur les sociétés prévisionnelles pour 2018 – sources Voies et moyens tome I.

<sup>[14]</sup> Rapports du Conseil des prélèvements obligatoires sur la Taxe sur la valeur ajoutée p. 255 : un point de taux normal de TVA représente 6,25 Md€ de recettes. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151216-rapport-TVA.pdf>

---

PARTIE 4

**Enjeu : disposer  
d'une véritable  
assise politique.**

Réaliser une réforme aussi tectonique requiert un **soutien populaire** sans faille. Les conditions n'en sont pas réunies aujourd'hui.

D'abord, la **démocratie locale** n'est **pas si dynamique** qu'on le dit parfois. A l'exception du scrutin 2017, les élections législatives continuent de mobiliser plus que les **élections départementales** et **régionales**. Seules les communes peuvent se targuer d'un taux de participation plus élevé, mais les élus intercommunaux restent, malgré leur montée en puissance, assez **faiblement représentatifs**. Ainsi, en l'état actuel des pratiques électorales, il n'est pas justifié de s'appuyer plus sur la démocratie locale que sur la représentation nationale pour les questions les plus structurantes, dont fait partie la fiscalité. Toutefois, un **accroissement** des **marges de manœuvre** et de la **responsabilisation** des **élus** pourrait peut-être susciter un **engouement plus fort pour les élus locaux** et **vivifier la démocratie locale**.

## Un accroissement des marges de manœuvre des élus pourrait susciter un engouement plus fort pour les élus locaux et ainsi vivifier la démocratie locale.

Ensuite, un même impôt local est souvent partagé entre les **communes**, les **départements** et les **régions**. Malgré la réforme de la fiscalité locale de 2010, la taxe foncière reste partagée entre les départements et les régions, et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est répartie entre toutes ces strates. Par conséquent, l'**identification de la responsabilité de chaque échelon dans la situation de la pression fiscale** resterait **complexe**.

L'autre difficulté dans l'architecture actuelle de la fiscalité locale tient à la **déconnexion** entre le **type de compétences exercé** et la **nature des impôts**. Ainsi, les départements exercent avant tout des compétences sociales, mais ne disposent d'aucun impôt articulé avec les revenus des ménages : c'est là l'apanage des communes et de la taxe d'habitation.

Le même débat se pose en matière économique avec la répartition de la

CVAE. Pour ces deux raisons, **la réforme pourrait commencer par le bloc communal**. Le panel d'impôts des communes est mixte et associe de façon relativement équilibrée des impôts sur les entreprises et sur les ménages, laissant à chaque **maire** la **possibilité de trouver son « policy mix »** entre imposition des entreprises et des ménages.

Il en va de même en matière de dépenses, puisque seules les **communes** disposent de la clause générale de compétence et peuvent exercer tous types de politique. Par rapport aux départements et aux régions, ce sont elles qui conduisent d'ailleurs l'action la plus complémentaire de celle de l'Etat : **l'accompagnement de proximité**. Elles se sont consolidées sur les années récentes, alors même que l'Etat depuis 1981 ne leur a pas transféré de compétences notoire. De plus, **l'ancrage démocratique des maires** reste plus fort que celui des présidents de conseils départementaux et régionaux. Enfin, c'est pour les communes que le pas serait proportionnellement le plus aisé à franchir, puisque ce sont elles qui jouissent de la proportion de ressources « libres » la plus élevée (cf. tableau ci-dessus).

## **La décentralisation ici esquissée nécessite au préalable une refonte intégrale de la fiscalité locale.**

En tout état de cause, la **décentralisation par l'argent** esquissée ici **nécessite** au préalable une **refonte intégrale de la fiscalité locale**. Les seules ressources « libres » dont disposent les régions sont par exemple la taxe sur les cartes grises, qui ne représentent que 9 % de leurs recettes de fonctionnement, et dont le taux ne peut pas être augmenté sans limite. Cette refonte devrait viser à la fois à **mieux répartir les impôts entre les strates de collectivités**, et à **améliorer leur fonctionnement technique** – en particulier s'agissant des valeurs locatives.



L'Hôtel de Ville de Paris. ©Gwengoat

---

PARTIE 5

**Le difficile  
exercice de la  
liberté : assumer  
des faillites,  
les inégalités,  
et les hausses  
de taux.**

Imaginons à présent que la **décentralisation financière**, reposant sur une **liberté totale** dans la fixation des taux des impôts locaux accompagnée par une **disparition totale des dotations de l'Etat**, soit arrivée à son terme. Quelles en seraient les conséquences ?

Premièrement, l'observation des taux des impôts locaux laisse craindre une **augmentation au moins égale** à celle de la **pression fiscale exercée par l'Etat**. Mesurer le taux permet d'isoler la part de l'augmentation de la fiscalité locale qui ne dépend que des décisions des élus, et donc de leur part de responsabilité dans la hausse des impôts locaux. Depuis 2001, les taux de la TH et de la TF ont respectivement crû de **22 %** et **30%**. Fiscalement, les **collectivités locales** sont donc **tout autant que l'Etat tentées d'accroître leurs ressources par l'impôt**.

Deuxièmement, les dotations de l'Etat ont le mérite d'atténuer les inégalités entre territoires. La politique de **« péréquation »** mobilise, quels qu'en soient les défauts, près de 10 Md€ par an. La fin des dotations ferait périr cette péréquation.

La **décentralisation par l'impôt** proposée par GL **accentuerait** les **contrastes territoriaux**. Trois éléments de réponse peuvent être apportés :

- Le premier est que cette pression financière ferait ressortir du lot les maires les plus astucieux et la **concurrence fiscale** que pourraient se livrer les collectivités serait un aiguillon salutaire pour **améliorer** la **qualité** des **services publics**.
- Le second, plus fondamental, consiste à considérer que les inégalités entre institutions ne sont pas un problème : **seules devraient compter les inégalités entre individus**. Ce n'est que de façon indirecte que la prospérité d'une institution publique comme une commune contribue à la réduction des inégalités entre individus.
- Si la responsabilisation des collectivités locales va de pair avec la disparition de la péréquation dite « verticale », dans laquelle l'Etat dote plus ceux qui ont moins, elle n'exclut pas un éventuel **essor de la péréquation dite « horizontale »**, par laquelle les collectivités se redistribuent entre elles leurs richesses. Aujourd'hui, la péréquation

horizontale représente 2,5 Md€ sur les 10 Md€ de la péréquation.

Enfin, l'exercice de sa **liberté** suppose d'assumer ses **responsabilités**. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les collectivités ne peuvent, par exemple, pas faire faillite : le CGCT prévoit que lorsqu'une collectivité perd le contrôle de son équilibre financier, l'Etat se substitue à l'exécutif local et règle lui-même le budget. Il prend donc la responsabilité de décisions qui peuvent être impopulaires, n'étant pas exposé à la sanction du vote local. Plus encore, **l'Etat a instauré une série de dispositifs pour voler au secours de mauvais gestionnaires**. Le plus symptomatique est le fond de sortie des emprunts toxiques : les élus ayant contracté librement des emprunts à taux variables indexés sur des références insolites (la parité euro-franc suisse par exemple) se sont subitement retrouvés dans l'incapacité d'honorer leurs dettes, et l'Etat a alors concocté en 2014 un fonds de 3 Md€<sup>15</sup> pour les aider à se tirer de ces situations, le fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque.

A ce stade, il n'existe **pas de cadre juridique pour la faillite d'une collectivité locale**. De toute évidence, une **transposition du droit privé** ne serait **pas adaptée**, puisque la liquidation des actifs publics, si tant est qu'ils soient cessibles, pour rembourser des créanciers reviendrait à sacrifier les services publics et les impôts locaux au profit de banquiers. Au-delà de toute considération morale, ce serait contreproductif d'un point de vue socio-économique, à l'image de l'exemple grec.

La situation de la ville de Détroit est un autre contre-exemple : le surendettement découlant de l'impéritie d'élus locaux ne devrait pas aboutir à plonger toute une ville dans le marasme. Les conséquences sont bien plus grandes et injustement réparties que lors de la fermeture d'une entreprise. Peut-être serait-il plus adapté de **sanctionner les élus responsables** de cette **faillite**, pourvu que cette responsabilité puisse être établie sans contestation, par des mécanismes de **sanction financière personnelle** ou d'**inéligibilité**. Cela supposerait d'ouvrir la possibilité pour les nouvelles équipes de solliciter un audit de l'état des comptes à leur arrivée, pour distinguer ce qui relève du passé de ce qui résulte des décisions des élus. Bien sûr, ce dispositif ne relèverait pas de décisions administratives mais d'un processus juridictionnel offrant toutes les garanties et toutes les protections des droits de la défense.

---

<sup>[15]</sup> Voir la description détaillée du programme en annexes au projet de loi de finances pour 2018 : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DBGPGMPGM344.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DBGPGMPGM344.pdf)

**« L'exercice de la liberté suppose d'assumer ses responsabilités. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les collectivités ne peuvent pas faire faillite. »**

---

# Conclusion.

Quoiqu'il en soit, cet exercice de politique fiction est loin de s'inscrire dans le cours des événements. Le PLF 2018 va complètement à rebours de cette **décentralisation par l'impôt**.

La **suppression de la taxe d'habitation** pour les communes et la substitution de la TVA aux dotations pour les régions ne font qu'imbriquer encore un peu plus les flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales, et donc qu'**amplifier** la **dépendance** des **collectivités**. Avec le transfert de TVA aux régions, les collectivités sont financées par un impôt d'Etat ; avec la suppression de la taxe d'habitation, l'Etat se substitue au contribuable local.

## A rebours de cette tentation jacobine, nous plaidons ainsi pour une autonomie fiscale qui donne un sens à la démocratie locale, et implique davantage les citoyens dans leur territoire.

Il y a près de deux siècles, Tocqueville souhaitait « donner une vie politique à chaque portion du territoire, afin de multiplier à l'infini, pour les citoyens, les occasions d'agir ensemble ». Pour **remédier** à l'**apathie politique** des citoyens dans un **régime hyperprésidentiel**, il est temps de **conclure un vrai pacte girondin** !



Mairie en territoire rural. ©peterspiro



Hôtel de ville de Nancy. ©stockcam





- ou depuis six siècles les habitants pratiquent la démocratie locale, notamment en matière de fiscalité territoriale.

---

GENERATION LIBRE

# La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

**« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »**

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

---

**ACTIONS**

# Notre combat quotidien.

## Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

## Nos dernières publications.

- « Redéfinir le contrat de travail : de la subordination à la coopération », janvier 2017 ;
- « Liber, une proposition réaliste, tome II », janvier 2017 ;
- « Retrouver l'Europe, pour un État minimal européen », chapitre I, avril 2017 ;
- « Pour une révolution normative, sortir de l'enfer réglementaire », juin 2017.
- « Le sexe et l'État : de l'indisponibilité à la libre détermination », juin 2017 ;

— NOUS SOUTENIR

# Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un jeune think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Il défend un libéralisme à la fois économique, politique et sociétal, plaçant l'individu et ses libertés au cœur de la politique publique. Au quotidien, le think tank élabore des propositions pour briser les rentes publiques - comme privées - transformer notre organisation sociale, la rendre plus juste et l'adapter à l'ère numérique.

Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. GenerationLibre refuse toute subvention publique, ne prend aucune commande et ne dispense aucune activité de conseil ou d'expertise auprès d'entreprises ou particuliers.

## **Nous écrire, nous rencontrer.**

GenerationLibre  
24, rue Saint-Lazare  
75009 Paris  
[contact@generationlibre.eu](mailto:contact@generationlibre.eu)

[www.generationlibre.eu](http://www.generationlibre.eu)