



AVENIR DES **FINANCES LOCALES À PARIS** :
DES PROPOSITIONS POUR
UN SYSTÈME PLUS **JUSTE,**
SOCIAL ET ÉCOLOGIQUE

Nicolas BONNET-OULADJ,
président du groupe communiste et citoyen

Paul SIMONDON,
adjoint à la Maire de Paris,
chargé des Finances, du Budget,
de la Finance verte
et des Affaires funéraires

5 SEPTEMBRE 2022

Sommaire

INTRODUCTION

I. ETAT DES LIEUX

- 1) L'érosion progressive des ressources fiscales, conséquence des réformes de l'État, réduit l'autonomie et les marges financières des collectivités locales
- 2) Les conséquences financières de la crise sanitaire fragilisent les finances des collectivités locales
- 3) Il convient de tirer les enseignements de la crise sanitaire pour mieux aborder les crises à venir et renforcer ainsi la résilience des finances locales

II. DES PRECONISATIONS POUR UNE VERITABLE AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES

- 1) Des mesures intermédiaires et de court terme
- 2) Changer le modèle fiscal en créant de nouvelles contributions sur le moyen et long terme
- 3) Les liens fiscaux des multinationales et de l'économie numérique avec les territoires
- 4) Transparence démocratique et pédagogie des finances locales en vue d'améliorer le consentement à l'impôt

III. ANNEXES

INTRODUCTION

Les collectivités locales sont l'échelon de proximité incontournable avec les citoyennes et citoyens. Elles œuvrent au quotidien pour offrir et garantir des services publics efficaces et résilients. À travers leurs actions concrètes sur le terrain, les collectivités locales font face aux défis majeurs de notre temps et sont les fers de lance de l'économie française en portant près de 70 % de l'investissement public.

La crise sanitaire de 2020 et 2021 a souligné le rôle stratégique et opérationnel des collectivités locales, alliant expertise, efficacité et proximité. Elles ont démontré leur capacité d'adaptation, leur agilité et réactivité pour protéger les citoyennes et citoyens, maintenir les services publics indispensables (transports, sécurité, services de secours, eau et assainissement, collecte des déchets, ...) et mettre en œuvre les dispositifs de solidarité.

Mais cette crise a aussi révélé la faible marge de manœuvre financière accordée aux collectivités locales. Force est de constater que, depuis dix ans, les nombreuses réformes fiscales mises en œuvre par l'État ont restreint les marges de manœuvre fiscales des collectivités locales. La suppression de la taxe professionnelle, les transferts de fiscalité successifs et la réforme de la taxe d'habitation ont conduit à réduire considérablement le pouvoir des collectivités en matière de taux et de bases fiscales et accroître l'exposition de leurs recettes aux conjonctures économiques en l'absence de mécanismes de compensation totale. À ce titre, les associations d'élus (France urbaine, Association des Maires de France et Départements de France) déplorent la déterritorialisation des ressources locales et la perte de résilience découlant de l'effritement de l'autonomie fiscale.

De plus, la perspective d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques qui comprendrait une mise à contribution des budgets des collectivités et la suppression de la CVAE invitent à interroger le modèle des finances locales et le rôle des collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques locales.

Concernant spécifiquement la Ville de Paris, le désengagement de l'État est structurel. Le poids de la péréquation au sein des dépenses de la Ville, représentant 674,5 M€, ne cesse de croître, y compris dans un contexte de crise. Parallèlement, les dotations de l'État s'écroulent, la dotation générale de fonctionnement (DGF) atteint un chiffre nul en 2021. S'agissant de la compensation des allocations individuelles de solidarité (AIS), la tendance observée depuis plusieurs années se confirme : en 2021, la dépense cumulée au titre des trois AIS (RAS/APA/PCH) est de 601,5 M€, alors que les compensations perçues par la Ville, y compris au titre de la majoration du taux de DMTO, sont de 483,0 M€. Ainsi, pour la mise en œuvre des AIS prévues par la loi, la non compensation par l'État à la Ville de Paris atteint un montant de 118,5 M€ pour la seule année 2021. Par ailleurs, le coût de la crise pour Paris est inédit : depuis mars 2020, il est évalué à 1,2 Md€ entre les pertes de recettes et les dépenses supplémentaires. Paradoxalement, la Ville de Paris, à l'instar de nombreuses autres grandes villes durement touchées par la crise, n'a pas été éligible aux mesures d'aides directes, en particulier la clause de sauvegarde pour les communes. L'État n'a par ailleurs pas été à la hauteur des enjeux en matière d'investissement malgré l'ampleur des crédits déployés dans le cadre du plan de relance européen, pour lequel la France a reçu 40 milliards d'euros. Pour Paris, le montant attribué, fort insuffisant quand on connaît le rôle moteur de

notre collectivité dans la relance économique, a été de seulement 34 M€ (alors que la Ville a investi 1,4 Md€ en 2021) soit 2 % seulement de notre investissement.

Dans ce contexte, la Maire de Paris a souhaité que soit engagée une réflexion collective sur les moyens budgétaires et financiers des collectivités locales en mettant en évidence la situation de la Ville de Paris et que soient esquissées des pistes concrètes sur l'avenir des finances publiques locales. Une mission a ainsi été confiée à Paul Simondon, Adjoint chargé des finances, du budget, de la finance verte et des affaires funéraires, et à Nicolas Bonnet-Ouladj, Président du groupe Communiste et Citoyen. Le travail engagé dans le cadre de cette mission s'est organisé sur la base d'une grille d'entretien¹ des personnes auditionnées venant de tous horizons politiques et institutionnels². Par ailleurs, la mission a également exploité les rapports et études en matière de finances locales³. Conjointement, l'association France urbaine a réalisé, il y a un an, sous l'impulsion de la Ville de Paris, la 4^{ème} édition des rencontres Finances Publiques à l'Hôtel de Ville. Cet événement réunissant les acteurs publics locaux a constitué une source d'information et de réflexion précieuses pour cette mission.

À la suite de diverses auditions d'élu.e.s, locaux et nationaux, et d'expert.e.s en matière de finances locales, la première partie du rapport présente le constat partagé d'un affaiblissement progressif des marges de manœuvre budgétaires et de l'autonomie financière des collectivités ainsi que les effets de la crise sanitaire sur les finances des collectivités, contribuant à accentuer davantage la dépendance des collectivités envers les dotations de l'État.

Les différents acteurs que nous avons rencontrés constatent que le système fiscal est à bout de souffle et va même jusqu'à remettre en cause le principe de libre administration. Ainsi la députée Christine Pires-Beaune, Secrétaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale, pense qu'il est indispensable de « privilégier une approche de « big bang territorial » c'est-à-dire une réforme d'ampleur en abordant de front la DGF, les dispositifs de péréquations et la fiscalité locale. D'autres privilégient des ajustements à la marge. Néanmoins, tous s'accordent sur le fait qu'une autonomie financière est indispensable quand certains vont jusqu'à demander des marges de manœuvre supplémentaires voire une réelle autonomie fiscale.

Le présent rapport pose donc un constat qui doit amener l'ensemble des élu.e.s parisiens.ne.s à envisager des solutions vertueuses socialement et écologiquement afin de redonner de l'autonomie financière à la Ville. Aussi, dans un second temps, le rapport présente, en amont notamment des débats parlementaires sur les lois de finances, des pistes de recettes nouvelles. Elles s'inspirent des propositions issues des diverses auditions permettant de restaurer la liberté d'administration des collectivités et de conserver le modèle de décentralisation.

¹ Voir la grille d'entretien en annexe

² Voir liste nominative en annexe

³ Voir la liste des documents en annexe

1ère PARTIE : ETAT DES LIEUX

- 1) **L'érosion progressive des ressources fiscales, conséquence des réformes de l'État, réduit l'autonomie et les marges financières des collectivités locales**
 - a. **L'ensemble des élu.e.s. et expert.e.s., auditionné.e.s dans le cadre de ce rapport s'accordent à dire que le système actuel de fiscalité des collectivités locales est à bout de souffle, et nécessite d'être urgemment réformé. Aussi, il ressort des auditions menées⁴ un constat partagé : celui que les collectivités locales ne disposent plus de ressources de fiscalité locale suffisantes, lesquelles sont pourtant la condition de leur liberté de gestion et de leur responsabilité politique vis-à-vis des citoyens.**

Souligné par Christine Pires-Beaune, cette situation résulte d'« une remise en cause des principes de la décentralisation via une recentralisation des moyens financiers » par et vers l'État. Pour expliquer cette idée d'une « érosion du pouvoir fiscal » Françoise Navarre, experte sur les questions de finances publiques locales, identifie les phénomènes « d'étatisation des ressources », de « nationalisation » et « déterritorialisation », comme explications structurelles supplémentaires au manque de recettes des collectivités locales.

Nicolas Sansu, membre du Comité des Finances Locales, parle dans son audition d'un « assèchement organisé des recettes de fiscalité locale par la suppression des impôts directs bénéficiant aux collectivités ». Il ajoute que le « soutien financier de l'État via des dotations d'investissement, fléché vers des priorités nationales, limite les marges de manœuvre de la collectivité dans ses choix de politiques publiques, en fonctionnement comme en investissement ».

Aussi, à l'occasion du 103^{ème} Congrès des maires de France, l'AMF a également rappelé par son président David Lisnard, l'état moribond du système des fiscalités locales. L'AMF appelle de ses vœux une grande loi de décentralisation, sans laquelle les collectivités locales seront « condamnées à être de simples sous-traitants de l'Etat »⁵.

Nathalie Maquoi, présidente du groupe Génération.s du Conseil de Paris, appuie cette perspective dans son audition et mentionne un « État régulateur, lequel détient tous les leviers (détermination des bases, encadrement de progression des taux, fixation des dotations de compensation...). Seule une révision de l'architecture juridique permettrait d'évoluer vers un modèle marqué par une plus forte décentralisation accompagnée d'une déconcentration renforcée ». Pour David Alphand, « il faut moderniser la fiscalité locale et l'adapter à notre temps. Elle doit être appréhendée dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité ».

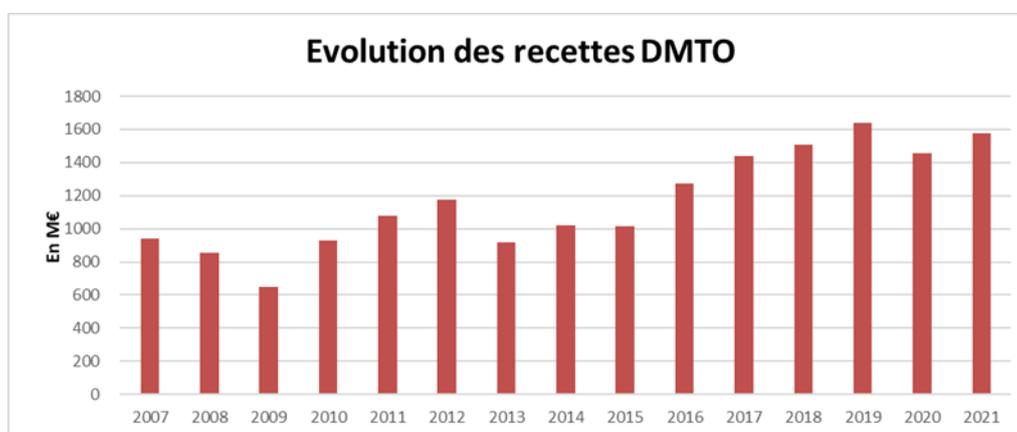
⁴ La liste des personnalités auditionnées se trouve en annexe

⁵ Thévenin, L. (18 novembre 2021). 'Les maires réclament une remise à plat de la fiscalité locale'. *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/les-maires-reclament-une-remise-a-plat-de-la-fiscalite-locale-1365037>

S'agissant de la Ville de Paris, cette érosion est criante. La part des recettes fiscales dans le total des recettes réelles de fonctionnement s'érode tendanciellement à la suite de réformes fiscales instaurées par les gouvernements successifs.

Les deux graphiques ci-dessous permettent de visualiser à cinq ans d'écart (de 2017 à 2021) le montant et la part des recettes fiscales. Il en ressort que :

- La fiscalité directe (TH, TF, CFE...) baisse de 21 % et leur part dans le total des recettes de fiscalité, dotations et compensations passe de 41 % en 2017 à 30 % en 2021.
- La fiscalité indirecte immobilière (c'est-à-dire DMTO et TADE⁶) progresse de 20 %, sous l'effet de l'augmentation du prix des transactions immobilières qui sert d'assiette à cette fiscalité, sa part dans le total des recettes de fonctionnement passant de 17 % en 2017 à 20 %. Ces ressources, qui constituent une composante significative des recettes totales de la Ville de Paris, sont toutefois fortement dépendantes du contexte économique et peuvent être exposées à un retournement de marché. L'évolution en longue période des recettes de DMTO montre qu'elles sont assez volatiles : en 15 ans elles ont diminué trois fois, en 2009 à la suite à la crise immobilière, puis en 2013 année de récession en France, et en 2020 à la suite de la crise sanitaire. Si la Ville de Paris n'a pas de prise directe sur les recettes de DMTO, et bien que ces recettes augmentent de 71 % de 2010 à 2021 (passant de 927 M€ à 1578 M€), leur part dans le total des recettes fiscales est assez stable (24 % en 2010, contre 22 % en 2021). Cette source de financement est de plus en plus importante pour des grandes villes comme Paris. Mais cette dépendance ne va pas sans poser question, en particulier quant au risque de fluctuation de recettes pouvant découler d'aléas du marché de l'immobilier.



- La TEOM : en 2010 avec 414 M€ elle représentait 11 % du montant total des recettes fiscales. En 2021 avec 499 M€ elle représente 7 % du montant total des recettes fiscales. Le montant de cette taxe est encadré bien que le taux soit librement voté par le Conseil de Paris, les recettes devant être en lien avec les dépenses réelles de collecte. En 2021, le montant de la TEOM est au maximum de ce qui est possible⁷.

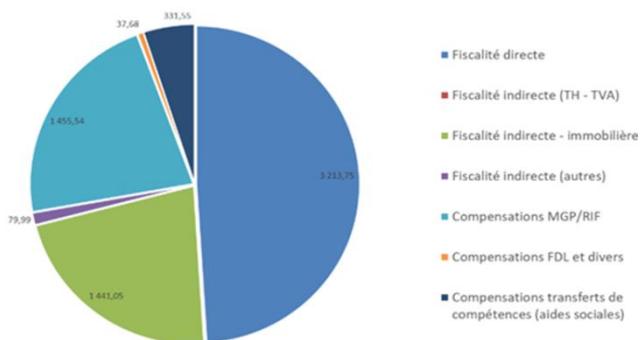
⁶ Droits de Mutation à Titre Onéreux ; Taxe Additionnelle sur les Droits d'Enregistrement

⁷ Le taux de la TEOM doit être fixé de telle manière qu'il ne procure pas des recettes « manifestement disproportionnées » par rapport au montant des dépenses exposées par la collectivité locale pour assurer ce service. Le taux de Teom n'est pas considéré comme manifestement disproportionné tant que le surplus de recettes n'excède pas (selon les jurisprudences) de 15 % les dépenses liées à cette compétence.

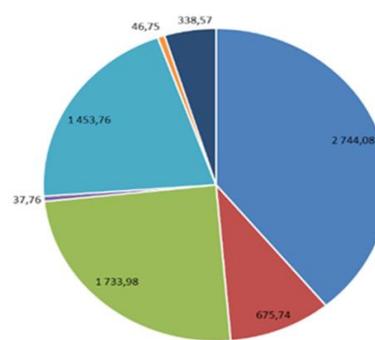
- La Taxe de balayage : Paris est l'une des quatre collectivités locales françaises à avoir instauré une taxe de balayage. La loi de finances pour 2019 a transformé la taxe de balayage en redevance (bien que par commodité de langage le terme « taxe de balayage » soit conservé). L'assiette et les avis d'imposition sont désormais établis par la Ville avant d'être envoyés aux redevables. La recette est quasiment fixe depuis plusieurs années et s'élève à 104 M€. Elle ne peut être davantage optimisée.

En synthèse, la part des recettes fiscales avec pouvoir de taux ou tarifaires, c'est-à-dire les recettes sur lesquelles la Ville de Paris a véritablement la main (les bases d'imposition tout autant que les abattements ou dégrèvements restant exclusivement sous le contrôle de l'État) a sensiblement diminué, passant de 91 % en 2010 à 57 % en 2021. Cette part est encore plus faible si l'on retient uniquement les recettes fiscales sur lesquelles la Ville détient encore effectivement un pouvoir de taux (c'est-à-dire un taux qui n'est pas déjà au plafond légal) : cette part passe de 66 % en 2010 à 31 % en 2021. Dit autrement, en 2021, la Ville de Paris ne dispose que d'une marge de manœuvre portant sur 31 % de ses recettes.

Répartition des recettes fiscales (compensations incluses, hors dotations) - CA 17 (en M€)



Répartition des recettes fiscales (compensations incluses, hors dotations) - CA 21 (en M€)



Cette dynamique, à l'œuvre depuis plusieurs années, induit de nombreux risques pour les collectivités. Comme le souligne Philippe Laurent, maire de Sceaux et Secrétaire Général⁸ de l'Association des Maires de France, «la responsabilité politique, ça veut dire pouvoir mener un projet politique. Il faut la capacité de pouvoir se procurer les moyens. Si on n'a plus de responsabilité fiscale, c'est un discours qui tombe à plat ». Pour l'économiste Jean-Marc Durant, les logiques d'austérité, combinant des choix de baisse de la dépense publique et d'allègement des charges fiscales, entrent en contradiction totale avec la demande de la population de davantage de services publics de proximité. La raréfaction de l'outil fiscal locale conduit par voie de conséquence une limite dans le développement de nouveaux services publics.

⁸ Auteur de « Maires de toutes les batailles. En finir avec l'hypocrisie décentralisatrice », août 2021.

b. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales aggrave la détérioration du lien fiscal entre les collectivités locales et leurs citoyen.n.e.s.

La loi de finances pour 2018 a instauré une exonération progressive, étalée sur 3 ans (de 2018 à 2020) pour les 80% des foyers fiscaux les moins aisés. Ces foyers ne payent plus de taxe d'habitation sur leur résidence principale (THRP) à compter des impositions dues au titre de 2021. Par la suite, la loi de finances pour 2020 a étendu cet allègement aux 20% des foyers fiscaux les plus aisés, qui bénéficient d'un dégrèvement de 30% de taxe d'habitation en 2021, de 65% en 2022 et de 100% à compter de 2023. Dès 2021, comme les autres collectivités, la Ville de Paris ne perçoit plus le produit de la THRP qui revient à l'État dans la période transitoire de 2021 à 2022.

L'annonce de cette suppression progressive puis totale en 2023 avait suscité des réactions vives de l'Association des Maires de France, notamment de son président de l'époque, François Baroin, qualifiant cette réforme de « très mauvaise ». Le premier vice-président délégué de l'AMF, André Laignel, aussi président du comité des finances locales, l'avait jugé « exécrable » et avait dénoncé une « nationalisation » de l'impôt par une loi de finances « de stagnation et de régression ».⁹ De concert, ces derniers s'accordaient à dire que cette suppression annoncée de la THRP « serait un nouveau coup porté à la capacité d'action des communes ».¹⁰

De même, il ressort des auditions menées que la suppression de la THRP s'est faite à rebours des espérances et demandes des élu.e.s locaux.ales. Philippe Laurent souligne comment celle-ci a renforcé le niveau de contrôle de l'État sur les collectivités, alors « inversement proportionnel au montant des dotations allouées ».¹¹

Aussi, Philippe Laurent évoque lors de la rencontre des finances locales de l'Association France Urbaine, comment cette perte de compétence territoriale représente celle d'un lien fiscal entre la collectivité et les citoyen.ne.s-électeur.ice.s qui y résident, par lequel sont tenus responsable les élu.e.s. Comme le souligne Christine Pirès-Beaune, la suppression de la THRP, représente ainsi un risque pour la cohésion sociale, garantie par l'investissement et la délivrance de services publics de proximité qui répondent aux attentes du contribuable. En ce sens, Pierre Casanova, membre du groupe MODEM, Démocrates et écologistes au Conseil de Paris, appuie ce constat en indiquant qu'il est essentiel « de ne pas rompre le lien entre les collectivités locales et les citoyen.ne.s ».

En outre, concernant la mise en place de politiques publiques, la Cour des comptes estime que « la réforme de la fiscalité locale pourrait également avoir un impact désincitatif pour les communes concernant la réalisation de logements sociaux ». En effet, la réforme de la THRP instaurée par le Gouvernement agit comme une désincitation à la politique de développement

⁹ Lejoux, C. (15 octobre 2019). 'L'AMF vent debout contre la réforme de la taxe d'habitation'. batiactu. <https://www.batiactu.com/edito/amf-vent-debout-contre-reforme-taxe-habitation-57713.php>

Challenge.fr (15 octobre 2019). 'Taxe d'habitation : l'AMF dénonce une très mauvaise réforme' https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/taxe-d-habitation-l-amf-denonce-une-tres-mauvaise-reforme_679919

¹⁰ Bourgeois, B. (27 février 2017). 'Pas touche à la taxe d'habitation disent les élus à Emmanuel Macron'. La Gazette des Communes. <https://www.lagazettedescommunes.com/491876/pas-touche-a-la-taxe-dhabitation-disent-les-elus-a-emmanuel-macron/>

¹¹ Laurent, P. (23 août 2021). 'Maires de toutes les batailles : le plaidoyer de Philippe Laurent pour une vraie décentralisation'. Journal du grand Paris.

urbain et d'accroissement du parc de logements dès lors qu'il n'y a plus de base fiscale de TH – donc de ressources fiscales nouvelles - apportée par les nouveaux habitants.

L'hostilité des élu.e.s locaux.ales envers la suppression de la THRP, toujours prégnante est partagée à différents degrés par l'intégralité des groupes siégeant au Conseil de Paris, tous conscients de la place et du rôle de cet impôt pour les collectivités en général et la Ville de Paris en particulier.

Pour la Ville, la THRP représentait 13 % du total des recettes fiscales en 2010 et en 2021 elle représente moins de 3 %. Elle diminue tant en valeur absolue qu'en pourcentage du total des recettes sous l'effet de la réforme d'État. Il est également important de noter que, selon l'Atelier parisien d'urbanisme cette suppression amène une concentration de l'impôt local sur les seuls propriétaires, lesquels sont souvent minoritaires au centre des grandes agglomérations : à Paris plus de 60 % des ménages sont locataires et dans la Métropole du Grand Paris 57,7 % des ménages sont locataires.¹²

La perte du produit de la THRP pour la collectivité est compensée par une fraction de TVA nationale égale au produit de taxe d'habitation perçu au titre des résidences principales en 2020. Pour 2021, son montant est de 675,7 M€. Suite à la constatation de la baisse des bases de THRP en 2020, les collectivités ont pu intégrer au calcul de la base de la compensation les rôles supplémentaires perçus au titre de 2020. Ainsi, la Ville de Paris a perçu un complément au titre de 2021 de 3,8 M€.

La compensation perçue par la Ville de Paris évoluera en fonction de l'évolution des recettes de TVA nationale. Cette mécanique, avantageuse en théorie, reste toutefois incertaine dans la pratique et à plus long terme. Cette crainte a été confirmée par le dépôt d'un amendement gouvernemental lors des débats du projet de loi de finances pour 2021, sans aucune concertation avec les collectivités, visant à prendre comme référence de départ les recettes de TVA 2021 et non la référence initiale de 2020. Cet amendement, en privant les collectivités de la dynamique du ressaut de 2021 réduit ainsi, le montant des recettes attendues par rapport au dispositif initial. En ce sens, la réforme de la THRP est une nouvelle mise sous contrainte des recettes des collectivités.

c. D'autres réformes ont également limité l'action des collectivités locales en les privant du bénéfice de la dynamique fiscale de certaines taxes, remplacées par des compensations figées ou peu dynamiques, renforçant encore davantage la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'État.

Les marges financières ont été réduites progressivement depuis plus de 10 ans, du fait des transferts successifs de fiscalité, alors même que les mécanismes de compensation mis en place ne prennent pas en compte le dynamisme des impôts ainsi transférés. Par ailleurs, et comme le souligne l'association des Maires de France « le taux de compensation des allègements de fiscalité directe locale décidés par l'État n'est que de 49% en 2019 ».

¹² Source : APUR (données de 2018 issues du portail dataviz, métropole du Grand Paris). Le taux de ménages locataire monte à 70 % dans les 19ème et 20ème arrondissements parisiens.

La part des impôts locaux sur les entreprises¹³ – composé en 2009 de la taxe professionnelle, laquelle a été réformée en 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale (CET) – passe de 21 % du total des recettes fiscales en 2010 à 12 % des recettes fiscales en 2021. La contribution des entreprises au financement des dépenses publiques locales a donc fortement diminué en dix ans.

Aussi, on rappellera que jusqu'en 2009, les collectivités locales votaient le taux de la taxe professionnelle et percevaient auprès des entreprises de leur territoire les cotisations correspondantes. La taxe professionnelle a été supprimée au profit de la contribution économique territoriale (CET) qui repose sur deux prélèvements : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la contribution foncière des entreprises (CFE). Depuis 2010, le taux de la CVAE est corrélé uniquement au chiffre d'affaires des entreprises et les collectivités locales n'ont dès lors plus la possibilité de recourir à ce levier pour moduler les recettes perçues.

Lors de son audition, Alexandre Derigny, responsable nationale de la CGT Finances rappelle que « la contribution des entreprises représente actuellement 25% des contributions locales, alors qu'au milieu des années 2000 elle en représentait 44%. ». Or, pour lui, « une fiscalité locale juste, c'est aussi une contribution équilibrée entre les impôts locaux des entreprises et les impôts locaux des ménages. Cet équilibre s'est brutalement dégradé avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010. »

L'étude rédigée par France Urbaine et l'ESSEC révèle justement que le niveau de fiscalité économique locale n'est pas un critère majeur lors de décisions d'implantations d'entreprises¹⁴. Ce résultat est conforté par l'absence de préoccupation particulière envers le niveau de fiscalité économique locale de la part des entreprises du territoire, à l'exclusion toutefois lors de la phase d'implantation ou de crises. En effet, il y est souligné l'affirmation suivante : « Tout d'abord, contrairement à ce qui est parfois avancé, la suppression de la CFE ou de la CVAE n'apparaît pas comme une source de préoccupation sur le terrain (pour les entreprises). Et, dans un second temps, le principe d'une fiscalité économique territoriale n'est pas remis en cause par les entreprises qui en comprennent le rôle. »¹⁵

Nicolas Sansu pointe « le problème de la participation insuffisante des entreprises au financement des services publics locaux dont elles bénéficient », permise par cet « affaiblissement des impôts de production » en décalage avec des ambitions de justice fiscale.

Toutefois, à rebours total de ces constats et des remontés du terrain, et en l'absence de toute concertation avec les élus locaux, le Président-candidat Emmanuel Macron a adressé le 26 mars dernier une lettre aux maires de France, confirmant son intention, si réélu, de supprimer intégralement la CVAE. Pour Thomas Rougier, Secrétaire Général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales « la CVAE est un impôt jeune, dont la création date d'une dizaine d'années. Ainsi, la réformer nourrirait l'instabilité fiscale et renforcerait l'inquiétude quant à la pérennité des autres ressources ».

¹³ En 2010 les 814 M€, noté « CFE », correspondent à de la taxe professionnelle (dernière année d'application avant la réforme). En 2021 l'impôt de production des entreprises s'analyserait comme étant la somme de la CFE (333 M€ environ, intégrés dans « l'attribution de compensation versés par la MGP ») et de la CVAE (soit 497,8 M€) s'élève à 831 M€.

¹⁴ à nuancer toutefois pour les multinationales

¹⁵ Chaire d'économie Urbaine « Quel est l'impact de la fiscalité économique locale sur l'attractivité des territoires et sur les choix d'implantation des entreprises ? », France Urbaine (septembre 2020) (page 19)

S'agissant des particularités institutionnelles de la Ville de Paris, les recettes de CVAE perçues par celle-ci ont également diminué à la faveur de deux réformes :

- Depuis le 1er janvier 2016, la part communale de la CVAE a été transférée à la Métropole du Grand Paris (MGP) ;
- Depuis le 1er janvier 2017, près de la moitié de la part départementale a été transférée à la région Île-de-France (RIF), s'ajoutant ainsi à la part régionale.

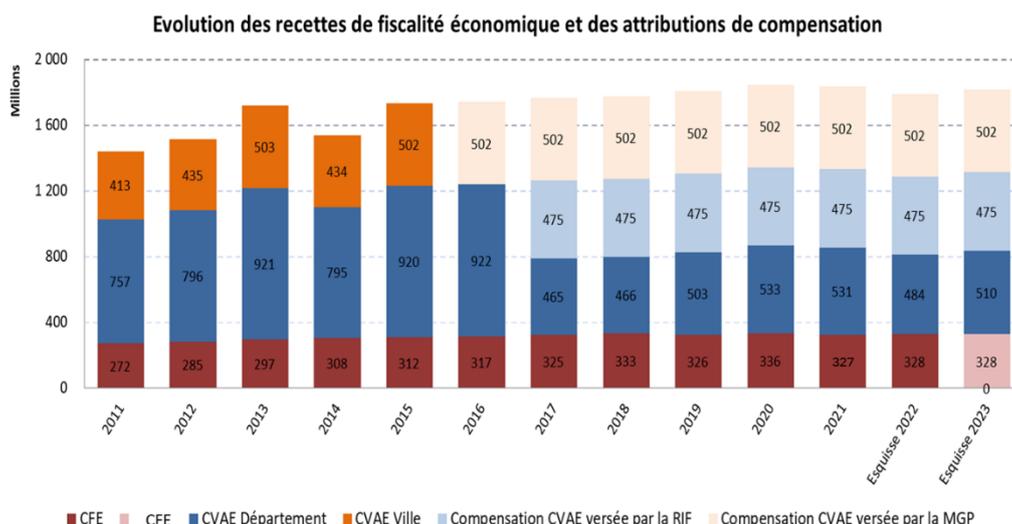
Ces transferts de fiscalité successifs sont assortis d'une attribution de compensation figée, la Ville de Paris perdant ainsi la dynamique de fiscalité dont elle bénéficiait auparavant. À titre d'exemple, la perte estimée, pour Paris, du transfert à la RIF de la moitié de la part départementale serait de 191,3 M€ cumulés sur la période 2017-2020.

Ce double mécanisme de perte de liberté de taux et de perte du bénéfice de la dynamique fiscale devait également être mis à l'œuvre pour la première fois en 2021 s'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE). En effet, la loi NOTRe prévoyait un transfert de la CFE de la Ville de Paris et des établissements publics territoriaux (EPT) à la MGP, en contrepartie la MGP devait majorer l'attribution de compensation (AC) qu'elle verse déjà à la Ville de Paris au titre notamment du transfert de la CVAE. Le montant pris en compte dans l'AC, figée dans le temps, aurait été égal au produit de CFE constaté en 2020. La Ville de Paris aurait ainsi perdu le dynamisme des recettes de la CFE, qu'il soit lié à l'évolution du nombre de contribuables ou à celle du taux¹⁶. La loi de finances pour 2021 a reporté la date de ce transfert au 1er janvier 2023. En contrepartie, la loi dispose que la Ville de Paris et les EPT reversent à la MGP les 2/3 du dynamisme de CFE constaté sur leur territoire en 2021 et en 2022, soit une perte de 1,4 M€ en 2021 et de 3,6 M€ en 2022 pour la Ville de Paris.

Au global, sur les 1 810 M€ que représenteraient en 2023 les produits et compensations des taxes issues de la réforme de la taxe professionnelle (CFE, CVAE et compensations), trois quarts échappent désormais aux décisions des élus du Conseil de Paris.

Cette situation illustre bien la « perte de lien » pour les exécutifs locaux, que Rémi Féraud, Président du groupe Paris en Commun (PEC), a assimilé à une « perte de sens ». Ce détachement accru atténue la force de la démocratie représentative, et empêche de travailler efficacement à redonner du sens à l'impôt et à faciliter son acceptation par les contribuables.

¹⁶ Le taux de CFE appliqué aux entreprises parisiennes va irrémédiablement augmenter dans les prochaines années, indépendamment de la volonté du Conseil de Paris. En effet, dès 2023 et sauf modification législative, les taux de CFE des territoires composant la MGP devront converger, en raison du principe de lissage des taux, vers un taux moyen pondéré (TMP) pour atteindre un taux unique en 2032 (convergence initialement prévue sur 12 ans, de 2021 à 2032 ; en l'état de la loi sur 9 ans). Ce TMP est obtenu en rapportant l'ensemble des produits de CFE perçus sur le territoire de la métropole à l'ensemble des bases nettes imposées. Le taux de CFE de Paris devra alors progresser sur 9 ans (de 2023 à 2032) à raison de +0,63 points de pourcentage par an, pour atteindre le taux pivot de la Métropole en 2032, soit un taux de l'ordre de 24%. La première année, le taux applicable à Paris augmenterait donc de 16,52% à 17,15%. En conséquence, le transfert à la MGP induit un manque à gagner estimé à 3 M€ pour 2023.



La Cour des comptes rappelle¹⁷ que « le remplacement d'impôts locaux par des fractions d'impôts nationaux, des dotations ou des prélèvements sur recettes entraîne une rigidification des ressources et tend à réduire les marges de manœuvre des collectivités ». Cette situation implique pour les collectivités locales un frein systémique à la réalisation de politiques publiques souhaitées par les exécutifs locaux. Le spectre d'action limitée, imposé par l'État, est perçu par certains des auditionnés comme une mise « sous tutelle ».

¹⁷ Second fascicule du rapport des finances publiques locales du 23 novembre

Évolution des recettes fiscales parisiennes

LIBELLE	CA 2010	CA 2017	CA 2020	CA 2021
Taxe d'habitation (TH)	515 202 254	742 165 430	767 619 504	128 112 699
<i>Majoration de TH sur les résidences secondaires (THS) - RG + RS</i>		65 529 801	64 168 024	59 687 698
Faction de TVA nationale remplaçant la TH RP à partir de 2021				675 737 741
Taxe foncière (TF)	762 155 449	1 013 020 715	1 063 433 306	1 064 872 894
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	814 094 569	325 047 998	336 309 906	326 839 059
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)		465 177 055	532 918 716	531 377 228
Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau (IFER)		2 762 660	2 918 283	3 260 480
Rôles supplémentaires et complémentaires de fiscalité directe locale	3 783 240	24 331 695	17 555 065	25 567 286
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	414 438 626	471 405 377	493 334 511	498 977 647
Taxe de balayage	70 842 152	104 312 434	104 139 815	105 838 063
Attribution de compensation versée par la métropole du grand Paris (MGP)		980 242 403	978 463 518	978 463 518
Attribution de compensation versée par la région Ile-de-France (RIF)		475 293 963	475 293 963	475 293 963
Taxe de séjour	36 359 354	77 986 185	43 659 319	34 903 292
Taxe sur les clubs de jeux (ancien impôts sur les cercles et maisons de jeux)	18 732 900	1 241 191	3 036 230	2 505 092
Reversement paris hippiques		759 000		355 655
Fiscalité Immobilière (DMTO / TADE)	927 516 257	1 441 053 323	1 480 057 335	1 733 976 555
Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA) - LRL de 2004	56 296 050	68 774 636	78 542 744	76 579 644
Taxe Intérieure sur la Consommation des Produits Énergétiques (TICPE) - LRL de 2004	18 513 582	16 190 136	14 079 054	15 403 769
Taxe Intérieure sur la Consommation des Produits Énergétiques (TICPE)	243 802 291	246 590 009	246 590 009	246 590 009
Compensation Fiscalité Directe Locale (CFE, CVAE et TF)		27 362 239	39 351 842	36 670 091
Compensation impôts spectacle et TADE		10 322 508	10 609 097	10 076 217
TOTAL RECETTES FISCALES et assimilées hors dotations, stationnement, TA, TLPE et TCFE	3882M	6560M	6752M	7031M
Total recettes fiscales avec pouvoir de taux ou tarifaires	3541M	4241M	4353M	3953M
Part des recettes fiscales avec pouvoir de taux dans le total de recettes fiscales	91%	65%	64%	56%
Total recettes fiscales avec pouvoir de taux ou tarifaire effectif (hors recettes pour lesquelles le taux est déjà au plafond)	2577M	2721M	2829M	2184M
Part des recettes fiscales avec pouvoir de taux ou tarifaire effectif (hors recettes pour lesquelles le taux est déjà au plafond)	66%	41%	42%	31%

ZOOM - La contractualisation financière dit « contrat de Cahors » a limité l'autonomie de gestion des collectivités.

Conformément à l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, la contractualisation de la trajectoire financière concerne les 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes) dont le budget principal dépasse 60 M€.

L'État a fixé un taux maximum de progression des dépenses de fonctionnement dans le dernier contrat de Cahors passé avec la Ville de Paris à 1,14%, ignorant par exemple la réalité des dépenses de masse salariale.

Dans le bilan réalisé par l'AMF, l'association émet l'avis suivant : « Les mesures restrictives à l'encontre des collectivités ont pour but la réduction du déficit et de la dette publique. Mais ces restrictions imposées aux collectivités locales sont sans effet sur les causes structurelles du déficit et de la dette de l'État. On ne comblera pas le déficit de l'État avec les budgets des collectivités locales, c'est arithmétiquement impossible. Par contre, tous ces dispositifs nuisent à l'offre de services publics indispensables dans un contexte de crise économique et sociale ». L'AMF a ainsi demandé « la suppression en urgence du dispositif qui fragilise les services publics et l'investissement »¹⁸, l'État a accepté en suspendant ce dispositif pendant la crise sanitaire.

Cette verticalité démontre la volonté de l'État de passer outre l'expertise des élu.e.s. locaux.ales et leurs remontées du terrain, pour engager la réduction des dépenses publiques, afin de respecter les engagements européens. À titre indicatif, France urbaine évoque la nécessaire « restauration d'une parfaite et absolue confiance, la clarification des modalités d'association des collectivités aux efforts de l'État ou la volonté d'intensifier et d'améliorer la coopération avec l'échelon national » pour reconsidérer les relations entre l'État et les territoires.¹⁹

Pour conclure, Philippe Laurent, a rappelé les difficultés rencontrées par les collectivités locales lors de l'audition. Selon lui, « leur autonomie financière, indissociable de l'autonomie de gestion, est directement remise en cause par l'État. (...) Il faut que les collectivités locales retrouvent de la capacité à décider pour mettre en œuvre leurs projets politiques. Il faut poser le débat de la refonte des finances locales sur le terrain de la « rénovation démocratique », c'est-à-dire un sujet politique ».

2) Les conséquences financières de la crise sanitaire fragilisent les finances des collectivités locales

La crise sanitaire, et depuis quelques mois, la guerre en Ukraine et les conséquences en matière d'inflation ont largement fragilisé les finances des collectivités locales. Cette

¹⁸ Observatoire des contrats d'Etat - collectivités sur l'encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, Bilan au 5 juillet 2019. (p.10)

¹⁹ France Urbaine, « le monde urbain au cœur d'un nouveau modèle de société », p.31

accumulation inédite de crises les oblige à s'adapter en permanence et démontre l'urgence de réformer le système des finances locales qui ne saurait être déconnecté du contexte fiscal national.

- a. Les collectivités locales ont été fortement affectées par la crise covid²⁰. Le coût total pour la Ville de Paris, de 1,2 Md €, s'explique par ses charges de centralité et de la structure de son économie locale (importance du tourisme, du secteur évènementiel et culturel, de la restauration, des transports de personnes et de l'activité commerciale).**

La crise covid a conforté le rôle des communes en tant qu'actrices de proximité dans la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Elles ont eu un rôle indispensable d'accompagnement des mesures de solidarité prises par l'État (distribution de masques, mise en place de centres de vaccination, soutien financier aux démunis via notamment le RSA, soutien aux activités économiques et aux entreprises en complément des aides d'État...). Les collectivités locales sont ainsi en première ligne face aux demandes des citoyens et sont des partenaires permanents de l'État dans la réussite de ses politiques publiques. Proches du terrain, elles paraissent plus à même de réagir rapidement pour s'adapter à une crise.

Pour faire face à la crise, les collectivités locales ont puisé dans leurs ressources, ayant pour conséquence une augmentation des dépenses de fonctionnement, une baisse des recettes tarifaires (liée à la fermeture de services publics de proximité notamment de petite enfance, culturels et sportifs), conduisant ainsi à une dégradation historique de leur épargne brute²¹. Si, pour l'ensemble des finances locales en 2020 par rapport à 2019 la baisse de l'épargne brute est de 10,6 % en moyenne, l'évolution est variable selon les niveaux de collectivités : ainsi pour les régions et collectivités territoriales à statut particulier, cette baisse a été de 21,4 %, pour les départements de 13,9 % et de 7,2 % pour les communes. Pour les territoires urbains, les analyses conduisent au même constat : la baisse de l'épargne brute est de 15,6 %²².

La Ville a assumé une perte de recettes liée au covid d'un montant de 532 M€ en 2020, et 333M€ en 2021, soit un total de 865,2M€ sur la période 2020-2021. Cette perte majeure est liée, entre autres, à la baisse des recettes fiscales, et de la fréquentation des services aux usagers. Il a par ailleurs été souligné par Françoise Navarre, lors de son audition, le caractère révélateur de cette crise concernant la dépendance de la ville aux recettes de DMTO. Par ailleurs, la ville de Paris a assumé des dépenses supplémentaires liées au Covid à hauteur de 333,8M€ pour la période 2020-2021. En conséquence, l'épargne brute de la Ville de Paris s'est effondrée (- 97 %) là où pour l'ensemble des communes elle est restée en retrait contenu (- 7,2 %).

Ainsi, sur la période 2020 et 2021, la ville de Paris a subi une augmentation de sa dette, imputable à la crise sanitaire du covid, s'élevant à environ 1 Md€.

²⁰ Le coût net total pour les collectivités locales passe de -4,9 Md€ en 2020 à -2,2 Md€ en 2021. Il est calculé avant prise en compte des mesures gouvernementales qui ont ciblé les situations les plus critiques. Ce coût représentait en 2020 l'équivalent de 11 % de l'épargne brute d'avant crise et 20 % de l'épargne nette, ces poids passent à 5 % et 9 % en 2021. Source « Cap sur... les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 »

²¹ Source : « Note de conjoncture, Tendances 2021 par niveau de collectivités locales », octobre 2021, La Banque Postale des Collectivités Locales.

²² Les territoires urbains : portrait financier » ; septembre 2021 ; France Urbaine & La Banque Postale des Collectivités Locales.

b. L'État n'a pas suffisamment compensé les grandes collectivités locales pour les dépenses engagées pour faire face à la crise covid.

Les effets budgétaires de cette crise ont été plus prononcés pour les grandes métropoles, dont la Ville de Paris, que pour l'ensemble des communes car l'effet de ciseaux, entre les dépenses et les recettes, y a été plus marqué.

En section de fonctionnement :

- Forte croissance des dépenses de fonctionnement : + 3,8 % pour la Ville de Paris. Cette situation se distingue de l'ensemble des communes pour lesquelles ces dépenses ont diminué (-0,8 %).
- Plus forte baisse des recettes de fonctionnement : -4,1 % pour la ville de Paris, amplifiée par la baisse des recettes fiscales : -2,1 %.

En section d'investissement :

- Dépenses d'investissement de la Ville de Paris en baisse en 2020 : -11,1 %. Ce repli est moins prononcé que pour l'ensemble des communes (-16,3 %).
- Les recettes d'investissement de la Ville de Paris ont subi une baisse significative : - 18,3 % ; comparé à l'ensemble des communes (-5,8 %).

	2020/2019 Variation en %	
	Ensemble des communes	Ville de Paris
Recettes de fonctionnement	-1,5	-4,1
<i>Dont recettes fiscales</i>	0,4	-2,1
<i>Dont produit et services</i>	-22,7	-15,7
Dépenses de fonctionnement	-0,8	3,8
Épargne brute	-7,2	-97
Dépenses d'investissement	-16,3	-11,1
Recettes d'investissement	-5,8	-18,3

Il a été constaté que les territoires urbains ont très peu profité des mesures de compensations prévues par l'État dans la mesure où la clause de sauvegarde de la loi de finances rectificative (LFR) de juillet 2020 a strictement garanti le maintien au niveau moyen 2017-2019 du produit 2020 des recettes fiscales et domaniales des communes et intercommunalités. En effet, l'article 21 de cette LFR acte que les pertes de recettes tarifaires liées aux prestations de services (péri-éducatifs, sociaux, sportifs, culturels...) sont exclues de la garantie de l'État. Au

total 193 M€ (hors Outre-mer) ont été versés en 2020 à 4 426 collectivités dont plus de 80 % sont des communes de moins de 1000 habitants.²³

Cependant, la Ville de Paris n'a pas été éligible aux mesures d'aides directes, en particulier cette clause de sauvegarde pour les communes. L'étude menée par France urbaine visant à mesurer l'impact de la pandémie sur les finances des territoires urbains sur l'année 2020 démontre ainsi que l'épargne nette des communes de plus de 100 000 habitants s'est effondrée de plus de 80 % entre 2019 et 2020 et que les pertes de recettes sont estimées à environ 1,3 Md€. Ce constat est confirmé par le premier fascicule du rapport de la Cour des comptes, publié le 30 juin 2021, indiquant que les territoires urbains ont davantage souffert des conséquences de la crise sanitaire, sociale et économique, notamment au regard des nombreuses charges de centralité de ces territoires.

Outre l'absence d'un soutien véritable de l'État aux collectivités locales, celles-ci se sont vu refuser la compensation de leurs dépenses dite de solidarités, cumulant la prise en charge des trois allocations individuelles de solidarité (RAS/APA/PCH).

Le Groupe Écologiste de Paris, représenté par Alice Timsit, assimile à juste titre la crise sanitaire que nous traversons à « une catastrophe naturelle, dont les dépenses légitimement engagées par les collectivités locales pour accompagner les mesures mises en œuvre par l'État doivent être intégralement compensées par l'État ».

Cette « dette sociale » ne constitue pas une nouveauté pour la Ville de Paris, pour laquelle cette tendance s'est confirmée au fil des années. En effet, les dépenses sociales de la Ville de Paris ont augmenté en 2020 et 2021, dans un contexte de crise sanitaire. À titre d'exemple, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 15% à Paris entre janvier 2020 et novembre 2020 (contre 7.5% au niveau national). Ainsi, pour la mise en œuvre de ces allocations individuelles de solidarité prévues par la loi, l'État n'a pas compensé la somme de 118,5 M€ pour la seule année 2021 et il est prévu que ce chiffre soit de 133,8 en 2022. Depuis 2014, en suivant cette méthodologie, ce montant s'élève à 1,2 Md€.

ZOOM – La péréquation parisienne

A Paris, ce contexte d'affaiblissement des marges fiscales s'accompagne d'une hausse sans précédent des dépenses de péréquation dont les niveaux sont difficilement soutenables et sans aucune corrélation avec le poids économique de Paris dans la richesse nationale. Sans remettre en cause le bienfondé de la solidarité territoriale, l'augmentation de la péréquation, en plein cœur de la crise sanitaire, sans soutien de l'État pourtant garant de la solidarité nationale, limite encore davantage les marges financières de la ville.

En 2021, la Ville verse 118 M€ de plus qu'elle ne reçoit de l'État. Le montant des dépenses de péréquation pour la Ville de Paris est évalué à 674,5 M€ et représente 53 % de l'effort de solidarité financière au niveau de l'Île-de-France, et plus de 22 % de l'effort de solidarité

²³ Source : « Territoires urbains : portrait financier » ; septembre 2021. France Urbaine & La Banque Postale des Collectivités Locales.

Les finances publiques locales, Fascicule 1 « rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020 » (30 juin 2021).

au niveau national. Par voie de conséquence, tout effort de gestion envisagé est contraint par la progression de ces dépenses.

La péréquation communale comme départementale se base, entre autres, sur des indicateurs financiers (potentiel financier, potentiel fiscal et effort fiscal) largement impactés par les réformes fiscales évoquées précédemment. Ces indicateurs servent au calcul des prélèvements et reversements des fonds de péréquation communaux et départementaux et sont également utilisés dans le cadre de la péréquation interne à la DGF pour le calcul de la dotation de solidarité rurale (DSR) et urbaine (DSU). Ainsi, notamment du fait de la disparition de la THRP et de la modification des paniers fiscaux des collectivités locales, ces indicateurs sortent d'une logique de « produits potentiels » pour aller vers une logique de produit réel. En effet, jusqu'en 2022, les potentiels financiers et fiscaux communaux étaient calculés en multipliant les bases brutes de TH par la taux moyen national de taxe d'habitation. Le produit potentiel de TH pour la Ville de Paris, du fait de son taux bas par rapport à la moyenne nationale, était donc largement supérieur au produit réel perçu. Le remplacement de ce produit potentiel par un produit réellement perçu de TVA fait donc baisser le potentiel fiscal et financier de la Ville de Paris. Afin d'atténuer cet « effet taux », les lois de finances pour 2021 puis pour 2022 ont introduit une fraction de correction sur les indicateurs financiers communaux et départementaux. La fraction de correction communale sera lissée et, d'après la loi de finances pour 2022, devrait disparaître en 2028. La fraction départementale est figée. Ces mécanismes atténuateurs tendent donc à décorréler la réalité des produits perçus du calcul de l'indicateur. Des travaux sont donc en cours dans les associations d'élus et au sein du Comité des finances locales pour remplacer ces indicateurs.

Paris concentre une population aux « revenus aisés », ce qu'illustrent les données suivantes :

- Le paiement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) : 25 % des contribuables soumis à l'IFI, représentant 38 000 foyers, sont Parisiens et payent en cumul plus de 30 % du montant total de l'IFI qui s'élevait à 1,56 Md€ en 2020. Le revenu imposable annuel des personnes assujetties à l'IFI est en moyenne de 152 000 €.
- Les 918 000 foyers fiscaux parisiens soumis à l'impôt sur le revenu (IR) en 2019, représentant 5 % du total des foyers français payant l'IR, ont versé 14 % (soit 10,6 Md€) du montant total de l'IR en France en 2019 (76,9 Md€). L'IR est concentré en France, Paris en est une illustration : 13 % des foyers fiscaux Parisiens imposés à l'IR (soit 121 340 foyers) disposant d'un revenu fiscal supérieur à 100 000 €, ont payé 69 % du montant total de l'IR parisien.
- Le revenu médian par unité de consommation en 2018²⁴ : à Paris il était de 33 000 €, contre 23 540€ dans la Métropole du Grand Paris.

Toutefois, cette contribution fiscale des personnes dites « aisées » est essentiellement captée par des impôts d'État (IR, TVA, IFI) et non par la Ville. La croissance de leurs revenus n'a donc pas d'impact direct sur les ressources de la Ville de Paris. La richesse financière de Paris doit ainsi être nuancée et relativisée. En effet, la Ville de Paris perçoit des impôts fonciers des particuliers ou des entreprises (taxe foncière sur les propriétés bâties et non

²⁴ Source APUR. Par ailleurs, en 2018, dans 4 arrondissements le revenu médian par unité de consommation dépassait 40 000€.

bâties, cotisation foncière des entreprises et taxe d'enlèvement des ordures ménagères) sans lien direct avec le revenu des propriétaires parisiens sauf pour les personnes de conditions modestes qui peuvent en être exonérées par la loi. De plus, les impôts économiques que sont la CVAE et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux perçus par la Ville ne sont pas non plus représentatifs du revenu des Parisiens.

Par ailleurs, la Ville de Paris, cœur de la Métropole du Grand Paris, assume des charges de centralité, soit des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui profitent aux communes de la métropole et développe, grâce à des services publics et des investissements publics ambitieux, des externalités positives dont peuvent bénéficier l'ensemble des entreprises qui sont installées sur le territoire parisien.

De plus, les indicateurs financiers précédemment évoqués sont calculés sur la base des produits réels ou potentiels de l'exercice antérieur. Ainsi, en période de crise comme celle traversée en 2020, les montants de péréquation sont restés à un niveau hors crise. La Ville de Paris a donc constaté le maintien, voire l'augmentation de ses contributions à la péréquation et en parallèle une baisse de ses produits de DMTO et de taxe de séjour directement impactés par la crise sanitaire.

Les indicateurs financiers ne sont donc pas représentatifs des charges réelles qui pèsent sur les budgets des collectivités territoriales et tendent à se décorer de leur réalité financière. Il est donc nécessaire d'engager un travail pour un indicateur représentatif de la situation financière réelle des collectivités territoriales. Cependant, si la réflexion s'axe aujourd'hui sur une meilleure répartition des richesses entre les collectivités, il est à rappeler que la diminution de l'enveloppe globale de ces ressources à répartir provient des réformes successives engagées par l'État au détriment des budgets locaux.

c. Les finances locales s'inscrivent dans un contexte national d'aggravation des inégalités sociales, renforcée par une iniquité fiscale

Il est impossible d'aborder la fiscalité locale sans aborder la question du financement dans son ensemble. Baisse de l'impôt sur le revenu, CICE/CIR, évasion fiscale, explosion du nombre de niches en particulier dans le domaine de la fiscalité sur l'immobilier : les outils permettant de contourner l'impôt sont tels que la fiscalité ne joue plus le rôle du puissant levier de partage des richesses.

Le système actuel, est très favorable aux multinationales, met en concurrence déloyale des entreprises aux bénéfices colossaux qui paient peu ou pas d'impôts en France, grâce à des niches fiscales ou outils fiscaux leur permettant l'évitement de l'impôt, et des TPE - PME et autoentrepreneurs qui ne peuvent prétendre bénéficier de ces dispositifs et paient intégralement leurs impôts en France.

Les réformes fiscales successives ont transféré le poids de la fiscalité des entreprises et des plus riches vers les classes moyennes et populaires contribuant à l'affaiblissement de notre modèle redistributif avec notamment, des recettes de la TVA et de la CSG qui ont augmenté respectivement de 25% et de 370%, quand les recettes de l'impôt sur les sociétés ont baissé

de 23%. La dernière réforme fiscale de 2017 est venue parachever, dans des proportions inédites, cette tendance de fond, avec la suppression de l'ISF et la mise en place de la flat tax.

Le Manifeste fiscal, juste, vert et féministe qu'OXFAM a présenté en décembre 2021 insiste sur le fait que la « partie plus aisée tire principalement ses moyens de subsistance des revenus du capital (loyers de biens immobiliers mais aussi dividendes, plus-value sur des actions, etc.). ». D'autant que « cette minorité dispose d'un gros patrimoine (des biens immobiliers, des parts dans des entreprises) qui ne génère que peu de revenus ». C'est aussi le diagnostic du « Rapport sur les riches en France » publié par l'Observatoire des inégalités le 1^{er} juin dernier. C'est enfin le sens du « Rapport sur les inégalités mondiales 2022 » rendu public en décembre 2021 qui démontre que la pandémie de Covid-19 a largement contribué à enrichir les plus aisés, tandis que la pauvreté s'est accrue, plaidant in fine pour une fiscalité plus redistributive et plus verte. Le constat est sans appel : la fiscalité peut et doit être un puissant levier de partage des richesses et de lutte contre le changement climatique, à condition de mettre davantage à contribution les plus riches.

3. Il convient de tirer les enseignements de la crise sanitaire pour se préparer à affronter les crises à venir et renforcer ainsi la résilience des finances locales

a. Renforcer la résilience des collectivités locales face aux crises

Le nécessaire « renforcement de la résilience des finances des collectivités locales », qui était l'un des volets du rapport Cazeneuve²⁵ de juillet 2020, est l'un des enseignements à tirer de la crise de la Covid. Si ce rapport évoquait principalement des dispositifs de fonds de garanties et de péréquation ou la mise en réserve de ressources dans une logique d'auto-assurance, la réflexion reste à mener pour trouver des solutions garantissant une autonomie des collectivités envers l'État.

Désormais, les interrogations portent plutôt sur la capacité des collectivités locales à faire face, à l'avenir, à d'autres crises majeures dont la fréquence sera probablement plus régulière.

La crise de la covid montre que les collectivités locales peuvent résister en freinant leurs dépenses d'investissement et réduisant leur épargne brute (laquelle mettra plusieurs années à se restaurer pour retrouver son niveau antérieur), tout en recourant à l'emprunt. Il n'est, en revanche, pas acquis qu'elles soient en mesure de financer les programmes d'investissement indispensables :

- Financer la transition écologique et sociale: les investissements à venir pour atteindre les objectifs de l'agenda 2030 et conforme à notre stratégie bas carbone²⁶ sont majeurs, notamment dans le secteur des mobilités-

²⁵ Rapport de Jean-René Cazeneuve, Président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « Impact de la crise sur les finances locales et recommandation » (juillet 2020).

²⁶ Étude AFL/INET : « Comment financer la transition écologique des collectivités locales ? » (page 34) : « La transition écologique et le changement climatique apportent des charges nouvelles qui dépassent largement le cadre classique d'exercice des compétences locales. La Stratégie nationale bas-carbone de l'État rappelle d'ailleurs explicitement que 75% des leviers pour une transition écologique réussie sont territoriaux, et l'Institut de l'économie pour le Climat (I4CE) évalue à

- Compte tenu de la structure usuelle et ancienne de financement des investissements (schématiquement, la règle des 3 tiers : épargne nette ; recettes d'investissement ; emprunt)²⁷, cela suppose de pouvoir dégager de manière récurrente une épargne nette suffisante.

Les collectivités locales doivent se préparer à faire face à d'autres crises « déstabilisantes » :

- crises écologiques et/ou environnementales liées à l'accélération du dérèglement climatique (e.g. risque d'inondation liée à la crue de la Seine, incendies, choc de pollution atmosphérique, épisodes caniculaires etc.), localement et à l'international ;
- crises sanitaires (à l'image de la pandémie du Covid 19) ;
- crises de sécurité (attentat terroriste, cyber-attaques, dysfonctionnement des réseaux de télécommunication).
- crises géopolitiques majeures (guerre en Ukraine)

Prévenir ces crises impose, en ce qui concerne les finances locales, de :

- Poursuivre les dépenses d'investissement à un rythme soutenu en les fléchissant sur la transition écologique et sociale, les infrastructures de transport et de réseau, la transition numérique
- Disposer de marges de manœuvre budgétaires :
 - o Le déplaçonnement de la progression des dépenses de fonctionnement en situation de crise, a été une bonne solution : la suspension en 2020 des contraintes des contrats de Cahors²⁸ a permis aux collectivités locales²⁹ de financer des dépenses de fonctionnement indispensables.
 - o Retrouver des ressources financières propres la dégradation du taux d'épargne brute, ou l'endettement, ayant atteint leurs limites. Si les analystes³⁰ s'accordent sur le fait que l'épargne brute des collectivités devrait se redresser, ils indiquent néanmoins qu'elles ne retrouveront pas leurs capacités d'avant crise et que les évolutions demeureront disparates entre niveaux de collectivités locales.

b. Anticiper la réponse publique locale et nationale face à l'ubérisation de l'économie et ses conséquences sur les territoires

La fiscalité du numérique constitue un défi central, le poids du secteur n'ayant cessé de croître en modifiant le processus et l'organisation du travail : ce secteur est devenu omniprésent dans l'activité économique sans pour autant contribuer fiscalement au niveau national comme local.

22 milliards d'euros les besoins en dépenses publiques pour le climat supplémentaire sur la période 2024-2028 par rapport aux dépenses annuelles actuelles ».

²⁷ Voir notamment le graphique page 9 de la note de conjoncture Tendances 2021 (octobre 2021) de La Banque Postale des Collectivités Locales. Le total des investissements des CL s'est élevé à 60,4 Md€ en 2019, et à 55,9 Md€ en 2020 (dont 12,6 pour les régions ; 10,4 pour les départements ; 35 pour le bloc communal)

²⁸ Prévus par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les contrats dits « de Cahors », conclus entre l'État et les 322 collectivités dont le budget de fonctionnement dépasse les 60 M€, fixent un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, tenant compte des spécificités locales. Ils ont été suspendus par l'État courant 2020 du fait de la crise de la Covid.

²⁹ Source : « Note de conjoncture, tendances 2021 par niveau de collectivités locales », octobre 2021, La Banque Postale Collectivités Locales (page 7)

³⁰ Idem source 4

Pour Michel Bouvier « ces entreprises se déplacent dans un espace parallèle et dont le lieu d'installation devient insaisissable, se développe une forme de déterritorialisation de la matière imposable, une évanescence des frontières, particulièrement redoutable. Il s'agit là d'une situation à laquelle sont confrontées des administrations fiscales encore sédentaires et un droit fiscal qui semble pétrifié devant les mutations car encore figé dans le XXe siècle. Une telle situation, dangereuse pour la fiscalité, est aussi un danger potentiel pour la survie de l'État. Car ce n'est pas seulement l'impôt qui est concerné mais bien la chose publique, la chose politique et finalement, la démocratie. »

c. Consentement à l'impôt

L'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés sont revenus sur la fracture majeure que connaît actuellement le consentement à l'impôt, fracture qui a été largement amplifiée par la suppression de la TH qui était le dernier lien entre le citoyen et la collectivité locale. Il faut donc restaurer une véritable pédagogie en vue d'améliorer le consentement à l'impôt.

L'impôt est en effet au cœur du contrat social : décider qui doit contribuer, comment, à quel montant, pour quelles finalités est le pilier de notre démocratie. Pourtant, pour Françoise Navarre, depuis plusieurs décennies, le système fiscal français est marqué par la complexité et l'instabilité.

Pour Michel Bouvier « Le temps semble loin où, après la Seconde Guerre mondiale et sous l'égide de l'État-providence, les prélèvements obligatoires relevaient d'un sens partagé et étaient posés comme participant de la réalisation de l'intérêt général, du bien-être de tous, de la solidarité sociale. Cette alliance du contribuable et du citoyen n'a pas duré plus d'une trentaine d'années, s'étant trouvée sérieusement entamée par la crise économique qui s'est amorcée au milieu des années 1970. L'attitude envers la fiscalité changea alors, celle-ci étant dénoncée en tant qu'elle nourrissait un État tentaculaire qui paralysait le marché. Elle était condamnée d'avance et, sauf exception, l'on ne s'est interrogé ni sur l'intérêt ni sur la nécessité de renouveler la notion de justice fiscale. »

Pour Christine Pires Beaune, la suppression progressive de la TH a créé un véritable risque pour le lien social entre les collectivités et leurs administrés. C'est dans ce sens que s'est également exprimé Rémi Feraud, président du groupe Paris en commun (PEC) qui souhaite améliorer le consentement à l'impôt pour « éviter la déconnexion entre citoyens et les dépenses publiques locales ».

Le consentement à l'impôt nécessite, comme le souligne Françoise Navarre, une véritable pédagogie de l'impôt en partant d'un travail sur des budgets bien identifiés par les contribuables (ex : restauration scolaire, pistes cyclables ou à partir du budget participatif qui est co-construit avec les habitants)

d. Rétablir la présence fiscale dans les territoires

Il est indispensable de rétablir la présence fiscale dans les territoires en engageant des moyens humains, pour garantir un contrôle plus efficace de la fraude et de l'évasion fiscale. Il ressort des différentes auditions, en particulier de celles des syndicalistes travaillant au cœur des services publics fiscaux, que leur rôle est pourtant affaibli, leurs missions de plus en plus amputées ou externalisées, et leur capacité d'action amoindrie par des réductions permanentes de leurs moyens humains.

Or, ils représentent des instruments essentiels pour l'intervention économique de la puissance publique. Il est donc essentiel de se donner les moyens humains nécessaires au rétablissement d'une présence fiscale dans les territoires. Un tel déploiement est le seul moyen de répondre aux besoins des habitant.e.s, notamment en matière de combat contre l'évitement fiscal, et de permettre ainsi une réelle justice face à l'impôt.

2^{ème} PARTIE : DES PRECONISATIONS POUR UNE VÉRITABLE AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES

A. DES MESURES INTERMÉDIAIRES ET DE COURT TERME

- 1. Augmenter la taxe sur les logements vacants en la multipliant au moins par quatre. La majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en zone tendue devra également être déplafonnée** pour offrir aux collectivités la possibilité de mettre en œuvre une véritable politique publique de lutte contre la sous-occupation des logements. En outre, **nous proposons d'unifier la fiscalité sur les logements sous-occupés**. Actuellement 4 régimes fiscaux différents existent (THRS - taxe d'habitation résidence secondaire, THLV - taxe d'habitation sur les logements vacants, TLV - taxe sur les logements vacants, majoration de la THRS), leur unification permettrait une simplification administrative et de limiter l'optimisation fiscale.
- 2. Créer une taxe sur les bureaux vacants additionnelle à la taxe locale sur les bureaux.**
- 3. Déplafonner la taxe de séjour sur les palaces et les hôtels de luxe** pour que les communes bénéficient plus équitablement des retombées du tourisme et qu'elle soit mise au niveau des autres métropoles internationales telles que New York, Berlin ou Amsterdam ; **porter le montant de la taxe de séjour sur les meublés touristiques au même niveau que celui des palaces** pour davantage d'équité fiscale entre les acteurs du tourisme.
- 4. Lutter contre l'évitement fiscal sur les transactions immobilières réalisées via la vente de sociétés (share deals)** en appliquant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à toutes les transactions immobilières et permettre d'utiliser le recours au droit de préemption sur ces biens.
- 5. Instaurer une progressivité des DMTO par un taux plus élevé pour les biens de luxe**
- 6. Réarmer les services fiscaux pour contrôler plus efficacement la fraude et l'évasion fiscale** mais aussi pour rétablir la présence fiscale dans les territoires et répondre aux besoins des habitant-es ; **renforcer la coopération entre les services fiscaux** de l'État et ceux des collectivités pour accroître la fiabilisation des impôts locaux en créant des **agences fiscales locales**.
- 7. Compenser intégralement aux collectivités toute nouvelle réduction de fiscalité locale décidée par l'État.** Le taux de compensation des allègements de fiscalité directe locale était seulement de 49 % en 2019.

B. CHANGER LE MODÈLE FISCAL EN CRÉANT DE NOUVELLES CONTRIBUTIONS SUR LE MOYEN ET LONG TERMES

S'engager vers un système fiscal plus juste est indispensable pour mettre en place une juste imposition des entreprises et du capital en lien avec le développement des territoires et en effectuant un toilettage sérieux des niches fiscales.

8. Confirmer et mener à son terme la révision des valeurs locatives d'habitation annoncée pour 2026. Actuellement, la détermination de la valeur locative cadastrale sur des critères fixés en 1970 est datée, dépassée, il est urgent de réviser ce qui constitue aujourd'hui une grande iniquité fiscale.

9. Engager une réflexion afin de rétablir un lien fiscal entre les citoyens et les collectivités locales. L'imposition des ménages doit participer d'une fiscalité locale plus juste en prenant en compte dans son calcul leur situation économique, en particulier celle des plus riches. La baisse tendancielle des dotations de l'Etat, entraînant une rupture inévitable du système, et la suppression de la taxe d'habitation requièrent de remplacer les dotations par une part d'impôt, par exemple une part d'impôt sur le revenu, collecté sur le territoire de la collectivité, et de les compléter pour celles qui sont les moins dotées par un renforcement de la péréquation verticale.

10. Engager une réflexion sur le rétablissement d'un véritable lien fiscal entre les entreprises et le territoire afin d'instaurer une juste contribution de celles-ci au financement public local, qu'il s'agisse de dépenses d'infrastructures ou d'équipements publics, comme l'éducation, les loisirs, les sports, la santé. L'existence et la pérennité de ces services et équipements sont des leviers de la compétitivité, des performances et du rayonnement de chaque entreprise. En outre, il est indispensable de conserver et de renforcer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour permettre aux collectivités locales d'accueillir des projets d'emploi. La CVAE (qui est due par les entreprises dont le chiffre d'affaire dépasse 500k€) n'est pas un impôt dit de production mais reste connectée à la performance de l'entreprise. C'est précisément parce que l'assiette reposant sur valeur ajoutée permet de prendre en compte la richesse produite par l'entreprise, sans affecter l'investissement de long terme, que cet impôt avait été retenu pour remplacer la taxe professionnelle en 2010

11. Garantir l'investissement des collectivités locales dans le cadre de contrats avec l'État. L'ensemble des investissements locaux pour la transition écologique, la construction de logements sociaux et services publics, doivent faire l'objet d'une part de cofinancement plus ambitieux par l'État. Il est également proposé de mettre fin aux appels à projet qui ont pour effet de réduire les dotations de l'État et d'organiser une compétition entre territoires.

C. LES LIENS FISCAUX DES MULTINATIONALES ET DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE AVEC LES TERRITOIRES

La fiscalité du numérique constitue un défi central, le poids du secteur n'a cessé de croître en modifiant l'organisation du travail : ce secteur est devenu omniprésent dans l'activité économique sans pour autant contribuer fiscalement.

12. Impulser une réflexion nationale afin de mieux taxer les bénéficiaires des multinationales installées à Paris ou disposant d'une surface commerciale importante sur le territoire et de recréer un lien fiscal fort entre les territoires et les entreprises (cf. partie B).

13. Faire davantage contribuer l'économie numérique et le commerce de livraison. Cela peut porter sur la mise en place d'une taxe ou redevance :

- sur les flottes de livraison (comme par exemple le free-floating) sur la base de leur utilisation de l'espace public ;
- sur la base de critères économiques en imposant une taxe à la livraison sur les produits livrés ;
- sur la base d'une contribution forfaitaire en fonction d'un indicateur objectif d'activité permettant ainsi de renforcer la diversité commerciale et/ou en fonction du chiffre d'affaires réalisé par ces sociétés dans l'aire urbaine prédéfinie

14. Au-delà des outils existants d'autorisations d'urbanisme, la régulation des entrepôts en zone urbaine pourrait être complétée par une taxation (quick commerce, dark kitchen...) pour faire face à l'accroissement du trafic de livraison en zone urbaine dense et donc d'occupation de l'espace public (voirie et trottoir) mais aussi de l'encombrement (congestion urbaine liée à la multiplicité des livreurs).

D. TRANSPARENCE DEMOCRATIQUE ET PEDAGOGIE DES FINANCES LOCALES EN VUE D'AMELIORER LE CONSENTEMENT A L'IMPOT

15. Présenter le budget de la collectivité par l'exécutif parisien dans les arrondissements lors de réunions publiques régulières. Relancer une véritable pédagogie de l'impôt sur les budgets pour illustrer le financement par l'impôt des services publics locaux.

16. Décliner une version locale de l'application « À quoi servent mes impôts ? » qui donne une vision synthétique des impôts et taxes permettant ainsi de communiquer sur les services publics locaux, leur coût et leur financement (écoles, crèches, équipements sportifs...)

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Les personnes qui ont été auditionnées, sur la base d'une grille d'entretien non exhaustive, viennent d'horizons différents. Les auditions avaient pour objectif de recueillir les observations sur différents points clés parmi lesquels l'impact de la crise de la Covid sur les finances locales, la diminution tendancielle des ressources locales, l'existence (ou non) de marges de manœuvre budgétaires, le consentement par les citoyens à l'impôt local, les leviers existants en matière de fiscalité locale, les nouvelles alternatives de recettes en fonction des évolutions des modes de vie.

Par ailleurs, la mission exploite de nombreux rapports et études récents en matière de finances locales³¹ ou d'études de nouvelles pistes de recettes pour les collectivités locales.

- Dominique ALBA : Directrice Générale de l'APUR, architecte
- David ALPHAND : membre de la première commission du conseil de Paris, groupe Changer Paris
- Isabelle BARAUD-SERFATY : fondatrice d'Ibicity, conseil et expertise en économie urbaine
- Pierre CASANOVA : membre de la première commission du conseil de Paris, groupe MODEM, démocrates et écologistes
- Jean-Marc DURAND : économiste, membre de la commission économique du Parti Communiste Français
- Rémi FERAUD : Président du groupe Paris en Commun, Sénateur de Paris
- Magalie FRICAUDEY : Présidente d'une association sur le droit au logement dans la Ville ; responsable du service international –Ville Monde – au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis
- Alexis GOVCIYAN : Président de la 8^{ème} commission du conseil de Paris, groupe Indépendants et progressistes
- Anne Claire JARRY-BOUABIB : Présidente de la commission finances et des fonds européens au Conseil Régional Ile de France

³¹ Voir la liste des documents en annexe 2

- Philippe LAURENT : Maire de Sceaux, Secrétaire Général de l'Association des Maires de France
- Nathalie MAQUOI : Présidente du groupe Génération.s
- Françoise NAVARRE : Secrétaire du réseau des finances locales, experte en fiscalité locale, maître de conférences Université Paris Est-Créteil
- Christine PIRES-BEAUNE : Députée du Puy de Dôme, Secrétaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale
- Thomas ROUGIER : Secrétaire Général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales
- Nicolas SANSU : Maire de Vierzon, membre du Comité des finances locales
- Alice TIMSIT : membre de la première commission du conseil de Paris, groupe Écologistes de Paris
- Alexandre DERIGNY, Michaël WICKE, Laurent PERIN : membres du secrétariat fédéral de la CGT Finances

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN POUR LES AUDITIONS

Mission « Avenir des finances publiques locales »

Q1 : La crise de la COVID a affecté les ressources des collectivités locales en 2020. Des mesures de compensation ont été adoptées par l'État dès l'été 2020. Quel bilan faites-vous (vous-même, ou pour votre collectivité) de cette crise sur le budget des collectivités locales ?

Q2 : Les ressources de fiscalité directe (TFPB & TFPNB / Taxe foncière sur les propriétés bâties & non bâties ; TH / taxe d'habitation ; TEOM / taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; TB / taxe de balayage ; CFE / cotisation foncière des entreprises ; CVAE/ cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), qui constituent le « socle de fiscalité locale » sur lesquelles les collectivités locales ont un pouvoir effectif de taux, représentent une part souvent significative du total des recettes, dotations et compensation des collectivités locales, mais ont vu leur part diminuer

Q3 : Considérez-vous que les collectivités locales disposent encore d'un libre pouvoir d'administration et de marges de manœuvre significatives en matière budgétaire et/ou fiscal ? Considérez-vous qu'elles sont en capacité de permettre la justice sociale et la préservation de l'environnement à leur niveau ?

Q4 : Question de la légitimité de l'impôt et de son consentement : faut-il se donner les moyens d'une véritable évaluation des politiques publiques ? Comment, Par qui, quels outils, quels objectifs ?

Q5 : En matière de fiscalité locale directe (TFPB & NB ; TH ; TEOM ; CFE ; CVAE) ou indirecte (DMTO ; TADE ; Taxe de Séjour, pour l'essentiel), quels leviers voyez-vous pour augmenter les recettes des collectivités locales dans les années à venir ? Des exemples en provenance d'autres pays pourraient-ils inspirer le modèle français ?

ANNEXE 3: LISTE DES RAPPORTS ET ETUDES EXPLOITES PAR LA MISSION

Rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat :

- Rapport d'information du Sénat sur « le projet de loi 4D : les attentes des élus locaux en matière d'efficacité de l'action publique ».
- Rapport de Jean-René Cazeneuve, Président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « Impact de la crise sur les finances locales et recommandation » (juillet 2020)
- Assemblée nationale, conclusions du groupe de travail sur la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (2020)

Rapports des associations d'élus (AMF, France Urbaine....) :

- Note AMF : « Quel modèle financier pour la construction de logements sociaux ? » (16/06/2021)
- Note AMF : impact de la crise sanitaire sur les finances du bloc communal (mars 2020)
- Note AMF : Quel modèle financier pour la construction de nouveaux logements sociaux ? (juin 2021)
- France Urbaine & La banque Postale des Collectivités Locales) : « Territoires urbains. Portrait financier » septembre 2021
- France urbaine : Document « Les assises des finances publiques : les enjeux de la réforme de la fiscalité locale » (juin 2019)
- France Urbaine : Contribution à l'attention des candidats à l'élection présidentielle « le monde urbain au cœur d'un nouveau modèle de société » (mars 2022)
- AMF : département finances et fiscalité locale « Observatoire des contrats d'Etat - collectivités sur l'encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, Bilan au 5 juillet 2019 ». (juillet 2019)
- France Urbaine : rédigé avec l'ESSEC « Quel est l'impact de la fiscalité économique locale sur l'attractivité des territoires et sur les choix d'implantation des entreprises ? » (Septembre 2020)

Rapports de France Stratégie, de l'OFCE et de l'Institut Montaigne :

- France Stratégie/ Inspection générale des finances : Pour un développement durable du commerce en ligne (février 2021)
- Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires : « Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée » (septembre 2020)
- Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires : « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique » (septembre 2019)
- Institut Montaigne : rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- Institut Montaigne : Bien vieillir : faire mûrir nos ambitions (mai 2021)

FONDAFIP / Ville de Paris : Les assises des finances locales (18 mai 2015)

La banque Postale des Collectivités Locales : « Les finances locales. Note de conjoncture. Tendances 2021 par niveau de collectivités locales ». Octobre 2021

Étude de AFL/ INET : « Comment financer la transition écologique dans les collectivités locales ? » (juin 2021)

Études réalisées avec la participation d'Ibicity (Isabelle Baraud Serfaty) :

- Demain la rue, la valeur du trottoir (novembre 2020)
- Qui gouvernera la ville de demain ? Étude sur les nouveaux modèles économiques urbains (novembre 2018)
- Les maires au défi des plateformes numériques (2020 : article dans Alternatives économiques)
- Les métropoles au défi des nouveaux modèles économiques urbains. Saison 3 (2020)
- Infographie sur « Les plateformes numériques doivent payer les infrastructures urbaines qu'elles utilisent »

Métropolitiques : article de Françoise Navarre : « Après un an de Covid, l'heure des choix pour les finances locales » Avril 2021

Revue d'économie régionale et urbaine : Étude de Nadine Levratto et Matthieu Chtioui : « Fiscalité locale et dynamique d'emploi des territoires : analyse empirique sur les communes françaises » (avril 2021)

Réseau action climat France : mécanisme d'ajustement carbone (note de 2020)

« Finances publiques » ; manuel ; 20 eme édition LJDJ : Michel Bouvier (septembre 2021)

DGFIP-Statistiques :

- L'impôt sur la fortune immobilière en 2020 (juillet 2021)
- L'impôt sur les revenus perçus en 2019 (septembre 2021)
- Les impôts locaux des particuliers en 2020 (octobre 2021)

Revue française des Finances Publiques :

N°139 Septembre 2017 : « les finances publiques locales, point d'appui de la politique économique nationale » ; « de la déterritorialisation à l'a-territorialisation de l'impôt : la taxation des bénéficiaires des sociétés face à la révolution numérique » ; « La RVLLP, une réforme progressive et pragmatique ».

N°141 Février 2018 : « Vers un nouveau modèle financier des ressources de fonctionnement des régions françaises ? » ; « L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable ».

N°146 Mai 2019 : « Le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés et ses concepts fondamentaux : une approche juridique » ; « Les rapports et regards de la territorialité de l'impôt sur les sociétés avec l'économie ».

N°152 Mai 2020 : « Les collectivités locales : des acteurs du développement économique entre mystique de l'Etat et mystique du marché » ; « La fiscalité, levier d'action du service public du développement économique »

Rapports d'ONG :

- Rapport sur les riches en France, seconde édition – 2022
Sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, édition de l'Observatoire des inégalités, juin 2022.
- Manifeste fiscal, juste, vert et féministe : quelles réformes pour un modèle fiscal moins inégalitaire ?, OXFAM, décembre 2021
- [Rapport de la rapporteuse des Nations Unies sur la financiarisation du logement](#) (2017)
- Rapport de l'Aitec, [Collectivités, reprendre la main, c'est possible](#) - label Paris Europe où sont présentés des exemples de relocalisation en régie ou en SCIC d'activités locales (2019)
- [Contribution de la commission finances locales de CGLU](#) sur la décentralisation économique
- [Rapport de l'Observatoire mondial des finances locales](#), 2016 (en anglais)
- [Base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire](#) (des données essentiellement statistiques).
- Livre de Didier Minot, [A quoi sert la philanthropie](#), édition Charles Léopold Meyer (2019)
- Site de [Ville contre multinationales](#) avec des expériences notamment de taxation ou de régulation de multinationales par des collectivités. Mentionne des expériences fortes intéressantes de taxation, régulation ou de relocalisation.
<https://multinationales.org/Villes-contre-multinationales>

Presse :

- Lejoux, C. (15 octobre 2019). 'L'AMF vent debout contre la réforme de la taxe d'habitation'. [batiactu. https://www.batiactu.com/edito/amf-vent-debout-contre-reforme-taxe-habitation-57713.php](https://www.batiactu.com/edito/amf-vent-debout-contre-reforme-taxe-habitation-57713.php)
- Challenge.fr (15 octobre 2019). 'Taxe d'habitation : l'AMF dénonce une très mauvaise réforme' https://www.challenges.fr/economie/fiscalite/taxe-d-habitation-l-amf-denonce-une-tres-mauvaise-reforme_679919
- Bourgeois, B. (27 février 2017). 'Pas touche à la taxe d'habitation disent les élus à Emmanuel Macron'. La Gazette des Communes. <https://www.lagazettedescommunes.com/491876/pas-touche-a-la-taxe-dhabitation-disent-les-elus-a-emmanuel-macron/>
- Laurent, P. (23 Août 2021). 'Maires de toutes les batailles : le plaidoyer de Philippe Laurent pour une vraie décentralisation'. Journal du grand Paris.
- Thévenin, L. (18 novembre 2021). 'Les maires réclament une remise à plat de la fiscalité locale'. Les Échos. <https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/les-maires-reclament-une-remise-a-plat-de-la-fiscalite-locale-1365037>

ANNEXE 4 : LETTRE DE MISSION

La Maire de Paris

Paris, le 03 JUIN 2021

Monsieur le Président,

Cheer Nicolas

Comme vous le savez, la crise sanitaire, économique et sociale que nous traversons place les collectivités locales, dont la Ville de Paris, dans une situation financière particulièrement délicate, en entraînant dans le même temps une diminution marquée des recettes et un fort accroissement des dépenses, notamment sociales. Cette situation conduit ainsi à une réduction significative de la capacité d'autofinancement, pourtant indispensable pour financer l'investissement public local. Le coût de cette crise pour la Ville de Paris a ainsi été estimé à environ 800 millions d'euros pour la seule année 2020, avec l'engagement de mesures exceptionnelles en soutien à l'économie parisienne.

Cette situation de crise est d'autant plus difficile à affronter qu'elle intervient dans un contexte d'affaiblissement progressif des marges de manœuvre budgétaires et de l'autonomie financière des collectivités, conséquence des réformes fiscales supprimant des impôts directs locaux, des baisses des dotations de l'Etat et des transferts de charges successifs opérés par l'Etat, sans compensation suffisante ces dix dernières années.

En effet, plusieurs réformes ont conduit à priver la Ville de Paris à la fois de sa liberté d'action sur les taux applicables, à l'instar de l'ensemble des collectivités locales, mais aussi du bénéfice de la dynamique fiscale de certaines taxes remplacées par des compensations budgétaires ou une fraction de nationale peu dynamiques, conduisant à renforcer la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'Etat.

Plus généralement, la recentralisation progressive du pouvoir financier et fiscal vers l'Etat me paraît de nature à désresponsabiliser les élus locaux en restreignant les ressources des collectivités, au point de dénaturer le principe de leur libre administration.

Dans ce contexte, et parce que la crise accentue ces bouleversements, il me paraît indispensable d'engager rapidement une réflexion collective sur les moyens budgétaires et financiers des collectivités territoriales, en réinterrogeant le modèle déployé ces dernières années et en faisant émerger de nouvelles pistes permettant de restaurer la liberté d'administration des collectivités, ainsi que de réfléchir à notre modèle de décentralisation.

J'ai confié à Monsieur Paul Simondon, Adjoint chargé des finances, du budget, de la finance verte et des affaires funéraires, le soin d'en assurer le pilotage. Connaissant l'intérêt porté par le groupe Communiste et Citoyen à la question de l'autonomie financière des collectivités, garante d'une intervention efficace des pouvoirs publics au cœur de nos territoires, je souhaite vous confier pour mission de produire une contribution permettant de nourrir le débat et esquisser des pistes concrètes sur l'avenir des finances publiques locales.

Monsieur Nicolas BONNET-OULALDJ
Conseiller de Paris
Président du groupe Communiste et Citoyen
Groupe communiste et citoyen
Hôtel de Ville

Une telle contribution pourra notamment inclure une analyse des ressources existantes et l'identification de potentiels nouveaux leviers, notamment fiscaux, compatibles avec des objectifs de préservation de l'environnement et de justice sociale. Plus largement, cette contribution pourra dresser les contours d'une architecture de ressources au service d'un modèle de décentralisation plus mature.

À ce titre, vous serez habilité à rencontrer, au nom de la Ville, les élus d'autres territoires, des universitaires spécialisés sur les questions des finances locales et les associations d'élus engagées sur ce sujet, en lien avec Monsieur Paul Simondon et mon cabinet. Vous rencontrerez également les groupes du Conseil de Paris afin de recueillir leurs attentes sur le sujet. Vous disposerez du concours du Secrétariat général et de la direction des finances et des achats.

Vous pourrez ainsi formuler vos recommandations stratégiques, dans la perspective notamment d'ouvrir et nourrir un débat sur l'évolution du modèle de décentralisation actuel. Ces propositions pourront également faire l'objet d'une première présentation dans le cadre de la conférence des Rencontres des Finances publiques organisée par l'association France urbaine à l'Hôtel de Ville, le 23 septembre prochain.

Vous voudrez bien nous remettre vos conclusions définitives d'ici la fin du mois de novembre 2021, en vue de leur présentation en Conseil de Paris.

Je vous remercie par avance pour votre implication sur ce dossier crucial pour l'avenir des finances de la Ville et auquel j'accorde une importance particulière dans le contexte actuel.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bon à toi



Anne HIDALGO

ANNEXE 5 : GLOSSAIRE

TF : taxe foncière

TH : taxe d'habitation

CFE : cotisation foncière des entreprises

DMTO : droit de mutation à titre onéreux

TADE : taxe additionnelle aux droits d'enregistrement

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

THRP : taxe d'habitation sur les résidences principales

THRS : taxe d'habitation sur les résidences secondaires

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

IFI : impôt sur la fortune immobilière

ISF : impôt sur la fortune

CET : contribution économique territoriale

CSG : contribution sociale généralisée

DGF : dotation globale de fonctionnement

MGP : Métropole du Grand Paris

EPT : établissement public territorial

RIF : région Ile de France

AIS : allocation individuelle de solidarité

APA : allocation personnalité d'autonomie

PCH : prestation de compensation du handicap

RSA : revenu de solidarité active

AMF : association des maires de France

LFI : loi de finances initiale

LFR : loi de finances rectificative