

## 2<sup>èmes</sup> Journées nationales de France urbaine

### La refonte de la fiscalité locale

### Analyse et propositions de France urbaine

*C'est à l'occasion de ses 2<sup>èmes</sup> Journées nationales, les 5 et 6 avril prochains à Dijon, que France urbaine présentera les grands axes de ses propositions en matière de réforme fiscale et de solidarité territoriale.*

*La présente note synthétise et actualise divers documents de travail qui ont été préparés ces dernières semaines (notamment pour des auditions, telles que celle de Jean-Luc Moudenc par la « Mission Richard/Bur »).*

*Elle est structurée en trois parties :*

*1° Les attendus de France urbaine*

*2° Une proposition d'architecture*

*3° Le volet solidarité territoriale (dès lors que l'on positionne l'autonomie fiscale en priorité des attendus, le corollaire est une forte exigence en matière de renforcement de l'efficacité de la péréquation : ce chantier doit être concomitant au chantier de la réforme de la fiscalité locale).*

*Le parti pris retenu ici est de s'inscrire en conformité avec les déclarations du Président de la République, selon lesquelles la taxe d'habitation serait totalement supprimée. N'est donc pas abordée l'hypothèse où le gouvernement déciderait, en définitive, de s'en tenir à un allègement limité au niveau voté dans la loi de finances pour 2018 (allègement circonscrit à une petite moitié du produit de la taxe<sup>1</sup>), tout en répondant aux observations du Conseil constitutionnel (répartition du troisième tiers d'allègement au bénéfice de l'ensemble des contribuables). Dans cette configuration, la charge de la réforme pour les finances publiques sera moins lourde, et une architecture plus simple à mettre en œuvre pourra alors être proposée par l'association.*

#### **A- LES ATTENDUS DE FRANCE URBAINE**

##### **1) Consolider l'autonomie fiscale du bloc communal**

Dans son « Manifeste d'Arras » de mars 2017, France urbaine a priorisé son engagement en faveur de la reconquête de l'autonomie fiscale : « *les reculs d'autonomie fiscale doivent cesser de caractériser la décentralisation française* ». En effet, depuis plus de 40 ans, l'Etat ne cesse de supprimer des impôts locaux pour les remplacer par des dotations de compensation, dont il prétend, dans un premier temps, garantir le montant, pour le réduire ensuite. La conséquence en est une augmentation de la part des dotations de l'Etat dans le panier de recettes locales, entraînant ainsi une substitution progressive du contribuable national au contribuable local.

Dans un contexte où l'augmentation de la pression fiscale n'est plus guère d'actualité, plus encore que le fait de disposer d'un levier sur les taux, c'est la question de la territorialisation de l'impôt local<sup>2</sup> qui paraît essentielle à France urbaine, du fait de son attachement au renforcement de l'autonomie fiscale.

A noter que la volonté de France urbaine de faire du renforcement de l'autonomie fiscale la colonne vertébrale de la refonte de la fiscalité locale s'inscrit en parfait cohérence avec les propos du chef de l'Etat, lequel a clairement indiqué, à deux reprises<sup>3</sup>, que **la perspective de**

<sup>1</sup> Le dégrèvement de l'article 5 de la loi de finances 2018 est de 10,1 milliards d'euro alors, qu'en 2016, le produit de la taxe d'habitation s'élevait à 21,9 milliards (dont 15,1 milliards pour les communes et 6,6 pour les EPCI) ; le chiffre de 26 milliards (documents du CFL par exemple) correspond à une projection à l'horizon 2021.

<sup>2</sup> A titre d'illustration, même si les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir de taux sur cet impôt (son taux est national), la CVAE concourt à l'autonomie fiscale car son produit est lié à la mise en œuvre de la politique locale de développement économique.

<sup>3</sup> "Je veux, qu'à l'issue de la réforme que nous aurons à conduire, les collectivités territoriales et en particulier les mairies, aient **retrouvé leur autonomie fiscale pleine et entière**" (discours devant le 100<sup>ème</sup> Congrès des maires de France)

**suppression de la taxe d'habitation (TH) ne serait pas synonyme de recul de l'autonomie fiscale du bloc communal.**

## **2) Veiller à ce que la réforme n'ait pas de caractère désincitatif à l'égard des politiques d'accueil des populations et des entreprises**

En cohérence avec la clause générale de compétences, dont seules les communes disposent dorénavant, il est essentiel que le bloc communal bénéficie d'un large panel d'impôts locaux, reposant sur les différents agents économiques de la cité.

Parmi les effets de bord que la refonte de la fiscalité locale pourrait avoir, et qu'il convient d'éviter, figure le fait que la réforme n'ait pas de caractère désincitatif, ni à l'accueil de nouvelles populations, ni à l'accueil d'entreprises. Or l'une comme l'autre ont un coût pour les finances communales et intercommunales : aussi est-il fondamental que les budgets communaux et intercommunaux bénéficient du « fruit fiscal » des politiques locales en faveur du développement de l'offre de logements et porteuses d'aménagements en faveur des entreprises.

A ce titre, France urbaine récuse la perspective de réduction de l'assiette de la fiscalité du bloc communal sur les seuls propriétaires, alors que, d'une part, la fiscalité est pour les élus locaux un instrument majeur de régulation de la demande sociale vis à vis du « toujours plus de services publics locaux », et que, d'autre part, dans nombre de grandes villes, jusqu'à 75% des logements sont occupés par des locataires (dont une partie ont des niveaux de revenus qui légitimeraient une contribution locale résidentielle).

## **3) Engager sans attendre la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**

La réforme de la taxe d'habitation ne règle aucunement la question de l'obsolescence des bases. Celle-ci demeure une source d'inégalité pour l'ensemble des ménages qui acquittent le foncier bâti et la TEOM (le cumul du produit de ces deux impôts étant sensiblement plus élevé que celui de la seule taxe d'habitation).

Par ailleurs, le foncier bâti souffre du fait que les rôles de l'impôt sont actualisés pour les redevables entreprises mais pas pour les redevables ménages (ce qui induit la mise en oeuvre d'un « coefficient de neutralisation » conçu comme devant être temporaire). Or il ressort du rapport d'expérimentation de la DGFIP de février 2017 que, sans pour autant nier la grande complexité du chantier, il n'existe pas d'obstacle technique à une révision générale fondée sur les bases méthodologiques de l'expérimentation<sup>4</sup>.

Parmi les difficultés identifiées, deux reviennent plus systématiquement : la gestion des transferts de charges (sachant que les perdants futurs ne sont que les gagnants passés) et « l'étroitesse territoriale » de quelques communes. Elles ne sont pas réductibles :

- S'agissant du premier point, une durée (très) longue de lissage peut être envisagée et la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (planchonnement) a illustré la capacité à imaginer des réponses techniques (en d'autres termes, si en 1992, un lissage sur 25 ans avait été mis en oeuvre, il n'y aurait aujourd'hui pas de sujet). A noter que la question politique des « gagnants/perdants » est intrinsèque à toute réforme : la problématique de la gestion du basculement d'un système à un autre n'est pas propre au chantier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.
- S'agissant du second point, il est exact qu'existe une difficulté propre aux quelques villes dont la proportion de logements sociaux est très importante et dont les ménages (tout en étant propriétaires dans le parc non social) ont des revenus modestes. Le traitement du sujet à l'échelle intercommunale apparaîtrait alors pertinent.

---

"(...) avec la perspective en 2020 d'une réforme en profondeur qui permettra de supprimer cet impôt pour la totalité de nos concitoyens (...) **tout en maintenant l'autonomie fiscale de nos communes**" (cérémonie de signature de la première loi de finances du quinquennat)

<sup>4</sup> A noter que France urbaine n'a pas de position a priori arrêtée quant à l'hypothèse alternative d'une assiette qui reposerait sur les valeurs vénales.

## **B- UNE PROPOSITION D'ARCHITECTURE A TROIS ETAGES**

### **1) L'allocation de la totalité du foncier bâti au bloc communal**

Le premier étage (ressources correspondantes s'élevant à environ 13,8 milliards, soit 63% du besoin) correspondrait à l'allocation de la totalité du foncier bâti au bloc communal (les départements étant, en contrepartie, attributaires d'une quote-part de CSG dont le montant exact sera fonction des arbitrages attendus sur le financement des allocations individuelles de solidarité).

Outre le fait qu'elle permettrait de minimiser l'impact de la disparition de la taxe d'habitation en termes de diminution du retour budgétaire émanant des opérations de construction, l'entière allocation du foncier bâti au niveau du bloc communal contribuerait à améliorer la lisibilité du système fiscal et d'accroître la responsabilisation des élus (on se souvient qu'à l'issue des élections départementales de 2015, de nombreux conseils départementaux avaient augmenté très fortement le taux de foncier bâti, laissant les maires en assumer la responsabilité vis à vis des contribuables de proximité).

Cette proposition n'a bien évidemment de sens que si l'impôt foncier est conforté, autrement dit, si la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est mise sur les rails<sup>5</sup>.

### **2) Le partage de la CVAE entre EPCI et régions**

Le deuxième étage (ressources correspondantes s'élevant à environ 4,1 milliards, soit 19% du besoin) correspondrait à l'idée que la CVAE puisse être partagée à 50/50 entre les régions et les EPCI. A noter que bien que les collectivités ne disposent pas d'un pouvoir de taux sur cet impôt (son taux est national), la CVAE concourt à notre sens à l'autonomie fiscale dans la mesure où son produit est lié à la mise en œuvre de la politique locale de développement économique<sup>6</sup>.

Pour mémoire, la CVAE, créée par la réforme de la taxe professionnelle avait été attribuée tout à la fois au bloc communal, aux régions et aux départements en tenant compte du poids relatif des actions des différentes catégories de collectivités en matière de développement économique. La logique de partage de la CVAE entre régions et EPCI s'inscrit en cohérence directe avec la réorganisation des compétences économiques issue de la loi NOTRÉ.

En réponse au grief selon lequel tous les territoires ne sont pas égaux quant à leurs capacités à générer une dynamique de produit de CVAE, il pourrait être envisagé qu'une partie de sa croissance interannuelle puisse servir à nourrir la nouvelle dotation nationale de péréquation que France urbaine appelle de ses vœux (cf. infra).

### **3) L'étude d'une contribution locale résidentielle**

Le troisième étage (ressources correspondantes s'élevant à environ 4 milliards, soit 18% du besoin) renvoie à l'étude d'une contribution locale résidentielle.

Au travers de la contribution locale résidentielle, l'objectif visé est de permettre à l'ensemble des contribuables disposant d'un niveau de revenus suffisant, de participer à la production des services publics locaux (il n'y a notamment pas de raison d'exonérer d'impôt local les locataires « aisés » - non concernés par les engagements de campagne du Président de la République - : toutes choses égales par ailleurs, si tel était le cas, cela conduirait à faire reposer la charge de la suppression de la taxe d'habitation sur le contribuable national et donc à aller à rebours de

<sup>5</sup> Par ailleurs, il serait pertinent que, concomitamment, soient réexaminées la problématique induite par le très faible taux de compensation (moins de 20%) des allègements de foncier bâti octroyés aux organismes de logement sociaux.

<sup>6</sup> A contrario de la proposition, exprimée par ailleurs, mais que récuse France urbaine, d'attribution d'une fraction de TVA au bloc communal. En effet, la territorialisation de la TVA à la maille communale, et même intercommunale, n'est guère envisageable techniquement ; quant au fait que le bloc communal puisse bénéficier de la dynamique intrinsèque à la TVA, c'est ignorer que Bercy ne l'entend aucunement de cette oreille (« l'aléa budgétaire associé à un tel transfert devrait être limité par un plafonnement de la dynamique de la nouvelle recette fiscale transférée »). Dès lors, la TVA transférée équivaudrait purement et simplement à une dotation dont l'évolution serait aux mains de Bercy et dont la répartition ne pourrait que s'effectuer de façon tout aussi insatisfaisante que l'est l'actuelle dotation forfaitaire de la DGF. Pour France urbaine, si transfert de TVA il doit y avoir, cela mériterait de l'être au bénéfice des départements, lesquels seraient d'ailleurs plus légitimes à négocier le bénéfice de sa dynamique.

l'objectif de progressivité qui justifie la réforme fiscale – c'est en effet la TVA, non progressive, qui est l'impôt national majeur -).

De plus, au moment où la maîtrise de l'évolution des charges de fonctionnement est à l'agenda, il serait paradoxal de vouloir priver les élus locaux de l'instrument majeur de régulation de la demande sociale en faveur de nouveaux services publics locaux. La perspective de rétrécissement de la proportion de résidents non propriétaires concernés par l'impôt local est un réel problème<sup>7</sup> : on sait que les exonérations totales font perdre de vue le fait que les services collectifs ont un coût qu'il faut partager en fonction des capacités contributives de chacun, que l'impôt constitue un maillon essentiel dans la relation entre les habitants et la collectivité.

Enfin, le grief selon lequel l'étude d'une contribution locale résidentielle pourrait conduire à « recréer la TH » n'est pas recevable :

- Tout d'abord parce les masses financières ne sont pas comparables : près de 22 milliards d'euros pour la taxe d'habitation, de l'ordre de 4 milliards d'euros pour la contribution locale résidentielle.
- Ensuite parce qu'il convient de rappeler que ce qui justifie la suppression de la taxe d'habitation est son caractère inégalitaire –dégressivité renforcée par l'absence de révision des valeurs locatives- et non la nécessité de circonscrire l'impôt local à telle ou telle catégorie d'agent économique. La contribution locale résidentielle, dont les contours exacts méritent d'être discutés plus précisément, pourrait par exemple être assise sur les valeurs locatives rénovées et construite de manière à ce que le niveau de contribution tienne directement compte des ressources des ménages (logique d'abattement d'assiette selon les tranches de revenus).

## **C- LE CHANTIER DE LA PEREQUATION : LE COROLLAIRE DE LA REFORME DE LA FISCALITE**

### **1) L'affirmation de la solidarité de proximité opérée par la mise en œuvre des budgets intercommunaux**

Sachant qu'aucune géographie fiscale n'est intrinsèquement égalitaire, le pendant de l'autonomie fiscale est l'exigence en matière d'efficacité de la péréquation.

Pour France urbaine, la refonte de la fiscalité ne doit pas seulement conduire à "ajuster techniquement" les actuels mécanismes dits « de péréquation » (les divers fonds et dotations que sont le FPIC, le FSRIF, la DSU ou autres DSR et DNP), mais, de façon plus ambitieuse, à faire en sorte que la refonte de la fiscalité puisse être l'occasion de renouveler l'approche de la solidarité territoriale.

Le point de départ doit être un examen partagé de ce qui permet le plus efficacement de corriger les inégalités. Au sein des EPCI, on sait que c'est la mise en œuvre "territorialisée" du budget intercommunal qui contribue à réduire les inégalités. En d'autres termes, si les mécanismes portant directement une étiquette "péréquation" (DSC et fonds de concours) ont leur importance, ils ne constituent que la "part émergée" de l'action intercommunale en faveur de la réduction des inégalités de proximité, l'essentiel résultant de la redistribution territoriale consubstantielle à la dynamique intercommunale ("prendre là où sont les ressources pour dépenser là où sont les besoins").

On observe que l'efficacité de cette péréquation de proximité est d'autant plus forte que la taille de l'EPCI est pertinente, que le poids relatif du budget intercommunal est important et que la gouvernance est "mature".

---

<sup>7</sup> Les élus urbains sont les plus légitimes pour souligner le caractère inégalitaire d'une restriction de l'assiette de l'impôt local (concentration de l'effort fiscal sur une partie très minoritaire des ménages). En effet, il y a, par exemple, seulement 33% de logements propriétaires occupants à Toulouse contre 53% dans la Haute-Garonne (et même 68% dans le département voisin, moins urbain, du Gers), seulement 36% de propriétaires à Orléans contre 62% dans le Loiret (et 68% dans le Loir-et-Cher), 45% de propriétaires à Cannes contre 55% dans les Alpes-Maritimes et 59% dans les Alpes-de-Haute-Provence, 46% à Brest contre 69% dans le Finistère et 70% dans les Côtes-d'Armor, 33% à Paris contre 63% en Seine-et-Marne, etc.

## 2) Changement de paradigme pour l'Etat : régulation générale du système et pilotage d'une nouvelle dotation nationale de péréquation

A l'échelle "supra-intercommunale" (en l'absence de budget à cette échelle), d'autres modalités doivent être déployées. Il s'agit alors de développer les "alliances horizontales", c'est-à-dire de permettre à des territoires différents de bâtir des projets partagés en mobilisant les moyens différenciés des uns et des autres.

Dans ce cadre, le rôle de l'Etat ne consisterait plus à mettre en œuvre des mécaniques nationales "top down" reposant sur des critères universels dont la pertinence trouve rapidement ses limites du fait de l'hétérogénéité des territoires. Il serait double :

- Tout d'abord, il viserait à fixer des objectifs de réduction des inégalités à 3 (ou 4) échelles successives: à l'échelle intercommunale, à l'échelle départementale et/ou régionale, puis, enfin, à l'échelle nationale. Les objectifs seraient contraignants, c'est-à-dire assortis de sanctions en cas de mauvaise volonté.
- Ensuite, une nouvelle dotation nationale de péréquation (financée pour partie par le budget de l'Etat, en tant qu'instrument de la solidarité nationale, en y versant les actuelles DNP, DSR et DSU, et pour partie à partir d'une quote-part de la croissance de la CVAE) serait mise en œuvre.

La répartition de cette nouvelle dotation nationale de péréquation ne s'effectuerait pas a priori (à l'instar des actuels mécanismes qui ignorent la réalité des solidarités locales), mais a posteriori : elle serait établie à l'issue de l'analyse des insuffisances objectives des alliances horizontales et viendrait pallier les écarts de moyens dont disposent les différents territoires pour réduire les inégalités de charges et de ressources.

En cohérence avec les trois valeurs fondamentales de responsabilité, d'autonomie et de dialogue, fondant la "République des Territoires" que France urbaine avait appelée de ses vœux il y a un an dans son "Manifeste d'Arras", l'association propose un réel changement de paradigme en matière de péréquation : **passer d'une logique "top down" à une logique "bottom up", passer d'un Etat "distributeur" à un Etat régulateur et incitateur, passer d'une péréquation subie à une solidarité territoriale co-construite.**