

Refonte de la fiscalité locale

Rapport de la Mission « Richard-Bur »

Instance de dialogue de la CNT – réunion du 17 mai 2018

Alain Richard et Dominique Bur ont remis au Premier ministre, le 9 mai 2018, leur rapport sur la refonte de la fiscalité locale. Le compte-rendu du Conseil des ministres de ce jour précise : « Le Gouvernement soumettra à la concertation les différentes pistes identifiées pour compenser les communes et établissements intercommunaux de la perte de la taxe d'habitation. L'instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires, qui se tiendra le 17 mai, inaugurer ce cycle de concertations ».

La présente note vise à analyser les orientations du rapport à l'aune des propositions de l'association que France urbaine a présentées à Dijon le 6 avril dernier. Elle porte essentiellement sur les scénarios de compensation de la taxe d'habitation (reconstitution d'une recette équivalente).

Sachant que le rapport comporte des propositions sur d'autres dimensions de la fiscalité locales, celles-ci feront ultérieurement l'objet de commentaires, sous forme d'annexes individualisées : (1) le devenir des DMTO, (2) la fiscalité des logements sous-occupés, (3) les allègements fiscaux dont bénéficient le logement social, (4) la péréquation, (5) les petites taxes, (6) le devenir de la taxe GEMAPI (et de la TSE).

A- LES SCENARIOS PROPOSES S'AVERENT MALHEUREUSEMENT ETRE SYNONYMES DE REcul DE LA DECENTRALISATION

Pour France urbaine, il est indispensable que l'Etat engage le chantier du remplacement d'un impôt local (la taxe d'habitation) par un (ou plusieurs) autre impôt(s) local(aux). En effet, comme mis en exergue dans le « Manifeste d'Arras », nous demandons que les « *reculs d'autonomie fiscale cessent de caractériser la décentralisation française* ». Et ce, en cohérence le principe de responsabilisation que sous tend l'idée de décentralisation.

A cet égard, France urbaine avait été rassérénée par les propos du chef de l'Etat, lequel avait clairement indiqué, à deux reprises¹, que la perspective de suppression de la taxe d'habitation (TH) ne serait pas synonyme de recul de l'autonomie fiscale du bloc communal.

Concrètement, l'une des préoccupations essentielles exprimées par les élus urbains, et ayant guidé les propositions que l'association a formulé à Dijon, était qu'il est primordial d'éviter le caractère désincitatif à l'accueil de nouvelles activités, lequel est a priori inhérent à la suppression de la taxe d'habitation (exprimé plus directement : de faire des maires bâtisseurs une espèce en voie de disparition alors même que les déséquilibres entre l'offre et la demande de logements perdure dans le pays).

Or, malheureusement, aucun des deux scénarios du rapport ne répond à cet objectif :

- dans le scénario n°1, seulement 57% (15,1 / 26,3 Md€) de la recette à rétablir l'est par réallocation d'impositions locales existantes, le solde l'étant par partage d'impôts nationaux ;
- dans le scénario n°2, c'est l'intégralité de la taxe d'habitation qui se verrait remplacée par une quote-part d'impôt national (sans pouvoir de taux ni même territorialisation de la ressource : cf. infra encadré).

Exprimé différemment, dans le second scénario n°2, schématiquement, lorsqu'en 2017, la construction de logements rapportait 100 en bases fiscales, en 2021, elle n'en rapporterait plus que 55. Avec le scénario n°1, le retour passerait de 100 à 67².

¹ "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^{ème} Congrès des maires de France)

"(...) 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)

Les 2 scénarios de remplacement de la TH proposés (synthèse)

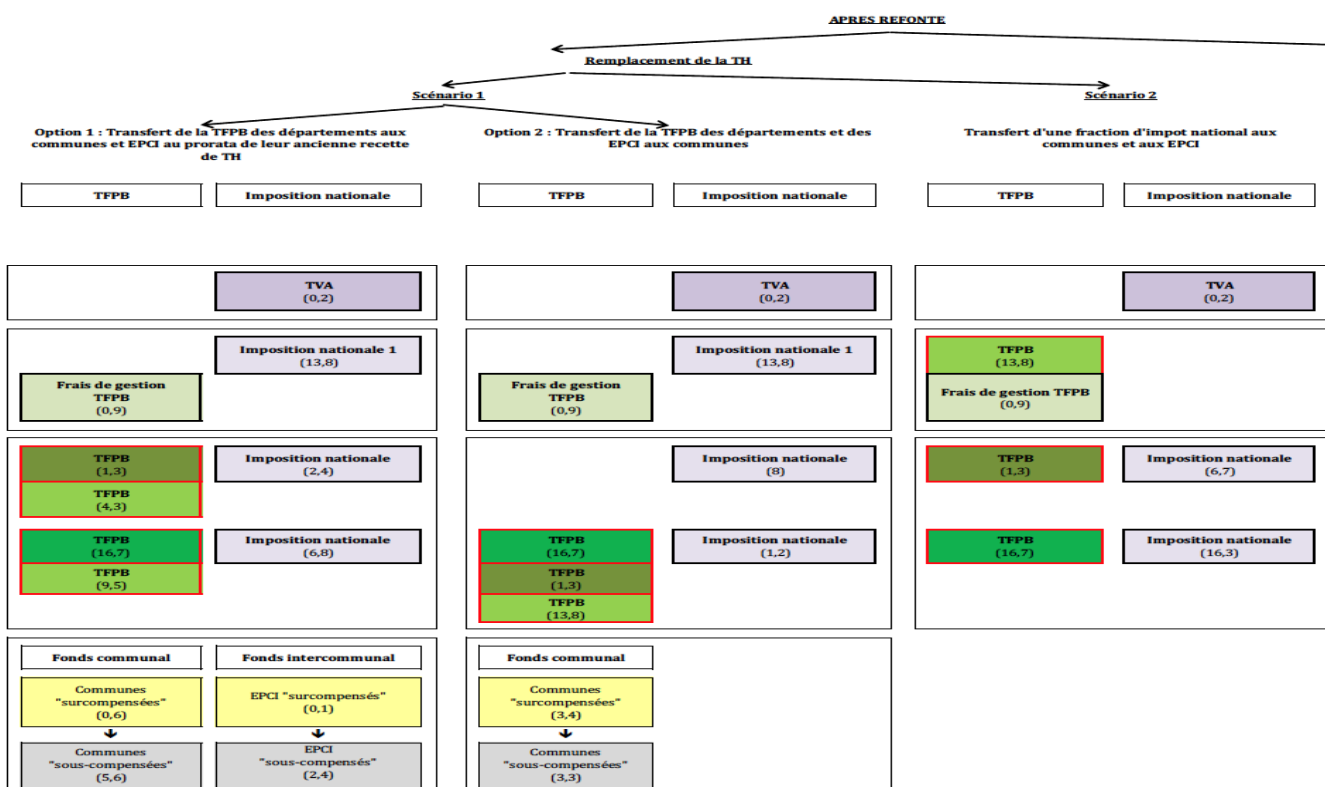
Scénario n°1 : la part départementale de TFPB est transférée aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH. Des compléments sous forme d'impôt national transféré (a priori une quote-part de TVA) sont nécessaires, de même que s'impose un mécanisme de régulation individuelle entre collectivités « sous compensées » et collectivités « sur compensées³ » (de type FNGIR associé à la réforme de la taxe professionnelle). Les départements seraient compensés de la disparition de leur quote-part de foncier bâti par le partage d'un impôt national, a priori la CSG, voire de deux (CSG + TVA) dans l'hypothèse de la remontée des DMTO au niveau national (cf. annexe : « le devenir des DMTO »).

Scénario n°2 : remplacement direct et intégral de la TH par une fraction d'imposition nationale non territorialisée (et sans pouvoir de taux). Individuellement, chaque collectivité recevrait en impôt transféré le montant qu'elle percevait en TH, et, individuellement, le produit transféré évoluerait au rythme de la progression de l'impôt national (en d'autres termes, à la dynamique de TH, fonction de l'action locale, serait substituée une dynamique de TVA, fonction de la politique économique nationale).

Le scénario 1 est proposé avec deux variantes :

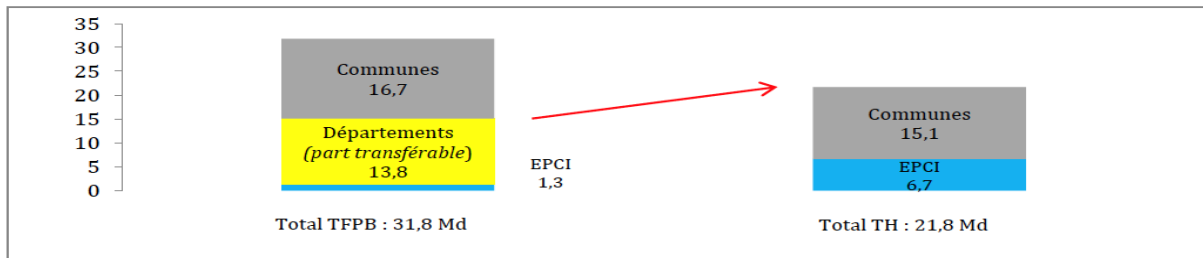
Scénario 1 option 1 : la part départementale de TFPB est allouée tant aux communes qu'aux EPCI.

Scénario 1 option 2 : la part départementale de TFPB est allouée uniquement aux communes (et corrélativement l'actuel produit de foncier bâti prélevé par les EPCI redescend aux communes). Ce scénario permettrait de (presque) satisfaire l'engagement présidentiel d'autonomie fiscale pour les seules communes. En effet, le fléchage de 100% du foncier bâti sur les seules communes rendrait celles-ci attributaires d'un faible montant de fiscalité transférée ; a contrario les EPCI seraient les principaux destinataires de la quota part de TVA ... le signal à l'égard de l'intercommunalité n'étant alors guère positif !



² Pour le bloc communal : aujourd'hui 21,7 Md€ de TH et 18 Md€ de foncier bâti, demain 18 Md€ de foncier bâti dans le scénario 2 et 31,8 Md€ dans le scénario 1 (à noter qu'il s'agit d'ordre de grandeur n'intégrant pas le fait qu'une partie du foncier bâti est supporté par les entreprises, ni, inversement, que d'autres impôts locaux – au premiers rangs desquels la TEOM – reposent sur bases foncières).

³ Schématiquement seraient « sur compensées » (et donc « moins perdantes ») les collectivités rurales et, inversement « sous compensées » (et donc « hyper perdantes ») les collectivités urbaines. En effet, grosso modo, les départements ruraux cumulent forts taux de foncier bâti départemental et forte proportion de propriétaires, les territoires urbains étant ceux où les taux de TH sont, souvent, les plus élevés, et où la proportion de locataires est supérieure à la moyenne nationale. Plus précisément : « les communes surcompensées sont dans leur très grande majorité des communes rurales faiblement peuplées ; certaines grandes communes sont mal compensées ; peuvent être cités à titre d'exemple Marseille et Paris (...) qui nécessiteront un effort particulier de transfert d'impôt national ».

Graphique 14 : Ordres de grandeur de produits de TH et de TFPB en 2016 (Md€)

La divergence entre le scénario (ci-dessous), découlant des propositions de France urbaine, et les « scénarios Richard-Bur » réside dans le fait que ceux-ci prévoient, qu’au mieux, 43% (au pire 100%), des recettes du bloc communal en substitution de la TH prendront la forme de ressources sur lesquelles l’exécutif local n’exercera plus aucun levier, ni de pouvoir de taux, ni même d’impact quant à leur territorialisation (et à l’égard desquelles il sera donc complètement « déresponsabilisé » !).

Scénario France urbaine : sans impôt national transféré

	Impôts locaux	Imposition nationale
Régions		TVA (0,2)
Départements	Frais de gestion TFPB (0,9)	Imposition nationale (18,1)
EPCI	TFPB -actuelle part EPCI- (1,3)	Imposition nationale (0)
Bloc communal	TFPB -quote part ex-dptl- (2,4)	
	CVAE ex-dptl (4,3)	
Communes	TFPB -actuelle part communes- (16,7)	Imposition nationale (0)
	TFPB -quote part ex-dptl- (11,4)	
	TH sous occupé et CLR (4,9)	

Certes, la Mission écarte toute quote-part de dotations pour remplacer la TH ; mais, comme le rappelait Olivier Dussopt dans son intervention devant France urbaine, le 6 avril à Dijon : « *cela (la fiscalité transférée) ressemblerait assez furieusement au mécanisme de la DGF actuelle* ».

Impôts territorialisés / impôts partagés ; autonomie financière / autonomie fiscale

Actuellement, sont considérés comme ressources propres des collectivités (constituante de l’autonomie financière), non seulement les impôts locaux mais également les dégrèvements et les fractions d’impôts nationaux partagés par la loi. Et la mission « préconise de maintenir inchangée cette définition » (!).

En cela, elle s’écarte complètement des analyses partagées, notamment, par France urbaine et par la délégation aux collectivités locales de l’Assemblée nationale, pour qui l’autonomie fiscale doit être introduite dans la constitution avec une définition comprenant des impôts dont le taux est fixé par le niveau local, ainsi des impôts dont le produit résulte, même indirectement, de l’action locale (à l’image de la CVAE dont le taux est national mais dont le produit est corrélé aux politiques locales menées en faveur du développement économique).

Le principal argument opposé à la demande d’autonomie fiscale est exprimé en ces termes : « *les assiettes fiscales locales présentent des inégalités (...). l’accroissement de leur part dans le panier des recettes locales accentue inévitablement les inégalités et la nécessité d’une péréquation toujours difficile à établir* ». Or ce grief tombe dès lors que le renforcement de l’autonomie fiscale est accompagné d’une amélioration de l’efficacité de la péréquation, ainsi que France urbaine en a exprimé la nécessité à Dijon : « *le chantier de la péréquation doit être le corollaire de la réforme de la fiscalité* » (et en proposé les principes opérationnels).

La Mission s'efforce de « vendre » la fiscalité transférée (non territorialisée) d'une part en mettant en avant le fait qu'il s'agit de récupérer l'équivalent historique de la recette transférée et, d'autre part, en rappelant combien les régions sont satisfaites de la dynamique de produit de la TVA (« *la perte du pouvoir de taux engendré par la suppression de la TH serait alors compensée par le dynamisme de l'impôt national transféré* »).

C'est passer sous silence le caractère incertain de la pérennisation du bénéfice de la dynamique de l'assiette (on sait que Bercy s'est fait fort de réussir, à terme, à conserver l'intégralité de la dynamique des impôts partagés pour le seul budget de l'Etat, et, d'ailleurs, cette perspective est évoquée –page 89-, même si la mission recommande ne pas l'envisager ... tout en reconnaissant que « *le partage d'impôts nationaux entre l'Etat et les collectivités nécessite de définir une gouvernance adaptée* » ...). Et c'est oublier que les régions ont récupéré de la TVA non pas en substitution d'un impôt local mais en substitution de leur DGF.

B- UN SOCLE A CONSOLIDER –LA REALLOCATION DU FONCIER BATI ASSORTI D'UNE REVISION DES BASES-, ET A AMELIORER : LE PARTAGE DE LA CVAE ENTRE REGIONS ET EPCI

« *La disparition de la TH ne peut qu'accentuer la nécessité de moderniser les bases sur lesquelles est assise la taxe foncière sur propriétés bâties et toutes celles qui s'y rapportent* » : c'est en ces termes que la Mission rejoint l'analyse de France urbaine selon laquelle la perspective de suppression de la taxe d'habitation accroît, et non minimise, la nécessité de mettre enfin sur les rails la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (analyse que certains ministres s'évertuaient à nier ces derniers mois ...).

Et ainsi que le souligne également la mission : « *des méthodes alternatives de modernisation des bases ont été instaurées dans d'autres pays (...) elles pourraient être étudiées par les administrations concernées mais au plus vite, afin que le lancement de la révision puisse être engagée sans délais* ».

Ainsi, la Mission (dès lors que le scénario « catastrophe » n°2 serait écarté) propose opportunément⁴ de coordonner allocation du foncier bâti au bloc communal et modernisation de l'impôt local sur le bâti.

Par contre, elle passe sous silence la proposition de France urbaine visant à partager à 50/50 la CVAE entre régions et EPCI, en cohérence directe avec la réorganisation des compétences économiques issue de la loi NOTR⁵.

Si le rapport met opportunément l'accent sur la nécessaire « *cohérence entre la nature des ressources fiscales perçues et les compétences exercées par la collectivité* », de même qu'il rappelle le bien fondé d'une approche différenciées entre communes (détentrices de la clause de compétences générales) et autres collectivités (tournées vers des compétences spécialisées), il est muet sur la question de la répartition de la CVAE (au motif que la Mission n'aborde pas la fiscalité locale pesant sur les entreprises).

Certains, optimistes, peuvent considérer, qu'en ne l'analysant pas, elle ne recommande ainsi pas au Gouvernement de l'écarter ... Quoi qu'il en soit « améliorer » le scénario n°1 de la Mission avec le transfert de la CVAE départementale aux EPCI permettrait à ces derniers de bénéficier de plus de 4 milliards de ressources supplémentaire et donc de diviser environ de moitié le « besoin en fiscalité transférée » inhérent au scénario n°1⁶ et cœur de nos divergences.

C- LA QUESTION (MAJEURE) DU LIEN DE RESPONSABILITE ENTRE RESIDENTS ET COLLECTIVITE RELEGUEE EN ANNEXE : UNE (MAUVAISE) SURPRISE DU RAPPORT

« *La mission estime en outre légitime de faire peser sur les 20% de contribuables (les plus riches) bénéficiaires de la suppression finale de la TH une partie au moins du coût budgétaire de*

⁴ Par contre, la proposition visant à plafonner à 60% le taux cumulé de foncier bâti (actuels taux communaux, intercommunaux et départementaux) mérite d'être analysée plus avant, ne serait ce que vis à vis des 590 communes où ce taux cumulé est déjà dépassé (la liste de ces communes ne figure pas dans le rapport).

⁵ Pour mémoire, la CVAE, créée par la réforme de la taxe professionnelle avait initialement été attribuée tout à la fois au bloc communal (26,5%), aux régions (25%) et aux départements (48,5%), en tenant compte du poids relatif des actions des différentes catégories de collectivités en matière de développement économique. L'article 89 de la loi de finances pour 2016 a accru la part des régions (de 25 à 50%) et diminué à due concurrence celle des départements (de 48,5 à 23,5%), dès lors que la compétence économique leur a été retirée.

⁶ De plus, il pourrait être envisagé qu'une partie de la croissance interannuelle de la CVAE ex-départementale puisse servir à nourrir la nouvelle dotation nationale de péréquation que France urbaine appelle de ses vœux.

cette réforme » : en cela, la Mission cherche implicitement à éviter le procès politicien d'une réforme « profitant aux riches » (plus de la moitié du produit 2017 de la TH émane des seuls contribuables du quintile supérieur de revenus).

C'est notamment à ce titre qu'elle préconise opportunément « la poursuite de ces prélèvements applicables à tout local sous-occupé » (c'est-à-dire la TH sur les résidences secondaires et sa modulation à la hausse dans les zones tendues, ainsi que la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants).

Par contre, alors même que l'idée de « contribution locale résidentielle » avait été largement discutée avec les associations d'élus et débattue entre les membres de la mission avec les parlementaires, elle est reléguée dans une annexe VI : « autres hypothèses de remplacement de la TH étudiée par la Mission » ... au motif abrupt « qu'elle serait contradictoire avec l'engagement pris par le Président de la République de ne créer aucun impôt nouveau » (la Mission n'a pas la même pudeur à l'égard de l'engagement du Président de la République pris devant les maires rassemblées en Congrès de pas faire de la réforme de la TH un recul de l'autonomie fiscale !).

Le paradoxe est que cette annexe intègre bien les attendus de France urbaine (à savoir : *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 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.*

Mais l'auto (?) censure de la Mission conduit le rapport à travestir la proposition de France urbaine :

- d'une part, en présentant un dispositif dont l'IR serait l'assiette (alors que France urbaine propose que l'assiette soit celle de l'impôt foncier et que ce soit le niveau de prélèvement qui soit indexé sur les revenus) ;
- d'autre part, en considérant que la contribution aurait vocation à être universelle (en cela elle serait synonyme de nouvel impôt), alors que nous proposons qu'elle puisse n'être ciblée que sur les 20% de ménages devant précisément participer au coût budgétaire de la réforme !

Le calendrier : obtenir du gouvernement sa position à l'égard de l'agenda préconisé par la Mission

La Mission propose d'engager les travaux effectifs avant la fin de l'année 2018, afin, notamment, d'inscrire les premières mesures dans le PLF 2019 et, surtout, de présenter les dispositions principales au premier semestre 2019, dans un PLFR dédié.

Eu égard aux enjeux, non seulement financier, mais surtout politiques (en quoi cette réforme sera telle, ou non, synonyme de recentralisation), il paraît essentiel que le gouvernement soit explicite sur son agenda.

Graphique 35 : Calendrier prévisionnel

