



OLIVIER WOLF,
directeur général des services

Opportunité

La suppression annoncée de la taxe d'habitation fournit l'occasion de repenser et de moderniser l'architecture, à bout de souffle, de la fiscalité locale en redonnant du sens à l'impôt.

Impératifs

La nouvelle fiscalité locale devra s'appuyer sur quelques principes partagés que sont la pertinence de l'assiette, l'universalité, l'équité ainsi que la lisibilité.

Modulation

Une redistribution du panier fiscal devra assurer une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse exprimer l'autonomie des préférences territoriales.

Fiscalité locale

Remettre le contribuable au centre du dispositif



La fin du rêve d'autonomie fiscale avait déjà été actée dans la loi organique du 29 juillet 2004 disposant, pour la définition des ressources propres, que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Une doxa à l'encontre de l'esprit de la décentralisation, car l'autonomie fiscale est la seule voie qui permet de préserver une réelle responsabilité au niveau local et un niveau effectif d'autonomie de décision. Plutôt que de poser une rustine pour tenter de faire survivre quelques années supplémentaires un financement local à bout de souffle, la suppression de la taxe d'habitation (TH) annoncée fournit une occasion rêvée de repenser l'architecture du système en remettant le contribuable local au centre du dispositif.

Cet enjeu démocratique offre l'opportunité d'une modernisation administrative en redonnant du sens à l'impôt local, sous réserve

que l'autonomie plus robuste accordée aux élus vienne en contrepartie d'une responsabilité renforcée.

POUR UNE FISCALITÉ LOCALE MODERNISÉE

Afin d'éviter que ne se reproduise la mécanique infernale faisant que, faute d'une rénovation de l'assiette, les crises de la fiscalité locale sont désamorcées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'Etat, la nouvelle fiscalité locale doit s'appuyer sur quelques principes directeurs partagés.



La confiance des citoyens envers leurs élus passe par la connaissance de la manière dont chaque euro de contribution est utilisé. Une refonte fiscale d'ampleur ne peut être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation.

PRINCIPES DIRECTEURS

• Pertinence de l'assiette

L'impôt local, contrepartie du service public, doit être à la fois citoyen et adossé aux réalités économiques et territoriales. Une meilleure économie de l'impôt local doit donc chercher à réduire la logique indicielle du système, survivance d'une époque où les poids

et mesures étaient plus affaire de vision que d'évaluation, pour intégrer davantage une dimension comptable (valeur ajoutée, valeur vénale ou revenu d'un actif).

• Universalité et équité

Personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, mais celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun. Si la pure fonction de redistribution trouve difficilement sa place au niveau local, la contribution locale ne saurait non plus prendre le caractère d'une simple redevance pour services rendus incompatible avec la nature même du service public qu'elle a vocation à financer (et, par suite, avec l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Dès lors, l'existence d'une cotisation « ménages » minimale associée à une meilleure prise en compte du revenu doit permettre de surmonter les phénomènes de passagers clandestins et de biais dans les choix électoraux.

• Lisibilité par la spécialisation réelle

Si ce point a été amélioré par la réforme fiscale de 2009, le processus reste inachevé. Pourtant, la confiance des citoyens envers leurs élus passe par la connaissance de la manière dont chaque euro de contribution est utilisé. Cette clarté facilite les comparaisons entre collectivités et peut contribuer significativement à la modération lors du vote des taux.

En 1998, dans son rapport d'information à l'Assemblée nationale (1), le député Edmond Hervé estimait par ailleurs que le régime de la fiscalité locale devait en sus garantir la cohérence de l'interdépendance du système fiscal local et du système fiscal national, les droits du citoyen et la sécurité de la collectivité.

DES VALEURS LOCATIVES REVISITÉES À TOUT LE MOINS POUR LA TAXE FONCIÈRE

La mise à jour des valeurs locatives servant d'assiette à la fiscalité directe locale est sans doute le plus vieux serpent de mer des finances locales. On se souvient que la tentative de révision générale des années 90 avait déjà sombré devant la hantise des transferts entre contribuables qu'implique par construction toute ambition de rapprocher de la réalité des prix la valeur conventionnellement retenue comme base de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe d'habitation (TH).

RÉFÉRENCES

- Loi n°89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990.
- Loi n°90-669 du 30 juillet 1990
- Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004.
- Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.
- Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Avec cette conséquence absurde que plus la réforme tarde, plus elle paraît à la fois indispensable et impossible. Indispensable puisque, pour ceux qui payent trop, c'est la légitimité même de la contribution qui est en cause. Tandis que, pour ceux qui devraient payer davantage, le rattrapage devient toujours plus explosif, et donc électoralement impossible.

Il existe une solution de sortie par le haut, qui suppose de renoncer à une entrée en vigueur uniforme dans toutes les collectivités: renvoyer l'application des nouvelles valeurs locatives à l'initiative locale elle-même. Plus précisément, à chaque assemblée d'intercommunalité de prendre la décision, ou pas, ainsi que de délibérer du calendrier de lissage des transferts en son sein (plusieurs options sont envisageables s'agissant de la TF départementale). Le pari est que, sous la confrontation entre partisans et adversaires du changement, se déclenchera une dynamique de basculement vers le nouveau référentiel. Ainsi, pour que l'histoire ne se répète pas sur le mode de la farce, mieux vaut une stratégie de contamination progressive sur deux ou trois mandats municipaux plutôt qu'un nouvel enterrement multidécennal. Outre la vertu de revitaliser le débat démocratique sur d'authentiques enjeux de gestion locale.

SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION... ET APRÈS ?

La future suppression de la taxe d'habitation relance le débat sur le panier fiscal territorial et la spécialisation. L'expérience de la taxe professionnelle montre qu'une réforme de bon sens peut être acceptée malgré les inévitables réticences de départ: bien que gâché par l'effacement de la modulation du taux et une diminution globale du

produit (payée d'une aggravation de l'endettement public), son remplacement par une contribution économique enfin assise sur la valeur ajoutée (CVAE) n'est aujourd'hui remis en cause par personne. Il convient de promouvoir les principes d'une fiscalité locale composée de taxes prépondérantes dans les ressources des collectivités, arbitrables tant au niveau de l'assiette que du taux, justes quant à l'effort contributif qui y est associé, productives et protectrices pour les budgets locaux.

UNE SPÉCIALISATION INACHEVÉE

La loi de finances pour 2010 avait relancé un mouvement de spécialisation, hélas resté inabouti. Ainsi, seules la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la taxe sur les surfaces commerciales (TSC) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités. Par comparaison, le tableau 1 ci-contre reprend les différentes impositions dont deux tiers de l'assiette restent partagés entre les différents niveaux (2).

CONSERVER LE MODÈLE ORIGINEL MÉLANT IMPÔTS «MÉNAGES» ET FISCALITÉ DES ENTREPRISES AVEC UN PANIER DE RESSOURCES RÉNOVÉES

Pour donner du sens à cette première évolution, on pourrait donc articuler une nouvelle étape de spécialisation (3). Elle devrait être construite à hypothèse d'iso-recettes pour ne pas interférer avec la problématique de la maîtrise globale des finances publiques ni avec celle de la répartition entre ménages et entreprises. Surtout, elle permettrait de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux (tableau 2).

• **Au bloc communal** (4) reviendraient tous les impôts indiciels enfin renouvelés grâce à une révision des bases foncières rendue possible, comme exposé plus haut, par son renvoi à l'initiative locale (TFPB «ménages»/CFE – la réforme des valeurs locatives commerciales en est déjà la première étape). La taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages lui serait donc transférée ainsi que celle des entreprises. Si le lien entreprises-collectivité doit être impérativement maintenu à ce niveau pour des raisons évidentes

Tableau 1 : panier fiscal actuel

En Md€	Bloc communal	Départements	Total
TH	11 762		11 762
TFPB «ménages»	13 583	10 372	23 955
TFPB «entreprises»	4 528	3 457	7 985
TFNB	1 042		1 042
Teom	6 696		6 696
CFE	7 426		7 426
CVAE	4 656	4 133	8 789
Ifer	563	271	834
DMTO	2 374	8 850	11 124
VT	3 916		3 916
TSC	753		753
Compensation TH	10 100		10 100
Total	67 399	27 083	94 482

Tableau 2 : panier fiscal renouvelé

En Md€	Bloc communal	Départements	Total
TH	3 152	8 610	11 762
TFPB «ménages»	23 955		23 955
TFPB «entreprises»	7 985		7 985
TFNB	1 042		1 042
Teom	6 696		6 696
CFE	7 426		7 426
CVAE		8 789	8 789
Ifer		834	834
DMTO	2 374	8 850	11 124
TSC	753		753
VT	3 916		3 916
Compensation TH	10 100		10 100
Total	67 399	27 083	94 482

d'incitation au développement et de compensation des externalités négatives, il est préférable qu'il le soit ici par le biais des impôts indiciels (CFE/TFPB) plutôt que par la cotisation sur la valeur ajoutée, à la localisation de laquelle la maille communale se prête moins bien. Une taxe locale matérialisant le fait d'habiter et d'avoir des revenus serait créée (5) en substitution de la taxe d'habitation, l'enjeu résidant alors dans l'ambition de son niveau.

• **L'échelon départemental**, par voie de conséquence, récupérerait la CVAE du bloc communal ainsi que les impositions sur les réseaux, mais également une taxe sur le revenu de type taxe départementale sur le revenu (TDR), en substitution de ☉●●

●○ la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par la baisse de la TFPB fléchée à due concurrence sur les mêmes communes. Rappelons que la loi de finances pour 1990 instaurait déjà une imposition du même ordre avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 dans des conditions politiques scabreuses. La répartition mixte sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est conservée car, si les communes ne peuvent être étrangères aux mutations sur leur territoire, l'échelon départemental est le bon niveau péréquateur tout comme d'amortisseur d'une ressource très élastique à l'activité.

RETROUVER DES MARGES DE FINANCEMENT PAR UNE MODULATION ENCADRÉE

Afin de redonner d'éventuelles marges de manœuvre aux collectivités, notamment celles qui en ont été privées par la loi de 2010, chaque impôt serait modulable par l'assemblée délibérante (avec ou sans plafonnement selon les cas), mais assorti d'une liaison des taux entre l'impôt économique (CFE mais aussi CVAE) et l'imposition portant sur les ménages (indiciaire et sur le revenu) pour ne pas faire supporter l'augmentation de la charge aux seules entreprises, contribuables qui ne votent pas.

Concernant le département, trois modèles dont l'éventail dépend du degré de liberté locale souhaité sont en concurrence :

- la localisation d'une assiette de type contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) de l'ordre de 1.400 milliards d'euros est la plus respectueuse d'une décentralisation assumée, mais n'aurait de sens, au risque d'être insoutenable, qu'avec une liberté encadrée de taux et une mise à niveau préalable dans une logique de potentiel fiscal ;

- un schéma intermédiaire d'une taxe additionnelle reversée par l'Etat et répartie à l'habitant ;
- un prélèvement d'Etat réparti à l'habitant avec une modulation en fonction des charges sociales.

Le premier modèle répond en tous points aux attentes d'une décentralisation responsabilisante, outre qu'il serait le seul permettant de prendre en compte les charges de famille. On peut alors imaginer un taux

additionnel à la contribution au remboursement de la dette sociale dont l'assiette «revenus» est particulièrement large (6) et impliquerait ainsi le plus grand nombre, modulo le seuil de prélèvement, au financement des charges communes. Le produit nécessaire serait apporté en appliquant un taux estimé à 0,6% (modulable dans une fourchette de +/-15%). La difficulté de l'exercice consistera néanmoins à localiser l'assiette de la taxe (au niveau de la résidence et non de l'emploi) et à dépasser les conséquences techniques que cela implique pour les employeurs dès lors que le circuit traditionnel de l'Urssaf ne pourra être utilisé. A ce titre, l'usage de la déclaration sociale nominative articulée avec le compte fiscal à partir duquel serait émis le prélèvement constitue une réponse possible.

La nouvelle taxe communale (ou plus probablement intercommunale) ne pourra quant à elle être limitée aux revenus car, dans ce périmètre local, les biais seraient vite insupportables. Elle devra donc reposer sur une assiette mixte composée d'une valeur locative simplifiée et du revenu (7). Les assemblées délibérantes bénéficieront d'une souplesse dans la détermination de l'assiette (proportion entre les deux composantes) et d'une liberté encadrée de modulation du taux. En retenant une pondération de l'ordre de moitié-moitié et en s'appuyant, par exemple, sur les valeurs locatives actuelles (8) et le revenu fiscal de référence de l'impôt sur les revenus des particuliers, le taux d'équilibre ressort à 0,2% (modulable dans une fourchette de +/-15%).

Cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à l'échelon départemental une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse exprimer l'autonomie des préférences territoriales sans laquelle il n'est pas de décentralisation authentique. Pour le bloc local, il apparaît que la fiscalité sur les ménages telle qu'elle ressort du nouveau panier est insuffisante. Deux pistes permettraient alors de la muscler.

La première, la plus complexe, opérerait une substitution de ressources

CRDS/allocation compensatrice avec la Sécurité sociale.

La seconde consisterait à faire glisser, à l'initiative locale, l'antique taxe d'enlèvement des ordures ménagères (9) vers ce nouvel impôt. En tout état de cause, une question politique se fera néanmoins jour quant au degré d'acceptabilité pour les contribuables de la récréation d'une fiscalité «ménages» alors que 80% de ses bénéficiaires viendront d'en être exonérés.

La capacité à assurer à tous citoyens le socle de service public auquel ils ont droit ne peut être garantie que si ce financement fiscal est adossé à une part de dota-

tions d'Etat, qui remplira parallèlement une fonction d'équité, en sorte de compenser les écarts spontanés de potentiel financier entre territoires et d'assurer une meilleure proportion entre les consommations publiques et la pression fiscale. Une refonte fiscale locale d'ampleur ne peut donc être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation. C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux que ce nouvel acte de la décentralisation trouvera à la fois modernité et prise sur le réel.■



La capacité à assurer aux citoyens un socle de service public ne peut être garantie que si ce financement fiscal est adossé à une part de dotations d'Etat, qui remplira parallèlement une fonction d'équité.

(1) Rapport n° 1066 du 16 juillet 1998.

(2) Données issues du rapport 2017 de l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales (données 2016 sauf pour la CVAE : chiffres de 2017, afin d'intégrer la nouvelle distribution entre départements et régions). Le tableau se projette à horizon 2020 pour la taxe d'habitation et reprend en compensations TH le dégrèvement estimé dans l'évaluation préalable associée au projet de loi de finances pour 2018.

(3) Les régions ne sont pas concernées par cette reconfiguration.

(4) Il n'y a pas lieu d'arbitrer la répartition au sein du bloc communal à ce stade de la réflexion.

(5) Sauf à imaginer une taxe foncière qui serait refacturée aux locataires dans les charges, à l'instar de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

(6) Revenus d'activités (65%), de remplacement (25%), de placements (5%) et autres (5%).

(7) Soit CRDS, soit impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).

(8) 10 fois bases nettes (89,169 millions d'euros) + revenus IRPP (986 millions d'euros) = 1 878 millions d'euros.

(9) Qui est en fait une taxe foncière bis faiblement corrélée, par la surface du logement comme indice de la composition du foyer, à la production de déchets.