

Il est clair que ce que l'on a coutume d'appeler ACTE III de la décentralisation, suscite analyses et propositions très variées.

Bien évidemment au-delà de la traditionnelle opposition Jacobins – Girondins, on se trouve obligé de prendre en compte la nécessité d'une gouvernance de l'ensemble des finances publiques ainsi que la technicité de la fiscalité locale : d'où complexité de la thématique et diversité des points de vue.

L'article ci-après peut contribuer au grand débat qui s'ouvre présentement.

La Rédaction.

Olivier WOLF

Administrateur territorial

Réformer une fiscalité locale à bout de souffle

Résumé

L'ainsi nommé « acte III de la décentralisation », les difficultés budgétaires du secteur public et la nécessité de retrouver des marges de manœuvre pour les échelons régionaux et départementaux rendent une réforme de la fiscalité directe locale, annoncée pour la loi de finances 2014, incontournable.

Plutôt qu'une nouvelle rustine tentant de faire survivre quelques années supplémentaires un financement local à bout

de souffle, ces circonstances fournissent une occasion rêvée de repenser l'architecture du système en remettant le contribuable local au centre du dispositif. Cet enjeu majeur de démocratie locale offre aussi l'opportunité d'une modernisation administrative en redonnant du sens à l'impôt local sous réserve que l'autonomie plus robuste qui serait accordée aux élus locaux vienne en contrepartie d'une responsabilité renforcée.

I vient d'être fêté les 30 années de cette réforme institutionnelle majeure qu'a été la décentralisation des années 1980-1982, notamment par la consécration d'un réel pouvoir financier concédé aux élus locaux. En comparant la photographie jaunie des textes d'alors au cliché numérique de la fiscalité locale de 2013, on peut se demander si cette période florissante n'aura été qu'une parenthèse dans l'histoire des finances locales. La suppression de la taxe professionnelle, dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées, et ses effets sur le système fiscal local peuvent constituer un point d'appui pour sa modernisation en profondeur (II) à condition de redonner du sens à l'impôt local par le respect de quelques principes directeurs (I).

I. Une fiscalité directe locale modernisée doit reposer sur des principes clairs et partagés

Entre les perspectives offertes par l'exposé des motifs de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et la réalité de l'acte II de la décentralisation, le retour du balancier a été brutal.

A) Autonomie et responsabilité sont consubstantielles à toute décentralisation effective

La décision DC 20 décembre 2009 du Conseil constitutionnel est révélatrice de ce renversement de conception. En précisant qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la constitution, ni

d'aucune disposition de nature constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, cette dernière a été enterrée au profit d'une autonomie financière qui n'est qu'une liberté de dépenser.

Il est vrai que 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 ». Cette nouvelle doxa va ainsi à l'encontre de l'esprit de la décentralisation car l'autonomie fiscale est la seule voie qui permet de préserver une réelle responsabilité devant les citoyens au niveau local et une effective autonomie de décision.

Une fiscalité locale moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs :

1) la pertinence de l'assiette : l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être à la fois citoyen et adossé aux réalités tant économiques que territoriales. Pour cette raison une meilleure économie de l'impôt local doit chercher à réduire la logique indiciaire 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).

2) l'universalité et l'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 local¹, 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 ménage minimale associée à une meilleure prise en compte du revenu doivent permettre de surmonter les phénomènes de passagers clandestins et de biais dans les choix électoraux.

3) la lisibilité par la spécialisation réelle de l'impôt pour savoir qui paye quoi. Si ce point a été amélioré avec 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.

Cette responsabilisation par la transparence, l'existence d'un lien fiscal entre toute dépense et l'effort demandé aux ménages est une garantie de bonne allocation des ressources par la « douleur » que la contribution occasionne à l'électeur redevable.

Les collectivités sous ces nouvelles « contraintes » seront immanquablement plus inventives que Bercy pour assurer la maîtrise de la dépense publique. Car la simple régulation par la recette, d'autant plus si elle est forfaitaire, conduit plus sûrement à l'insolvabilité qu'à la performance.

B) Trente années de réformettes sédimentées ont nuit à la justice et l'efficacité de l'impôt local

La Cour des Comptes, a évalué dans son rapport public 2009² que le processus d'établissement des bases cadastrales par les services de la DGFIP était exagérément complexe, fragile et d'un coût mal cerné.

De fait, les collectivités ont développé des observatoires fiscaux jusqu'à, parfois, se substituer aux services d'assiette. Ce début d'implication des élus pourrait constituer un levier pour leur confier une responsabilité dans l'application de la révision des

valeurs locatives d'habitation³ et ainsi diluer les blocages qui se manifestent dès qu'elle entraîne des transferts entre catégories de contribuables.

La modernisation de l'impôt de proximité est essentielle afin de simplifier la compréhension pour le contribuable tout en allégeant les coûts de gestion pour l'État⁴. Elle ne peut s'entendre sans rénovation de l'assiette foncière.

Faute d'actualisation régulière, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorçées par le jeu d'une accumulation d'allègements financés par l'État⁵. Ces dégrèvements et compensations ont conduit à concentrer sur une minorité l'impact de l'impôt local résiduel, tout en demeurant aveugles au regard de la capacité contributive des ménages concernés au point que la fiscalité directe locale demeure régressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux⁶.

Une révision foncière enfin réussie conserverait, par nature, un support physique des locaux, mais le classement et ses constituants pourraient être simplifiés pour tirer parti de l'homogénéisation des éléments de confort du bâti d'habitation. La collecte des valeurs vénales, lors de chaque mutation enregistrée dans la base nationale des données patrimoniales (BNDP), fournirait l'échantillonnage de valorisation par secteur géographique⁷. La récupération des loyers déclarés lors de la campagne d'impôts sur le revenu⁸ permettrait d'en déduire un ratio sectoriel du rendement locatif et par inférence un tarif indiciaire au m² au croisement des deux sources.

L'expérience de la TP 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.

II. La reconfiguration du panier fiscal territorial relance opportunément la problématique de la spécialisation

Cette suppression de la taxe professionnelle aurait dû, bien plus que ce n'a été, constituer le point d'appui d'une modernisation en profondeur du système fiscal local.

A) Une spécialisation qui s'arrête malheureusement au milieu du gué

La loi de finances du 30 décembre 2009 a, en effet, relancé un mouvement de spécialisation, mais qui est hélas resté inabouti.

Ainsi seules la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités.

¹ Du fait de la correction inéquitable des situations individuelles entre citoyens de communes différentes et les effets d'évictions pouvant en découler

² L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État.

³ Au niveau intercommunal par exemple. Si les impôts indiciaires (foncier et habitation) ne sont plus perçus qu'au niveau du bloc communal, il serait habile que la décision d'appliquer (ou de ne pas appliquer) la révision soit confiée à l'assemblée de la communauté.

⁴ Par le développement de la logique déclarative et dématérialisée

⁵ Cette prise en charge par l'État représentait encore 16.1 % en 2011 après un pic de 26.3 % en 2008 (source jaunes 2013)

⁶ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010

⁷ Et un indicateur de la variation dans le temps suffisamment représentatif pour légitimer une actualisation annuelle.

⁸ Qui pourrait être utilement confortée en rendant ce loyer déclaré opposable au bailleur par son locataire.

Par comparaison, le tableau ci-dessous reprend les différentes impositions dont 2/3 de l'assiette restent partagés entre les différents niveaux.

	Bloc communal	Département	Région	Total
TFPB entreprises	3,6	2,7		6,3
TFPB ménages	11,3	8,2		19,5
TH	18,7			18,7
TFNB	1,0			1,0
CFE	6,3			6,3
CVAE	3,9	7,2	3,7	14,7
IFER	0,4	0,2	0,6	1,2
TLCFE	1,0	0,5		1,5
En milliards d'€	46,2	18,8	4,3	69,3

B) conserver le modèle originel mêlant impôt ménage et fiscalité des entreprises avec un panier de ressources renouvelé

Pour donner du sens à cette première évolution, on pourrait donc articuler une nouvelle étape de spécialisation⁹.

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 celui de l'équilibre entre ménages et entreprises. Surtout, elle permettrait de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux.

	Bloc communal	Département	Région	Total
TFPB entreprises	6,3			6,3
TFPB ménages	19,5			19,5
TH	12,7			12,7
TFNB		6,0		6,0
CFE	6,3			6,3
CVAE		11,1	3,7	14,7
IFER	0,4		0,8	1,2
TLCFE			1,5	1,5
Ajustement		1,7	- 1,7	0,0
En milliards d'€	46,2	18,8	4,3	69,3

Au bloc communal 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 (TH/TF/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 impérieusement maintenu à ce niveau pour des raisons évidentes 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/TFB) plutôt que par la cotisation valeur ajoutée à la localisation de laquelle la maille communale se prête moins bien.

L'échelon départemental, par voie de conséquence, récupérerait la CVAE du bloc communal mais également une taxe sur le revenu¹⁰ de type TDR, en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par une baisse de la TH 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... L'ambition réformatrice défendue de longue date en ce sens avait alors sombré, moins du fait de la crainte des transferts entre contribuables¹¹ à quelques mois d'échéances électorales que par la victoire idéologique des partisans de l'impôt / redevance sur les défenseurs de l'impôt / capacité contributive¹².

Aux régions, des accises territoriales sur les produits énergétiques dans le prolongement de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE¹³) qu'elles votent et perçoivent déjà sur les produits pétroliers, en premier lieu par le transfert de la taxe sur la consommation finale d'électricité, voire une taxation de la consommation de gaz des ménages¹⁴. Cette fiscalité écologique serait en lien avec les compétences exercées puisque cet échelon a la responsabilité d'établir le schéma régional d'aménagement et de développement durable.

L'ajustement entre départements et régions viendrait à l'euro près soit par le canal des dotations, soit par celui de la TICPE selon les conséquences recherchées sur le ratio d'autonomie financière.

C) Retrouver des capacités de financement par une modulation encadrée

Afin de redonner d'éventuelles marges de manœuvre aux collectivités, notamment celles qui en ont été privées avec la loi de 2009, 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, sur le revenu ou sur la consommation d'énergie selon le niveau de collectivités) pour ne pas faire supporter l'augmentation de la charge aux seules entreprises, contribuables qui ne votent pas.

¹⁰ Avec une assiette de type CSG ou telle qu'elle résulterait d'un rapprochement entre la CSG et l'impôt sur le revenu ou à tout le moins une base mixte combinant valeur locative et revenus.

¹¹ Des coefficients de raccordement entre les différentes assiettes permettaient de piloter au plus près ces transferts.

¹² À cet égard, on relira avec intérêt les débats de l'assemblée nationale du 3 juillet 1992 sur l'amendement qui a reporté sine die la réforme pourtant déjà votée et prête à entrer en application.

¹³ Nouveau nom de la TIPP suite à la réforme du code des douanes en 2011

¹⁴ Dans cette variante, les régions auraient la possibilité de percevoir, selon un taux qu'elle déterminerait, la TICGN dont les ménages sont actuellement exonérés.

⁹ Les chiffres cités sont issus du rapport de l'observatoire des finances locales 2012.

	Avant	Après
Ménages	40,3	40,3
TFPB	19,5	19,5
TFNB	1,0	1,0
TLCFE	1,1	1,1
TDR		6,0
TH	18,7	12,7
Entreprises	28,9	28,9
TFPB	6,3	6,3
CFE	6,3	6,3
CVAE	14,7	14,7
IFER	1,2	1,2
TLCFE	0,4	0,4
Total	69,3	69,3

On peut aisément vérifier que cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à chaque niveau 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.

Un autre effet positif d'une telle refonte serait de réduire le coût des dégrèvements pour l'État, le poids de la TH diminuant de près de 30 %, mais aussi d'atténuer les effets pervers des seuils d'exonérations à proportion de la part liée au revenu.

* * *

Pour autant, l'autonomie fiscale ainsi retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable à l'inévitable baisse des dotations et concours de l'État, ne saurait s'envisager sans une correction des inégalités spontanées. Une refonte fiscale locale d'ampleur ne peut donc être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation¹⁵. C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux que l'acte III de la décentralisation trouvera à la fois modernité et prise sur le réel. ■

¹⁵ Voir sur ce point Gestion & Finances publiques, n° 12 – Décembre 2012.