



Groupe **Socialiste** du Sénat

PERSPECTIVES DE REFORME DES FINANCES LOCALES

**CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL
« *Finances locales et décentralisation* »**

Septembre 2006

Avant propos

Les propositions ici formulées, ne relèvent nullement d'une volonté de produire un énième rapport technique sur la réforme des finances locales. Les conclusions présentées viennent simplement clôturer une série d'auditions entamée en mars dernier et achevée début juillet par le groupe de travail « finances locales et décentralisation », mis en place à l'initiative des Sénateurs socialistes. Tout au long de ces travaux, la démarche a conduit à privilégier le souci du pragmatisme et de la capacité d'action politique à court et à moyen terme.

Il ne s'est agi à aucun moment de prétendre trouver la recette du « grand soir de la réforme des finances locales ». L'expérience des trente dernières années prouve d'ailleurs, s'il en était besoin, que le sujet est éminemment complexe et que les ambitions, même modestes, de réforme se trouvent, dans la pratique politique, assez vite confrontées à un ensemble d'obstacles de toutes natures.

Le relevé de conclusions présenté vise dès lors, à partir d'une approche réaliste et se fondant sur un diagnostic largement partagé, à préconiser les quelques axes clefs d'une réforme des finances locales susceptible d'être mise en œuvre dans le courant de la prochaine législature.

*Le groupe de travail du groupe socialiste du Sénat animé par **François Marc** (Sénateur du Finistère), appuyé par **Claude Haut** (Sénateur du Vaucluse), a pu compter sur le concours de :*

Marc Massion, Vice président de la Commission des finances, Sénateur de Seine Maritime, Bernard Angels, Sénateur du Val d'Oise ; Bertrand Auban, Sénateur de la Haute Garonne ; Nicole Bricq, Sénatrice de Seine et Marne ; Michel Charasse, Sénateur du Puy de Dôme ; Pierre-Yves Collombat, Sénateur du Var ; Josette Durrieu, Sénatrice des Hautes-Pyrénées ; Jean Claude Frecon, Sénateur de la Loire ; Bernard Frimat, Sénateur du Nord ; Charles Gautier, Sénateur de Loire Atlantique ; Annie Jarraud, Sénatrice des Pyrénées Atlantiques ; Yves Krattinger, Sénateur de Haute-Saône ; Michel Moreigne, Sénateur de la Creuse ; Jean-Marc Pastor, Sénateur du Tarn ; Jean-Claude Peyronnet, Sénateur de Haute Vienne ; Thierry Repentin, Sénateur de Savoie ; Daniel Raoul, Sénateur du Maine et Loire ; Daniel Reiner, Sénateur de Meurthe et Moselle ; Roland Ries, Sénateur du Bas Rhin ; Michel Sergent, Sénateur du Pas de Calais ; Jean-Pierre Sueur, Sénateur du Loiret ; Pierre-Yvon Tremel, feu Sénateur des Côtes d'Armor.

Sommaire

Préambule **p : 3**

Synthèse p : 6

Eléments de diagnostic **p : 7**

Perspectives de réforme des finances locales : une pièce en cinq actes **p : 22**

1^{er} axe : renforcer les mécanismes de péréquation verticale et développer de nouveaux outils de péréquation horizontale p : 23

2^{ème} axe : instaurer une CSG locale au profit des départements p : 28

3^{ème} axe : réactualiser les bases de la fiscalité des ménages par la mise en place d'un dispositif de réactualisation permanente et décentralisée des valeurs locatives cadastrales p : 32

4^{ème} axe : mettre à terme à l'étude la possibilité d'une substitution de la valeur vénale à la valeur locative pour le calcul des taxes foncières p : 37

5^{ème} axe : amorcer une spécialisation accrue de la fiscalité locale p : 40

Bibliographie indicative **p : 42**

Préambule

Depuis une vingtaine d'année, les collectivités locales ont connu un mouvement d'émancipation inédit qui leur a permis d'acquérir une légitimité et un rôle majeur dans l'action publique. A tel point que plus de 70% de l'investissement public réalisé en France repose aujourd'hui sur elles.

Cette émancipation est née du processus de décentralisation territoriale dont la vocation est de permettre d'améliorer l'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire en s'appuyant sur une responsabilisation accrue des citoyens et des décideurs publics locaux. Ce processus revêt une double dimension : une décentralisation « institutionnelle » d'une part, se traduisant par le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales et une décentralisation « financière » d'autre part, destinée à assurer aux collectivités locales une compensation financière intégrale des nouvelles charges transférées.

Or, face à l'ampleur des mouvements de décentralisation institutionnelle qui ont eu cours sur cette période, sont aujourd'hui dénoncées par tous les carences de la décentralisation financière qui les a accompagnés. Les importants transferts de compétences opérés dans le cadre de l'acte II de la décentralisation et les difficultés financières qui les accompagnent, ont fait entrer les relations entre l'Etat et les collectivités locales dans une phase de turbulence et de crispation des acteurs. Ces difficultés mettent en lumière les limites des canaux de financement de la décentralisation et affectent profondément le processus : la décentralisation est en crise, car dans le partenariat financier entre l'Etat et les collectivités, la relation de confiance a été rompue.

Pour redonner sens à l'idée de décentralisation et aller plus avant dans ce processus, il se révèle dès lors impératif de porter l'attention sur le système de financement des collectivités et de formuler des propositions ambitieuses de réforme des finances locales.

Un système financier local sédimenté et inique

De l'avis quasi-unanime des associations d'élus, la réforme des finances locales aurait dû être un préalable à tout nouveau transfert de compétences. Les dotations, compensations et dégrèvements de l'Etat sont opaques, complexes et impuissants à réduire significativement les écarts de richesses entre collectivités, en particulier au niveau des communes. La péréquation des ressources entre collectivités demeure très approximative. L'Etat se révèle en faible capacité de réduire la fracture territoriale car ses marges de manœuvres budgétaires sont, aujourd'hui plus que jamais, limitées. Les impôts locaux, reposant sur des bases archaïques, sont économiquement pénalisants et source

d'injustices aussi bien pour les contribuables que pour les collectivités. Pour pallier ces carences, des correctifs ont été apportés, qui ont finalement conduit à alléger l'impôt local plutôt qu'à réformer sa structure. Il semble aujourd'hui nécessaire d'aller plus avant.

Les conséquences néfastes de la réforme de la taxe professionnelle

L'année 2007 permettra de mieux prendre conscience des conséquences de la dernière réforme en date, celle de la taxe professionnelle.

Le Président de la République avait annoncé début 2004 une réforme en profondeur de la taxe professionnelle. Convenons que l'exercice était délicat, sachant que la taxe professionnelle représente près de la moitié du produit de la fiscalité directe locale et environ 90% des ressources pour de nombreux groupements intercommunaux. La loi de finances pour 2006 a finalement entériné une réforme a minima de la taxe professionnelle, fondée sur un plafonnement absolu par référence à la valeur ajoutée, de l'impôt acquitté par les entreprises. Ce faisant, le gouvernement a fait le choix de contraindre fortement les marges de manœuvre des collectivités locales sur cette manne fiscale essentielle : en effet, dans l'avenir toute augmentation du taux de cet impôt ne permettra plus d'augmenter son produit sur la partie plafonnée de l'assiette¹.

Dans ce contexte, les collectivités n'auront d'autre choix, pour assumer les augmentations à venir de leurs charges, que d'accroître la pression fiscale sur les entreprises non plafonnées, et dans un second temps sur les ménages par une fiscalité additionnelle.

Cette réforme nous apparaît dès lors injuste et inefficace ; ses conséquences seront dramatiques pour les collectivités et les groupements les plus exposés au plafonnement. Nous devons par voie de conséquence relancer la démarche de réforme de la taxe professionnelle en prenant appui sur les travaux très conséquents, menés au sein de la Commission Fouquet. Cette réflexion additionnelle pourrait d'ailleurs comporter un volet sur la péréquation horizontale.

On peut d'ores et déjà anticiper l'une des conséquences immédiates de la réforme en cours : à savoir la compensation du manque à gagner de taxe professionnelle par plus d'impôts sur les ménages ! Cet état de fait justifie d'autant mieux l'attention qui doit être portée à la réforme de la fiscalité locale dite "des ménages".

Réformer la fiscalité locale des ménages

Au regard de ces exigences de court terme, les réflexions engagées ici ont été prioritairement orientées vers la réforme de la fiscalité locale des ménages et les moyens de renforcer la péréquation des ressources entre collectivités.

La problématique générale de cette réforme a été posée dès 2000 par le rapport Mauroy²

¹ Exception faite de l'augmentation du produit liée à l'évolution des bases.

² *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, octobre 2000.

et reprise depuis lors dans toutes les réflexions portant sur les finances locales. Le questionnement majeur peut être ainsi résumé :

Comment donner à l'ensemble des collectivités locales les moyens pérennes d'exercer leurs compétences de façon équitable sur l'ensemble du territoire ?

La recherche de solutions impose de revoir les fondements de la fiscalité locale et conjointement de repenser les flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales. De façon impérative, toute la réforme doit être mue par l'objectif de renforcement de la péréquation financière entre les collectivités locales pour atteindre l'objectif politique qui est le nôtre : réduire les injustices en permettant à chaque citoyen d'escompter un niveau de service public comparable quel que soit son lieu de vie. Si pour atteindre un tel objectif politique, il apparaît nécessaire de remettre en cause le verrou constitutionnel de l'autonomie financière, l'initiative sera à prendre en temps utile.

Renforcer le lien de citoyenneté constitué par l'impôt local

A l'appui de cette logique de réforme, les membres du groupe de travail insistent sur la nécessité de renforcer le lien de citoyenneté que constitue l'impôt local. On ne doit pas négliger le rôle de l'impôt comme facteur de cohésion nationale. A cette fin, ils ont mis en avant l'idée que chaque contribuable devrait s'acquitter d'un l'impôt local (même très modeste).

Réformer les finances locales : au-delà des problématiques techniques, une question de volonté politique

Le caractère technique des questions financières ne doit pas occulter le fait que l'avenir des finances locales est avant tout une question de choix politique. Aujourd'hui, il ne peut y avoir d'emploi et de croissance sans une puissante décentralisation, appuyée sur une puissante déconcentration. Si la décentralisation est une nécessité, elle doit reposer sur un système fiscal local performant.

*En matière de finances locales, beaucoup de projets de réforme ont d'ores et déjà été imaginés. **Dès lors, il ne s'agit plus d'inventer, mais de décider.***

Une réforme par étape

La réforme des finances locales doit être appréhendée comme un processus de long terme. Toute réflexion sur les finances locales met en exergue la nécessité d'appréhender le système financier local dans sa globalité. Mais l'édifice est aujourd'hui complexe et fragile. C'est pourquoi, cette réforme doit être envisagée progressivement, par étape, mais aussi selon un ordre de priorité bien pensé.

En résumé

Nos propositions pour une nécessaire réforme fiscale

1. Péréquation

➔ Aucune réforme des finances locales ne peut aujourd'hui se concevoir sans y adjoindre une action volontariste dans le sens d'un renforcement de la péréquation financière entre collectivités locales.

Le principal outil de péréquation verticale, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) doit être repensé : à volumes constants, sa ventilation doit être revue au profit d'une amélioration des volumes financiers affectés à la péréquation. La péréquation au sein de la DGF des régions doit notamment être renforcée.

D'autre part, les outils de péréquation horizontale doivent être étendus : La réforme de la structure de la fiscalité locale doit donner lieu à la mise en place systématique de dispositifs internes de péréquation des ressources fiscales.

2. Prise en compte des revenus

➔ Il semble nécessaire d'améliorer la prise en considération du revenu dans la fiscalité locale des ménages, afin de mieux tenir compte de leur capacité contributive. Pour ce faire, la structure de l'impôt local pesant sur les ménages doit être modernisée. Dans le but de mieux prendre en compte cette capacité, il peut être proposé de prendre appui sur l'assiette de la Contribution Sociale Généralisée (CSG), plus large que celle de l'Impôt sur le Revenu. Ainsi un prélèvement additionnel à la CSG pourrait être affecté aux départements.

3. Révision des bases

➔ Cette rénovation de l'assiette de l'impôt "ménages" départemental ne résout cependant pas la question de l'obsolescence des bases de la fiscalité ménages pour les autres niveaux de collectivités. Pour avancer sur ce terrain, l'option préconisée ici viserait à procéder à une réactualisation décentralisée et permanente des bases de la taxe d'habitation.

4. Valeur vénale

➔ Du côté des deux taxes foncières (foncier bâti et non bâti), une substitution de la valeur vénale à la valeur locative pourrait à terme être étudiée, notamment au regard des transferts de charges.

5. Spécialisation

➔ Cette réforme de la fiscalité locale permettra de faciliter le mouvement de spécialisation des impôts, dans un souci d'amélioration de la lisibilité des impôts locaux et de responsabilisation des élus.

Éléments de diagnostic

En dépit des multiples critiques dont elle fait l'objet, **la fiscalité directe locale n'a pas connu de réforme d'envergure depuis 30 ans.**

Le "grand soir" de la réforme de la fiscalité locale n'a pas eu lieu, et ce malgré une décentralisation accrue, qui aurait justifié de repenser la question des moyens financiers locaux et du pouvoir fiscal.

On constate ainsi une sédimentation de la fiscalité locale, alors que nos voisins européens ont, pour la plupart, procédé à d'importantes réformes. La logique française des réformes et correctifs par « petites touches », a complexifié l'édifice fiscal local, ce qui rend plus difficile encore l'exercice de réforme.

Ce constat est renforcé, par l'importance relative des ressources fiscales, dans la structure du financement des collectivités territoriales.

L'**archaïsme des « quatre vieilles »** est néanmoins communément admis. Cet archaïsme prend une acuité particulière, face aux difficultés financières rencontrées, par les collectivités locales, dans le cadre de l'acte II de la Décentralisation.

De nombreux projets de réforme ont été énoncés, dans le passé. Mais, les seules réformes mises en œuvre ont finalement visé plus à alléger l'impôt local, qu'à améliorer sa structure. Le champ dorénavant plus étroit des assiettes fiscales locales, cumulé à une évolution des dotations de l'Etat moins soutenue que celle des dépenses locales, continuera en l'absence de changement, à faire porter la charge sur les quatre taxes directes actuelles.

Or, il paraît évident que les quatre vieilles pourront difficilement soutenir l'**inéluçtable hausse de la pression fiscale locale**, rendue nécessaire par la prise en charge, par les collectivités, de dépenses toujours plus lourdes et plus évolutives, notamment dans le domaine des politiques sociales et de solidarité.

Dans ce cadre, **le chantier de la réforme de la fiscalité locale des ménages doit être ouvert sans délai.** Les objectifs sont clairs : il s'agit à la fois de rendre l'impôt local plus juste, et de moderniser ses mécanismes, afin qu'il soit mieux adapté aux besoins des collectivités.

Cette réforme ne permettra cependant pas de faire l'économie en préalable, d'un renforcement des politiques de péréquation, à ce jour trop timorées.

II/ LA FISCALITE LOCALE EN FRANCE : UNE RESSOURCE DETERMINANTE POUR LES COLLECTIVITES, CONCILIANT DIFFICILEMENT LES EXIGENCES DE JUSTICE FISCALE ET DE FINANCEMENT EQUITABLE DES COLLECTIVITES

A) la structure de financement des collectivités locales françaises est marquée par l'importance relative de la fiscalité directe locale.

1. la répartition générale des recettes fiscales : une autonomie fiscale importante, mais à géométrie variable, selon les collectivités

Le système financier local français est marqué par l'importance relative des ressources fiscales locales, par rapport à nos voisins européens :

En 2006, l'ensemble des dépenses des collectivités locales devrait atteindre 192 milliards d'euros, soit l'équivalent de 11% du PIB, et progresserait de 5,1%. Dans ce cadre, la fiscalité locale représente en France environ 47 % des recettes, des collectivités locales. Les concours financiers de l'Etat représentent, quant à eux, environ 38% de leurs recettes.

Le *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux*, du Conseil de l'Europe, relevait dans un rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en France, (publié en avril 2000) que **la France se situait ainsi largement au-dessus de la moyenne européenne de la fiscalité propre (25,7 %)**. La place de la fiscalité locale, dans le financement hors emprunt des collectivités locales, y est ainsi nettement plus élevée que dans d'autres Etats, pourtant caractérisés par leur très forte autonomie locale, *comme l'Espagne (30 %), ou l'Allemagne (20 %)*.

Mais, ce degré d'autonomie varie fortement, selon les catégories de collectivités :

	Niveau du ratio d'autonomie financière ³ en 2003		
	Communes et EPCI	Départements	régions
Ressources propres ⁴	54,80 *	23,50	5,58
Autres ressources	35,38	16,63	8,54
Ressources totales	90,18	40,13	14,12
Ratio d'autonomie	60,8%	58,6%	39,5%

Source : Rapport du gouvernement au parlement, pris en application de l'article 5 de la loi organique n°2004-758 (du 29 juillet 2004) et relatif à l'autonomie financière des collectivités locales, avril 2006.

* En milliards d'euros

3 Le **ratio d'autonomie financière** mesure la part de ressources propres des collectivités locales, dans le total de leurs ressources.

⁴ Les **ressources propres des collectivités** ont été définies, par l'article 3 de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, comme étant « *constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.* »

2. les composantes de la fiscalité locale : l'essentiel de la fiscalité locale est constitué par les « quatre vieilles »

La fiscalité locale est constituée d'impôts directs, et d'impôts indirects. Au total, on recense environ 40 taxes locales. Certaines sont obligatoires et d'autres facultatives, étant librement instituées par les assemblées délibérantes.

La fiscalité indirecte locale comporte près de 30 taxes. La plupart ont un produit très faible. On assiste pourtant, depuis quelques années, à une augmentation importante du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,8 milliards d'euros en 2006) et du versement transport (plus de 5 Milliards en 2006).

L'essentiel de la fiscalité directe locale est constituée des quatre "vieilles" :

- **la taxe foncière sur les propriétés bâties** : Elle est la moins contestée des quatre. En 2006, elle représente près de **31 %** du produit des quatre taxes :
- **la taxe foncière sur les propriétés non bâties** : **1,8 %** des produits ;
- **la taxe d'habitation** : **25%** des produits ;
- **la taxe professionnelle** : **44%** du total des produits.

En 2006, le produit voté des quatre taxes directes locales devrait augmenter de 5,7% à 60,2 mds €.

Produit total des 4 taxes & ventilation par niveau de collectivités en 2005

Produit fiscal en Millions d'€	TP	TH	TFPB	TFNB	Total 4 taxes
Communes	4 125	8 639	10 660	793	24 217
Groupements	10 539	322	403	90	11 354
Départements	7 400	4 187	5 148	43	16 662
Régions	2 488	so	1 439	12	3 938
<i>Produit total par impôt</i>	25 133	13 225	17 619	944	<u>56 920</u>

Source : les collectivités locales en chiffres en 2006, Ministère de l'intérieur, DGCL, janvier 2006.

B. les lacunes, inhérentes à la fiscalité directe locale, ont conduit à la mise en place de palliatifs, pour réduire les injustices et les effets pervers des quatre vieilles.

1. La fiscalité en vigueur n'assure pas la justice fiscale entre les contribuables, et ne permet pas un financement équitable des collectivités, sur l'ensemble du territoire.

L'assiette de l'impôt « foncier » local a vieilli, la dernière révision des bases (*les valeurs locatives cadastrales*) effectivement mise en œuvre, datant de 1970 pour le foncier bâti et la taxe d'habitation (TH), et de 1961 pour le foncier non bâti.

Ceci explique que des logements, présentant des caractéristiques équivalentes aujourd'hui, soient taxés de façon très différente au titre de la TH, selon qu'il s'agisse d'un logement neuf, ou d'un logement rénové.

Outre leur vieillissement, les règles d'assiette de la TH ne répondent pas à l'impératif de justice fiscale, dans le sens où elles ne reflètent pas la capacité contributive des ménages : **utiliser le logement comme seul critère de la capacité contributive des ménages n'est pas pertinent.** En effet, la part du revenu consacrée au logement est par nature fonction décroissante de celui-ci : cet impôt est donc dégressif.

Le caractère « anti-économique » de la taxe professionnelle (TP), a fait par ailleurs l'objet de multiples critiques. Une idée communément admise – qui expliquerait le surcroît d'hostilité dont la TP a toujours pâti – est qu'il est préférable de taxer les entreprises à raison de leur capacité contributive, laquelle dépend d'un solde comptable (*Excédent Brut d'Exploitation, bénéfice fiscal, valeur ajoutée*), et qu'il n'est pas pertinent de les taxer en fonction de leurs facteurs de production, comme c'est encore le cas⁵.

A cela s'ajoute le constat de l'inégale répartition des bases fiscales, sur le territoire national, tant au niveau de la fiscalité des entreprises, que de celle des ménages.

2. Les palliatifs mis en œuvre ont conduit à une « renationalisation partielle », de la fiscalité locale.

Les difficultés, inhérentes à une refonte de la fiscalité locale, ont conduit à alléger les impôts existants, par le développement de différents mécanismes :

- *allègement général* (ex : suppression de la part régionale de la taxe d'habitation),
- *réduction de bases* (ex : suppression de la part salaires de la TP),
- *dégrèvement* (ex : plafonnement par rapport à la valeur ajoutée pour la TP),
- *réductions d'impôt* (ex : calculées en fonction du revenu ou de l'âge pour la taxe d'habitation).

⁵ En vertu de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, la part salaire de l'assiette de la taxe professionnelle a progressivement été supprimée, avec une application définitive en 2003.

Ainsi, afin d'atténuer les effets pervers les plus criants, et de limiter les injustices liées à cette fiscalité, **l'Etat a été amené à multiplier ces politiques d'exonérations et de dégrèvement**, prenant en compensation à sa charge, une part croissante de ces impôts. Ceci a contribué à distendre le lien entre le contribuable local et la collectivité.

L'Etat est de ce fait ainsi devenu le premier contribuable local : en 2006, il finance sur son budget plus de 13 milliards d'euros de fiscalité locale, au titre des compensations d'exonération et des dégrèvements législatifs. Il prend ainsi à sa charge environ 30% de la taxe d'habitation, et 40% de la taxe professionnelle.

La fiscalité locale est en quelque sorte sous perfusion des crédits d'Etat.

C. l'approfondissement de la décentralisation met en exergue de nouvelles difficultés

1. La constitutionnalisation du principe d'autonomie financière.

Entre 1982 et le début des années 90, la part des ressources fiscales des collectivités a connu une augmentation significative, passant de 37% en 1982 à 47% en 1992.

A partir des années 90, jusqu'en 2003, l'évolution des ressources des collectivités locales s'est traduite par un recul de la part de la fiscalité directe locale, dans le total des recettes publiques locales ; conséquence de la multiplication des politiques d'exonérations de la fiscalité directe locale, mais aussi de la compensation financière de certains transferts de compétences, par le biais de dotations.

En parallèle, les concours financiers de l'Etat ont connu à partir de 1996 une évolution dynamique, sous l'effet du *contrat de croissance et de solidarité*, assurant aux collectivités une indexation annuelle de leurs dotations sur l'inflation et, plus tard, sur une partie de la croissance du PIB.

En vertu de la loi constitutionnelle du 29 mars 2003, l'article 72-2 de la constitution précise désormais que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.*

Cette constitutionnalisation, du principe d'autonomie financière, et sa traduction dans la loi organique, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, a voulu couper court à cette tendance en imposant le maintien des « ressources propres » des collectivités à leur niveau de 2003.

2. La deuxième vague de décentralisation s'accompagne par conséquent de l'augmentation de la part relative des impôts transférés dans les recettes fiscales des collectivités locales.

Le gouvernement n'a plus la solution de financer les transferts de compétences par la voie de dotations financières prélevées sur son budget.

La compensation financière des transferts de compétences, intervenus depuis 2004, s'est donc opérée par la voie du transfert aux collectivités locales d'une part d'impôts nationaux.

La fiscalité transférée aux collectivités, en compensation des transferts de compétences, s'élève en 2006 à 14,9 milliards d'euros, dont 7,5 milliards au titre de la compensation des transferts intervenus depuis 2004.

Soit :

- 4,9 milliards d'euros de TIPP, affectés aux départements (transfert du RMI) ;
- 1 milliard d'euros de TIPP, affectés aux régions ;
- 1,2 milliard d'euros de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affecté aux départements ;
- 400 millions d'euros, au titre de la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, affectés aux régions.

A l'appui d'une interprétation large du Conseil Constitutionnel⁶, les parts d'impôts nationaux ainsi transférées sont considérées comme des ressources propres, alors même que les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir de modulation (du taux ou de l'assiette) sur ces impôts. Seules les régions disposeront, à compter de 2007, d'un pouvoir de modulation, par ailleurs temporaire et très encadré, sur la fraction de tarif de TIPP qui leur a été transférée.

« L'autonomie financière » supplémentaire, accordée aux collectivités, est donc finalement plus virtuelle que réelle.

De surcroît, lors de la première décentralisation les collectivités, et en particulier les départements, ont bénéficié de transferts de fiscalité dynamiques avec la vignette et les droits de mutation, ce qui n'est pas du tout le cas dans l'acte II de la décentralisation⁷.

Or, pour assurer la montée en charge des nouvelles compétences qui leur ont été transférées, les collectivités locales ne peuvent compter que sur la dynamique des bases de ces impôts transférés. Si la TSCA connaissait les années passées un taux de progression non négligeable (+ 5% en moyenne depuis 10 ans), les recettes de TIPP sont, au vu des évolutions structurelles à l'oeuvre sur le marché du pétrole, sur une pente descendante.

L'augmentation du nombre de Rmistes (+10% en 2004, puis + 5% en 2005), conjuguée à la baisse tendancielle des recettes de la TIPP, a ainsi créé un effet de ciseau sur les finances départementales.

⁶ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004.

⁷ Jean Claude Peyronnet, réunion du 29 mars 2006.

L'absence de marge de manœuvre locale sur ces nouvelles « ressources propres », cumulée au constat de la sous compensation des compétences transférées, est sans conteste un facteur d'explication de l'augmentation de la pression fiscale locale :

- pour faire face à la montée en charge des nouvelles compétences transférées, les collectivités sont contraintes d'activer le levier de la fiscalité directe locale.

D'une façon générale, les ressources fiscales des collectivités locales apparaissent donc aujourd'hui en décalage avec la réalité des besoins générés par les compétences exercées et surtout, ne reposent pas sur un dispositif de réelle justice fiscale.

Face à ce constat, des velléités de réforme se sont exprimées dans le passé, mais aucune refonte globale de la fiscalité locale n'a jamais été amorcée depuis 40 ans. On constate au contraire que *les réformes effectivement mises en œuvre n'ont consisté qu'à alléger l'impôt local pour certains contribuables.*

*

II/ EN DEPIT DE L'INCAPACITE A REFORMER EN PROFONDEUR LA FISCALITE DIRECTE LOCALE, QUELQUES ENSEIGNEMENTS POLITIQUES MAJEURS PEUVENT ETRE TIRES

A) Plusieurs projets élaborés de réforme fiscale sont d'ores et déjà disponibles

On dissocie traditionnellement les propositions de réforme en deux approches, visant soit à moderniser la fiscalité directe locale en réformant sa structure, soit à réformer la fiscalité locale à partir du système existant des quatre vieilles. Des investigations détaillées ont en ce sens été rassemblées, dans le cadre d'un rapport commun à la Direction Générale des Collectivités Locales, la Direction de la Législation Fiscale et la Direction Générale de la Comptabilité Publique remis à Daniel Vaillant, alors Ministre de l'intérieur en mars 2002.

1. Moderniser la fiscalité directe locale dans le cadre d'une nouvelle architecture

Les propositions, modifiant la structure de la fiscalité, portent principalement sur la spécialisation des impôts locaux, et sur l'introduction d'une fiscalité de substitution en faveur des collectivités locales.

► La spécialisation des impôts locaux

Elle aurait pour objectif de substituer au système actuel de superposition des impôts locaux, l'affectation d'un impôt ou d'un type d'impôt déterminé par catégorie de collectivités. Ce système permettrait de rendre plus transparente la fiscalité locale, et de renforcer le lien entre le citoyen et sa collectivité.

La commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre MAUROY⁸, a ainsi recommandé l'étude d'un dispositif de spécialisation fiscale. L'économiste Guy Gilbert a également plaidé de son côté pour un système de spécialisation fiscale⁹.

► L'introduction de nouvelles assiettes localisables en faveur des collectivités locales

La création de nouvelles assiettes d'imposition locale de plus en plus évoquée.

Dans la mesure où, les collectivités locales prennent aujourd'hui à leur charge la mise en application de politiques publiques financièrement significatives, un axe de réforme vise à trouver de nouvelles assiettes localisables, s'appuyant sur les nouvelles richesses ou les nouvelles activités. Ainsi, de la taxation locale des consommations d'énergie par les ménages et les entreprises non industrielles, ou de la taxation des consommations en carburants des ménages et des entreprises, ou encore de la taxation locale des télécommunications.

La possibilité, de mettre en place une taxe locale sur le gaz, a ainsi été envisagée par le passé¹⁰. Cette piste s'est heurtée à la réglementation communautaire, qui ne permet pas de moduler localement ce type de taxe.

Concernant de nouvelles assiettes reposant sur les télécommunications, des réflexions ont été lancées en ce sens, il y a une dizaine d'années déjà. Mais ce secteur est en constante évolution : téléphone fixe, mobile, Internet aujourd'hui.

Il est difficile de créer une fiscalité sur des secteurs en émergence : en effet, lorsque l'on crée une nouvelle ressource fiscale, il paraît nécessaire de garantir aux décideurs locaux une visibilité à dix ans, ce qui ne semble pas possible en matière de télécommunications.

Une autre option envisageable réside dans le partage d'un des grands impôts nationaux.

L'impôt sur le revenu, ou la taxe sur la valeur ajoutée, pourrait ainsi avoir vocation à se substituer, ou à compléter un impôt local existant, et en particulier l'impôt ménages.

Selon le rapport de mars 2002 évoqué ci-dessus, cette option se heurterait à deux difficultés principales : la localisation de l'impôt, et les contraintes communautaires, qui rendent complexe (voire impossible) une modulation régionale des taxes nationales.

Le partage, d'un impôt d'Etat, ne pourrait alors prendre la forme que d'un partage de produit voté au niveau national, ce qui ne serait pas très différent d'une dotation (certes non indexée, mais néanmoins corrélée avec l'évolution d'une assiette fiscale).

⁸ « Refonder l'action publique locale » rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, remis au Premier Ministre Lionel Jospin, octobre 2000.

⁹ La spécialisation fiscale verticale : un point de vue d'économiste, Guy Gilbert, RFFP n° 38, 1992.

¹⁰ Audition d'André Laignel, 3 mai 2006.

2. Moderniser la fiscalité directe locale dans le cadre de l'architecture existante

La mise en œuvre, de la révision générale des valeurs locatives cadastrales, a été écartée jusqu'à présent car elle soulève un grand nombre de difficultés, notamment en raison des transferts de charges entre contribuables.

Dès lors, plusieurs solutions ont pu être envisagées, visant à placer la réflexion sur la révision dans une perspective plus décentralisée, mais aussi à rechercher de nouveaux éléments d'assiette au sein des impôts existants.

► **La mise à jour des bases et la révision d'initiative locale**

La nécessité de procéder à la révision des valeurs locatives cadastrales fait l'objet d'un large consensus.

Une meilleure prise en compte de la réalité des valeurs locatives cadastrales est un **objectif de justice fiscale**, mais aussi de **bonne allocation des ressources** entre collectivités locales puisque le potentiel fiscal, critère de répartition des dotations de l'Etat, est calculé à partir des valeurs locatives.

Constatant la difficulté à mettre en œuvre des révisions lourdes et systématiques, il a été envisagé, dans le prolongement du rôle qui leur est déjà dévolu, de renforcer les pouvoirs de l'administration fiscale et des élus locaux dans la détermination des données individuelles et collectives, servant à l'évaluation des valeurs locatives.

► **La recherche de nouveaux éléments d'assiette autour des impôts locaux existants.**

Substituer la valeur vénale à la valeur locative

Cette méthode serait de nature à mieux prendre en compte les capacités contributives du redevable, et à faciliter la mise à jour des bases par l'administration fiscale.

La réforme se traduirait, comme dans le cas de la révision générale des valeurs locatives, par des transferts de charges importants.

Retenir des éléments d'assiette prenant davantage en compte les capacités contributives de chaque foyer.

Les principales hypothèses évoquées concernant les ménages, consistent à intégrer une fraction des revenus imposables dans l'assiette de la taxe d'habitation, soit en retenant le revenu comme assiette de la taxe au niveau départemental, soit en intégrant dans les bases de la taxe d'habitation une fraction établie sur une assiette constituée par le revenu imposable.

La première de ces solutions, avait donné lieu à l'adoption par le Parlement de la « *taxe départementale sur le revenu* » en 1991¹¹. Cette taxe, dont l'assiette reposait sur le montant net des revenus pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu, devait se substituer à la taxe d'habitation au niveau des départements. Mais, en raison des importants transferts de charges occasionnés, il a finalement été décidé de surseoir à cette réforme.

Le rapport Mauroy a de son côté, proposé d'engager une intégration progressive du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, retenant *une assiette mixte*¹², qui reposerait pour partie sur la valeur locative du bien occupé, et pour partie sur le revenu du foyer.

Néanmoins, le rapport constate qu'une telle réforme générerait d'importants transferts entre contribuables et entre collectivités ; l'introduction du revenu pouvant accentuer les disparités de ressources fiscales, entre les collectivités, au détriment des communes les plus pauvres (risque de segmentation sociale des territoires). Il propose donc de corriger les inégalités de richesse, induites par ce nouveau système, par des dispositifs efficaces de péréquation.

Dans un rapport, réalisé au nom de la commission des finances, le sénateur Yves Fréville¹³ propose quant à lui d'adjoindre à la taxe d'habitation un impôt local sur le revenu. Mais, relève-t-il, « *cette contribution personnelle et mobilière serait très différente de l'impôt progressif sur le revenu si l'on veut assurer une transition avec le mécanisme des dégrèvements. Elle serait acquittée comme la taxe d'habitation par « ménage fiscal », regroupant le cas échéant plusieurs foyers fiscaux vivant dans le même logement, et frapperait à un taux proportionnel le revenu de référence (avec un abattement à la base). Ce taux devrait être soit fixé soit enserré dans une fourchette étroite par le Parlement.* »

Prendre en compte le résultat des entreprises pour le calcul de la taxe professionnelle

S'agissant des entreprises, la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle a entraîné un allègement significatif pour le contribuable (en moyenne un tiers de la taxe professionnelle due à l'issue de la réforme). Cette réforme a surtout permis une amélioration de l'assiette, puisqu'elle ne prend plus en compte les salaires, ce qui pouvait être considéré comme défavorable à l'emploi.

En revanche, le débat s'est déplacé sur le caractère défavorable de l'impôt pour les entreprises relevant des secteurs qui investissent le plus.

Une proposition émise avait alors consisté à mieux prendre en compte le résultat de l'entreprise (bénéfice imposable, résultat brut d'exploitation) dans l'assiette de la taxe professionnelle.

¹¹ Le régime de la taxe départementale sur le revenu a été fixé par l'article 33 de la loi 97-716 du 26 juillet 1991. Il a été précisé par l'article 111 de la loi du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.

¹² Le schéma étudié pourrait consister à inclure une fraction limitée du revenu dans la base. Cette opération pourrait être effectuée sur la part communale, intercommunale et départementale. Elle pourrait être mise en œuvre de manière progressive sur plusieurs années.

¹³ *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?* Rapport d'information n° 71 (2003-2004) de M. Yves Fréville, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2003.

Suite à l'annonce, du Président Jacques Chirac, d'une réforme d'envergure de la taxe professionnelle début 2004, une commission présidée par Monsieur Fouquet a été mise en place, afin de réfléchir aux perspectives de réforme envisageables. Le rapport de la commission Fouquet¹⁴ préconisait une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle s'appuyant sur une refonte des bases, dorénavant ciblées sur la valeur ajoutée (80%) - et la valeur locative foncière (20%).

Après des mois d'atermoiements, le Gouvernement a finalement opté en juin 2005 pour une mise en sommeil de la réforme Fouquet, retenant le principe d'une réforme *a minima*, dont le principal objectif serait un « allègement de la taxe ».

B. ...Mais depuis 2002, les réformes opérées se sont contentées d'alléger l'impôt pour certains, au détriment de l'autonomie financière des collectivités.

Bien qu'ayant appelé de ses vœux une réforme en profondeur de la fiscalité locale, l'actuelle majorité, après avoir pourtant constitutionnalisé le principe de l'autonomie financière des collectivités, n'a pas procédé à une refonte globale des impôts locaux, de nature à donner corps à ce principe.

Les récentes réformes en la matière se sont contentées d'alléger encore l'impôt local. Elles ont, au contraire, eu pour conséquence de réduire les marges de manœuvres fiscales des collectivités, dans un contexte de montée en charge des compétences transférées, par les nouvelles lois de décentralisation.

De ce fait, une réforme de la fiscalité locale, et en particulier de la fiscalité des ménages, est aujourd'hui plus que jamais nécessaire.

1. Les récentes réformes réduisent les marges de manœuvres fiscales des collectivités...

➔ L'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)

A l'automne 2004, le Président de la République a annoncé la suppression progressive de la taxe foncière, sur les propriétés non bâties, estimant que l'Etat (en l'occurrence ici les collectivités locales) devait « adapter sa fiscalité aux évolutions de l'environnement économique ».

¹⁴ Commission de réforme de la taxe professionnelle, Rapport au Premier ministre, présenté par M.Olivier Fouquet, président de la commission, 21 décembre 2004.

Les travaux du groupe de réflexion, mis en place par la commission des finances du Sénat, pour étudier les modalités et les conséquences envisageables d'une telle réforme, sont emblématiques des difficultés de toute tentative de refonte de la fiscalité locale :

- après une série d'auditions, le groupe de réflexion a noté l'opposition, tant des collectivités locales que des agriculteurs et des propriétaires fonciers, à cette réforme. Il a donc conclu que la suppression progressive de la TFNB était une mauvaise idée. Pour autant, une réforme des bases a néanmoins été préconisée. Le groupe de travail n'a d'ailleurs pas publié de rapport sur ces travaux.

- néanmoins, l'article 13 de la loi de finances pour 2006 a procédé à un allègement de cet impôt, en prévoyant une exonération de 20% de la taxe sur le foncier non bâti, acquittée par les agriculteurs. Les marges de manœuvre financières des communes rurales, pour lesquelles la TFNB représente une part conséquente de leurs ressources fiscales (de 20 à 50% pour certaines d'entre elles), vont inévitablement s'en trouver réduites.

➔ A défaut d'une réforme d'envergure, un nouvel allègement de la taxe professionnelle :

Deux ans après l'annonce d'une réforme de la taxe professionnelle, l'article 85 de la loi de finances pour 2006, propose de réformer cet impôt, en s'appuyant uniquement sur le principe d'un plafonnement absolu de la taxe versée par les entreprises en fonction de leur valeur ajoutée, et n'opère aucune refonte de son assiette.

Ce plafonnement prend la forme d'un dégrèvement, dont les modalités de compensation financière aux collectivités ont été au cœur des débats parlementaires.

Au final, le gouvernement a été obligé de revoir sa copie, dans un sens plus favorable aux collectivités. Néanmoins, le dispositif n'est toujours pas compensé "*à l'euro près*" : le coût de la mesure, pour les collectivités, s'élèvera au minimum à 215 millions d'euros dès 2007.

En revanche, pour les années suivantes, les aménagements opérés ne réduisent en rien les effets néfastes de cette réforme sur l'autonomie financière des collectivités locales.

En effet, dorénavant, les collectivités locales n'auront plus de marges de manœuvre à la hausse de leur produit de taxe professionnelle, pour toute la partie des bases de TP soumises au plafonnement à la valeur ajoutée.

Si elles veulent augmenter leurs recettes fiscales, elles devront désormais s'appuyer sur une hausse de TP provenant des seules entreprises non plafonnées (principalement des PME), et/ou sur une hausse des impôts ménages.

2. ...et rendent d'autant plus nécessaire une réforme de la fiscalité des ménages.

La fiscalité des ménages, et au premier chef la taxe d'habitation, est une fiscalité à la fois obsolète et injuste, cela est communément admis. Les politiques d'exonérations déployées ont permis de réduire les effets pervers de cet impôt, en lui instillant un peu de progressivité, mais ont parallèlement distendu le lien entre le contribuable et la collectivité locale.

Dans la mesure où, la réforme de la TP va inéluctablement conduire à un transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages, il semble d'autant plus urgent de procéder à une modernisation de la fiscalité locale des ménages.

Le diagnostic ainsi établi, il est à présent possible de mieux cerner les perspectives d'une réforme des finances locales.

C. Mise en perspectives d'une réforme des finances locales

Les objectifs, de la réforme des finances locales sont clairs, mais comme le révèlent les difficultés constatées à la mettre en marche, celle-ci doit prendre en considération un certain nombre de contraintes. A ces contraintes, s'ajoute aujourd'hui le verrou du principe constitutionnel d'autonomie financière.

1. Rappel des objectifs d'une réforme des finances locales pour les socialistes

Une réforme des finances locales doit être animée par l'objectif d'un renforcement de l'égalité, devant les services publics, sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit de mettre en place un système financier, de nature à donner à l'ensemble des collectivités locales les moyens pérennes d'exercer leurs compétences, de façon équitable sur l'ensemble du territoire.

Pour ce faire, il importe en premier lieu de renforcer les flux financiers (à destination des collectivités locales) ayant un objectif de péréquation des ressources. Cela commande de reventiler les dotations de l'Etat, au titre de la péréquation verticale. Ensuite, toute réforme de la fiscalité locale doit intégrer l'objectif de péréquation, ce qui impose de développer les outils de péréquation horizontale, entre collectivités.

Il est ensuite nécessaire de réformer la fiscalité des ménages, afin de la rendre à la fois plus moderne, plus évolutive et plus juste :

- Du point de vue du contribuable, il s'agit d'améliorer la justice fiscale de l'impôt, par une meilleure prise en compte de la capacité financière des ménages.
- Du point de vue des collectivités, il s'agit de conforter leur autonomie en leur offrant des ressources fiscales reposant sur des mécanismes renouvelés et évolutifs.

2. Cette réforme doit intégrer un nombre accru de contraintes :

➔ Face au constat de l'inégale répartition des ressources fiscales sur le territoire national, toute réforme de la fiscalité locale doit s'appuyer sur un **renforcement préalable des mécanismes de péréquation verticale existants**.

➔ **Les exigences d'une réforme fiscale**

Les *exigences classiques*, d'une réforme de la fiscalité, impliquent de concilier le niveau de recettes souhaité, la justice fiscale (l'impôt doit refléter la capacité contributive des contribuables) et l'efficacité économique de l'impôt.

Une *exigence spécifique* à l'impôt local, tient au respect du principe de responsabilité fiscale des collectivités locales.

Ce principe impose :

- que l'assiette de l'impôt soit localisable, sur un territoire déterminé (et souvent très restreint sur les communes) ;
- que les bases imposables soient réparties de la façon la plus homogène possible, sur l'ensemble du territoire national ;
- que l'impôt puisse être modulé par l'assemblée délibérante (taux/assiette), afin qu'il puisse évoluer en fonction des besoins des collectivités, et de ses objectifs économiques et sociaux.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale doit s'opérer à coût fiscal global nul, pour ne pas peser sur le niveau de prélèvements obligatoires, acquittés par les contribuables.

Enfin, pour éviter des transferts de charges trop importants, et parvenir à limiter les effets de la répartition inégale des bases fiscales sur le territoire national, la réforme de la fiscalité ménages doit impérativement être accompagnée de mécanismes de péréquation financière adéquats.

➔ **A ces contraintes vient dorénavant s'ajouter le verrou de l'autonomie financière**

Le principe, *désormais constitutionnel*, d'autonomie financière impose que la part des ressources propres (ressources fiscales, et autres ressources propres) ne diminue pas à un niveau inférieur à celui de 2003. Cela implique que les mécanismes de péréquation, de nature à lisser les effets d'une réforme de la fiscalité locale, ne pourront pas être déployés au-delà de ce niveau.

Par ailleurs, ce « verrou » apparaît contradictoire avec l'idée même d'une recette fiscale partagée. Par exemple, pour qu'une recette fiscale nationale, comme l'impôt sur le revenu, puisse être considérée comme une ressource propre, il faudrait que celle-ci puisse en déterminer l'assiette ou le taux.

Cette difficulté pose, *in fine*, la question de la définition actuelle de l'autonomie financière : pour la majorité actuelle, l'autonomie financière est qualifiée par la nature des ressources.

Pour les socialistes, elle doit être qualifiée par le caractère suffisant, et évolutif, des ressources dont disposent les collectivités, pour mettre en œuvre leurs compétences.

L'inscription dans la Constitution française du principe d'autonomie financière ne fait pas débat. Cela rentre dans la logique de la charte européenne de l'autonomie locale récemment ratifiée par la France¹⁵.

En revanche, si cela s'avère nécessaire, une révision de la loi organique, qui en décline les modalités, pourrait être mise à l'étude.

¹⁵ • Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 parue au JO n° 159 du 11 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.

Perspectives de réforme des finances locales : une pièce en cinq actes

Ces éléments de diagnostic posés, le groupe de travail a réalisé une série d'auditions qui se sont déroulées entre le 29 mars et le 5 juillet 2006.

*A l'issue de ces travaux, **cinq axes de réforme des finances locales, présentés par ordre de priorité, se sont dégagés.***

- 1) Renforcer les mécanismes de péréquation verticale et développer de nouveaux outils de péréquation horizontale ;*
- 2) Instaurer une CSG locale au profit des départements ;*
- 3) Réviser les bases de la fiscalité des ménages par la mise place d'un dispositif de réactualisation permanente et décentralisée des valeurs locatives cadastrales ;*
- 4) Mettre à terme à l'étude la possibilité d'une substitution de la valeur vénale à la valeur locative pour le calcul des taxes foncières ;*
- 5) Amorcer une spécialisation accrue de la fiscalité locale.*

1ER AXE : RENFORCER LA PEREQUATION VERTICALE ET DEVELOPPER LES OUTILS DE PEREQUATION HORIZONTALE

Dès l'amorce des travaux du groupe de réflexion sur les finances locales, il est apparu qu'aucune réforme de la fiscalité locale ne peut s'envisager sans une action volontariste en matière de politique de péréquation. En effet, un des objectifs de la réforme des finances locales est de tendre vers une plus grande égalité devant le service public sur l'ensemble du territoire. Or, quelle que soit la base fiscale choisie, celle-ci est par nature inégalement répartie sur le territoire national. Il est donc nécessaire de renforcer les politiques existantes de péréquation des ressources pour atteindre l'objectif visé.

Face à l'importance des déficits publics, il apparaît pourtant difficile d'augmenter significativement les volumes financiers affectés à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) principal levier de péréquation verticale (environ 38 milliards d'euros en 2006). Néanmoins, les masses en jeu pourraient opportunément être redéployées, pour renforcer en son sein la vocation péréquatrice de la DGF.

Parallèlement, les outils de péréquation horizontale, offrant quant à eux des marges de manœuvre importantes en termes de volumes financiers, doivent être développés, à la faveur d'une réforme de la fiscalité locale.

1. RENFORCER LA PEREQUATION VERTICALE

A) Poser le principe d'une limitation des écarts de richesse entre les collectivités

Le rapport réalisé par Guy Gilbert et Alain Guengant visant à évaluer les politiques de péréquations verticales existantes¹⁶ dresse un constat éclairant.

Cette récente étude constate en effet la permanence de l'immense disparité de ressources fiscales entre collectivités au sein d'une même catégorie, avant application de tout dispositif de péréquation.

Ce constat est particulièrement prégnant pour les communes : les inégalités primaires de potentiel fiscal réel par habitant y sont considérables : de 1 à 8 500, avant tout écrêtement par les fonds départementaux de péréquation.

¹⁶ *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, Guy Gilbert, Alain Guengant, Commissariat Général au Plan, mai 2004.

En revanche, le rapport permet également de constater que ces inégalités se réduisent lorsque l'on raisonne par strate démographique.

A partir d'une méthode rigoureuse d'évaluation, l'étude démontre que, si la péréquation permet de réduire les inégalités de « pouvoir d'achat » entre les collectivités, cette correction demeure partielle : en 2001, la péréquation corrigeait 40% des écarts de richesse entre communes, 51% entre départements et 54% entre régions.

Mais ces travaux soulignent que « l'appréciation du niveau global de correction demeure délicate en l'absence d'un chiffrage précis, par les pouvoirs publics, du degré souhaitable de réduction des inégalités territoriales, tant dans la loi que, désormais, dans la Constitution ».

En effet le 5ème alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise désormais que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Or, le principe dorénavant constitutionnel d'autonomie financière est précisé dans une loi organique, et fait l'objet d'un suivi spécifique¹⁷, alors que ce n'est pas le cas du principe de péréquation.

Il serait donc opportun de préciser dans la loi le contenu que nous souhaitons donner au principe de péréquation, afin de lui donner une portée similaire au principe d'autonomie financière.

A la lumière d'exemples étrangers tels que l'Allemagne ou le Japon, un principe pourrait être de limiter les écarts de ressources entre les collectivités à 20%, soit une fourchette de 80 à 120¹⁸.

Dans ce cadre, et face au constat de l'absence de marges de manœuvre budgétaires pour augmenter de manière significative les masses affectées à la péréquation, il s'agira d'envisager progressivement une péréquation sur la masse de la DGF¹⁹.

Au delà de l'application de ces principes généraux, quelques aménagements pourraient permettre de renforcer la vocation péréquatrice de la DGF, principal outil de péréquation verticale.

¹⁷ Article 5 de la loi 1^{er} août 2004 : « *Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution. Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait.* »

¹⁸ André Laignel, audition du 3 mai 2006.

¹⁹ Jean Pierre Sueur, auditions du 3 mai 2006.

B) Tenir compte du développement de l'intercommunalité dans la répartition de la DGF des communes et des groupements

Le poids financier de l'intercommunalité au sein de la DGF a été démultiplié en l'espace d'une décennie. En 1993, la DGF des groupements représentait 500 millions d'euros ; en 2006 elle s'élève à 6 milliards d'euros, soit plus de 27% de la DGF des communes et groupements.

Dans ce contexte, l'absence, en l'état actuel des règles de répartition de la DGF, d'un lien entre la DGF allouée aux communes et la DGF attribuée aux groupements de ces mêmes communes présente le défaut de ne pas tenir compte des transferts de charges opérés depuis les communes vers les groupements.

La nécessité de rationaliser les modes de répartition de la DGF afin de concilier le développement de la péréquation et la poursuite souhaitable du mouvement de regroupement intercommunal, plaide pour un aménagement des règles de répartition de la DGF. Cet aménagement devrait intervenir dans des conditions permettant tout à la fois de préserver les budgets communaux, d'assurer un fonctionnement autonome de la DGF, et de financer conjointement l'intercommunalité et la péréquation.

Une réforme en parallèle de la DGF des communes et des groupements pourrait ainsi être expérimentée pour tenir compte du développement de l'intercommunalité et de ses conséquences sur la répartition des charges entre communes et groupements²⁰.

Dans ce cadre, l'évolution de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ainsi que des deux fractions de la dotation de solidarité rurale (DSR) pourrait également être revue.

La réforme de la DSU adoptée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale (n° 2005-32 du 18 janvier 2005), arrivera à échéance en 2009.

Il faudra, avec les outils appropriés, vérifier si la réforme a bien rempli son office au plan du rééquilibrage territorial en faveur des quartiers urbains les plus en difficultés.

C) Renforcer la péréquation à l'échelle régionale :

La réforme de la l'architecture de la DGF dans la loi de finances pour 2004 a donné lieu à la création d'une part régionale de DGF, par regroupement de dotations régionales précédemment autonomes.

Le gouvernement a réformé les critères de répartition de la DGF des départements et des communes en loi de finances pour 2005. Mais cette réforme n'a pas touché la toute récente DGF régionale qui ne comporte qu'une part minimale de péréquation. En effet, la

²⁰ Thierry Repentin, réunion du 12 avril 2006

dotation de péréquation régionale, résultant de l'intégration à la DGF de l'ancien fonds de compensation des déséquilibres régionaux (FCDR), ne représente en 2006 que 2,3% de la DGF régionale, (114 millions d'euros, contre 4,9 milliards d'euros pour la dotation forfaitaire).

Pour autant le raisonnement en terme de potentiel financier serait contreproductif en terme de péréquation pour les régions : ce sont le Limousin et la Corse qui ont le potentiel financier par habitant le plus élevé, alors que ce sont les régions les plus pauvres.

Quoiqu'il en soit, la ventilation de la DGF des régions devrait être revue afin de renforcer la part de la DGF régionale affectée à la péréquation.

2. DEVELOPPER LES OUTILS DE PEREQUATION HORIZONTALE

Les masses affectées à la péréquation verticale pourront difficilement être augmentées de façon significative à moyen terme. Or, la logique de péréquation, implique l'engagement de volumes financiers importants pour donner des résultats. A ce titre, le produit de la fiscalité locale doit constituer un vivier de moyens financiers pour renforcer les politiques de péréquation.

A) Une logique de solidarité à double détente doit être valorisée.

Pour être efficace, une politique de péréquation doit pouvoir s'appuyer sur des dispositifs de solidarité nationale efficace, mais elle doit aussi se nourrir d'une solidarité entre collectivités, afin de pallier l'inégale répartition des produits fiscaux sur le territoire. La péréquation horizontale à partir de la fiscalité locale, doit donc être développée.

Dans ce cadre, la péréquation intercommunale doit prioritairement être valorisée. C'est en effet à l'échelle des communes que se trouvent les plus grandes inégalités de ressources. La généralisation de l'intercommunalité devrait être l'occasion de valoriser cette logique de solidarité à double détente à l'échelle communautaire par :

- d'un côté une péréquation verticale via la DGF ;
- de l'autre côté une péréquation horizontale communautaire, via la Dotation de Solidarité Communautaire, dont les modalités pourraient être améliorées²¹.

²¹ Audition de Jacky Darne, le 5 juillet 2006.

B) De nouveaux outils de péréquation horizontale doivent être imaginés.

Plusieurs impôts locaux directs ou indirects connaissent une dynamique importante de leurs bases, qui offrent des marges de manœuvre pour péréquer, sans affecter les recettes des collectivités, ni trop accroître la pression fiscale sur les contribuables.

A titre d'exemple, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constituent une ressource importante pour les départements. Ils connaissent une forte croissance depuis quelques années, en lien étroit avec le dynamisme du marché immobilier. En 2006, le produit total des droits de mutation devrait atteindre 9,5 milliards d'euros²².

Dans la logique présentée plus haut, il pourrait être opportun de créer un taux additionnel aux droits de mutation à titre onéreux²³ perçus par les départements et destiné à renforcer la péréquation interdépartementale (péréquation horizontale). Le produit issu de cette fiscalité additionnelle servirait à abonder la fraction péréquation de la DGF des départements (péréquation verticale).

On peut d'ailleurs souligner que les DMTO sont acquittés par les contribuables qui achètent un bien, ils ne touchent donc pas par définition les contribuables les plus modestes. Ce dispositif respecterait ainsi le principe de justice fiscale²⁴.

C) D'une façon générale, aucune réforme de la fiscalité locale ne peut aujourd'hui se concevoir sans y adjoindre un mécanisme connexe de péréquation horizontale.

Les bases fiscales, quelles qu'elles soient, sont inégalement réparties entre collectivités.

Il est donc nécessaire, pour lisser les ressources des collectivités et dans un souci d'aménagement du territoire, de prévoir des mécanismes de péréquation intrinsèques aux impôts locaux²⁵.

La réforme de l'architecture de la fiscalité locale, la création de nouveaux impôts ne peut s'envisager sans intégrer un mécanisme de péréquation inhérent à ces nouvelles ressources.

Ex : Créer en parallèle de la nouvelle CSG locale un « Fonds de solidarité », dispositif de péréquation des ressources de CSG entre les départements (cf. infra).

*

²² Produit des DMTO pour les communes et les départements.

²³ Michel Moreigne auditions du 11 mai 2006, Claude Haut auditions du 28 juin 2006.

²⁴ Claude Haut, réunion du 14 juin 2006.

²⁵ François Marc, René Dosière, audition du 28 juin 2006.

2EME AXE : CREER UNE CSG LOCALE AU PROFIT DES DEPARTEMENTS

La France fait aujourd'hui partie des rares pays qui n'ont pas recours à l'imposition sur le revenu au niveau local.

En effet, nombre de nos voisins européens disposent d'un impôt local sur le revenu²⁶ (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Royaume Uni, Suède...). Dans les pays scandinaves, cet impôt représente une part importante des ressources fiscales locales. La plupart du temps, il s'agit d'un impôt additionnel à un impôt d'Etat.

Le groupe de travail a ainsi concentré ses réflexions sur le moyen d'améliorer la prise en compte des revenus dans le calcul de l'impôt local pesant sur les ménages.

La possibilité de mettre en œuvre une assiette mixte pour la taxe d'habitation, reposant pour une part sur le revenu, et pour une part sur une assiette foncière a été évoquée. Il s'agissait d'une des options envisagées par le rapport Mauroy.

Néanmoins, les objectifs visés en termes de renforcement de la justice fiscale et d'amélioration de la lisibilité de la fiscalité locale, ont conduit le groupe de travail à se pencher plus précisément sur la possibilité de créer une nouvelle imposition locale reposant exclusivement sur le revenu. La création de ce nouvel impôt devrait s'accompagner ultérieurement d'une révision des bases de la fiscalité locale des ménages.

Dans ce cadre, un certain consensus s'est dégagé dès l'amorce des travaux, pour considérer qu'une meilleure prise en compte des revenus dans la fiscalité des ménages pourrait se traduire par la création d'une CSG locale, affectée aux départements²⁷.

1. CREER UNE TAXE ADDITIONNELLE A LA CSG AU PROFIT DES DEPARTEMENTS

Rappel :

La contribution sociale généralisée (CSG) a été créée par la loi de finances pour 1991 du 28 décembre 1990 ; elle est due par tous les résidents en France. Cet impôt a été créé pour financer l'assurance maladie, les prestations familiales et le Fonds de Solidarité Vieillesse, afin de diversifier le mode de financement de la protection sociale.

Elle est prélevée à la source sur la plupart des revenus, à l'exception des prestations sociales et familiales.

²⁶ *Finances locales dans l'Union européenne*, DEXIA, mai 2004.

²⁷ François Marc, Jean Claude Peyronnet, réunion du 29 mars 2006.

➔ Pourquoi la CSG ?

La CSG a été retenue de préférence à l'impôt sur le revenu car son assiette repose sur le revenu « élargi ». En effet, elle pèse sur les revenus d'activité et de remplacement mais aussi sur les revenus du patrimoine et de placement.

Il s'agit d'une assiette juste, qui reflète bien la capacité contributive des ménages.

D'autre part, la CSG est un impôt moderne, faisant l'objet d'un prélèvement à la source et disposant d'un produit dynamique.

➔ Pourquoi les départements ?

La création d'une nouvelle fiscalité locale reposant sur les revenus implique de définir un territoire de collecte étendu, de nature à disposer d'un panel de revenus assez large et ainsi limiter les disparités de produits d'une collectivité à l'autre.

La CSG a été instituée pour financer les dépenses sociales et de santé. Or, aujourd'hui, les départements assurent prioritairement les dépenses sociales et de solidarité. Il existe donc une cohérence entre la finalité première de cet impôt et les compétences assumées par les départements.

➔ Hypothèses de départ :

- Une réforme neutre pour les finances de l'Etat ;
- Une réforme quasi-neutre vis-à-vis du niveau de prélèvements obligatoires ;
- Un produit de fiscalité en légère augmentation pour les départements l'année n de la réforme, afin d'atténuer les effets de la sous-compensation des transferts de compétences résultant de l'acte II de la décentralisation.

A) Création d'une CSG départementale, impôt additionnel à la CSG

Il serait créé un impôt additionnel à la CSG, affecté aux départements. Le taux de cette CSG départementale serait fixé la première année de la réforme, et pourrait ensuite être modulé, à l'intérieur d'une fourchette, par les départements.

Il s'agirait ici de concilier le principe de l'autonomie financière des départements avec les règles d'indexation de droit commun en matière de fiscalité locale.

Cette CSG additionnelle serait affectée au département de résidence du contribuable.

B) Suppression de la part départementale de la Taxe d'Habitation

Le produit départemental de la taxe d'habitation (TH) s'élevait à environ 4,3 milliards d'euros en 2005, dont environ 30% sont pris en charge par l'Etat au titre des exonérations et dégrèvements.

La suppression parallèle de la part départementale de la TH génèrerait donc un gain financier conséquent pour l'Etat.

La question s'est alors posée pour le groupe de travail de savoir comment recycler ce gain financier.

C) Mise en place d'un dispositif de lissage temporaire des effets de la réforme sur le contribuable

Ce basculement d'une partie de la fiscalité départementale d'une assiette foncière (valeur locative) à une assiette revenu (CSG) ne manquera pas de générer des transferts de charges entre contribuables.

Afin d'intégrer de manière progressive ces transferts de charges, il serait opportun de réaffecter temporairement une part significative des montants précédemment affectés aux dégrèvements législatifs de TH à un lissage des effets de la réforme sur les contribuables.

Cette mesure transitoire devrait permettre d'opérer une mise en œuvre de la réforme sur trois à cinq ans, afin d'éviter de trop importants ressauts des cotisations individuelles.

2. CREER EN PARALLELE UN « FONDS DE SOLIDARITE », DISPOSITIF DE PEREQUATION DES RESSOURCES ENTRE LES DEPARTEMENTS

Les revenus sont inégalement répartis sur le territoire. Le rapport sur les finances locales de 2002²⁸ a en effet relevé que l'assiette « revenu » fonctionne au détriment des communes de moins de 5000 habitants par rapport aux zones urbaines.

Pour autant, en 2003, le directeur de la législation fiscale, interrogé par la commission des finances du Sénat²⁹, relevait que l'impôt sur le revenu est néanmoins l'impôt d'Etat le moins inégalement réparti entre les départements.

Nous ne disposons pas de simulations concernant la CSG, mais un raisonnement similaire peut vraisemblablement lui être appliqué.

Ainsi, la mise en place d'une nouvelle fiscalité départementale reposant sur le revenu pourrait en l'absence de dispositif connexe de péréquation, renforcer le phénomène de segmentation territoriale³⁰.

²⁸ Op.cit : Rapport sur les finances locales, remis au ministre de l'intérieur, Daniel Vaillant, DGCL, DLF, DGCP, mars 2002.

²⁹ Audition de Monsieur Le Floch-Louboutin, Directeur de la législation fiscale le 2 octobre 2002, in : *Fiscalité locale : quelle piste pour quelle réforme ?* Rapport d'information n° 289, Jean Arthuis, Sénat, mai 2003.

³⁰ Audition de Jacques Blanc, le 12 avril 2006.

Par conséquent, il est nécessaire de lisser les écarts de ressources potentielles de CSG entre départements par la création d'un mécanisme intrinsèque de péréquation.
Il s'agira alors de créer un fonds de solidarité interdépartementale.

→ Ce fonds serait alimenté par :

- **Un dispositif de péréquation verticale** : Ce fonds pourrait être abondé par le recyclage, au profit du fonds de péréquation, d'une part des montants auparavant affectés par l'Etat aux compensations et dégrèvements de TH.
- **Un dispositif de péréquation horizontale** : ce dispositif pourrait prendre deux formes. Il s'agirait :
 - Soit de créer un taux additionnel à la CSG locale dont le niveau serait défini nationalement et qui viendrait abonder le fonds ;
 - Soit de prévoir un écrêtement des bases de CSG pour les départements les plus riches.

Ex : faire contribuer les départements dont le produit moyen de CSG par habitant se situe au dessus d'un certain seuil, en écho au mécanisme existant pour le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF).

Ce fonds bénéficierait ensuite aux départements dont la CSG par habitant est inférieure à un certain pourcentage de la CSG moyenne par habitant de l'ensemble des départements.

*

3^{EME} AXE : REACTUALISER LES BASES DE LA FISCALITE DES MENAGES PAR LA MISE PLACE D'UN DISPOSITIF DE REACTUALISATION PERMANENTE ET DECENTRALISEE DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

La création d'un nouvel impôt local, adossé au revenu élargi et affecté aux départements, ne résout pas le problème de l'obsolescence et de l'iniquité des valeurs locatives cadastrales. Or, celles-ci constituent une notion centrale en matière de fiscalité: En effet, 64% du produit de la fiscalité directe est assis sur ces valeurs locatives.

Dans un souci de justice fiscale, il est donc apparu nécessaire d'opérer une révision de ces valeurs locatives. Pour autant, si chacun s'accorde sur la nécessité de cette révision, les travaux du groupe de travail ont mis en exergue les difficultés inhérentes à l'exercice, qui expliquent qu'aucune révision des bases n'ait été mise en œuvre à ce jour. La mise en place d'un dispositif de réactualisation décentralisée et permanente des bases pourrait, dès lors, présenter une solution plus aisée à concrétiser.

1. PROBLEMATIQUE DE LA REVISION DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

L'article 1516 du code général des impôts prévoit les procédures de mise à jour des valeurs locatives affectées aux propriétés comme suit :

- la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés ;
- l'actualisation, tous les trois ans, des évaluations résultant de la précédente révision générale ;
- l'exécution de révisions générales tous les six ans.

L'article précise que les conditions d'exécution de ces révisions seront fixées par la loi.

L'article 1518 bis du même code précise par ailleurs que dans l'intervalle de deux actualisations prévues, les valeurs locatives foncières sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers.

Dans les faits, les valeurs locatives sur lesquelles sont assis en totalité ou en partie les impôts directs locaux sont actuellement déterminées en fonction de valeurs fixées en 1961 pour le foncier non bâti et en 1970 pour la taxe d'habitation et le foncier bâti.

Des actualisations sont intervenues en 1970 pour le non bâti et en 1980 pour l'ensemble des propriétés.

Depuis 1981, seuls des coefficients nationaux annuels de revalorisation forfaitaire, fixés en loi de finances, sur la base de l'inflation attendue, ont été appliqués.

Il est avéré que ces coefficients ne peuvent refléter de manière satisfaisante l'évolution des loyers, nécessairement différenciée d'une collectivité à l'autre. Par conséquent, ces valeurs locatives sont désormais éloignées de la réalité du marché locatif immobilier. Cette inadaptation des bases crée des iniquités. Ce constat a justifié des propositions de modernisation de l'assiette « valeur locative ». Mais ces propositions n'ont pas abouti.

A) De la difficulté d'opérer une révision générale des bases

Michel Charasse³¹ a précisé aux membres du groupe de travail comment une révision générale des valeurs cadastrales avait été préparée par les services de son Ministère à partir de 1988, alors qu'il était ministre du budget. Ces travaux ont abouti à la loi du 30 juillet 1990, relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux³². Il a ensuite rappelé le contexte qui a conduit, en 1992, à l'approche des élections législatives de 1993, à abandonner la mise en œuvre de cette réforme.

Le Comité des Finances Locales a relancé des travaux entre 1994 et 1996, sur la base de la révision préparée par la loi du 30 juillet 1990. Des simulations ont alors été effectuées par la DGCL. Mais cette démarche n'a pas abouti en raison des difficultés inhérentes à un processus de révision générale des bases : les responsables ont en effet buté sur les transferts de charges entre contribuables et de ressources entre collectivités³³.

A l'occasion des différentes auditions réalisées par le groupe de travail, il est apparu qu'une révision générale des valeurs locatives semble aujourd'hui difficilement envisageable : celle-ci serait en effet à la fois très lourde à réaliser du point de vue de l'administration fiscale, et demanderait plusieurs années de préparation. Selon la DGCL, trois années de travaux seraient nécessaires³⁴ pour aboutir à une réforme. Cette réforme devrait ensuite être lissée dans le temps³⁵. Un tel processus apparaît en décalage avec le calendrier politique³⁶, ce qui ne fait que renforcer la difficulté de l'exercice.

Pour autant, les travaux de préparation de la révision ont fait apparaître qu'à partir des anciennes bases, un tiers des contribuables étaient sous taxés, alors que les deux tiers étaient surtaxés (en particulier les personnes occupant des logements sociaux type HLM). L'impératif de justice fiscale impose donc de réactualiser les bases de l'impôt ménages. Ceci explique que l'idée d'une révision locale ait alors été avancée.

³¹ Réunion du 12 avril 2006.

³² Loi n° 90.669 du 30 juillet 1990.

³³ Serge Morvan, audition du 11 mai 2006.

³⁴ Jean Christophe Moraud, directeur adjoint à la DGCL, audition du 28 juin 2006.

³⁵ Edmond Hervé, audition du 11 mai 2006.

³⁶ Jacques Klein - audition du 17 mai 2006, Serge Morvan, audition du 11 mai 2006

B) De la difficulté d'appliquer une révision des bases reposant sur la seule initiative locale

Actuellement il n'existe pas à proprement parler de révision des bases d'initiative locale. Parmi les dispositions portant sur l'actualisation des bases dans le code général des impôts, seul l'article 1517, relatif à la constatation des changements de caractéristiques physiques des propriétés est effectivement appliqué par les services fiscaux, lorsque ceux-ci disposent en effet des informations afférentes auxdits changements. Ces modifications annuelles, qui sont de nature obligatoire, ne concernent cependant que les caractéristiques individuelles des locaux, et ne touchent pas aux données collectives (définition de secteurs homogènes d'habitation, catégorie de logements etc...). Elles ne traitent donc qu'à la marge l'obsolescence des bases.

Par contre, la possibilité d'instituer une révision des bases d'initiative locale, sur la base des travaux de 1990, a été envisagée dans de nombreux travaux. Les données les plus abouties sont contenues dans le rapport de la DGCL de 2002 précité. Elles font écho aux travaux de la commission Mauroy.

Au regard des enseignements collectés lors des auditions du groupe de travail, un dispositif de révision reposant exclusivement sur l'initiative locale n'a pour autant pas semblé plus opportun.

Une réforme à « géométrie variable », appliquée de façon hétérogène sur le territoire national serait peu pertinente³⁷.

D'autre part, il semble difficile de faire reposer sur les seuls élus locaux la responsabilité d'une révision des valeurs locatives et de ses conséquences sur les cotisations acquittées par les contribuables. De surcroît, dès lors que cette révision d'initiative locale est laissée à la faculté des collectivités, l'Etat n'est pas tenu de prévoir une compensation financière de ses effets aux collectivités locales.

Une telle option est donc difficilement envisageable, si elle n'a pas un caractère obligatoire.

En dépit de ces difficultés, il paraît malgré tout impensable de réformer les finances locales sans opérer une révision des bases de la fiscalité locale.

2. LES MODALITES D'UNE REVISION DECENTRALISEE ET PERMANENTE DES BASES :

Le groupe de travail s'est donc orienté vers la possibilité d'organiser une réactualisation permanente des valeurs locatives cadastrales, afin de les mettre progressivement en conformité avec les caractéristiques effectives des logements, dans un souci de meilleure justice fiscale.

³⁷ Serge Morvan audition du 11 mai 2006 ; FO impôts, audition du 24 mai 2006

A) Prévoir un dispositif de révision décentralisée imposé par la loi...

Comme on l'a vu, les dispositions de révision des bases de la fiscalité locale des ménages prévues par le code général des impôts n'ont en fait jamais été mises en œuvre, car aucune loi prévoyant leurs modalités d'application n'a été validée.

Un système de mise à jour permanente et décentralisée des bases pourrait donc être prévu par la loi. L'initiative de cette mise à jour incomberait à l'administration fiscale seule, et ses modalités d'application laisseraient des marges d'adaptation aux collectivités locales.

B) ...puis mis en œuvre par l'administration fiscale et les élus locaux

Ce dispositif s'appliquerait à deux niveaux³⁸ :

► Dans un premier temps, il s'agirait de donner les moyens juridiques à l'administration fiscale de réaliser une actualisation automatique des données individuelles.

L'actualisation des données individuelles d'imposition (valeur locative d'un local) serait opérée par une politique plus active de mise à jour des données, « *au fil de l'eau* », en vertu des principes suivants :

- La prise en compte des travaux de révision réalisés en 1990 : il s'agirait notamment de reprendre l'approche méthodologique qui fut celle des travaux préparatoires à la révision, et qui reste complètement d'actualité. La dénomination utilisée alors « d'évaluation cadastrale », pourrait opportunément être reprise, en substitution à la « valeur locative cadastrale », qui ne fait pas sens pour le contribuable.

- L'institution d'une obligation déclarative au titre des changements de caractéristiques physiques : il s'agirait de renforcer l'efficacité du système actuel déclaratif en généralisant la pratique de la déclaration lors de chaque changement de caractéristique des logements (travaux de rénovation, etc....).

- La modernisation des modalités d'évaluation individuelle : Il s'agirait notamment de simplifier et/ou de moderniser les critères utilisés pour calculer les cotisations individuelles (locaux de référence...).

► Dans un second temps, il s'agirait de donner la possibilité aux collectivités locales de procéder, avec le concours de l'administration fiscale, à une actualisation des bases portant sur des données collectives. Dans un souci d'objectivité, ces marges de manœuvre

³⁸ La déclinaison de ces deux volets fait référence aux réflexions contenues dans le rapport sur la réforme des finances locales de 2002 précité.

seraient encadrées par des règles fixées au niveau national.

Elles pourraient intervenir sur deux aspects :

- d'une part, sur la modulation des tarifs, lorsque l'administration constate que l'écart entre les valeurs retenues en 1970 et celles du marché atteint une certaine proportion ; les conditions de modulation par les élus locaux seraient fixées par la loi, afin de limiter les transferts de charges entre contribuables. En effet, le rapport Mauroy insiste sur la nécessité d'un encadrement national de toute démarche en ce domaine, qu'il s'agisse de la délimitation des zones d'habitat homogène ou de l'évolution maximale des bases.

- d'autre part, sur la modulation du coefficient de situation des locaux : dans ce cadre, comme le suggère le rapport sur les finances locales de 2002, les modalités de prise en compte dans une commune de la situation générale d'un local pourraient être revues, en renforçant le pouvoir de modulation de ce coefficient par les élus locaux. Cette possibilité serait encadrée au niveau législatif, en fonction de critères de nature à permettre une prise en compte par les élus locaux de la situation objective d'un quartier.

➔ Si ces actualisations faisaient apparaître des transferts de charges trop élevés, des mécanismes de lissage pourraient être mis en œuvre.

*

4EME AXE : ETUDIER LA POSSIBILITE D'UNE SUBSTITUTION A TERME DE LA VALEUR VENALE A LA VALEUR LOCATIVE POUR LE CALCUL DE LA TAXE FONCIERE ?

La valeur vénale est souvent utilisée par nos voisins comme base de leurs impôts fonciers, soit à titre principal (Etats-Unis, Espagne, Danemark...) soit à titre complémentaire (Pays Bas...).

Partant du constat que les valeurs locatives cadastrales sont aujourd'hui totalement déconnectées de la réalité de la valeur des biens immobiliers considérés, la possibilité de substituer la valeur vénale à la valeur locative a été avancée à plusieurs reprises. Cette proposition a été envisagée par le Conseil des Impôts dans son rapport sur la fiscalité locale de 1989. Elle a ensuite été reprise pour la seule taxe foncière sur les propriétés non bâties par le Conseil Economique et Social dans son rapport sur l'autonomie financière des collectivités locales en 2001³⁹. Plusieurs personnalités auditionnées ont également plaidé en faveur d'une substitution de la valeur vénale à la valeur locative⁴⁰.

De son côté, le Syndicat National Unifié des impôts (SNUI) a développé des propositions assez poussées pour impulser le passage de la valeur locative à la valeur vénale⁴¹.

1. LES AVANTAGES AVANCES CONCERNANT LE PASSAGE À LA VALEUR VENALE

► Dans son principe, **la fixation de l'imposition à partir de la valeur vénale serait de nature à permettre une meilleure appréhension de la valeur réelle du bien immobilier considéré.**

Sur le plan économique, un impôt foncier reposant sur une assiette qui reflète correctement la valeur effective des biens immobiliers permet en effet d'assurer la juste tarification des biens publics locaux fournis sur le territoire concerné. Son montant reflète donc directement les préférences des habitants pour un niveau donné de services publics locaux. L'impôt foncier joue, par ce biais, un rôle dans le contrôle du niveau des dépenses publiques locales à travers les arbitrages des agents.

D'une façon générale, les avantages procurés par l'application de la valeur vénale à l'assiette de l'impôt ménages sont les suivants :

³⁹ *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Conseil économique et Social, rapport présenté par Jean Pierre Brunel, 2001.

⁴⁰ Jacques Sylvain Klein et Erwan Le Bot (auditions du 17 mai 2006) y sont très favorables. Edmond Hervé (audition du 11 mai 2006) est pour sa part favorable à l'établissement d'une assiette fondée sur la valeur vénale en ce qui concerne les seules taxes foncières.

⁴¹ Audition du 24 mai 2006.

➔ **Les avantages du point de vue du contribuable :**

La prise en compte de la valeur vénale permettrait de mieux refléter, au sein de la collectivité, la hiérarchie des contribuables et de mieux prendre en compte leur capacité contributive.

La valeur vénale est une donnée plus lisible pour le contribuable.

➔ **Les avantages du point de vue des collectivités :**

La référence à la valeur vénale pourrait freiner la spéculation immobilière ;

La prise en compte de la valeur vénale leur offrirait une sorte de « retour sur investissement »: Cela permettrait aux collectivités de bénéficier d'une imposition sur les plus values immobilières ayant profité aux administrés grâce aux aménagements publics.

➔ **Les avantages du point de vue de l'administration :**

Le passage à la valeur vénale, dès lors qu'il s'accompagne d'une obligation déclarative, faciliterait la mise à jour des bases par l'administration fiscale.

Selon le SNUI, l'administration fiscale dispose des compétences et des structures pour mener à bien cette réforme. Cela aurait par ailleurs l'avantage de réactualiser les missions de différents services (cadastre, centres d'assiette...).

Dans ce cadre, le SNUI évoque un dispositif en vertu duquel la valeur vénale serait déclarée spontanément par le redevable selon des périodicités régulières (par cinquième des propriétaires, tous les cinq ans), ou à l'occasion de la mutation du bien (vente, succession, donation...). Cela devrait permettre de lisser les effets du marché sur des secteurs géographiques qui seraient prédéfinis.

2. LES DIFFICULTES POSEES PAR CE CHANGEMENT D'ASSIETTE

➔ **Une définition complexe de la valeur vénale :**

La mise en place de la valeur vénale impose de renforcer les obligations déclaratives des contribuables, aujourd'hui très limitées et mal appliquées.

Si cela ne devrait pas poser de difficultés pour les constructions nouvelles, cela pourrait s'avérer mal aisé à mettre en œuvre pour les constructions existantes : il s'agirait de définir des critères objectifs de définition de la valeur vénale d'un bien.

Comme le relève le rapport sur les finances locales de 2002, il en résulterait donc des difficultés dans la démarche déclarative des contribuables et dans les contrôles effectués par l'administration, générant de nombreux contentieux.

Ainsi, aux Etats-Unis, le calcul de la Property Tax (dont l'assiette repose sur la valeur vénale des biens) fait l'objet d'évaluations très variables d'un endroit à l'autre dans les communes, et s'est révélé à terme fortement déconnecté de la valeur réelle des biens.

La Property tax est ainsi l'impôt le plus impopulaire aux Etats-Unis, alimentant plus de 75% du contentieux fiscal.

➔ **L'instabilité de la base pour les collectivités :**

Alors que les bases actuelles de la fiscalité des ménages, de nature indiciaire, sont relativement stables, l'indexation de l'impôt local foncier sur la valeur vénale des biens immobiliers soumettrait cette ressource fiscale aux sursauts du marché immobilier.

Du point de vue des collectivités locales, cette base instable réduirait d'autant la prévisibilité de leurs recettes fiscales. Du point de vue des contribuables, l'instabilité de la base fiscale pourrait susciter l'incompréhension, les cotisations pouvant évoluer fortement d'une année sur l'autre

➔ **D'inévitables transferts de charges**

- *Transferts de cotisations entre contribuables :*

Dans la mesure où la hiérarchie des valeurs vénales diffère de celle des valeurs locatives, qui reposent de surcroît sur des bases de calcul obsolètes, cette réforme générerait des transferts de charges entre contribuables. Seraient en particulier touchés les logements rénovés, notamment en milieu urbain, dont la valeur locative peut être faible, mais la valeur vénale élevée.

- *Transferts de produits entre collectivités :*

De surcroît, une assiette reposant sur la valeur vénale risquerait d'accroître les écarts de pression fiscale entre collectivités riches et collectivités pauvres. Elle serait ainsi de nature à augmenter la segmentation territoriale. Afin de limiter ces effets négatifs au plan de l'aménagement du territoire, des dispositifs d'accompagnement devraient être envisagés (étalement dans le temps, plafonnement en fonction du revenu, comme le suggère le SNUI).

Il est très difficile de connaître la nature de ces transferts en l'absence de simulations fiables. Quoiqu'il en soit, la question demeure de savoir comment ce lissage pourrait être opéré, avec quels moyens, et selon quelles modalités.

3. UNE QUESTION QUI MERITERAIT A TERME D'ETRE APPROFONDIE

Au vu de tout ce qui précède, le groupe de travail a considéré que la question de la substitution de la valeur vénale à la valeur locative mériterait d'être approfondie :

- Soit pour les trois taxes (TFPB, TFNB, TH) ;
- soit, plus logiquement, seulement pour les taxes foncières : en effet, la valeur vénale d'un bien ne fait sens que pour son propriétaire ; dans un souci de lisibilité, elle pourrait ne s'appliquer qu'aux taxes foncières.

*

5EME AXE : AMORCER UNE SPECIALISATION ACCRUE DE LA FISCALITE LOCALE

La question de la spécialisation fiscale a été abordée de façon récurrente lors des réunions du groupe de travail. Un certain consensus s'est dégagé pour tenter de renforcer la spécialisation de la fiscalité locale. Cette spécialisation prend tout son sens, si par ailleurs on opère une nécessaire clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales⁴².

1. POUR UNE FISCALITE LOCALE PLUS TRANSPARENTE ET PLUS LISIBLE

A l'heure d'aujourd'hui, il est difficile pour le contribuable d'imputer l'impôt local dont il s'acquitte à un niveau de collectivité, dès lors que plusieurs collectivités perçoivent le même impôt.

Cette fiscalité locale « à étages » est ainsi un élément d'opacité et d'affaiblissement de la responsabilité politique de l'élu vis-à-vis des « citoyens-électeurs-contribuables ».

Or, parmi les principes qui doivent guider toute réforme des finances locales, intervient au premier chef l'impératif de responsabilité locale. Cette responsabilité s'entend également du point de vue de l'élu à l'égard du contribuable.

La spécialisation de la fiscalité locale par niveau de collectivité apparaît dès lors comme une solution pour améliorer la lisibilité du système fiscal local ; **Elle présente en effet deux avantages principaux :**

- **une plus grande clarté** pour le contribuable, puisque chaque impôt serait acquitté principalement au profit d'une collectivité locale ;

- **une plus grande responsabilité de l'élu** : la spécialisation renforcerait le **lien entre le contribuable et l'élu**, car le responsable d'une baisse ou d'une hausse de la fiscalité serait immédiatement identifiable par le contribuable.

C'est à ce titre que la commission Mauroy pour l'avenir de la décentralisation a préconisé une spécialisation fiscale territoriale.

⁴² Nicole Bricq, réunion du 12 avril 2006.

Le scénario de spécialisation proposé par le rapport Mauroy :

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Impôt principal	TH rénovée	TP	TFPB	TP

Pour autant, quelles que soient les combinaisons choisies, il apparaît aujourd'hui que la spécialisation absolue de la fiscalité locale (un impôt - une collectivité) ne permet pas d'offrir aux collectivités le niveau de ressources fiscales dont elles ont besoin. **Aussi, étant donnée l'absence de corrélation entre les besoins financiers des différentes catégories de collectivités et la ventilation des produits des quatre taxes directes locales, cette spécialisation ne pourra être que relative.**

II LES AXES DE REFORME DECLINES CI-DESSUS DEVRAIENT OUVRIR LA VOIE A UNE SPECIALISATION FISCALE TERRITORIALE ACCRUE

La spécialisation fiscale est, de fait, déjà en marche (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000, suppression de l'essentiel de la part départementale et régionale de la taxe sur le foncier non bâti).

La rénovation des bases de la fiscalité des ménages et la création d'une CSG départementale devraient permettre de dégager des marges de manœuvres nouvelles en matière de ressources fiscales.

En effet, la création d'une CSG départementale impliquerait la suppression parallèle de la part départementale de la taxe d'habitation.

Ce nouveau souffle offert à l'architecture fiscale locale devrait faciliter la mise en place d'un scénario de spécialisation progressive de la fiscalité locale.

La logique de l'affectation d'un impôt principal à chaque catégorie de collectivités, comme préconisé dans le rapport Mauroy, doit être réactualisée.

Dans ce cadre, il est nécessaire de proposer une spécialisation en adéquation avec les compétences dominantes des collectivités.

Bibliographie indicative

Les collectivités locales en chiffres en 2006, Ministère de l'intérieur, DGCL, janvier 2006.

Evolution de la fiscalité locale : « le contribuable se rebiffe », rapport n° 2436 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, Hervé Mariton, Assemblée Nationale, juillet 2005.

La fiscalité locale en débat, problèmes économiques n°2 874 mars avril 2005.

Finances locales dans l'Union européenne, DEXIA, mai 2004.

Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Guy Gilbert, Alain Guengant, Commissariat Général au Plan, mai 2004.

Commission de réforme de la taxe professionnelle, Rapport au Premier ministre Jean Pierre Raffarin, présenté par Monsieur Olivier Fouquet, président de la commission, 21 décembre 2004.

La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? Rapport d'information n° 71 de M. le sénateur Yves FRÉVILLE, novembre 2003.

La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale, rapport d'information n°40 de Messieurs les sénateurs Jean François Poncet & Claude Belot, Sénat, octobre 2003.

Fiscalité locale : quelles pistes pour quelle réforme ? Rapport d'information n° 289 de M. le sénateur Jean Arthuis, Sénat, mai 2003.

Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir ; Revue Française de Finances Publiques n° 81, mars 2003.

Villes et réforme des finances locales, Institut des villes - collection villes et société, la documentation Française, 2003.

Rapport sur les finances locales, remis au Ministre de l'intérieur Daniel Vaillant, DGCL, DLF, DGCP, mars 2002.

Finances locales comparées, Jacques blanc, LGDJ, collection systèmes, 2002.

L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, Conseil Economique et Social, rapport présenté par Jean-Pierre Brunel, 2001.

Refonder l'action publique locale, rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, rapport au Premier ministre Lionel Jospin, octobre 2000.