

14 mai 2009

REFORME DE LA FISCALITE LOCALE : LES PROPOSITIONS DE L'AMF, L'ADF ET L'ARF

▪ Un **groupe de travail**, commun à l'Association des maires de France, à l'Assemblée des départements de France et à l'Association des régions de France, s'est réuni à trois reprises au cours des mois de février et mars 2009, afin de nourrir les **principes** définis par les trois associations dans leur **rapport commun**, « **pour une réforme du système fiscal local** », adopté en novembre 2007, suite à l'avis du Conseil économique et social de décembre 2006.

Les associations souhaitent ainsi être en mesure de réagir et de se positionner en tant que **force de proposition** dans les **débats** qui s'ouvrent, en particulier suite aux **conclusions** remises par le **comité pour la réforme des collectivités locales** et à l'annonce de la **suppression de la majeure partie de la taxe professionnelle**.

▪ A cette fin, le groupe de travail a adopté un **document rassemblant les propositions** en faveur d'une **nouvelle architecture de la fiscalité locale**.

Ce document présente, en préalable, les **principes** autour desquels les trois associations souhaitent **structurer la réforme globale de la fiscalité**, et passe en revue les **différents impôts** qui pourraient être affectés à chaque niveau de collectivités.

LA DEFINITION DE L'AUTONOMIE FISCALE

▪ Le **constat** que l'on peut dresser de la situation actuelle du financement local rend nécessaire de **redéfinir la notion d'autonomie fiscale**.

La définition adoptée dans la loi organique du 29 juillet 2004, a permis à l'Etat de qualifier de **ressources propres des recettes** (TIPP, TSCA) sur lesquelles les collectivités n'ont en réalité **peu ou pas de marge de manœuvre**. Si l'autonomie financière des collectivités est théoriquement respectée au regard de cette définition, celle-ci ne leur garantit **en aucun cas** une **autonomie effective**.

- A ce propos, et en préambule, les **régions** souhaitent rappeler que toute réforme de fiscalité doit conduire à **l'amélioration de leur autonomie fiscale**. L'objectif est de leur permettre de disposer d'une réelle autonomie et ce, dans les conditions que connaissent déjà les autres collectivités territoriales.

▪ Compte tenu des difficultés posées par la part croissante de la fiscalité nationale transférée dans les ressources des collectivités (TIPP et TSCA notamment pour financer les transferts de compétence), **une modification est donc indispensable**, dont la finalité est de doter les collectivités d'une **autonomie fiscale réelle**, et que celle-ci soit a minima conservée, voire étendue. Dans cet objectif, **la modification doit s'inscrire dans deux directions** :

- la **redéfinition du périmètre des ressources propres**. Sur ce point, le groupe de travail propose de reprendre la définition figurant dans le rapport 2007 : les seules ressources fiscales qui constituent des ressources propres sont les impositions sur lesquelles les collectivités disposent de la **possibilité de moduler l'assiette et le taux**, ou tout du moins l'un de ces deux éléments,

- les ressources propres ainsi définies doivent constituer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, au moins 50 % de l'ensemble de ses ressources, hors emprunt (les fractions de fiscalité nationale attribuées aux régions et aux départements ces dernières années au titre des transferts de compétences ne doivent pas être considérées comme des ressources propres).

L'ARCHITECTURE DU SYSTEME FISCAL

LA REFORME DE L'ARCHITECTURE DU SYSTEME FISCAL LOCAL DEVRA REPOSER SUR SEPT PRINCIPES DIRECTEURS

1) La réforme devra s'attacher à promouvoir une **spécialisation relative des impôts**, qui implique que chaque niveau de collectivité bénéficie d'un **panier d'impôts**, répondant aux caractéristiques suivantes :

- aucune collectivité ou niveau de collectivité ne peut être dotée d'un **seul impôt**,
- chaque niveau de collectivité doit bénéficier d'un **panachage** entre impôts ménages et **impôts pesant sur l'activité économique**,
- il faut éviter, dans la mesure du possible, qu'une même base d'imposition soit affectée à **plus de deux niveaux de collectivités**.

2) La réforme globale de la fiscalité doit se traduire par la **fin de l'intervention de l'Etat par la voie d'exonérations et de dégrèvements**. Les masses correspondantes devront être réinjectées dans les ressources des collectivités, sous la forme de ressources fiscales modulables, et éventuellement pour partie dans le financement de la péréquation. La suppression des dégrèvements suppose une **diminution équivalente de la fiscalité d'Etat**.

Pour faire valoir leur position, les élus peuvent s'appuyer sur des arguments forts, fondés sur la répartition des pouvoirs publics qui prévaut en France (tout au moins dans les textes). L'organisation décentralisée de la République implique en effet que les **collectivités locales** disposent d'une **large autonomie fiscale**, caractérisée par le pouvoir de voter l'impôt ; elle implique au-delà que les élus locaux puissent exercer leur **responsabilité fiscale** avec une liberté suffisante.

3) L'architecture retenue doit permettre de **conserver la répartition de la charge fiscale globale (Etat et collectivités) constatée actuellement entre les acteurs économiques et les ménages**.

4) Chaque niveau de collectivité locale doit être principalement doté d'**impôts sur lesquels il dispose d'une maîtrise**. Cette question se posera en particulier dans l'hypothèse où l'on déciderait d'affecter aux collectivités une part d'impôts nationaux.

5) Doivent être privilégiés les impôts reposant sur des **bases répondant aux caractéristiques suivantes** :

- des bases durables et dynamiques,
- des bases localisables et difficilement « optimisables »,
- des bases larges, qui permettent à la fois d'y appliquer des taux faibles et d'alimenter la péréquation (cette alimentation sera d'autant plus importante en matière d'impôt sur l'activité, que les inégalités de richesse fiscale entre collectivités proviennent principalement de la répartition des bases correspondantes).

6) Doivent également être privilégiés, dans la mesure du possible, les **impôts dont l'assiette est en cohérence avec les compétences** dominantes de la collectivité qui en perçoit le produit.

7) Il est enfin proposé que les **revenus soient davantage pris en compte** dans l'assiette des impôts locaux.

DES ASSIETTES ET AFFECTATIONS PERTINENTES

▪ Les propositions portent avant tout sur les principaux **impôts directs** - impôts pesant sur les activités économiques et impôts pesant sur les ménages - mais elles concernent également d'autres taxes, notamment celles tirées de la **fiscalité indirecte**, qui représentent des masses non négligeables, et dont la réforme participe de la refonte globale du système fiscal local.

1) LA FISCALITE PESANT SUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

• La **taxe professionnelle**, depuis la disparition de la part salaires notamment, a été **fortement dénaturée**. La suppression annoncée de l'assiette correspondant aux équipements et biens mobiliers (EBM) aboutit à la disparition du système de **fiscalité locale des acteurs économiques**, tel qu'il existe jusqu'à présent.

• Il est pourtant primordial que ces acteurs contribuent au financement des collectivités, dont chaque niveau doit bénéficier d'une contribution acquittée par ces derniers. Il convient par conséquent de repenser totalement l'économie de la **fiscalité locale pesant sur les acteurs économiques**.

Les orientations suivantes sont retenues.

Ressource affectée aux départements et aux régions

• Dans le schéma actuel, les locaux utilisés par les **acteurs économiques** sont soumis à un double mécanisme d'imposition :

- ils sont assujettis à la **taxe foncière sur les propriétés bâties**,
- l'assiette de la TP étant composée des **immobilisations** soumises aux **taxes foncières** et des **EBM**, les locaux sont intégrés dans la base imposable, aux côtés des EBM.

Le maintien de cette **double taxation** n'est **pas pertinent** au regard des perspectives actuelles :

- les EBM étant appelés à disparaître de l'assiette de la TP, celle-ci ne reposerait donc plus que sur le seul **foncier bâti** ;
- par ailleurs, les deux mécanismes d'imposition taxant le foncier bâti reposent sur une base d'imposition identique, la **valeur locative** des locaux considérés.

Dans un souci de simplification, le **groupe de travail propose donc de fusionner le foncier bâti pesant sur les acteurs économiques et la part foncière de la TP**, de manière à ne constituer qu'une seule et même assiette.

• Le groupe de travail considère que la **valeur ajoutée, représentative de la richesse produite au niveau d'un territoire, doit être également prise en compte dans l'assiette** de l'impôt appelé à remplacer la TP.

Comme l'avait relevé la commission Fouquet, cet **élément** présente l'avantage d'être **déjà pris en compte dans le calcul des cotisations de TP** –et donc déjà connu– via les mécanismes de **plafonnement** et de **cotisation minimale**.

Cette proposition sera à **articuler** avec l'**affectation éventuelle** aux collectivités locales du produit de la cotisation minimale, dont le produit est par ailleurs appelé à augmenter compte-tenu de la suppression de l'assiette EBM.

• Le groupe de travail propose d'**instaurer un impôt local sur les acteurs économiques assis sur une assiette mixte**, combinant la **valeur du foncier** et la **valeur ajoutée**.

Cet impôt serait affecté aux **régions et aux départements**, qui disposeraient ainsi d'un impôt prenant en compte à la fois des éléments de stock et des éléments de flux.

Ressources affectées aux communes et aux EPCI

• Le groupe de travail considère que sur le plan du principe, l'impôt payé à l'échelon local par les acteurs économiques s'apparente à une **contribution versée au titre des services et équipements** financés par les communes et leurs groupements, et permettant de promouvoir un cadre favorable au développement de l'activité économique.

Afin de répondre à cet esprit, il est proposé d'affecter aux communes et à leurs groupements une contribution (pouvant être dénommée « **contribution au développement de l'activité** »), qui pourrait reposer sur une **assiette mixte** combinant la **superficie** occupée par l'activité et le **nombre de salariés** y travaillant, ces critères reflétant de manière satisfaisante la « charge » que constitue pour une collectivité l'implantation d'une activité sur son territoire.

Cette contribution bénéficierait d'un **champ d'application élargi** : elle ne s'appliquerait pas aux seules entreprises, comme c'est le cas de l'actuelle taxe professionnelle, mais serait **étendue à toutes les activités situées dans le domaine concurrentiel, ainsi qu'aux activités administratives**. Des **taux différenciés** pourraient être envisagés selon la nature des activités imposées.

- L'élargissement de l'**assiette** offre plusieurs avantages :
 - il permet, en répartissant la pression fiscale sur une base élargie, de fixer des **taux d'imposition** à un niveau relativement **bas** ;
 - il garantit donc un système d'imposition **plus équilibré** que le système actuel,
 - il contribue également, par la masse de produit fiscal généré, à faciliter l'**instauration** d'un système de péréquation entre collectivités.

Proposition alternative

A défaut de l'affectation aux communes et groupements de la contribution au développement de l'activité, le groupe de travail propose que l'impôt reposant sur le foncier bâti et la valeur ajoutée soit réparti entre les trois niveaux de collectivités.

Notes :

- Dans tous les cas, la prise en compte du **foncier bâti** doit se faire dans le cadre de **valeurs foncières rénovées**.
- Les modalités d'imposition devront **éviter** l'écueil actuellement constaté pour la taxe professionnelle, d'une proportion très importante de **contribuables exonérés** du paiement de l'impôt.
- Le volume **fiscal** généré par ces impôts devra être **dimensionné** en tenant compte de la **disparition** demandée par des **dégrèvements et compensations** actuellement à la charge de l'Etat, et de l'impact des perspectives ouvertes par la réforme de la TP (en particulier la hausse de la cotisation minimale).

2) LA FISCALITE PESANT SUR LES MENAGES

- S'agissant de la fiscalité pesant sur les ménages, les propositions prennent en compte la volonté d'**intégrer les revenus dans la base d'imposition**.

Ressource affectée aux communes et aux EPCI

- Comme pour l'impôt local économique, l'orientation retenue est de doter l'échelon local de ressources fiscales s'apparentant à des **contributions payées par les ménages au titre des services et équipements proposés par les collectivités**.

Il est donc proposé de conserver au profit des **communes** et de leurs **groupements** le produit des impôts suivants :

- la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (pour la seule **part payée par les ménages**),
- la **taxe foncière sur les propriétés non bâties**,
- la **taxe d'habitation**, dont l'**assiette** serait **renovée**, selon les principes détaillés ci-dessous.

L'**assiette** de la taxe appelée à remplacer la taxe d'habitation actuelle intégrerait les **revenus des ménages**, de manière à prendre en compte, directement et davantage qu'actuellement, leurs capacités contributives.

- Une **assiette mixte** est proposée combinant la **valeur du logement** et les **revenus du ménage** ; dans un premier temps, ces deux éléments pourraient occuper, respectivement, 70 % et 30 % de l'assiette. Il est par ailleurs souhaité que cette proportion évolue dans le temps, de manière à ce que la prise en compte du revenu augmente progressivement.

Le **périmètre des revenus** servant d'assiette à cette nouvelle taxe doit être le **plus large possible**, de manière à permettre une appréhension la plus juste possible des revenus des ménages.

La définition d'une base d'imposition aussi large présenterait l'intérêt, au même titre que ce qui a été relevé pour l'impôt sur l'activité économique, de fixer des **taux d'imposition relativement peu élevés**.

Il est proposé de prévoir un mécanisme faisant en sorte que tous les ménages contribuent au financement local ; il est donc prévu d'instituer un **montant minimal d'imposition** par rapport au revenu.

• L'institution de ce nouvel impôt devrait être mise à profit pour **supprimer** en parallèle, de manière progressive (par des mécanismes de lissage dans le temps), les **dispositifs de dégrèvements et d'exonération** instaurés par l'Etat.

A terme, les communes et les EPCI devraient bénéficier d'une capacité plus large qu'actuellement de moduler la pression fiscale via des **mécanismes d'allègements** (abattements, exonérations...), qu'elles seraient libres d'activer, et dont elles assumerait politiquement et financièrement la charge.

Ressource affectée aux départements et aux régions

• L'administration s'est montrée ouverte, lorsqu'elle a fait part au printemps 2008 de ses réactions au rapport commun des trois associations, à la possibilité d'**instaurer un prélèvement additionnel sur un impôt d'Etat** ou de transférer une fraction d'un impôt d'Etat au profit des collectivités.

Cette ouverture conduit à reprendre les **orientations déjà formulées** dans leur rapport, tout en précisant que l'affectation d'une **part d'impôt national** devra obligatoirement s'accompagner, pour les collectivités bénéficiaires, d'un pouvoir de **modulation** sur son taux.

• Les **départements pourraient bénéficier d'un impôt du type CSG, ou d'une fraction de celle-ci**, issue du partage du produit de la CSG entre l'Etat et les départements. La question de la localisation de son assiette et d'un éventuel pouvoir de modulation des taux doit toutefois encore faire l'objet d'un réel approfondissement.

• Un même **partage d'impôt national pourrait être envisagé au profit des régions**, permettant de leur affecter un impôt assis sur le revenu des ménages, qui soit stable et pérenne. A ce titre, le rapport du CES avait évoqué pour les régions l'instauration d'un **impôt additionnel à l'IRPP**.

Il est proposé que le **périmètre des revenus pris en compte** soit identique à celui retenu pour l'impôt affecté aux communes et groupements.

Les régions se prononcent pour un **transfert de taxes et impôts nationaux à leur profit**. Si nécessaire, elles acceptent que ce dispositif soit mis en œuvre à **titre expérimental**.

3) QUELLE VALEUR RETENIR POUR LES LOCAUX ?

• Dans l'architecture proposée, plusieurs impôts, qu'il s'agisse d'impôts-ménages ou d'impôts pesant sur l'activité économique, reposent sur la **valeur des locaux occupés**. Il est donc nécessaire de définir quel type de valeur servira d'assiette à ces impôts, ainsi que ses modalités de calcul et de mise à jour.

Doit être privilégié un **système fonctionnant sur des principes relativement simples**, dont les modalités de détermination et de mise à jour des valeurs devront permettre d'éviter les blocages auxquels se heurte le système actuel du fait de sa complexité.

4) LES AUTRES RESSOURCES FISCALES

Les droits de mutation

Ils seraient affectés **en totalité aux départements**.

La taxe sur l'électricité

Son produit pourrait revenir en **totalité** aux **communes** et aux **EPCI**.

La TIPP

Les **régions**, qui ne disposent pas de la compétence des « aménagements routiers », indiquent que la **fiscalité TIPP ne devrait pas leur revenir** et qu'elles souhaitent disposer d'un **autre impôt**, plus en adéquation avec l'ensemble de leurs compétences. **Dans l'attente, elles acceptent de conserver la TIPP** dont elles bénéficient actuellement mais **refusent un transfert plus important**.

Les **départements refusent également tout transfert de TIPP**, l'évolution de son assiette n'étant pas compatible avec la nature des charges qui leur ont été transférées.

Le versement transport

Compte tenu de l'importance de la compétence Transports Collectifs de Voyageurs assurée par les **régions**, ces dernières revendiquent l'**extension du versement transport aux entreprises** qui n'y sont **pas assujetties** actuellement.

L'objectif est d'instaurer un **financement stable et pérenne des transports ferrés régionaux de voyageurs (TER)**.

La fiscalité sur les technologies numériques

Il est proposé d'étudier la possibilité d'instituer une **taxe pesant sur les activités numériques**, dont le produit serait affecté aux **régions**.

La fiscalité écologique

• Si une fiscalité de nature écologique peut être envisagée au profit des collectivités, celle-ci ne doit constituer qu'une **ressource facultative**, la liberté de l'instituer ou non sur son territoire devant être laissée à chaque collectivité.

Elle ne doit **pas** constituer, pour aucun échelon local, une **ressource principale**, en raison de sa nature même : il s'agit en effet d'une fiscalité visant à décourager les comportements considérés comme néfastes pour l'environnement, dont le produit a donc vocation à diminuer dans le temps.

LA REFORME DE LA PEREQUATION

• Le renforcement souhaité de l'autonomie fiscale implique de manière intrinsèque qu'il s'accompagne d'un renforcement de la péréquation : celle-ci doit en effet contribuer à soutenir les collectivités pouvant difficilement actionner le levier fiscal du fait de la faiblesse des bases d'imposition situées sur leur territoire.

Le système de solidarité devra reposer, de manière concomitante, sur les deux vecteurs de péréquation habituellement admis :

- la péréquation nationale, définie par l'Etat et organisée de manière verticale,
- la péréquation horizontale, organisée entre collectivités d'un même territoire, mettant à la disposition des élus locaux des outils dont ils auront la liberté et la responsabilité de se saisir.

Celle-ci repose actuellement sur les **FDPTP** notamment, qu'il faudra **pérenniser** dans le schéma futur. A ce titre, il pourrait être proposé d'**élargir le champ des établissements soumis à écrêtement**, en abaissant le seuil à partir duquel l'établissement alimente le fonds de péréquation.

Ces deux systèmes péréquateurs, de nature totalement différente, doivent nécessairement **se compléter** l'un l'autre.

Il convient de souligner que seule une **réforme de la fiscalité** assurant un **réel rendement** aux collectivités locales permettra de **développer** véritablement une **péréquation horizontale** : celle-ci suppose, pour être efficace, que les collectivités qui alimenteront les fonds de péréquation aient vraiment les moyens de lever l'impôt.

▪ Une **refonte profonde, englobant les deux versants de la péréquation, devra être envisagée, cette refonte comportant deux aspects :**

- **garantir une meilleure alimentation de la péréquation**, en terme de volume financier à répartir ; en cela, l'instauration d'une fiscalité locale moderne contribuera à atteindre cet objectif,

Il est préconisé que la loi fixe un **plancher s'imposant aux crédits de l'État affectés à la péréquation**, dans le but de garantir un montant minimum, et d'en assurer l'évolution. Ainsi, cette masse financière ne pourrait, chaque année, être inférieure à un seuil, qui serait exprimé en pourcentage d'une recette fiscale perçue par l'Etat (par exemple les recettes annuelles de TVA).

- **remettre à plat les critères de répartition de la péréquation**. La recherche de nouveaux critères devra être guidée par les principes suivants :

- la **péréquation verticale** (nationale) devra reposer sur des **critères simples, lisibles, incontestés et universels**, parmi lesquels devrait figurer le critère reflétant la **population**. Il faut relever que les critères actuels de potentiel fiscal ou financier n'ont en réalité plus aucun sens, parce que l'impôt local lui-même a atteint ses limites, du fait des aménagements successifs qui l'ont progressivement dénaturé,

- la **péréquation horizontale**, qui, par la proximité qu'elle suppose, permet une meilleure appréhension des territoires, pourra utiliser notamment des critères reflétant, de manière plus fine que ceux utilisés pour la péréquation nationale, les **charges d'un territoire**.

▪ Le **principe de péréquation** a été inscrit dans la **Constitution** par la **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** relative à l'organisation décentralisée de la République, qui dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Mais ce principe constitutionnel n'a jamais été suivi d'effet.

▪ Afin de contribuer à lui donner corps, il est nécessaire d'assigner au système de péréquation un **objectif quantifié**, qui devra être **inscrit dans la loi**, comme cela avait d'ailleurs été envisagé dans la **loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995**.

A la différence de la situation passée, l'espoir de parvenir à un résultat positif réside aujourd'hui dans la **globalité de la réforme** envisagée.

▪ Dans tous les cas, il conviendra d'être **vigilant** sur deux points :

- **l'appréciation des charges est difficile à mesurer**, et par conséquent la définition de critères pertinents, est délicate (cf les débats ouverts sur les logements sociaux, les revenus par habitant, la richesse produite sur un territoire...),

- la revendication par les élus locaux des deux systèmes de péréquation, pourtant nécessaire, peut avoir comme effet insidieux d'inciter l'Etat à prendre prétexte de l'existence d'une solidarité horizontale pour **peser à la baisse sur son propre effort financier** en faveur de la péréquation verticale.

CONCLUSION

La **réforme** ne pourra être menée à bien de manière **efficace** que si on l'étudie **sous le prisme**, non pas seulement de **celui qui paye l'impôt**, comme c'est trop souvent le cas depuis des années, mais également **sous l'angle de celui qui en perçoit le produit**.