TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Réunion téléphonique

Refonte de la fiscalité locale : que retenir du rapport Richard-Bur ?

Compte rendu de la réunion téléphonique du 17 mai 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Guillaume Verdan, expert associé à Territoires Conseils et Sylvie Jansolin, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

Interne

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Commune	Lassay-les-Châteaux	74
Communauté urbaine	Creusot Montceau	71
Communauté de communes	La Rochefoucauld Porte Du Périgord	16
Communauté d'agglomération	Saintes	17
Commune	Carnac	56

Interne

PRÉSENTATION

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Le rapport Richard-Bur présente 153 pages de propositions générales sur la refonte de la fiscalité locale. Aucune décision n'étant actée pour l'instant, nous suivrons les évolutions des réflexions au cours des prochains mois.

Les sept chapitres principaux du rapport

Les sept chapitres du rapport abordent les questions suivantes :

- La suppression annoncée de la taxe d'habitation constitue le point d'entrée d'une refonte plus globale de la fiscalité locale.

- Deux scénarios de remplacement de la taxe d'habitation pour le bloc communal ont été identifiés.

- La refonte de la fiscalité locale doit inclure le réexamen des « paniers » de ressources fiscales des Départements et des Régions au regard des compétences qu'ils exercent.

- L'analyse transversale des modalités de refonte de la fiscalité locale met en exergue plusieurs enjeux communs.

- La suppression de la taxe d'habitation a des conséquences, sur d'autres taxes et d'autres dispositifs, qui doivent être traitées.

- D'autres chantiers devraient être ouverts dans le cadre de la « refonte » de la fiscalité.

- Le coût de la suppression intégrale de la taxe d'habitation peut être estimé à environ 10 milliards d'euros.

Nous vous présentons, de manière générale, l'état des lieux des réflexions et propositions actuelles liées à la refonte de la fiscalité locale.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Préambule – Les cinq points clés du rapport

Le rapport Richard-Bur n'est pas un texte définitif puisqu'en 2019, les propositions avancées dans le rapport devrait faire l'objet de débats et être transcrites dans une loi spécifique ou un projet de loi de finances rectificative. En ce premier semestre 2018, les rapporteurs souhaitaient aider les élus à anticiper les modifications prochaines de la fiscalité locale. Le rapport Richard-Bur présente donc les conséquences liées à la décision gouvernementale d'un dégrèvement de la Taxe d'habitation (TH) puis à la suppression totale de cette taxe, seconde étape de la réforme.

Interne

Les cinq points clés du rapport sur lesquels les élus devront porter leur attention sont les suivants :

- Le partage d'un impôt national sera non territorialisé et sans pouvoir de taux pour les collectivités.

La territorialisation sous une forme similaire à celle de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) ne sera pas retenue, la mission privilégiant un « partage » de l'impôt qui irait un peu plus loin qu'une stricte dotation de compensation puisque la dynamique de l'impôt profiterait aux collectivités.

Parmi les impôts nationaux, la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) est la plus susceptible de permettre le financement de la réforme.

En 2016, la TVA s'élevait à 144 milliards d'euros tandis que le produit TH était de 21.8 milliards d'euros. De fait, 15,1 % de la TVA suffiraient alors à compenser la perte de recette de TH du bloc communal. De plus, la TVA sera amenée à croître dans les années à venir ce qui en fait une ressource dynamique pour les collectivités. Le rapport se garde cependant d'entrer dans le détail des modalités de répartition du dynamisme de l'impôt, il indique toutefois qu'il serait préférable de sécuriser les collectivités en inscrivant, dans la loi organique, la stabilité de ces ressources pendant les cinq années d'un mandat.

Par ailleurs, à terme, la Conférence nationale des territoires occuperait une place importante dans les négociations entre l'État et les collectivités pour une répartition dynamique de ces impôts nationaux transférés.

Le rapport propose que les taux de la taxe d'habitation de l'année 2018 soient pris en compte pour le calcul de la compensation des recettes de la taxe. En effet, ces taux ayant été déjà votés n'entraîneront pas d'effets d'aubaine. Les collectivités ayant prévu d'augmenter leur taux de taxe d'habitation dans les années à venir pourraient être pénalisées par la suppression de la TH en 2020. Toutefois, le dynamisme de la base d'imposition TH (constructions nouvelles ou des rénovations, des changements de composition des populations et effets des coefficients de revalorisation) devrait être pris en compte dans le calcul de la compensation de la taxe d'habitation. De fait, le taux d'imposition relevé pour l'année 2018 serait appliqué aux bases de TH des années 2019 ou 2020, selon le scénario envisagé.

L'État n'a pas budgétisé dans la trajectoire de la loi de programmation le coût de la mesure de la suppression de la taxe d'habitation. Si le coût du dégrèvement lui, a bien été budgétisé à 10 milliards d'euros pour l'année 2020, le coût supplémentaire induit par la suppression de la taxe d'habitation est estimé entre 10,3 milliards d'euros et 10,6 milliards d'euros.

Le rapport Richard-Bur indique que ce coût devra être financé par des « mesures d'économie supplémentaires en dépenses », par « la renonciation à des mesures de dépenses » ou par « un accroissement des prélèvements sur le contribuable national ». Ainsi, si la croissance permettra de financer une partie de ces mesures, la question du coût de la suppression de la TH pour les finances publiques n'est pas encore réglée.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Nous vivons, aujourd'hui, une phase intermédiaire de la refonte de la fiscalité locale. D'une part, s'applique actuellement le dégrèvement croissant, sur trois années, de la taxe d'habitation. D'autre part, nous devons déjà envisager la suppression totale de la taxe d'habitation à l'horizon 2020.

Interne

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Le dégrèvement de la taxe d'habitation s'applique comme suit : en 2018, il s'élève à 30 % et en 2019, il sera de 60 %. En 2020, il est prévu 100 % de dégrèvement, avec pour objectif la suppression totale de la taxe d'habitation.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
En 2019, le dégrèvement de la taxe d'habitation sera-t-il toujours pris en compte dans les budgets des collectivités ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Le dégrèvement diminue la cotisation du contribuable mais son effet est neutre pour la collectivité. Celle-ci reçoit une partie du produit TH de l'État (qui se substitue au contribuable) et une autre partie, par le contribuable. L'équation « Base TH x Taux TH = produit TH » restera valable pour l'année 2019.

La suppression de la taxe d'habitation à l'horizon 2020 et ses conséquences

À cet endroit, deux scénarios de remplacement de la TH sont envisagés.

Scénario 1a : Transfert du taux de la taxe foncière départementale et partage d'un impôt national

Pour l'année 2020, le rapport Richard-Bur estime devoir pallier un total de 24,6 milliards d'euros de recettes (y compris les compensations d'exonération) à compenser de la taxe d'habitation pour l'ensemble du bloc communal, communes et EPCI compris.

Dans ce scénario, le Taux de la taxe foncière départementale (TFPB) serait donc transmis aux intercommunalités et communes, pour un produit à hauteur de 15,1 milliards d'euros. Cette somme demeure insuffisante pour compenser les 24,6 milliards d'euros estimés de produits TH, auxquels s'additionnent les 1,7 milliards d'euros de compensation d'exonérations TH. De fait, une part d'impôt national (sans doute la TVA) serait nécessaire pour compléter le « reste à compenser » de 11, 2 milliards d'euros.

Le taux de la taxe foncière départementale sera réparti, pour la commune et l'intercommunalité, au prorata des recettes TH de l'ensemble intercommunal et des bases communales de taxe foncière.

En conséquence, puisque toutes les communes ne bénéficient pas d'un même taux de taxe d'habitation au sein d'un ensemble intercommunal, certaines seront surcompensées alors que d'autres seront sous-compensées. Cela dépendra du taux de la taxe d'habitation antérieur, de la base foncière de chaque commune, mais aussi du taux de TFPB voté par le Département. De fait, un **« fonds de garantie individuelle de ressources »** sera mis en place à chaque niveau du bloc communal. Les communes surcompensées seront prélevées de leur gain pour verser aux communes sous-compensées une partie du produit de la taxe d'habitation.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Cette méthode évoque le Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR) mis en œuvre dans le cadre de la taxe professionnelle.
Les communes et les communautés de communes voteraient alors un taux de foncier bâti, un taux de foncier non bâti et, éventuellement, un taux de Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) Les Départements n'auraient donc plus aucun taux à voter.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Le taux de la taxe foncier bâti, transféré des Départements aux communes, serait remplacé par une part d'impôt national destinée à compenser les Départements. Ceux-ci n'auraient alors plus aucun pouvoir de taux de fiscalité. Quant aux Régions, elles ne seront affectées que marginalement par la refonte de la

Interne

fiscalité locale puisque leur collecte des frais de gestion liés à la taxe d'habitation, serait compensée, par l'État, par le biais de la TVA.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD

Les collectivités surcompensées seront-elles celles qui avaient les taux de taxe d'habitation les plus élevés ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Non. Les collectivités surcompensées seraient celles dont le taux de taxe foncière du Département était élevé par rapport au taux de taxe d'habitation qu'elles appliquent, et dont les bases de taxes foncières sont importantes ou du moins équivalentes aux bases de TH.

En effet, taxe d'habitation et taxe foncière partagent une base brute commune : la valeur locative cadastrale du bien. Cependant la base nette d'imposition de la TFPB résulte d'un abattement d'office de 50 % de la base brute tandis que pour la base nette de TH on part de 100% de la base brute à laquelle est appliqué, sous condition, divers abattements. Un même local aura donc une base d'imposition différente selon la taxe concernée.

Ainsi, si une collectivité reçoit un taux important de taxe foncière de la part du Département alors qu'elle dispose de faibles bases de taxe foncière, le produit supplémentaire de TFPB restera insuffisant pour compenser la perte du produit TH.

La surcompensation dépendra du produit de TH perdu par la collectivité, de sa base de taxe foncière et du taux TFPB départemental transféré. Le rapport relève l'exemple de la collectivité de Roissy-en-France : celle-ci serait alors surcompensée à hauteur de dix fois son produit de TH perdu. En effet, son taux de TH, avoisinant les 2 %, génère un faible produit de TH alors que les bases de la taxe foncière sont élevées du fait de la présence de l'aéroport.

Les petites collectivités des départements ruraux, présentant souvent de faibles taux de TH pour les premières et d'importants taux de taxe foncière pour les seconds, pourraient donc être surcompensées selon le rapport.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD

Pouvez-vous expliquer comment procédera le fonds de garantie individuelle à chaque niveau du bloc communal ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

D'une part, les communes surcompensées verseront au fonds, lequel reversera aux communes sous-compensées. D'autre part, les intercommunalités surcompensées verseront aux intercommunalités sous-compensées.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD

De fait, la compensation n'aura donc pas lieu au sein d'un même EPCI.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

La compensation s'effectuera au niveau national. La garantie individuelle prendra effet en fonction de chaque type de collectivité du bloc communal.

Concernant le partage du taux de la taxe foncière des Départements, prenons un exemple. Le taux de taxe foncière départemental s'élève à 19,86 %. Au niveau de l'ensemble intercommunal, la somme des produits de TH des communes et de l'intercommunalité s'élève à 3 407 851 euros, dont 611 386 euros reviennent à l'EPCI. De fait, la part relative aux communes, dans le produit TH du territoire, est fixée à hauteur de 82,6 %, quand la part de l'EPCI se chiffre à 17, 94 %.

Interne

Une fois le produit transformé en parts pour les communes et pour l'EPCI, il s'agit de mesurer le produit de taxe foncière que le Département collecte sur le territoire de l'ensemble intercommunal. Ce produit (2 345 477 euros dans cet exemple) devra être réparti entre les communes et l'intercommunalité. Pour cette répartition on va appliquer le pourcentage de la part de produit TH des communes dans le produit total de TH du territoire au produit TFPB départemental « disponible » (2 345 477 x 82,06 %) pour obtenir le produit TFPB départemental dévolu aux communes, qui serait alors de 1 924 686 euros.

Pour obtenir le taux départemental uniforme transféré aux communes, le produit TFPB départemental dévolu aux communes est divisé par la somme des bases de taxe foncière communales (1 924 686 ÷11 830 045 = 16,27 %). Ainsi, chaque commune recevra 16,27 point de taux supplémentaire en plus sur son taux de taxe foncière originel. L'intercommunalité recevra le reste du taux de TFPB départemental soit 3,59 % (19,86 % -16,27 %).

La particularité de l'ensemble intercommunal pris pour exemple est d'intégrer une commune abritant une importante cimenterie qui lui apporte une base importante de taxe foncière. La commune sera surcompensée : elle perd son produit de TH qui est plus faible et elle appliquera le taux supplémentaire de 16,27 % sur des bases importantes de taxe foncière.

À l'inverse, une autre commune de cette intercommunalité sera sous-compensée puisque le taux supplémentaire de 16,27 % appliqué à sa faible base de taxe foncière ne suffira pas à compenser la perte de son produit TH.

Par ailleurs, le rapport Richard-Bur s'interroge les modalités de répartition du taux départemental de taxe foncière pour les intercommunalités situées sur deux ou trois départements. Des cas particuliers devront être également être étudiés, comme celui de la Métropole de Lyon qui relève à la fois de recettes départementales, ou de la Ville de Paris qui perdra un produit important.

Scénario 1b – Spécialisation du taux TFPB sur les communes

Ce scénario serait plus favorable aux communes qu'aux intercommunalités car le taux de taxe foncière serait « spécialisé » sur les communes : celles-ci recevraient l'intégralité du taux de taxe foncière départemental transféré plus également le taux de taxe foncière de leur EPCI. La taxe foncière sur les propriétés bâties relèverait alors des seules communes. L'intérêt de ce scénario est que la compensation du produit TH perdu par les communes est intégralement compensé via le produit de taxe foncière. Les ordres de grandeur (chiffres 2016) sont « congruents », ainsi que l'affirme le rapport. Dans ce scénario, la répartition du produit TH à remplacer s'effectue, non plus au sein d'un bloc communal, mais vers les communes d'un côté et les EPCI de l'autre. Les recettes à remplacer intègrent le produit TH perdu par les communes et par l'intercommunalité, mais l'EPCI perdrait également son taux de taxe foncière.

Ainsi, un produit supplémentaire de 1,3 milliard d'euros de taxe foncière (montant 2016) issu du transfert du taux de taxe foncière des EPCI bénéficiera aux communes, lesquelles recevraient également l'intégralité du taux de la taxe foncière départemental, soit 13,8 milliards d'euros. De fait, si le produit TH communal à remplacer était de 15,1 milliards d'euros, les nouvelles recettes provenant de la spécialisation de la taxe foncière sur les communes (13,8 milliards d'euros de transfert de taxe foncière départemental + 1,3 milliard d'euros de transfert de taxe foncière de l'EPCI) suffisent à remplacer le produit TH perdu par les communes (15,1 milliards d'euros).

De leur côté, les intercommunalités, qui perdraient à la fois le produit TH et le produit TFPB, seraient compensées par une fraction d'impôt national et éventuellement par le produit des Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) communaux, s'élevant, dans notre exemple, à 2,2, milliards d'euros. Cependant, notons que les DMTO relevant de la taxation de l'État sur la vente d'un bien immobilier ne présentent pas un levier fiable, car il s'agit d'une source financière fluctuante, liée au cycle économique et au dynamisme immobilier des territoires.

Interne

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES
L'un des deux scénarios est-il privilégié actuellement ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Des associations d'élus ont, très récemment, pris position pour le scénario 1a. Les Départements, de manière générale, sont opposés à tous les scénarios.

Le rapport Richard-Bur entend également profiter de la refonte de la fiscalité locale pour clarifier le dialogue du contribuable avec les collectivités. Par exemple, l'hypothèse de la spécialisation de la TFPB au niveau des communes s'inscrit clairement dans cette démarche visant à clarifier les responsabilités en matière de fiscalité locale. Ainsi un contribuable à la taxe foncière pourrait s'adresser facilement à un interlocuteur unique tandis que le partage actuel des taux peut avoir pour des effets de type « passager clandestin » puisque le mécontentement suscité par la hausse d'un taux est généralement dirigé vers l'échelon le plus proche, la commune, plutôt que l'intercommunalité ou le département.

Selon moi, le scénario 1a soulèverait le moins de mécontentements et de problématiques dans sa mise en place (sauf pour les départements, qui perdront leur dernier levier fiscal). La disparition du taux de la taxe d'habitation pour les communes et les intercommunalités serait compensée grâce à une partie de la taxe foncière départementale et une partie d'un impôt national.

Scénario 2 : Transfert au bloc communal d'une fraction d'impôt national

Enfin, un deuxième scénario, plus favorable aux Départements, préconise de compenser la totalité de la perte du produit TH par le reversement d'une partie d'un impôt national. Les départements, les communes et les intercommunalités conservent respectivement leur taux de taxe foncière. Les communes préservent également leur DMTO. Le produit TH perdu serait alors compensé, en totalité, par cette fraction d'impôt national. Il semble qu'en l'absence du transfert de la taxe foncière des Départements vers le bloc communal, ce scénario est le moins intéressant pour les communes et les intercommunalités. C'est en tout cas celui qui vient le plus réduire leur autonomie fiscale.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES
Dans ce dernier scénario, l'autonomie fiscale des communes disparaît avec la suppression du levier des taux.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Le levier TFPB n'est pas accru en raison de l'absence de transfert d'un taux de taxe foncière départemental à un bloc communal. Rappelons que, constitutionnellement, l'autonomie financière est consacrée, non l'autonomie fiscale. Le rapport Richard-Bur ne relève donc pas de problématique impliquée par le transfert d'un impôt national ou du taux de la taxe foncière départemental quant à la préservation de l'autonomie financière des collectivités. À l'inverse, avec la création de dotations, la constitutionnalité du processus aurait pu être questionnée.

Pour autant, le scénario 2 n'est pas totalement défavorable au bloc communal. La TVA, si cette taxe est l'impôt national choisi, est un impôt dynamique.

Par ailleurs, alors que les scénarios 1a et 1b envisagent d'appliquer le taux TH de l'année 2018 sur la base d'imposition TH de l'année 2019, le scénario 2 prend pour référence la base d'imposition TH « fictive » (car la TH aura été supprimée) de l'année 2020 ainsi que le dynamisme de l'impôt national transféré entre 2019 et 2020.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Le principe de ce partage du produit de la TVA pourrait être identique à celui de la CVAE. Les collectivités connaîtraient, au cours du mois de mars, leur montant notifié de TVA, lequel serait soumis à l'évolution du contexte économique.

Interne

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Effectivement cela pourrait être la façon dont les montants seraient notifiés. Toutefois, au contraire de la TVA, la CVAE implique une part de territorialisation, due à l'implantation des entreprises sur les territoires, ce qui ne sera pas le cas dans le cas de ce transfert d'une partie du produit national de la TVA vers les collectivités.

Au niveau national, le rapport questionne les modalités de notification des montants notamment s'il s'agit d'inscrire la répartition des fractions d'impôt national entre les 35 399 communes de France et les 1 266 intercommunalités bénéficiaires) au sein du Projet de Loi de Finances (PLF). Il n'apporte cependant pas de réponses sur les conditions de répartition et la méthode de notification aux collectivités. Il faudra suivre les réflexions liées aux détails des mises en œuvre.

Bilan provisoire des scénarios

Nous devrons attendre l'année 2019 pour connaître le scénario privilégié pour la réforme de la fiscalité locale parmi les propositions du rapport Richard-Bur. Dans tous les scénarios, les collectivités perdront le levier de la taxe d'habitation. Dans le scénario 1a et 1b, les communes reçoivent une partie, ou la totalité, du taux de la taxe foncière du Département. Toutefois, une collectivité récupérant un taux de taxe foncière départemental sur de faibles bases de taxe foncière serait desservie par ces scénarios. C'est pourquoi le rapport souligne l'importance de lier la réforme de la fiscalité locale à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. En outre, ces scénarios prévoient le gain d'une ressource dynamique pour les collectivités locale même sans pouvoir de taux, à condition toutefois que l'impôt national choisi soit bien la TVA. En effet, l'impôt sur le revenu constitue, quant à lui, un impôt moins dynamique.

Dans le scénario 1b, les intercommunalités perdent le levier du foncier bâti (TFPB) en plus de la perte du levier TH. Le gain du transfert des DMTO communaux par les EPCI est intéressant mais il s'agit d'une ressource fluctuante, inégale selon les territoires et sans pouvoir de taux.

Le scénario 2 implique, pour les communes et EPCI, une perte plus importante d'autonomie fiscale cependant les collectivités y gagnerait une ressource dynamique qui ne dépendrait pas de la situation locale mais nationale. Plus simple dans sa mise en œuvre, il ne peut être écarté pour le moment.

Suppression de la TH : Ajustements pour le vote des taux

Si le rapport présente l'enjeu de la refonte de la fiscalité locale, il faut reconnaitre qu'une grande partie de ses développements concernent le financement et les conséquences de la suppression de la TH. Ainsi les règles encadrant le vote des taux devraient être modifiées quel que soit le scénario retenu.

En effet, la taxe d'habitation joue un rôle central pour préserver l'équilibre entre la fiscalité des ménages et la fiscalité des entreprises. Ces « garde-fous » que sont les règles de liens et de plafonnement contribuent à limiter le risque de surfiscalisation de certains contribuables. La suppression de la taxe d'habitation nécessitera donc d'ajuster ces règles de lien

Par conséquent, le rapport envisage quatre hypothèses permettant de limiter la surfiscalisation et pouvant se combiner entre elles.

- Maintien en l'état des règles de liens

Il s'agit de substituer le taux de la taxe foncière à celui de la taxe d'habitation. Ce taux servirait alors de référence pour l'évolution du foncier non bâti (ou de la CFE dans le cadre du régime de la fiscalité additionnelle). Cependant, ce processus, simple au demeurant, met à mal l'équilibre entre la fiscalité des ménages et celle des entreprises. En effet, la taxe foncière concerne à 40 % les entreprises, elle n'est donc pas purement une « taxe ménages » comme le pouvait être la taxe d'habitation.

Interne

- Suppression des règles de liens entre les taux et maintien des règles de plafonnement

L'équilibre entre la fiscalité professionnelle et celle des ménages ferait l'objet de négociations au sein de l'ensemble intercommunal dans le cadre d'un pacte financier. De fait, l'équilibre fiscal serait pris en charge par les intercommunalités et les communes. Celles-ci devraient s'accorder afin que leur fiscalité propre n'affecte pas une catégorie de contribuables au détriment d'une autre. Bien que responsabilisant pour le bloc communal, ce montage semble difficile à mettre en œuvre sur le terrain.

- Création d'un plafonnement national spécifique pour la taxe foncière départementale à 60 %

Ce plafonnement de la TFPB est probable dans le cas du scénario 1b où la taxe foncière est transférée intégralement aux communes. Sans adaptation du plafonnement, le taux maximal serait de 91% (2,5 x 37.1%, chiffre 2016).

- Suppression des règles de liens entre les taux avec la création de mécanismes de modération fiscale pour les trois taxes

Cette hypothèse apparaît la plus contraignante pour les collectivités. Pour chaque taxe, une limitation forfaitaire serait appliquée (par exemple : pas plus de 0,5% d'augmentation par an sur la TFPB, la TFNPB et la CFE) mais on peut également imaginer des limitations différenciées pour chaque taux. Des dérogations seraient cependant possibles pour les collectivités dont la situation budgétaire le justifierait.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES
L'une de ces quatre hypothèses est-elle privilégiée actuellement ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Pour l'heure, aucune de ces hypothèses n'est privilégiée. Si la taxe foncière est intégralement transférée aux communes, il est fort probable qu'un plafonnement du taux de cette taxe à 60 % sera mis en place. L'hypothèse la plus simple à mettre en œuvre, mais pour autant la moins susceptible de maintenir les équilibres de fiscalité, réside dans le maintien en l'état des règles de liens en substituant la TFPB à la TH.

Suppression de la TH : Conséquences et ajustements nécessaires

La question du devenir des taxes adjacentes à la TH dans le cadre de la suppression de la TH en 2020 a été traitée dans le rapport :

- Les Taxes liées aux résidences secondaires (THS) et aux locaux vacants (TLV et THLV)

Les résidences secondaires sont assujetties à la taxe d'habitation et cette taxation peut faire l'objet d'une majoration sur délibération des collectivités situées en zone tendue. De même les locaux vacants peuvent faire l'objet d'une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) sur délibération des collectivités. Dans les zones tendues, ils font l'objet d'une taxe sur les logements vacants finançant l'agence nationale pour l'habitat. Le rapport Richard-Bur indique que l'engagement présidentiel du dégrèvement de la taxe d'habitation et sa suppression ne concerne pas les contribuables possédant des résidences secondaires. Ainsi la taxation spécifique appliquées aux résidences secondaires et aux locaux vacants sera maintenue. Des taxes adjacentes à la TFPB seront mise en place afin d'en maintenir les produits équivalents. Les collectivités en zone tendue pourront toujours appliquer une forme de majoration sur la taxation des résidences secondaires, mais le rapport prévoit de l'encadrer plus strictement.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Sur les bases de la taxe d'habitation se grèvent également d'autres impôts tel que la GEMAPI ou la Taxe Spéciale d'Équipement (TSE). Quelles seront les conséquences ?

Interne

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

- La GEMAPI

Le rapport Richard-Bur s'interroge sur la pertinence de cette taxe. Il relève l'inadéquation entre le territoire des intercommunalités compétentes en GEMAPI et les bassins versants concernés. Une concertation est en cours pour trouver une solution de financement plus adaptée. En 2018, sur les 480 intercommunalités interrogées, 38 % seulement ont mis en place la taxe GEMAPI avec, en moyenne sur un plafond de 40 euros, un prélèvement de 5 euros à 8 euros par habitant. La suppression de la taxe d'habitation aurait donc un faible impact sur la taxe GEMAPI si celle-ci n'augmente pas de manière considérable au cours des années à venir.

- La TSE, versée aux établissements publics fonciers

La TSE est surdimensionnée selon le rapport : les établissements publics fonciers n'utilisent pas seulement cette taxe pour financer les minorations foncières mais aussi pour leur fonctionnement courant. Certains d'entre eux disposeraient ainsi de fonds de roulement de 11 mois ! De fait, la suppression de la part de TSE sur la taxe d'habitation ne poserait aucune difficulté.

Pour la mission Richard-Bur la suppression de la TH a indirectement pour conséquence de rendre indispensable la révision des valeurs locatives locaux d'habitation.

Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

Le constat est largement partagé et le rapport s'en fait l'écho : les valeurs locatives des locaux d'habitation sont obsolètes, les modes de calcul sont inadéquats, creusant les inégalités entre les contribuables. Si le bloc communal ou les communes seules récupèrent l'intégralité de la taxe foncière départementale, celle-ci deviendra le levier fiscal majeur de ces collectivités. La fiscalité locale continuant d'être fondée sur des bases foncières sous-évaluées par rapport au prix du marché, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est une étape nécessaire pour la refonte de la fiscalité locale et la viabilité du levier fiscal restant aux collectivités.

En outre, la suppression de la taxe d'habitation permettra aux contribuables de mieux accepter la revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation, car seuls les propriétaires seront affectés. Le nombre de contribuables impactés serait ainsi réduit.

La méthodologie appliquée serait identique à celle de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Des secteurs d'évaluation sont définis au niveau départemental et, pour chacun d'eux, des grilles tarifaires sont définies. Le tarif au mètre carré est appliqué à la surface pondérée pour obtenir la nouvelle valeur locative révisée.

Aujourd'hui, le système de calcul appliquant des tarifs datant des années 70 arrive à son terme. Il pose d'importants problèmes d'équité entre les contribuables. Il affecte les bases d'imposition locale en ne prenant pas en compte les évolutions et les efforts de valorisation déployés pour l'attractivité du territoire. Selon la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP), la mise en place de cette révision s'effectuerait sur six années. Si elle débutait en 2018, elle serait donc effective en 2024, succédant ainsi aux réformes de la fiscalité locale.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

L'administration fiscale, après avoir passé le cap difficile de la réforme de la Révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels (RVLLP), est aujourd'hui prête à accompagner les collectivités dans les futures réformes.

Interne

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Rappelons que la réforme des locaux professionnels impliquait la révision de 3,3 millions de locaux, alors que le rapport Richard-Bur relève 43 millions de locaux d'habitations concernés. Six années seront essentielles pour mener à bien cet important chantier.

Réviser les mécanismes de péréquation

Supprimer la taxe d'habitation impactera les critères de ressources des collectivités utilisé dans la répartition des dotations. De fait, les critères de répartition des dotations devront prendre en compte le transfert du taux de taxe foncière départemental et la suppression de la taxe d'habitation. Le rapport Richard-Bur souligne également que la compensation « à l'euro près » des recettes perdues en TH figera, dans le même temps, des inégalités entre les territoires. Des efforts de péréquation supplémentaires seront donc nécessaires afin de réduire ces disparités.

Enfin, sans reprendre l'intégralité des réflexions apportées par le rapport, je voudrais vous soumettre quelques pistes représentatives, concernant directement les collectivités.

Les autres pistes pour la refonte de la fiscalité locale

- Reprise des DMTO départementaux par l'État

Les Départements perdraient donc leurs DMTO et leur taxe foncière. Ressource procyclique, les DMTO s'effondrent lorsque le marché devient atone alors même que les dépenses sociales des Départements s'accroissent. L'effet de ciseau induit génère une situation difficile pour les Départements. La reprise des DMTO par l'État aurait pour but, à terme, leur diminution afin de faciliter la fluidité du marché et la mobilité professionnelle. En contrepartie, les Départements recevraient un impôt national, la CSG mais plus vraisemblablement la TVA et la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE), anciennement Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP). Ces taxes bénéficient d'un certain dynamisme. L'assiette carbone étant intégrée à la TICPE, cette taxe devrait constituer une ressource appréciable pour les Départements.

- Réforme de l'exonération sur les logements sociaux

Cette exonération, à hauteur de 100 %, s'étale sur 25 ans, mais n'incite pas les collectivités à engager des constructions de logements sociaux puisque les charges liées à l'arrivée de la nouvelle population n'ont pas de pendant en matière de produit de taxe foncière. La compensation de l'exonération par l'État ne suffit pas puisque, selon le rapport Richard-Bur, 92 % de la recette est perdue. De fait, il est envisagé d'étendre la durée de l'exonération sur 50 ans et de la plafonner à hauteur de 50 %. Ainsi, dès la première année de l'achèvement des travaux des logements sociaux, les collectivités récupéreraient un produit fiscal issu de la taxe foncière sur 50 % de la base nette de ces logements. La réforme pourrait alors inciter à la construction de logements sociaux neufs.

- Révision des valeurs locatives cadastrales du foncier non bâti

Les valeurs locatives du foncier non bâti sont également obsolètes. Pour l'heure, le rapport Richard-Bur ne propose pas de pistes spécifiques, car cette révision est soumise à concertation.

- Suppression ou transformation des « petites taxes » à faible rendement

La taxe de balayage et la taxe sur « les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés ou un incinérateur de déchets ménagers » fusionneraient avec la Taxe

Interne

d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour la création d'une taxe unique : la « taxe relative au financement de prestations de services de propreté et de voirie ».

- Renforcer l'intégration fiscale intercommunale

Le rapport suggère de prolonger les conséquences de la loi NOTRe : mettre un terme au régime de fiscalité additionnelle au profit de celui de la Fiscalité Professionnelle Unique (FPU). Celui-ci s'applique déjà à 84 % des communes regroupant 95 % des habitants.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES
Afin de pouvoir répondre aux questionnements des élus et des communes, j'aimerais revenir sur le coût de la mesure induit par la suppression de la taxe d'habitation, exposée dans les cinq points clés du rapport. **Hormis une aide possible amenée par la croissance, existe-t-il actuellement des pistes de réflexion précises sur la manière de financer les 10 milliards d'euros non encore budgétisés ?**

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Dans un premier temps, environ 10 milliards d'euros ont été budgétés dans la loi de programmation, pour financer le dégrèvement de la taxe d'habitation. Le rapport Richard-Bur ne délivre pas de solutions précises quant au cout supplémentaire induit par la suppression totale de la taxe d'habitation. Les trois pistes de réflexion conduisent à minimiser les dépenses ou à faire des économies supplémentaires en dépenses parmi celles déjà prévues. Enfin, une source de financement réside éventuellement dans l'accroissement des prélèvements sur le contribuable national.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Une hypothèse avait également été soulevée : les contribuables ne paieraient plus l'impôt lié à la taxe d'habitation, mais un autre impôt, lequel pourrait évoluer au cours des années.

Cette possibilité d'une nouvelle contribution locale n'a finalement pas été retenue par la mission Richard-Bur mais est examinée dans les annexes du rapport.

Pour autant, ce nouvel impôt aurait pu être plus équitable en s'accordant mieux aux ressources des contribuables. L'impôt de la taxe d'habitation ne présente plus aucune justice fiscale. Pour exemple, cette taxe est relativement faible à Paris. Au contraire, la taxe d'habitation est très élevée dans certaines communes rurales où les habitants/contribuables sont moins nombreux. Par ailleurs, n'oublions pas que l'État est contributeur de la taxe d'habitation à hauteur de 40 % environ. Si le produit à remplacer de la taxe d'habitation pour le bloc communal s'élève à 24 milliards d'euros, une large partie est déjà financée par l'État. Le rapport Richard-Bur présente un débat fiscal que nous ne devons pas contourner, car nous tous sommes concernés, en tant qu'élus, gestionnaires et contribuables locaux ou nationaux. Nous vivons un moment important permettant d'instaurer une vision nouvelle sur une fiscalité ne correspondant plus à la réalité des territoires.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Pour l'heure, aucune mesure n'est décidée autre que celle que la loi a déjà prévue : un dégrèvement de la taxe d'habitation à 100 % pour l'année 2020. Le calendrier de la réforme n'est pas encore fixé, le rapport Richard-Bur se fonde sur l'hypothèse d'une suppression totale de la TH d'ici la fin du mandat. Il suggère d'inscrire l'essentiel de la réforme dans la loi en 2019 afin que les équipes candidates aux élections municipales de 2020 puissent anticiper les changements apportés. Par ailleurs s'agissant des 20% de contribuables plus favorisés, le rapport évoque la possibilité d'étaler la suppression de la TH sur 2 ans afin d'en réduire le cout immédiat pour les finances publiques : en 2020 le dégrèvement pourrait être conservé en l'état (100% de la cotisation) mais dans des conditions d'éligibilité élargie (en fonction du revenu). Puis en 2021 la TH serait véritablement supprimée pour l'ensemble des contribuables (et le dégrèvement disparaitrait).

Interne

D'autres pistes sont étudiées par le rapport Richard-Bur. Je vous invite à lire, car ce document fait un état des lieux très pertinent de la fiscalité locale et de ses problématiques. Le rapport prévoit que les grands axes de la réforme soient inscrits dans la loi au cours du premier semestre 2019.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
La présentation vous a-t-elle permis de clarifier les problématiques liées à la refonte de la fiscalité locale, par rapport à ce que vous en auriez entendu dire, dans les médias notamment ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Nous comprenons que, pour l'heure, la source de financement permettant de financer le coût lié à la suppression de la taxe d'habitation n'a pas été encore définie. Le rapport Richard-Bur n'entre pas plus avant dans les détails. **Il faudra également suivre les incidences de la réforme sur d'autres taxes, telles que la GEMAPI ou la TEOM.**

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Il semblerait toutefois que les conséquences soient mineures pour la GEMAPI. Concernant la TEOM, outre l'idée de lui adjoindre des petits taxes, l'intérêt des propositions du rapport réside également dans la révision des valeurs locatives puisque cette taxe présente les mêmes bases d'imposition que celles de la taxe foncière.
Je crois savoir que huit collectivités détiennent la taxe balayage, mais je ne connais pas le chiffre exact des collectivités ayant choisi la taxe liée aux déchetteries ou incinérateurs. Ces taxes fusionneraient, comme cela est déjà fait avec la fusion d'autres taxes mineures. Pour l'heure, la taxe TEOM ne subirait pas d'impacts majeurs.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES
Les exemples et scénarios de votre exposé permettent d'imaginer les conséquences de la réforme pour les communes et les EPCI, même si, à l'heure actuelle, aucun choix n'est acté.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Il faudrait également sensibiliser les communes à l'importance de la révision des bases d'imposition. Ce travail préalable serait bénéfique pour tous, quelles que soient les formes de réalisation de la réforme.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Même si certaines collectivités seront moins favorisées que d'autres, quels que soient le scénario validé et la durée de sa réalisation, cette réforme est importante : tant par l'ampleur des travaux à effectuer que par l'enjeu pour les collectivités de posséder des bases d'impositions actualisées. La réforme liée aux locaux professionnels, par exemple, a déjà réussi à atteindre sa première étape de réalisation.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Avez-vous un document pédagogique permettant de présenter aux conseils municipaux l'enjeu de la révision des bases d'imposition ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Lors d'une journée d'échanges organisée par Territoire Conseil sur le thème de la fiscalité locale, les modalités de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ont été précisées et les modalités possibles de révision des locaux d'habitation serait a priori similaires à celles-ci. Très brièvement, la revalorisation s'effectuerait par une sectorisation des départements en fonction des prix du marché locatif, qui permettraient de définir une grille tarifaire départementale pour chaque secteur et pour chaque catégorie de locaux d'habitation. Une interrogation demeure quant au nombre de catégories de locaux d'habitation qui sera retenue (38 catégories ont été établies pour les locaux professionnels), a priori il y aurait au minimum une distinction entre les maisons individuelles et les logements collectifs mais d'autres catégories pourraient s'ajouter notamment pour les logements sociaux.

Interne

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Un argumentaire présentant les avantages et inconvénients d'une révision des valeurs locatives serait utile. La fiscalité locale tire les conséquences des évolutions de nos institutions. Depuis l'année 2010, le paysage intercommunal a grandement changé. La loi NOTRe donne plus de compétences aux EPCI à fiscalité propre. La réforme fiscale locale à venir n'écartera pas les EPCI.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Les EPCI attendent de connaître les choix et les conditions de réalisation de la nouvelle fiscalité locale afin de pouvoir travailler à **l'établissement d'un pacte fiscal au niveau de l'échelle communautaire**. En effet, les EPCI ont été fortement sollicités pour établir un pacte fiscal. **À l'écoute de votre exposé, n'est-il pas prématuré, aujourd'hui, d'engager un travail en ce sens ? Ne sera-t-il pas rapidement obsolète selon le scénario adopté pour la refonte fiscale ?**

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Travailler en commun dès aujourd'hui à l'établissement d'un pacte fiscal, tout en connaissant les grands principes de la future refonte fiscale, est important. Dès à présent, il s'agit de convaincre les différents interlocuteurs et de mener, ensemble, une réflexion sur les problématiques afférentes. Il est toujours préférable d'engager un travail sur un pacte fiscal le plus tôt possible afin d'avoir le temps de poser les problématiques propres au territoire : refonte de la fiscalité ou non, ce travail prend du temps.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Pour notre part, nous avons déjà relevé les problématiques d'un nouveau pacte fiscal sur notre territoire. À ce stade, nous devrions donc attendre de connaître les conditions de la future réforme fiscale avant d'aller plus avant dans la rédaction du pacte.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS
Ce travail est déjà très important à effectuer cette année. Je garde en mémoire la difficile mise en œuvre de la réforme fiscale de la taxe professionnelle en 2010

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Il est également important de comprendre l'enjeu budgétaire de cette réforme au niveau d'une commune. Si cette réforme n'avait pas d'impact sur le budget 2018, elle affecterait forcément celui de l'année 2020. Ainsi, les communes ayant déjà modifié leur taux d'imposition de taxe d'habitation doivent savoir, dès à présent, que ce mécanisme deviendra caduc.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Gardez à l'esprit toutefois, qu'en vue de la future compensation mise en place en 2020, les taux d'imposition pris en compte seront a priori ceux de l'année 2018 si le Gouvernement suit les propositions du rapport. Rappelons encore une fois que pour le moment aucun scénario n'est encore acté.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LA ROCHEFOUCAULD PORTE DU PERIGORD
Par ailleurs, **lors de la fusion des EPCI, des lissages de taux d'imposition portant en outre sur la taxe d'habitation, ont été prévus pour des durées différentes. De fait, comment ces lissages de taux sont-ils traités ?** La fusion des EPCI a eu pour conséquence, sur notre territoire, un lissage vers le haut pour certaines communes et un lissage vers le bas pour d'autres, pour une durée de six ans. La suppression d'une taxe, en l'occurrence la taxe d'habitation, modifiera certainement ce lissage pour ces communes.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS
Dans le cas du nouveau dégrèvement appliqué en 2018, l'État prend en compte les lissages des taux, car la baisse ou la hausse de ceux-ci sont compensées au niveau du territoire.

Interne

Pour l'heure, le rapport ne fait pas état de la prise en compte des lissages de taux pour la future compensation de la suppression de la TH, le taux de référence envisagé étant celui de 2018. Il est important que les associations d'élus fassent remonter le sujet puisqu'après la rationalisation de la carte de l'intercommunalité en 2017 de nombreuses communes qui ont rejoint un EPCI peuvent être concernées par des situations de lissage.

Deux possibilités : soit la collectivité sera compensée par rapport au taux de TH de l'année de référence choisie pour la réforme (donc le taux TH appliqué en 2018) sans considération particulière pour la situation du lissage soit le cas particulier du lissage est pris en compte, et on pourrait envisager que ce soit le taux cible du lissage qui soit utilisé pour référence.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.

Interne