

# **MISSION « FINANCES LOCALES »**

## **Les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale**

**Note de problématique**

**Janvier 2018**

Rapporteurs :

*M. David Djaïz, inspecteur des finances*

*M<sup>me</sup> Geneviève Gueydan, inspectrice générale des affaires sociales*

*M<sup>me</sup> Hélène Martin, inspectrice de l'administration*

## Introduction

### La mission « Finances locales »

Par lettre de mission en date du 12 octobre 2017, le Premier ministre a mandaté la mission relative au pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, co-présidée par M. Alain Richard et M. Dominique Bur, pour réfléchir sur la sécurisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales autour de trois objets principaux :

- ◆ la conception d'un mécanisme de maîtrise de la dépense locale reposant sur des contrats d'objectifs pluriannuels pour quelques centaines de collectivités représentant au moins deux tiers de la dépense publique locale et sur la confiance pour les autres ;
- ◆ l'élaboration d'un scénario de refonte de la fiscalité locale, afin de pourvoir à la suppression à moyen terme, annoncée par le Président de la République, de la taxe d'habitation et de garantir la visibilité des ressources des différentes catégories de collectivités ;
- ◆ la clarification des modalités de gestion et de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS), comprenant le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Le premier axe a fait l'objet d'un rapport intermédiaire remis par la mission au Premier ministre le 17 novembre 2017. La mission a engagé ses travaux sur les deux autres axes.

**La présente note constitue la préfiguration des travaux relatifs à la refonte de la fiscalité locale. Elle vise à poser les principaux éléments de diagnostic, à énoncer les objectifs d'une refonte de la fiscalité locale et à identifier les moyens susceptibles d'apporter au bloc communal les ressources en remplacement de la taxe d'habitation, toutes choses étant égales par ailleurs s'agissant de la répartition des compétences entre collectivités territoriales.**

Pour la conception de cette note et eu égard à un calendrier très contraint, la mission s'est appuyée sur les premières auditions et réunions techniques avec les principales administrations centrales concernées (direction générale des collectivités locales - DGCL, direction de la législation fiscale - DLF, direction générale des finances publiques - DGFIP).

Sur la base de ces orientations, des travaux d'approfondissement se dérouleront au premier trimestre 2018 selon plusieurs modalités :

- ◆ l'audition des associations représentatives d'élus ainsi que d'experts et universitaires spécialistes du sujet ;
- ◆ la poursuite des réunions avec les administrations compétentes, afin notamment d'étudier la faisabilité technique des différents scénarios envisagés et d'identifier d'éventuelles difficultés de transition ;
- ◆ la réalisation de comparaisons internationales avec l'appui de l'OCDE, de la direction de la législation fiscale et du réseau économique de la direction générale du trésor ;
- ◆ l'élaboration de simulations fiscales sur la base de déclarations individuelles afin de tester les différentes hypothèses, d'évaluer précisément les transferts de charges entre contribuables et entre collectivités, ainsi que les moyens de les atténuer.

## **Le contexte de la mission et le périmètre de ses travaux**

Le dégrèvement de taxe d'habitation de 80 % des contribuables situés sous un plafond de ressources constitue un engagement pris par le Président de la République lors de la campagne présidentielle afin de favoriser le pouvoir d'achat des classes moyennes. Cette réforme sera mise en œuvre dès l'année 2018, sous la forme d'un dégrèvement partiel qui sera achevé en 2020. Lors de son discours au congrès des maires le 23 novembre 2017, le Président de la République a annoncé la suppression complète, à moyen terme, de la taxe d'habitation et la nécessité de proposer un schéma de refonte de la fiscalité locale en prévision du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Dans ce cadre, la mission souhaite examiner l'ensemble des ressources issues de la fiscalité locale (directe et indirecte ; fiscalité « ménages », fiscalité « entreprises », et autres impositions locales) des différentes catégories de collectivités territoriales (bloc communal, départements et régions). Cette appréciation d'ensemble est essentielle eu égard à l'enchevêtrement actuel des impôts et taxes, afin de proposer des scénarios pertinents et équilibrés tant pour les contribuables que les collectivités, qui tiennent compte des inégalités de ressources entre les territoires.

La mission ne souhaite cependant pas revenir sur la réforme de la taxe professionnelle, ni sur la question des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF), sauf à porter une attention particulière aux effets péréquateurs ou non-péréquateurs des différents scénarios de refonte fiscale envisagés.

En outre, la mission envisage de privilégier une approche « toutes APU » (toutes administrations publiques confondues) dans le cadre de l'élaboration des scénarios de refonte de la fiscalité locale. Les nombreux flux financiers entre les trois sous-secteurs constituant les administrations publiques rendent nécessaires une approche consolidée.

## Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
La mission « Finances locales ».....	3
Le contexte de la mission et le périmètre de ses travaux .....	4
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>5</b>
<b>1. DESCRIPTION DES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS .....</b>	<b>6</b>
1.1. La fiscalité directe locale représente une part prépondérante des recettes de fonctionnement du bloc communal, ancrant ainsi l'idée d'un lien entre la territorialisation de l'impôt et le service public délivré par la collectivité .....	10
1.2. La fiscalité directe locale finance 34 % des recettes des départements.....	11
1.3. La fiscalité constitue une part croissante des recettes de fonctionnement des régions .....	11
<b>2. LA SUPPRESSION PROGRAMMEE A MOYEN TERME DE LA TAXE D'HABITATION APPELLE UNE REFONTE D'ENSEMBLE DE LA FISCALITE LOCALE .....</b>	<b>12</b>
2.1. Présentation générale de la taxe d'habitation .....	12
2.2. Présentation de la mesure de dégrèvement de la taxe d'habitation .....	13
2.3. Les conséquences techniques d'une suppression complète de la taxe d'habitation.....	16
2.4. La disparition programmée de la taxe d'habitation ne remet pas en cause la pertinence de la révision des valeurs locatives d'habitation .....	17
2.4.1. <i>La révision des valeurs locatives professionnelles est effective depuis le 1<sup>er</sup>                 janvier 2017.....</i>	<i>18</i>
2.4.2. <i>La révision des valeurs locatives d'habitation gagnerait à être poursuivie                 dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale.....</i>	<i>19</i>
<b>3. LES OBJECTIFS DE LA RE FONTE DE LA FISCALITE LOCALE.....</b>	<b>19</b>
3.1. Définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités .....	20
3.2. Garantir l'équité entre les contribuables et préserver la solidarité financière entre les territoires.....	22
3.3. Simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local pour les contribuables comme pour les collectivités territoriales .....	22
3.3.1. <i>Remettre à plat les dégrèvements et exonérations .....</i>	<i>22</i>
3.3.2. <i>Réduire l'émiettement de la fiscalité locale par un réexamen des « petites                 taxes » .....</i>	<i>23</i>
3.3.3. <i>S'interroger sur l'opportunité d'une spécialisation de la fiscalité locale.....</i>	<i>23</i>
3.4. L'autonomie financière des collectivités territoriales, un principe constitutionnel confronté à un contexte profondément transformé .....	24
<b>4. LES DIFFERENTES RESSOURCES SUSCEPTIBLES DE REMPLACER LA TAXE D'HABITATION.....</b>	<b>26</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>30</b>
<b>ANNEXE I : LISTE DES MEMBRES DE LA MISSION.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES PRE-AUDITIONNEES.....</b>	<b>32</b>

## 1. Description des ressources fiscales des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les prélèvements obligatoires comprennent les impôts, les redevances pour services rendus, les droits de douane et les cotisations sociales.

Les impôts sont des versements obligatoires, « effectués par des personnes physiques et morales, en fonction de leurs capacités contributives et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des dépenses publiques et de la réalisation d'objectifs économiques et sociaux fixés par la puissance publique »<sup>1</sup>.

La nécessité de l'impôt est affirmée à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ». Le même article pose le principe d'égalité répartition « entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

**En 2016, les recettes de la fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités territoriales se sont élevées à 128,8 Md€, sur un total de 197,0 Md€ de recettes de fonctionnement, soit 65,4 %.** Leurs autres ressources de fonctionnement sont :

- ◆ la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 33,3 Md€, soit 16,90 % ;
- ◆ les autres concours financiers de l'État, pour 7,9 Md€, soit 4,01 % ;
- ◆ d'autres ressources (produits divers de fonctionnement ; tarifs des équipements) pour 27,0 Md€, soit 13,71 %.

**La fiscalité locale peut être partagée en trois catégories** selon la nomenclature retenue par la DGCL ainsi que l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) :

- ◆ **la fiscalité directe locale qui pèse sur les entreprises** (cf. tableau 2) : il s'agit principalement de la contribution économique territoriale (CET), qui se décompose en une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et en une cotisation foncière des entreprises (CFE), ainsi que des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER). Dans cette catégorie, se trouve également la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). **Le produit des impositions économiques directes locales était de 26,5 Md€ en 2016, soit 21,0 % du produit total de la fiscalité locale ;**
- ◆ **la fiscalité directe locale qui pèse sur les particuliers**<sup>2</sup> (cf. tableau 3) et qui rassemble principalement les trois « taxes ménages »<sup>3</sup> : taxe d'habitation (TH), taxe sur les propriétés foncières bâties (TFPB) et taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFNB). **Le produit de ces impositions directes locales pesant sur les ménages était de 54,8 Md€ en 2016, soit 43,0 % du produit total de la fiscalité locale ;**
- ◆ **les « autres impositions locales »** (cf. tableau 4) sont une catégorie disparate qui regroupe en réalité plusieurs types de recettes fiscales :
  - les produits de fiscalité nationale partagés ou transférés par l'État (TICPE, TSCA, TVA pour les régions à partir de 2018) ;
  - certains produits de la fiscalité locale indirecte comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;

<sup>1</sup> Source : « Présentation de la fiscalité française ; législation adoptée au 31 décembre 2016 » ; DGFiP et DLF ([https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/brochure\\_fiscalite\\_francaise.pdf](https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/brochure_fiscalite_francaise.pdf)).

<sup>2</sup> Ces impositions concernent également les entreprises : TFPB sur les bâtiments à usage professionnel ; TH acquittée par les organismes sans but lucratif ; impact de la TFNB pour les entreprises agricoles.

<sup>3</sup> Il est à remarquer que les taxes « ménages » sont improprement désignées comme telles, puisqu'une composante de la TFPB est acquittée par les sociétés (25,0 % du produit de la TFPB en 2015, soit 7 Md€).

- les produits de taxes essentiellement communales, très hétérogènes, parmi lesquelles se trouvent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)<sup>4</sup> ou encore le versement de transport (VT).

**Les recettes de fiscalité directe locale portant sur les entreprises comme sur les ménages, d'un montant de 82,2 Md€ en 2016 (en augmentation de 2,5% par rapport à 2015), ont représenté 63,82 % des recettes fiscales des collectivités et 41,73 % de leurs recettes totales de fonctionnement (cf. tableau 1).**

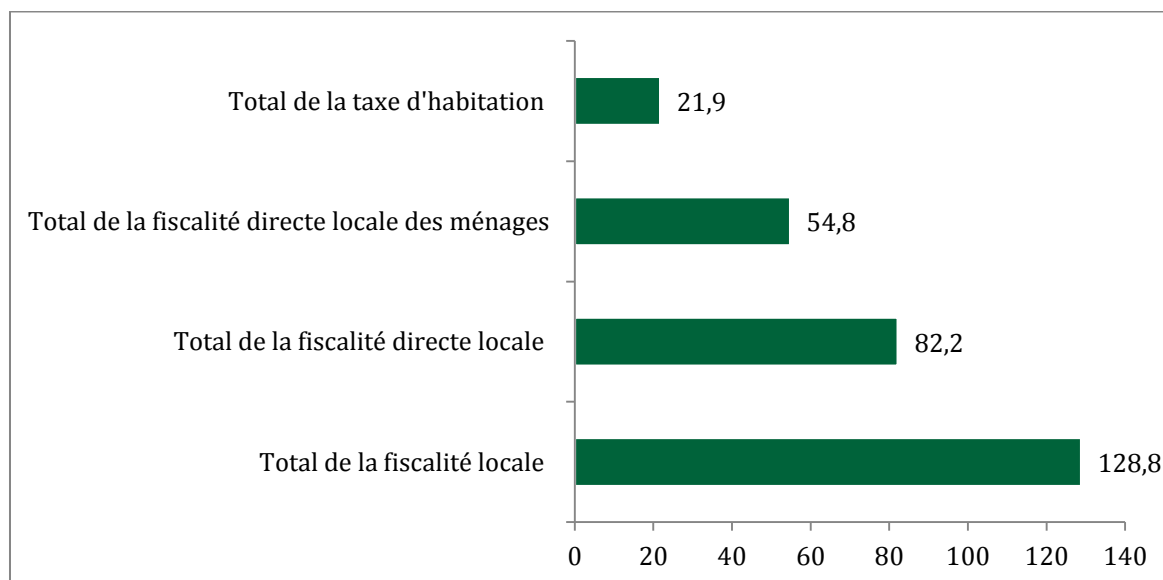
**Le produit des « autres impositions locales » a représenté, quant à lui, 46,6 Md€ de recettes en 2016, soit 36,18 % du produit total de la fiscalité locale et 24,00 % des recettes totales de fonctionnement des collectivités territoriales.**

À l'exception des régions, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de taux et d'assiette encadré par la loi sur une partie des ressources fiscales : les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sur les taxes « ménages » et la CFE ; les départements sur la TFPB et les DMTO.

**Il existe donc quatre « cercles concentriques » sur lesquels peut porter une refonte de la fiscalité locale, du plus étroit au plus large (cf. graphique 1):**

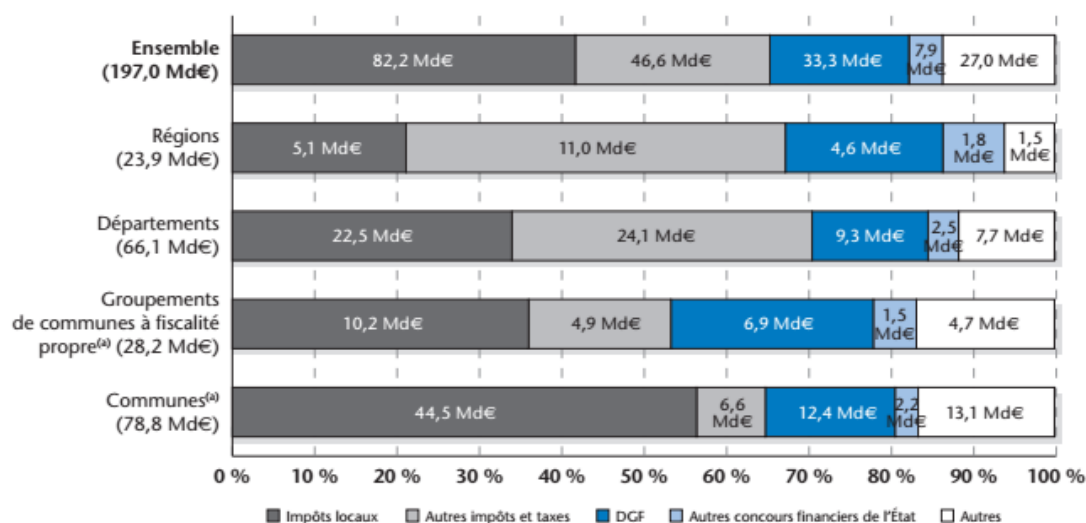
- ◆ la seule taxe d'habitation (21,9 Md€ en 2016) ;
- ◆ les seules impositions directes locales portant sur les particuliers (54,8 Md€ en 2016) ;
- ◆ les seules impositions directes locales, portant aussi bien sur les particuliers que les entreprises (82,2 Md€ en 2016) ;
- ◆ l'ensemble des recettes fiscales qui servent à financer les collectivités territoriales (128,8 Md€ en 2016).

**Graphique 1 : Les différents niveaux d'impositions locales sur lesquels peut porter la refonte (recettes 2016 en Md€)**



Source : OFGPL ; mission.

<sup>4</sup> La TEOM présente un caractère mixte : d'une part, elle pèse sur le foncier (elle concerne tout local imposable à la TFPB même s'il en est temporairement exonéré) ; d'autre part, elle s'apparente à une taxe affectée à un service public industriel et commercial spécifique (elle vise à financer la collecte des déchets ménagers et assimilés).

**Tableau 1 : Recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2016 (en Md€)**

(a) Les groupements à fiscalité propre, en particulier ceux à FPU, perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent en partie aux communes. La fiscalité reversée (sous forme d'attribution de compensation et de dotation de solidarité communautaire [10,8 Md€]) est déduite des impôts locaux perçus par les groupements, et comptabilisée dans les impôts locaux des communes.

Source : OFGPL (rapport 2017) ; DGCL.

**Tableau 2 : Evolution des produits de la fiscalité directe économique entre 2013 et 2016**

Catégorie de collectivité	Type d'impôt économique	Montants en Md€				Évolution 2013-2016 (en %)
		2013	2014 <sup>5</sup>	2015 <sup>6</sup>	2016	
Bloc communal	CFE <sup>7</sup>	6,93	6,97	7,23	7,42	7,07
	CVAE	4,32	4,21	4,40	4,46	3,24
	IFER	0,50	0,53	0,54	0,56	12,00
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,70	0,71	0,73	0,75	7,14
	<b>Total</b>	<b>12,47</b>	<b>12,43</b>	<b>12,92</b>	<b>13,20</b>	<b>5,85</b>
Départements	CVAE	7,91	7,72	8,06	8,17	3,29
	IFER	0,24	0,26	0,26	0,27	12,50
	<b>Total</b>	<b>8,16</b>	<b>7,97</b>	<b>8,32</b>	<b>8,45</b>	<b>3,55</b>
Régions	CVAE	4,08	3,97	4,15	4,21	3,19
	IFER	0,65	0,65	0,65	0,65	0,00
	<b>Total</b>	<b>4,73</b>	<b>4,63</b>	<b>4,81</b>	<b>4,87</b>	<b>2,96</b>
Ensemble des collectivités	CFE	6,93	6,97	7,23	7,42	7,07
	CVAE	16,32	15,91	16,62	16,86	3,31
	IFER	1,41	1,44	1,46	1,49	5,67
	TASCOM	0,70	0,71	0,73	0,75	7,14
	<b>Total</b>	<b>25,37</b>	<b>25,05</b>	<b>26,06</b>	<b>26,53</b>	<b>4,57</b>

Source : DGCL ; OFGPL ; mission

<sup>5</sup> 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

<sup>6</sup> À partir de 2015, les impôts économiques de la métropole de Lyon sont ventilés entre le niveau communal et le niveau départemental, en respectant les destinations ou les répartitions usuelles entre ces deux niveaux de collectivités.

<sup>7</sup> Y compris la cotisation foncière des entreprises à destination des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.



**Tableau 3 : Évolution des recettes des trois taxes « ménages » entre 2013 et 2016**

Catégorie de collectivités	Type d'impôt « ménages » <sup>8</sup>	Montants en Md€				Part du total des taxes ménages 2016 (en %)	Évolution 2013-2016 (en %)
		2013	2014 <sup>9</sup>	2015	2016		
Bloc communal <sup>10</sup>	TH	20,3	20,6	21,8	21,9	39,9	7,64
	TFPB	16,4	16,8	17,5	18,1	33,0	10,73
	TFNB	1,0	1,0	1,0	1,0	1,9	4,02
	<b>Total</b>	<b>37,7</b>	<b>38,4</b>	<b>40,3</b>	<b>41,0</b>	<b>74,8</b>	<b>8,89</b>
<i>dont communes</i>	TH	13,8	13,9	14,7	15,1	27,6	9,15
	TFPB	15,3	15,7	16,3	16,7	30,5	9,28
	TFNB	0,8	0,8	0,8	0,8	1,5	3,10
	Total	29,9	30,4	31,8	32,7	59,6	9,06
<i>dont EPCI à fiscalité propre</i>	TH	6,4	6,6	7,0	6,6	12,1	4,52
	TFPB	0,9	1,0	1,1	1,3	2,3	36,22
	TFNB	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	8,12
	Total	7,5	7,8	8,3	8,1	14,8	8,56
<b>Total départements</b>	<b>TFPB<sup>11</sup></b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,9</b>	<b>13,8</b>	<b>25,2</b>	<b>13,41</b>
<b>Ensemble</b>		<b>49,9</b>	<b>50,9</b>	<b>53,2</b>	<b>54,8</b>	<b>100,0</b>	<b>9,99</b>

Source : DGCL ; OFGPL ; mission.

<sup>8</sup> Pour la TH : y compris la TH sur les logements vacants et, à partir de 2015, la majoration des résidences secondaires. Pour la TFNB : y compris la taxe additionnelle au foncier non bâti.

<sup>9</sup> 2014 : année de l'instauration de la fiscalité directe locale de droit commun à Mayotte.

<sup>10</sup> Y compris les syndicats à contribution fiscalisée.

<sup>11</sup> À partir de 2015, la TFPB des départements inclut celle de la métropole de Lyon.

**Tableau 4 : Évolution des produits des impôts locaux appartenant à la catégorie « autres impôts et taxes » entre 2011 et 2015<sup>12</sup>**

Type d'impôt	Montants en Md€					Évolution 2011-2015 (en %)
	2011	2012	2013	2014	2015	
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) <sup>13</sup>	10,92	10,18	9,17	9,85	11,22	2,75
Versement de transport <sup>14</sup>	3,32	3,61	3,72	3,86	3,91	17,77
Taxe d'aménagement	N.A.	0,04	0,10	0,27	0,46	N.A.
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	5,99	6,23	6,36	6,49	6,69	11,69
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	6,25	6,63	6,68	6,73	6,81	8,96
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2,08	2,11	2,04	2,07	2,08	0,00
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE)	1,88	2,02	2,27	2,21	2,19	16,49
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	10,60	10,68	10,64	11,15	11,71	10,47
Taxe de séjour	0,23	0,25	0,26	0,27	0,31	34,78
Impôts et taxes d'Outre-mer	1,49	1,49	1,54	1,60	1,63	9,40
Taxe d'apprentissage	0,72	0,74	0,76	0,83	1,40	94,44
Autres (« petites taxes »)	2,29	2,35	2,14	1,87	1,88	-17,90
<b>Total</b>	<b>45,81</b>	<b>46,38</b>	<b>45,72</b>	<b>47,26</b>	<b>50,35</b>	<b>9,91</b>

Source : OGFPL ; DGCL.

### 1.1. La fiscalité directe locale représente une part prépondérante des recettes de fonctionnement du bloc communal, ancrant ainsi l'idée d'un lien entre la territorialisation de l'impôt et le service public délivré par la collectivité

Sur 106,99 Md€ de recettes de fonctionnement du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre) en 2016, la fiscalité directe locale a représenté 54,66 Md€, soit 51,09 %. Ces recettes sont en progression de 8,97 % entre 2013 et 2016, conséquence partielle de la hausse des taux résultant de la baisse des concours financiers de l'État, ainsi que de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales (VLC). Elles progressent plus vite que les recettes totales de fonctionnement qui n'ont augmenté que de 2,68 % sur la même période.

Les impôts locaux allant au bloc communal se décomposent en deux catégories principales :

- ◆ les trois taxes « ménages » (TH, TFPB et TFNB) qui ont représenté 41,01 Md€ de produit fiscal en 2016. La TH à elle seule a rapporté 21,9 Md€, soit 20,43 % des recettes totales de fonctionnement des communes et EPCI, et la moitié du produit fiscal issu des taxes « ménages » ;

<sup>12</sup> Les montants 2016 ne sont pas encore disponibles de manière consolidée.

<sup>13</sup> Le produit des DMTO des départements obéit à des règles de répartition complexes : une partie est versée directement à la collectivité attributaire tandis qu'une partie abonde un fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements. Sont bénéficiaires des ressources du fonds tous les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements.

<sup>14</sup> Hors versement de transport à destination du syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF).

- ◆ les impôts économiques, principalement la CFE et la CVAE, qui ont représenté en 2016 10,30 Md€, soit 11,11 % des recettes totales de fonctionnement des communes et EPCI. La territorialisation de la CVAE présente certaines difficultés pour le bloc communal, aussi bien que pour les départements et les régions. En effet, la clé de répartition ne fonctionne qu'à l'intérieur d'une entreprise multi-établissements mais pas à l'intérieur d'un groupe. Or la moitié de la valeur ajoutée comptabilisée dans l'assiette de la CVAE est enregistrée au niveau de groupes. Ces effets de consolidation et d'intégration comptable profitent aux régions d'implantation de sièges sociaux et de holdings au premier rang desquelles l'Île-de-France.

## 1.2. La fiscalité directe locale finance 34 % des recettes des départements

La fiscalité représente, en 2016, 70,52 % des recettes de fonctionnement des départements, mais la fiscalité directe locale ne participe qu'à hauteur de 34,00 % de ces recettes et ne représente que 48,07 % de leurs recettes fiscales totales.

Les impôts et taxes les plus dynamiques sur la période sont :

- ◆ les impositions forfaitaires pour les entreprises de réseaux (IFER) qui ont augmenté de 12,50 % entre 2013 et 2016 mais ont généré des recettes modestes pour les départements (270 M€ en 2016) ;
- ◆ la TFPB qui a augmenté de 13,37 % sur la période, et 7,0 % pour la seule année 2015-2016, en générant 13,8 Md€ de recettes en 2016. Cette augmentation s'explique par un effet base de l'ordre de 1,8 % et un effet taux important, de l'ordre de 5,1 % : les départements à la recherche de ressources fiscales pour financer leurs dépenses sociales ont augmenté fortement les taux de taxe foncière ;
- ◆ les DMTO qui connaissent une croissance particulièrement dynamique : sur la même période, ils ont augmenté de 33,38 % et ont généré, en 2016, 9,55 Md€ de recettes. Le produit des DMTO perçu par les départements a bénéficié en 2014 du relèvement de 3,80 % à 4,50 % du taux plafond de la taxe de publicité foncière et du droit d'enregistrement<sup>15</sup>. Au 1<sup>er</sup> juin 2017, les taux votés par les assemblées délibérantes se répartissent comme suit :
  - 97 départements pratiquent un taux à 4,50 % (la métropole de Lyon appliquait le taux maximal de 4,50 % dès sa création en 2015) ;
  - 4 départements seulement ont maintenu leur taux à 3,80 %.

## 1.3. La fiscalité constitue une part croissante des recettes de fonctionnement des régions

En 2016, les impôts locaux ne représentaient que 21,11 % des recettes de fonctionnement des régions. La part la plus importante est constituée d'une fraction de CVAE.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a clarifié la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités, notamment entre départements et régions. Deux opérations simultanées ont été effectuées :

---

<sup>15</sup> Ce relèvement prévu par le pacte de confiance a été inscrit en loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

- ◆ une récupération par les régions de certaines compétences exercées par les départements dans le domaine des transports non urbains et scolaires, ainsi que du développement économique ; elles peuvent également recevoir la compétence départementale de gestion de certains ports ;
- ◆ un transfert de ressources fiscales pour compenser les charges nouvelles en vertu de l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. Ce transfert de ressources a deux conséquences :
  - la quote-part de CVAE dévolue aux régions est portée de 25,0 à 50,0 % à compter de 2017 et la fraction perçue par les départements est réduite à due concurrence (de 48,5 à 23,5 %) ;
  - un mécanisme complémentaire de compensation financière est créé, due selon les cas par la région au département ou par le département à la région en fonction l'ampleur des compétences prises en charge par la région et sur la base des 25 points de CVAE perçus par le département en 2017 et transférés à la région l'année suivante.

Les ressources financières des régions ont fait l'objet d'une autre modification substantielle : à compter de 2018, les régions ne percevront plus de DGF. Cette dotation est remplacée par l'attribution d'une fraction de TVA, évaluée à 4,12 Md€ dans le jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » du PLF pour 2018<sup>16</sup>. Cette fraction est basée sur le montant de DGF calculé pour chacune des régions en 2017 (montant fixe) sans qu'un mécanisme périodique de réévaluation de la répartition ne soit prévu. Les régions bénéficieront toutefois du dynamisme des recettes de la TVA sur la fraction transférée.

## 2. La suppression programmée à moyen terme de la taxe d'habitation appelle une refonte d'ensemble de la fiscalité locale

### 2.1. Présentation générale de la taxe d'habitation

La TH sert à financer le bloc communal.

**En 2016, elle a dégagé un produit fiscal de 21,9 Md€<sup>17</sup>** qui se décompose comme suit :

- ◆ 15,1 Md€ pour les communes ;
- ◆ 6,6 Md€ pour les EPCI à fiscalité propre.

**Elle représentait une part significative des recettes de fonctionnement du bloc communal ainsi que de la fiscalité directe locale pesant sur les ménages :**

- ◆ 20,43 % des recettes totales de fonctionnement du bloc communal (cf. tableau 5) ;
- ◆ 39,39 % du total des recettes fiscales des trois taxes « ménages », toutes collectivités confondues (cf. tableau 6).

---

<sup>16</sup> Cette fraction de TVA est retracée dans l'enveloppe « concours de l'État en faveur des collectivités », et non dans l'enveloppe « fiscalité transférée ».

<sup>17</sup> Y compris les syndicats à contribution fiscalisée.

**Tableau 5 : Évolution des recettes de fonctionnement du bloc communal entre 2013 et 2016  
(en Md€)**

Ressource	2013	2014	2015	2016	Évolution 2013-2016 (en %)	Part du total 2016 (en %)
<b>Impôts et taxes</b>	<b>60,68</b>	<b>61,48</b>	<b>64,87</b>	<b>66,13</b>	<b>8,98</b>	<b>61,81</b>
Impôts locaux	50,16	50,83	53,73	54,66	8,97	51,09
<b>dont taxe d'habitation</b>	<b>20,31</b>	<b>20,61</b>	<b>21,78</b>	<b>21,86</b>	<b>7,63</b>	<b>20,43</b>
dont TFPB	16,35	16,82	17,51	18,11	10,76	16,93
dont TFNB	1	1,01	1,04	1,04	4,00	0,97
dont CFE	6,93	6,97	7,23	7,42	7,07	6,94
dont CVAE	4,33	4,21	4,41	4,47	3,23	4,18
Autres impôts et taxes	10,52	10,65	11,14	11,47	9,03	10,72
<b>Total recettes de fonctionnement</b>	<b>104,2</b>	<b>104,94</b>	<b>107,48</b>	<b>106,99</b>	<b>2,68</b>	<b>100,00</b>

Source : DGCL ; OFGPL ; mission.

**Tableau 6 : Évolution des recettes des trois taxes « ménages » entre 2013 et 2016  
(en Md€)**

Catégorie	Type d'impôt	2013	2014	2015	2016	Part du total des taxes ménages 2016 (en %)	Évolution 2013-2016 (en %)
Bloc communal <sup>18</sup>	TH	20,3	20,6	21,8	21,9	39,9	7,64
	TFPB	16,4	16,8	17,5	18,1	33,0	10,73
	TFNB	1,0	1,0	1,0	1,0	1,9	4,02
	<b>Total</b>	<b>37,7</b>	<b>38,4</b>	<b>40,3</b>	<b>41,0</b>	<b>74,8</b>	<b>8,89</b>
<i>dont communes</i>	TH	13,8	13,9	14,7	15,1	27,6	9,15
	TFPB	15,3	15,7	16,3	16,7	30,5	9,28
	TFNB	0,8	0,8	0,8	0,8	1,5	3,10
	<b>Total</b>	<b>29,9</b>	<b>30,4</b>	<b>31,8</b>	<b>32,7</b>	<b>59,6</b>	<b>9,06</b>
<i>dont EPCI à fiscalité propre</i>	TH	6,4	6,6	7,0	6,6	12,1	4,52
	TFPB	0,9	1,0	1,1	1,3	2,3	36,22
	TFNB	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	8,12
	<b>Total</b>	<b>7,5</b>	<b>7,8</b>	<b>8,3</b>	<b>8,1</b>	<b>14,8</b>	<b>8,56</b>
<b>Total départements</b>	<b>TFPB</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,9</b>	<b>13,8</b>	<b>25,2</b>	<b>13,41</b>
<b>Ensemble</b>		<b>49,9</b>	<b>50,9</b>	<b>53,2</b>	<b>54,8</b>	<b>100,0</b>	<b>9,99</b>

Source : DGCL ; OFGPL ; mission.

## 2.2. Présentation de la mesure de dégrèvement de la taxe d'habitation

La loi de finances pour 2018 introduit un nouveau dégrèvement qui se cumule aux abattements, exonérations et dégrèvements existants et qui permettra à 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la TH au titre de leur résidence principale d'ici 2020<sup>19</sup>, sachant qu'aujourd'hui 18 % des foyers sont d'ores et déjà dégrévés pour un montant de 3,7 Md€ (en 2017) pris en charge par l'État<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Y compris les syndicats à contribution fiscalisée.

<sup>19</sup> Sauf augmentations de taux décidées après 2018 par les assemblées délibérantes des collectivités concernées.

<sup>20</sup> À ces dégrèvements, s'ajoutent des compensations d'exonérations et des dotations de compensation de fiscalité locale estimées à 1,6 Md€ pour 2017.

Ce dégrèvement sera mis en œuvre de manière progressive. En 2018 et 2019, les foyers qui sont situés en dessous du plafond de ressources seront exonérés partiellement :

- ◆ de l'ordre de 30 % en 2018 ;
- ◆ de l'ordre de 65 % en 2019 ;
- ◆ avant la suppression complète de la TH annoncée pour 2020.

Les foyers concernés par ce nouveau dégrèvement sont ceux dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € annuels de revenu fiscal de référence, majoré de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. Pour les foyers dont les ressources se situent entre ces limites et celles de 28 000 € pour une part, majorées de 8 500 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 45 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire, le droit à dégrèvement sera dégressif afin de limiter les effets de seuil.

L'État prendra en charge les dégrèvements dans la limite des taux en vigueur pour les impositions de 2017, ce qui signifie que le montant du dégrèvement sera figé aux taux de référence votés par les collectivités pour 2017. Pour l'année 2018, le montant de ce dégrèvement est estimé à 3 Md€. Il sera de 6,6 Md€ en 2019 et de 10,1 Md€ en 2020, c'est-à-dire lorsque la réforme aura pris son plein effet.

Ce montant de 10,1 Md€ de dégrèvement à horizon 2020 a été intégré à la trajectoire de finances publiques figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il s'ajoute aux 3,7 Md€ de dégrèvements de taxe d'habitation déjà en vigueur en 2017 pour les catégories particulièrement vulnérables de la population (cf. encadré 1), soit une prise en charge par l'État de la TH de l'ordre de 13,8 Md€ à horizon 2020.

Durant la période transitoire (2018-2020), ce dégrèvement s'ajoutera aux abattements, dégrèvements et exonérations existants, mais il sera calculé en dernier lieu par les services de la DLF et de la DGFIP, afin de ne pas pénaliser certains ménages qui bénéficient déjà de dégrèvements ou exonérations à 100 % en raison de leur situation spécifique (cf. encadré 1). En revanche, à partir de 2020, le plafonnement existant de la taxe d'habitation sous condition de ressources disparaîtra car le revenu fiscal de référence maximal qui le détermine sera inférieur à celui prévu par le nouveau dégrèvement<sup>21</sup>.

#### **Encadré 1 : La taxe d'habitation, un impôt déjà mité par de nombreux abattements, exonérations et dégrèvements**

- **Trois abattements *a priori* peuvent être institués sur la valeur locative des habitations principales sur délibération des collectivités :**
  - abattement facultatif à la base qui ne peut excéder 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune ;
  - abattement en faveur des personnes dont les revenus de l'année précédente n'excèdent pas le seuil prévu au I de l'art. L.1417 du code général des impôts (CGI) et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la moyenne communale. Son pourcentage ne peut excéder 15 % de la valeur locative moyenne de la commune ;
  - abattement en faveur des contribuables qui satisfont à au moins une des conditions suivantes : être titulaire de l'allocation supplémentaire d'invalidité ou de l'allocation aux adultes handicapés ; être atteint d'une infirmité ou d'une invalidité empêchant de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence ; être titulaire de la carte mobilité inclusion portant la mention invalidité ; occuper l'habitation principale avec une ou des personnes remplissant ces critères. Son pourcentage est compris entre 10 et 20 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune.

<sup>21</sup> Article L.1417 du CGI.

- **L'exonération des personnes de conditions modestes, figurant à l'article 21 de la loi de finances pour 1992 et codifiée à l'article L. 1414 du CGI, profite aux personnes suivantes :**
  - titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité ;
  - bénéficiaires de l'AAH selon revenus ;
  - infirmes et invalides selon revenus (10 708 € pour la première part en métropole) ;
  - personnes âgées de plus de 60 ans selon revenus (10 708 € pour la première part en métropole) ;
  - veufs ou veuves selon revenus ;
  - contribuables qui, ne bénéficiant plus de l'une des exonérations mentionnées ci-dessus et occupant leur habitation principale dans les conditions prévues à l'article L. 1390 du CGI, sont exonérés de la TH la première et deuxième années suivant celle au titre de laquelle ils ont bénéficié de l'une des exonérations énoncées supra pour la dernière fois, puis bénéficient d'un abattement sur la valeur locative de deux tiers la troisième année et d'un tiers la quatrième année.
- **Les principaux dégrèvements de TH sont au nombre de trois (à l'exclusion du nouveau dégrèvement) :**
  - dégrèvement total pour les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veufs et veuves dont le montant de revenu fiscal de référence n'excède pas 10 708 € (article 1417 CGI) lorsqu'ils habitent le logement principal avec leurs enfants majeurs et que ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emplois et disposent de ressources inférieures ou égales au montant de l'abattement fixé au I de l'article 1414 A du CGI ;
  - plafonnement de la TH en fonction des revenus (article L.1414 A du CGI) : les contribuables autres que ceux exonérés ou dégrévés totalement, peuvent bénéficier d'un plafonnement de leur cotisation pour la fraction excédant une quote-part de leur revenu fiscal de référence (3,44 % sous déduction d'un abattement défini territorialement). Depuis 2001, le montant de ce dégrèvement est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable au profit des communes et de leurs EPCI par la différence entre le taux global de TH constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et au taux global constaté en 2000 multiplié par 1,034. **Ce dégrèvement fait donc l'objet d'un mécanisme de gel des taux ;**
  - dégrèvement de la TH pour les gestionnaires de foyers (article L1414 II du CGI) : dégrèvement d'office des gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants et de logements-foyers ;
  - autres dégrèvements : dégrèvements et exonérations omis sur le rôle général, erreurs de gestion, demandes gracieuses, dégrèvements sur réclamation, cotisations inférieures au seuil de mise en recouvrement.

Source : Mission ; DLF.

**Le dégrèvement partiel de la TH n'entraîne pas une remise en cause du pouvoir de taux des collectivités territoriales concernées. Cependant, les augmentations de taux décidées par les exécutifs locaux après 2018 ne seront pas prises en charge par l'État et devront être supportées par les contribuables locaux<sup>22</sup>.**

Pour éviter que les contribuables dégrévés n'aient à assumer le coût de ces éventuelles hausses, le gouvernement réfléchit cependant à un mécanisme de « gel des taux » *a posteriori*. Le gel des taux a déjà été pratiqué lors de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que dans le cadre du plafonnement des cotisations en fonction du revenu (cf. encadré 1) et a été jugé conforme à la constitution par le conseil constitutionnel.

<sup>22</sup> Exposé des motifs de l'article 3 du PLF 2018 : « De façon à préserver l'autonomie financière des collectivités, l'État prendra en charge les dégrèvements, dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou d'abattements étant supportées par les contribuables. Un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. »



Au cas d'espèce, il est envisagé que l'État reprenne *a posteriori*, en 2021, aux collectivités concernées le montant correspondant au différentiel de taux ayant entraîné sur la période transitoire (2018-2020) un surcroît de contribution pour des contribuables bénéficiant du dégrèvement. L'objectif d'un tel « ticket modérateur » est qu'aucun résidu de TH ne reste à la charge des 80 % de contribuables dégrévés en 2020 car, outre le coût politique, le coût financier pour l'État risque d'être significatif, notamment si les hausses de taux aboutissent à des cotisations inférieures à 12 € (dans cette situation, l'imposition est automatiquement prise en charge par l'État).

### 2.3. Les conséquences techniques d'une suppression complète de la taxe d'habitation

À l'occasion de la clôture du congrès des maires le 23 novembre 2017, le Président de la République a annoncé la suppression complète, à moyen terme, de la TH.

Outre le financement de cette réforme, plusieurs « effets de bord » techniques devront être traités, en particulier :

- ◆ **un report sur les taxes foncières (TFPB et TFNB) et la CFE de l'intégralité de la charge des taxes additionnelles** : la déclaration de TH sert aujourd'hui de support de répartition aux taxes additionnelles (taxes spéciales d'équipement pour les établissements publics fonciers, taxe affectée à la société du grand Paris, taxe « Gémapi »<sup>23</sup>, ...) au même titre que les déclarations de TF et de CFE. Le produit global des taxes additionnelles, arrêté par l'établissement qui les perçoit, est ainsi réparti entre la déclaration de TH et les déclarations d'impôts fonciers de l'ensemble des contribuables situés dans le ressort géographique de l'établissement ou du service auquel la taxe est affectée. Le dégrèvement de la TH couvrira les taxes additionnelles, à hauteur des taux déterminés en 2017, ainsi que les frais de gestion afférents. En revanche, en cas de suppression de la TH, les taxes additionnelles perdraient un support de répartition, et devraient être réparties entre les seules déclarations de TF et de CFE. La réforme de la TH peut être l'occasion de poser la question de l'avenir de certaines taxes additionnelles comme les taxes spéciales d'équipement servant au financement des établissements publics fonciers, avec l'option de la « rebudgétisation » du financement de ces établissements ;
- ◆ **un impact sur la règle de lien entre les taux** : afin de maintenir la part respective de la fiscalité professionnelle et de la fiscalité « ménages » dans la fiscalité locale, et d'éviter les effets d'opportunité consistant à concentrer les augmentations de taux sur les seules entreprises qui, contrairement aux ménages, ne votent pas, une règle de lien entre les taux a été instituée par le législateur. Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent :
  - soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes locales (TH, TFPB, TFNB, CFE) : c'est la variation proportionnelle ;
  - soit faire varier entre eux les taux de ces taxes, selon les modalités prévues à l'article 1636 B *sexies* du CGI. Dans ce cas, le taux de TH est la variable de référence qui est employée, à la fois pour encadrer l'évolution du taux de TF et pour circonscrire les éventuels ajustements de taux de CFE. Il en résulte que :
    - le taux de la TF ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TH ;
    - le taux de CFE ne peut pas augmenter dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la TH ou, si elle est moins élevée, à celle à celle du taux pondéré moyen de la TH et des taxes foncières.

---

<sup>23</sup> Taxe dite « Gémapi » relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.



La suppression de la TH remettrait en cause son rôle de variable-clé. Il est imaginable que la TFPB remplace la TH comme variable de référence, mais contrairement à la TH, la TFPB n'est pas un impôt « ménages » pur : cet impôt n'est payé que par un peu plus de la moitié des ménages (propriétaires immobiliers) et 25 % des cotisations sont acquittées par des entreprises ;

- ◆ **un impact sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP) :** aujourd'hui, cette imposition est recouvrée sur le même rôle que la TH. La disparition de cette dernière pose la question du mode d'émission et de recouvrement de la CAP, estimée à 3,9 Md€ dans le PLF 2018 ;
- ◆ **un impact sur les mécanismes de reversement de fiscalité entre les communes et les EPCI à fiscalité propre unique (attributions de compensation – AC - et dotation de solidarité communautaire - DSC) :** actuellement peu lisibles, ils pourraient devenir obsolètes du fait d'une nouvelle répartition des recettes fiscales.

#### **2.4. La disparition programmée de la taxe d'habitation ne remet pas en cause la pertinence de la révision des valeurs locatives d'habitation**

Les valeurs locatives cadastrales font, depuis 1970, l'objet de majorations forfaitaires annuelles fixées en loi de finances. Cette méthode figée est génératrice de nombreuses difficultés :

- ◆ **inégalités entre contribuables :** pour les locaux d'habitation, les classements résultent du parc de logements disponible dans les années 1970, d'où une très forte concentration en catégorie 5 (confort modeste), 6 (confort quasi inexistant) et 7 (habitat délabré). L'effort d'amélioration de l'habitat accompli depuis n'est pas pris en compte. Comme le souligne le conseil des prélèvements obligatoires (CPO)<sup>24</sup>, cette obsolescence des valeurs locatives entraîne des transferts de charges entre contribuables : une construction neuve ou récemment rénovée est classée dans une catégorie de confort élevé tandis qu'un logement ancien entièrement rénové à l'intérieur peut continuer d'appartenir à une catégorie 5 ou 6. À l'inverse, des logements considérés comme confortables dans les années 1970 (parce que neufs) mériteraient d'être reclassés aujourd'hui dans des catégories inférieures ;
- ◆ **déconnexion entre la base taxable et le service public local :** les élus locaux opèrent des arbitrages, notamment entre les constructions résidentielles et les constructions commerciales, et mettent à disposition des services publics et des réseaux qui aboutissent à valoriser le foncier disponible. Si les bases n'évoluent pas, cet effort de service public consenti par les exécutifs locaux n'est pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt ;
- ◆ **le dynamisme de l'assiette dépend essentiellement des constructions neuves ou des rénovations extérieures, ce qui avantage les collectivités qui possèdent un parc immobilier récent ou rénové.** Les finances des collectivités deviennent en outre sensibles à la conjoncture, puisqu'elles dépendent du rythme de la construction neuve, qui s'est révélé erratique ces dernières années.

La révision des valeurs locatives a été décidée en deux temps :

- ◆ la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels, prévue à l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;
- ◆ la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, prévue par l'article 74 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificatives pour 2013, n'a pas fait l'objet de calendrier arrêté. En tout état de cause, son entrée en vigueur ne pourrait se faire avant 2022.

---

<sup>24</sup> Rapport de 2010 sur la fiscalité directe locale.

### 2.4.1. La révision des valeurs locatives professionnelles est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017

Après la phase d'expérimentation de 2011, la réforme a été reportée à plusieurs reprises. Prévues pour 2014, la première année de taxation avec les valeurs révisées a été reportée à 2015, puis 2016, et enfin à 2017.

La révision des valeurs locatives des locaux commerciaux est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, sauf pour les locaux industriels qui demeurent évalués selon la méthode comptable prévue à l'article 1499 du code général des impôts. **En 2017, la TFPB portant sur les locaux commerciaux ainsi que la CFE sur ces mêmes locaux seront prélevées à partir de ces nouvelles bases révisées.** La clef de répartition du produit de la CVAE, qui repose à un tiers sur les valeurs locatives professionnelles des entreprises assujetties, ne sera affectée par cette réforme qu'à compter de 2018.

**Des hausses et des baisses de ressources fiscales sont à anticiper et à modéliser.** La DGFIP dispose de la valeur locative réelle nouvelle, mais ne la met en œuvre que progressivement. **Cette actualisation des bases est en effet tempérée par plusieurs mécanismes car les valeurs locatives cadastrales des locaux commerciaux ont été multipliées par 2,87 en moyenne.** Pour éviter qu'à taux égal les cotisations n'augmentent trop fortement, l'État a mis en place trois mécanismes :

- ◆ **un mécanisme de planchonnement** a été adopté à la suite des simulations complémentaires réalisées par la DGFIP en 2015 qui révélaient d'importantes variations de cotisations, avec 14 % de « grands perdants » (locaux voyant leur TF augmenter de 100 % ou plus). Ce dispositif a pour objet de limiter pour chaque local professionnel les variations de valeur locative (tant à la hausse qu'à la baisse) sans pour autant les éliminer, en diminuant de moitié l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur locative révisée neutralisée ;
- ◆ **un mécanisme de lissage** a pour objet d'introduire une progressivité dans les effets de la réforme en lissant sur dix ans l'augmentation ou la baisse de cotisation induite par la nouvelle valeur locative révisée. Un montant de lissage est calculé en 2017 et sera appliqué (à la hausse ou à la baisse) sur la cotisation de chaque local professionnel pendant une durée de 10 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2026. Ce montant sera affiché sur les avis de taxe foncière et de CFE ;
- ◆ **un coefficient de neutralisation** est calculé par impôt et par collectivité afin de maintenir les parts respectives des deux catégories de locaux (commerciaux et d'habitation) au même niveau dans l'assiette des impôts de la collectivité, faute de quoi les locaux professionnels aux valeurs révisées seraient davantage taxés dans un premier temps. Ce coefficient devrait disparaître une fois mise en œuvre la réforme des valeurs locatives d'habitation. Durant cette période transitoire, l'application du coefficient de neutralisation entraînera des transferts de charges entre contribuables professionnels d'un même territoire : les locaux professionnels dont la valeur locative augmentera moins vite que la moyenne locale verront leur valeur diminuée après application du coefficient de neutralisation, tandis que ceux dont la valeur locative augmentera plus vite que la moyenne locale verront leur valeur augmentée après neutralisation.

### 2.4.2. La révision des valeurs locatives d'habitation gagnerait à être poursuivie dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale

Le Parlement a décidé, à l'article 74 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, de procéder à une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. La méthodologie retenue est la même que pour les valeurs locatives professionnelles<sup>25</sup> :

- ◆ identification dans chaque département de « secteurs d'évaluation » regroupant des communes ou des portions de communes présentant un marché locatif homogène ;
- ◆ fixation d'une grille tarifaire au mètre carré, pour chaque catégorie de locaux, à partir des loyers constatés dans chaque secteur ;
- ◆ calcul de la valeur locative de chaque local d'habitation en multipliant la surface pondérée du local (disponible dans les déclarations fiscales).

Les données concernant la nature et la surface des locaux d'habitation détenues par la DGFIP sont d'une fiabilité réelle et ne nécessitent pas *a priori* de solliciter les locataires. La révision des valeurs locatives d'habitation ne nécessitera donc que l'établissement d'une grille tarifaire secteur par secteur.

**En termes de délais et selon les estimations de la DGFIP, il faudrait au minimum cinq ans pour conduire une telle réforme.**

En tout état de cause, l'opportunité d'engager la revalorisation des valeurs locatives d'habitation est réelle pour plusieurs raisons :

- ◆ la révision des valeurs locatives professionnelles ne pourra prendre son plein effet que lorsque les valeurs locatives d'habitation auront également été révisées, afin de mettre fin au mécanisme de neutralisation décrit *supra* ;
- ◆ la TFPB et la TFNB continuent d'être assises sur les valeurs locatives cadastrales d'habitation obsolètes, de même que la TEOM ;
- ◆ loin d'en réduire l'intérêt, le dégrèvement de 80 % des contribuables assujettis à la TH rend plus acceptable l'opération de revalorisation des valeurs locatives d'habitation dans la mesure où elle fera moins de « perdants » durant la période transitoire (2018-2020).

## 3. Les objectifs de la refonte de la fiscalité locale

Plutôt que d'affecter une ressource fiscale de remplacement au financement du bloc communal sans réflexion d'ensemble, la suppression de la TH doit être l'occasion d'une refonte globale de la fiscalité locale, telle qu'annoncée par le Président de la République.

**Le débat doit se structurer autour de plusieurs grands objectifs, partagés par l'État et les collectivités territoriales**, afin de définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités, de garantir l'équité entre les contribuables et de préserver la solidarité financière entre les territoires, de simplifier et de rendre plus lisible le paysage fiscal local. Il doit également être l'occasion de rouvrir le chantier de l'autonomie financière.

---

<sup>25</sup> Le rapport d'expérimentation de la DGFIP portant sur cinq départements (Charente-Maritime, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne) a été remis au Parlement en février 2017.

**En outre, la suppression complète de la TH suppose de trouver une ressource d'un montant équivalent pour le bloc communal, soit 21,9 Md€. Sur ces 21,9 Md€, 13,8 Md€ ont été budgétés et intégrés comme dégrèvements à la trajectoire de finances publiques à partir de 2020 (cf. *supra*). Il reste donc environ 8 Md€ à financer. Il appartiendra en conséquence au Gouvernement d'en tirer les conséquences dans sa trajectoire budgétaire pour les années 2020 à 2022, soit en accentuant les efforts de réduction des dépenses publiques, soit en mobilisant des ressources complémentaires.**

L'avenir ou la pertinence de certains impôts, comme la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), pourront également être mis en débat.

**Enfin, la mission considère que la suppression complète de la TH ne doit pas avoir pour conséquence la constitution d'un nouvel impôt local qui serait remis à la charge des contribuables dispensés de TH.**

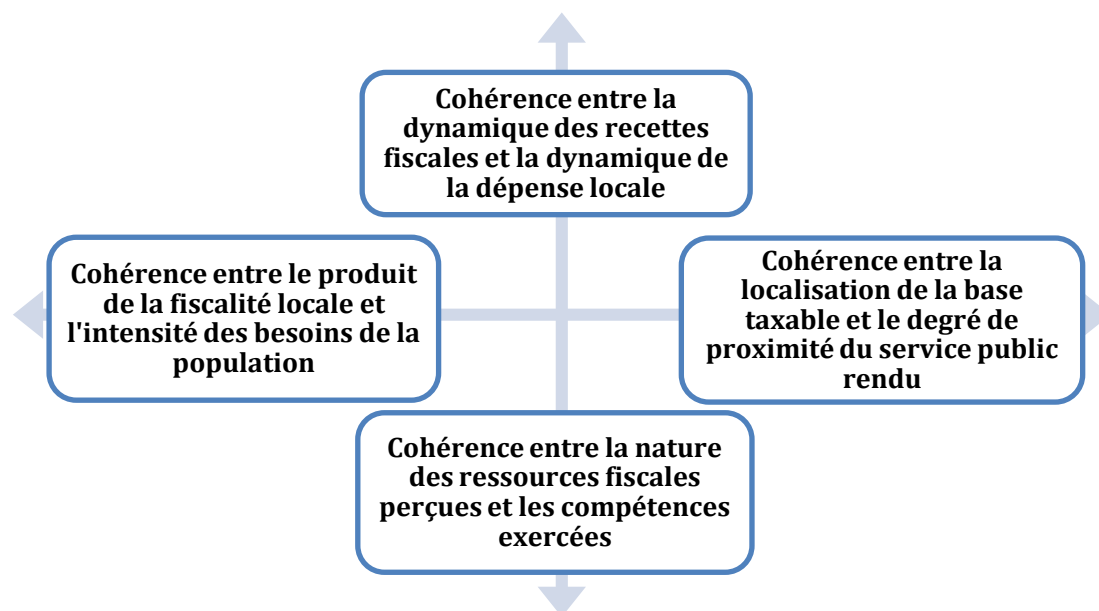
### **3.1. Définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités**

La refonte de la fiscalité locale doit permettre de définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivité en tenant compte des compétences exercées, de la dynamique de la dépense locale, de l'ampleur objective des besoins de la population et du degré de proximité du service public rendu (cf. graphique 2) :

- ◆ **dimension 1 : cohérence entre la nature des ressources fiscales perçues et les compétences exercées par la collectivité.** Les compétences exercées diffèrent d'une catégorie de collectivité à l'autre en raison du resserrement progressif du champ des compétences exercé par les départements et les régions sur des thématiques précises. En effet, les régions et les départements ne bénéficient plus de la clause générale de compétence : les premières exercent principalement des compétences économiques et d'aménagement tandis que les seconds exercent essentiellement des compétences sociales. Un tel mouvement de spécialisation rend légitime l'objectif de cohérence entre le type d'imposition et le champ des compétences qu'elle finance, les impôts économiques ayant par exemple vocation à financer des compétences économiques, dans une logique « d'intéressement » des collectivités aux politiques publiques qu'elles mènent ;
- ◆ **dimension 2 : cohérence entre la dynamique des recettes fiscales et celle de la dépense locale.** Certaines compétences, telles que le revenu de solidarité active (RSA) pour les départements, entraînent des dépenses pro-cycliques, la dégradation de la conjoncture provoquant une hausse du nombre d'allocataires. Il paraît contradictoire de financer des dépenses pro-cycliques au moyen d'une ressource fiscale elle-même pro-cyclique, comme peuvent l'être les DMTO, qui dépendent fortement de la conjoncture dans la mesure où les transactions immobilières sont moins dynamiques en période de contraction. Le financement d'une compétence pro-cyclique doit être assuré par une recette fiscale stable dans le temps. À ce sujet, la mission recommande d'examiner la possibilité d'une meilleure gestion inter-temporelle des recettes fiscales volatiles comme les DMTO ;

- ◆ **dimension 3 : cohérence entre le produit de la fiscalité locale et l'ampleur objective des besoins de la population habitant dans le ressort géographique de la collectivité.** Cette cohérence est loin d'être systématiquement assurée. Certaines collectivités, en raison d'une démographie dynamique, de difficultés socio-économiques ou de contraintes particulières, ont des charges objectives plus importantes que d'autres, sans disposer forcément des ressources fiscales adéquates permettant de faire face à ces charges, du fait de leur tissu économique et d'une capacité contributive limitée de leurs contribuables<sup>26</sup>. En d'autres termes, ce sont souvent les collectivités les plus pauvres qui font face aux charges objectives les plus élevées. Si les mécanismes de péréquation verticale et horizontale ont pour vocation de corriger ces déséquilibres, toute réflexion sur la refonte de la fiscalité doit intégrer cette exigence d'équité *a priori*, car il n'est pas satisfaisant de s'en remettre aux seuls mécanismes correctifs *a posteriori* ;
- ◆ **dimension 4 : cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu.** Les communes et EPCI rendent un service public de proximité diversifié qui peut justifier un ancrage territorial plus fort de l'assiette fiscale que les départements et les régions dont les compétences sont davantage spécialisées et qui couvrent un champ territorial plus large.

**Graphique 2 : Les quatre dimensions fondamentales mais difficilement conciliables d'une fiscalité locale optimale**



*Source : Mission.*

<sup>26</sup> Selon la Cour des comptes « les disparités de dépense par habitant s'expliquent, s'agissant des communes, pour 50 % par les disparités de ressources et pour 21,5 % par des variables de charges » (rapport de la Cour des comptes au Parlement réalisé sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements).

### **3.2. Garantir l'équité entre les contribuables et préserver la solidarité financière entre les territoires**

Comme le souligne le conseil des prélèvements obligatoires (CPO)<sup>27</sup>, la fiscalité locale n'a pas pour vocation principale de se voir assigner une fonction de redistribution, qui relève prioritairement de l'échelon national. Néanmoins, elle peut être conçue de façon à éviter que les prélèvements n'aggravent les inégalités entre les contribuables (les impôts locaux ne tiennent pas assez compte du niveau de revenu et de la valeur réelle des biens fonciers) et entre les collectivités (en dépit des dispositifs de péréquation, les écarts de richesse entre les collectivités demeurent importants). Cependant ces deux objectifs peuvent être contradictoires : un accroissement de la pression fiscale sur les contribuables les plus aisés, qui vise à réduire les écarts de richesse entre contribuables, peut aboutir à creuser les écarts de richesses entre les collectivités dans lesquelles se trouvent des contribuables aisés, et les autres.

**La refonte de la fiscalité locale doit donc viser à mettre en œuvre une fiscalité plus juste *a priori*, afin d'éviter de mettre en œuvre des mécanismes péréquateurs lourds et complexes qui rectifient, *a posteriori* et de manière imparfaite, la diversité des situations ainsi que les disparités sociales et territoriales.**

Elle appellera toutefois une révision d'ensemble des dispositifs de péréquation verticale (de l'État vers les collectivités territoriales) et de péréquation horizontale (au sein d'une catégorie de collectivités territoriales) existants du fait notamment de son impact sur les indicateurs de richesse utilisés actuellement pour la répartition des concours financiers de l'État.

### **3.3. Simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local pour les contribuables comme pour les collectivités territoriales**

#### **3.3.1. Remettre à plat les dégrèvements et exonérations**

La suppression de la TH pour 80 % des contribuables a pour conséquence une prise en charge plus importante de la fiscalité locale par l'État, après une décrue consécutive à la réforme de la taxe professionnelle.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, les crédits prévus au titre des dégrèvements et compensations d'exonérations représentent 17,61 Md€ sur les 104,60 Md€ de transferts financiers et se répartissent comme suit :

- ◆ 15,03 Md€ de dégrèvements législatifs ;
- ◆ 2,01 Md€ de compensations d'exonérations ;
- ◆ 0,57 Md€ au titre des dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices qui sont en voie d'extinction ; le montant de ces allocations est passé de 1,4 Md€ à 524 M€ entre 2011 et 2016, soit une baisse de 63 %.

Le montant total des dégrèvements et compensations d'exonérations assumés par l'État représente en 2016 12,4 % des impositions ménages (7 Md€) et 22,1 % des impositions économiques (5,9 Md€).

En outre, la part de la fiscalité prise en charge par l'État va augmenter très fortement dans les prochaines années, pour plusieurs raisons :

- ◆ la montée en charge du dégrèvement relatif à la taxe d'habitation, qui atteindra 10,1 Md€ en 2020 ;

---

<sup>27</sup> Rapport de 2010 sur la fiscalité directe locale.

- ◆ le dynamisme du panier de ressources des collectivités : la plupart des dégrèvements prennent en charge la progression des bases de la fiscalité locale.

Il en résulte que l'impôt local n'est plus acquitté par une part grandissante des contribuables potentiels que constituent pour les collectivités territoriales les personnes physiques ou morales domiciliées dans leur ressort géographique, et qui y exercent des activités et/ou y perçoivent des revenus. **L'État est ainsi devenu le premier contributeur local.**

**Ces mesures sont peu lisibles pour les contribuables qui peinent à distinguer celles qui relèvent de l'État et celles décidées par les collectivités territoriales, notamment au travers des abattements.**

**La suppression à moyen terme de la TH doit être l'occasion d'une « remise à plat » des dégrèvements et exonérations afin d'en réduire le nombre et l'ampleur.**

### 3.3.2. Réduire l'émiettement de la fiscalité locale par un réexamen des « petites taxes »

Considérant la multiplicité des impôts et taxes locaux, le chantier de la refonte de la fiscalité locale pourrait être l'occasion d'examiner les différentes taxes existantes, tout particulièrement celles à faible rendement et présentant des difficultés de recouvrement, identifiées dans le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de février 2014<sup>28</sup>, afin **d'étudier l'opportunité de leur fusion au sein de taxes thématiques de plus grande assiette**, portant sur des secteurs comme le tourisme, l'urbanisme, l'environnement, les transports, les déchets, les mutations. Certaines taxes pourraient également être intégrées aux grandes impositions économiques. Par exemple, la TASCOM pourrait être transformée en taux additionnel de la CFE auquel seraient assujetties les surfaces commerciales.

**Leur remplacement par des redevances incitatives, à même de financer les services publics locaux auxquelles elles sont dédiées, pourrait également être envisagé**, afin de développer « *l'usage des redevances comme « signaux prix » des biens et services publics locaux*<sup>29</sup>. » La tarification de certains services publics locaux fournirait une information fidèle aux usagers sur le coût des services publics, et leur permettrait de demander des comptes à leurs responsables publics.

### 3.3.3. S'interroger sur l'opportunité d'une spécialisation de la fiscalité locale

Actuellement, un même impôt ou une même taxe finance plusieurs niveaux de collectivités territoriales sans lien direct avec les compétences qu'elles exercent.

**La suppression de la TH pourrait être l'occasion de s'interroger sur la spécialisation de la fiscalité locale en réexaminant sa ventilation par catégorie de collectivité.** Un tel principe permettrait au contribuable local d'identifier plus aisément qui détient le pouvoir fiscal sur chaque imposition, ce qui responsabiliserait davantage les collectivités territoriales. L'unicité du pouvoir fiscal sur chaque type d'imposition locale serait l'occasion d'accélérer l'intégration fiscale des EPCI. Avec la refonte de la carte intercommunale, la part des EPCI à fiscalité professionnelle unique (EPCI-FPU) est passée de 63 % à 80 %. La généralisation de ce régime conduirait à attribuer aux EPCI la totalité des impositions économiques qui servent à financer le bloc communal (CFE, TASCOM et fraction de CVAE).

---

<sup>28</sup> « Les taxes à faible rendement », IGF, février 2014.

<sup>29</sup> Ibidem.



Une telle évolution contribuerait à simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local. Elle contrevient en revanche à la demande récurrente des collectivités de disposer d'un « panier » de ressources fiscales stables et diversifiées (afin d'en lisser le produit et d'en limiter la volatilité), basées tant sur les impositions « ménages » que les impositions économiques, sur les stocks (exemple : taxes foncières) que sur les flux (exemple : DMT0).

### **3.4. L'autonomie financière des collectivités territoriales : un principe constitutionnel confronté à un contexte profondément transformé**

L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » Il en résulte que la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures relève du domaine exclusif de la loi, comme le dispose l'article 34 de la Constitution.

C'est dans cet esprit que le constituant a élaboré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Il s'agit de concilier la détermination de l'assiette et du taux des impositions par le législateur avec la mise en œuvre d'une véritable décentralisation financière qui donne aux collectivités territoriales les moyens de mettre en œuvre leurs compétences, au moyen d'une autonomie de décision et de gestion.

Le principe d'autonomie financière, instauré par la loi de révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, repose sur deux piliers :

- ◆ les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ;
- ◆ les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

La loi organique du 29 juillet 2004 a entrepris de tirer les conséquences de ces deux dimensions. Son article 3 dispose que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont 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.* »

Il en résulte que les recettes fiscales qui composent les ressources propres des collectivités territoriales sont au moins de trois natures :

- ◆ des impôts locaux sur lesquels les collectivités territoriales détiennent un pouvoir de taux et/ou d'assiette encadré par la loi ;
- ◆ des impositions de toutes natures dont la loi a fixé, par catégorie de collectivités, le taux ou une part locale d'assiette : il peut s'agir aussi bien d'impôts locaux dont la base est territorialisée mais dont les taux de répartition entre catégories de collectivités sont fixés par le législateur (CVAE) que de fractions d'impôts nationaux (comme la TICPE et désormais la TVA) attribuées par le législateur à une catégorie de collectivités pour le financement de leurs compétences ;
- ◆ des redevances pour services rendus.

La loi organique a également entrepris de définir précisément les ratios-planchers qui constituent, pour chaque catégorie de collectivités, la part minimale de leurs ressources propres. En réalité, cette part ne peut être inférieure, pour chaque catégorie, au niveau constaté en 2003 (cf. tableau 7 et 8).



**Tableau 7 : Ratios planchers d'autonomie financière, par catégorie de collectivités, constatés en 2003**

Catégorie	Ratio (en %)
Régions	41,7
Départements	58,6
Bloc communal	60,8

Source : Légifrance.

**Tableau 8 : Ratios d'autonomie financière, par catégorie de collectivités, constatés entre 2010 et 2015**

Catégorie	Ratio (en %)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Régions	55,6	54,3	54,2	53,6	58,1	62,5
Départements	68,1	67,4	67,7	67,8	68,8	70,9
Bloc communal <sup>30</sup>	64,7	64,9	65,5	66,0	66,4	68,6

Source : OFGL ; mission

Enfin, l'article 5 de la loi dispose que « le gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1<sup>er</sup> 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 des modalités de calcul et son évolution ». Dans le cas où il s'avérerait que les ratios d'autonomie financière ne seraient pas atteints du fait des dispositions législatives, des mesures correctrices devraient être prises dans le cadre d'une loi de finances au plus tard la deuxième année suivant celle de ce constat.

### **Il résulte de ces dispositions que l'autonomie financière des collectivités territoriales ne saurait s'entendre comme une autonomie fiscale pleine et entière.**

Le Conseil constitutionnel a constamment confirmé cette approche :

- ◆ en confirmant que les ressources fiscales propres peuvent être aussi bien le produit de la fiscalité locale que celui de la fiscalité nationale transférée ou affectée : dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel indique que : « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette » ;
- ◆ en considérant que les dégrèvements de l'État sont comptabilisés comme des ressources propres des collectivités territoriales : dans sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que la prise en charge d'un crédit de taxe professionnelle par dégrèvement de l'État assurait « la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources », sans préjudice du devenir de ce dégrèvement dans le futur ;
- ◆ enfin, en réaffirmant dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, qu'« il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

**Pour autant, l'autonomie financière des collectivités territoriales se trouve aujourd'hui confrontée à un contexte profondément transformé. Les auditions conduites par la mission seront l'occasion de confronter les différents points de vue sur l'application de ce principe constitutionnel.**

<sup>30</sup> Données 2015 : y compris la métropole de Lyon.

Dans ce cadre, la mission souligne l'intérêt de s'appuyer sur des comparaisons internationales. Il existe en effet plusieurs modalités de décentralisation fiscale et d'autonomie financière pour les collectivités territoriales au sein de l'Union européenne. Certains États membres, pourtant beaucoup plus avancés dans la voie de la décentralisation, voire du fédéralisme, n'ont pas entendu conférer un pouvoir de taux et d'assiette complet à leurs collectivités territoriales. Ils ont privilégié, au moins pour une partie de la fiscalité, la solution du partage d'impôts nationaux, selon une clé de répartition fixée dans des normes de niveau organique ou constitutionnel. C'est le cas de l'Allemagne, pays de forme fédérale, qui dispose d'une « constitution financière » attribuant à chaque niveau de pouvoirs publics une part d'impôt prélevé nationalement, selon une clé de répartition objective et remise en débat à intervalles réguliers.

#### **4. Les différentes ressources susceptibles de remplacer la taxe d'habitation**

Pour la constitution d'une ressource de remplacement pour le bloc communal d'un montant équivalent au montant total de la TH (21,9 Md€), toutes choses étant égales par ailleurs s'agissant de la répartition des compétences entre collectivités territoriales, **la mission a identifié trois principales familles de ressources, en fonction de leur provenance** (cf. graphique 3) :

- ◆ **le recours aux dotations de l'État (ressources budgétaires)** : recourir exclusivement à des dotations d'État pour combler la disparition de la TH est incompatible avec le ratio plancher d'autonomie financière du bloc communal qui est de 60,8 % (cf. 3.4). En 2015, le niveau constaté de ressources propres du bloc communal était de 86,5 Md€ sur un montant total de ressources de 126,2 Md€, soit un ratio d'autonomie financière constaté de 68,6 %. Le montant minimal de ressources propres aurait dû être, cette année là, de 76,7 Md€, soit 9,8 Md€ de moins que le montant constaté. Bien que le montant de ressources propres constaté soit évolutif d'une année sur l'autre et qu'il ne soit possible de le connaître avec certitude qu'avec deux années de différence, cet écart de 9,5 Md€ entre le niveau constaté et le niveau minimal montre que seule une partie (environ 9 Md€) des 21,9 Md€ de la TH pourrait être re-budgétisée sans contrevenir à la loi organique de 2004 ;
- ◆ **l'attribution de fractions d'impôts nationaux, qu'il s'agisse de fiscalité directe ou indirecte (TVA, CSG, TICPE, IR ou autre) ;**
- ◆ **la réallocation ou l'aménagement d'impositions existantes :**
  - la réallocation d'impositions locales existantes entre catégories de collectivités territoriales, par exemple la descente de la TFPB des départements vers le bloc communal ;
  - l'aménagement d'assiettes nationales existantes, par exemple le fléchage vers les communes concernées de la part du produit de l'impôt sur le revenu acquittée par les propriétaires bailleurs au titre des loyers versés par les locataires<sup>31</sup>.

**Pour la mission, une intensification des impositions locales existantes (IFER, TASCOM, TCFE, taxe de séjour, TEOM, ...) ou la création de nouvelles impositions locales paraît en revanche difficilement conciliable avec l'objectif d'allègement de la fiscalité pesant sur les ménages, en particulier les plus modestes, poursuivi au travers de la suppression de la TH.**

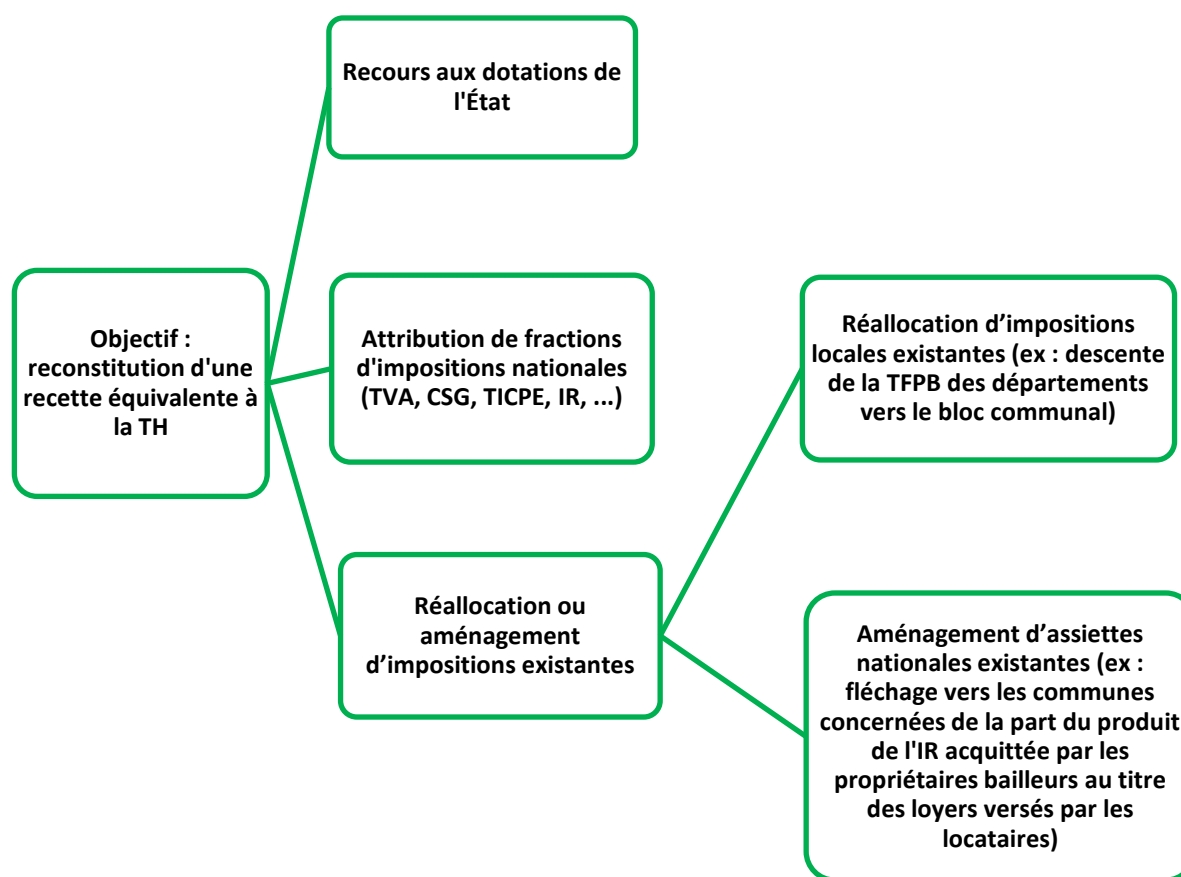
---

<sup>31</sup> Ce fléchage se ferait vers la commune où se trouve le bien mis en location et non la résidence principale du propriétaire bailleur, afin d'inciter les maires à développer sur le territoire de leur commune l'offre de logements.

Le tableau 8 détaille ces trois grandes familles de ressources, et en discute les mérites respectifs selon plusieurs critères :

- ◆ le lien entre la base fiscale et le territoire ;
- ◆ le lien avec les contribuables ;
- ◆ le rendement escompté et la prévisibilité de la ressource ;
- ◆ le caractère péréquateur ou non pour les collectivités ;
- ◆ l'acceptabilité pour les collectivités territoriales ;
- ◆ le respect du principe d'autonomie financière ;
- ◆ la solidité juridique.

**Graphique 3 : Arborescence des principaux types de ressources envisagés pour remplacer la TH**



*Source : Mission.*

**Tableau 8 : Analyse avantages/inconvénients des différentes ressources envisageables pour remplacer la taxe d’habitation**

Famille de ressources (selon leur provenance)	Types de ressources et montants (estimatifs)	Lien avec le territoire	Lien avec les contribuables	Rendement escompté / Prévisibilité de la ressource	Effet péréquisiteur pour les collectivités	Acceptabilité pour les collectivités territoriales	Respect du principe d'autonomie financière	Solidité juridique
<b>Dotations de l'État</b>	Remplacement de la TH par une dotation de l'État	Aucun. Solution la plus centralisatrice	Aucun	Rendement escompté : N.A. Prévisibilité correspondant à celle d'une loi de finances.	Fort sous réserve que l'affectation des recettes soit effectuée selon des critères objectifs	Faible voire nulle, car les collectivités territoriales veulent disposer d'une autonomie financière et fiscale.	Le remplacement de 21,9 Md€ de TH par des dotations n'est pas possible en l'état actuel du droit, car le ratio d'autonomie financière fixé par la loi organique de 2004 n'est alors pas respecté pour le bloc communal.	Impossible sauf à abaisser les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales.
<b>Fractions d'impôt national</b>	Remplacement de la TH par le transfert d'une fraction d'impôt national sans pouvoir de taux <sup>32</sup> (TVA, CSG, TICPE, IR)	Aucun. Les bases ne sont plus localisées car nationales.	Lien à l'échelle nationale et non locale	Rendement garanti, surtout en cas de transfert d'une fraction de TVA ou de CSG (ressources dynamiques).	Fort sous réserve que l'affectation des recettes soit effectuée selon des critères objectifs	Moyenne du fait de la rupture du lien entre la base taxable et la collectivité territoriale. Cependant, les modalités de partage du produit de la fiscalité nationale entre les échelons national et infranational pourraient être inscrites dans la constitution.	L'autonomie financière est préservée car les affectations de fiscalité nationale entrent dans les ressources propres des collectivités territoriales (jurisprudence CC).	Doute sur la possibilité d'affecter une fraction de CSG à un autre objet que le financement de la protection sociale pour des raisons juridiques et d'équilibre du financement de la protection sociale.

<sup>32</sup> Ou modulation à la marge du pouvoir de taux.

Famille de ressources (selon leur provenance)	Types de ressources et montants (estimatifs)	Lien avec le territoire	Lien avec les contribuables	Rendement escompté / Prévisibilité de la ressource	Effet péréquateur pour les collectivités	Acceptabilité pour les collectivités territoriales	Respect du principe d'autonomie financière	Solidité juridique
<b>Impositions existantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réaffectation d'impositions locales existantes (ex : descente de la TFPB des départements vers le bloc communal)</li> <li>- Aménagement d'assiettes nationales existantes (ex : fléchage vers les communes concernées de la part du produit de l'IR acquittée par les propriétaires bailleurs au titre des loyers versés par les locataires)</li> </ul>	L'ensemble de ces impositions sont localisées.	Fort à l'échelle locale.	Rendement disparate d'un territoire à l'autre en fonction des capacités contributives des contribuables.	Moyen, sauf à mettre en place un mécanisme de péréquation pour compenser les disparités.	Relative. Globalement satisfaisante pour le bloc communal car les bases sont localisées. Impact de la réaffectation d'impositions locales existantes sur les catégories de collectivités territoriales concernées, avec par exemple des garanties à donner aux départements en cas de modification de leurs ressources fiscales.	L'autonomie financière est préservée.	Pas de difficulté identifiée à ce stade.

*Source : Mission.*

## Conclusion

Sur la base de cette note de cadrage, la mission va poursuivre ses travaux au cours du premier trimestre 2018, en concertation avec les associations représentatives d'élus et les administrations concernées afin d'établir, autour d'objectifs partagés et à partir des différentes ressources identifiées, plusieurs scénarios permettant la suppression intégrale de la TH dans le cadre d'une révision d'ensemble de la fiscalité locale.

Afin de rendre le débat le plus transparent et le plus interactif possible, la mission suggère que ses réflexions soient mises en débat non seulement dans le cadre de la conférence nationale des territoires (CNT) mais également dans la discussion publique en ouvrant un portail dédié, destiné à recueillir les contributions des citoyens et des experts.

## **Annexe I : Liste des membres de la mission**

M. Dominique BUR, préfet de région honoraire, co-président

M. Alain RICHARD, ancien ministre, sénateur du Val-d'Oise, co-président

M. Christian CHARPY, conseiller maître à la Cour des Comptes

M<sup>me</sup> Isabelle CHATRY, senior policy analyst, OCDE

M. Alain LAMBERT, ancien ministre, conseiller départemental de l'Orne

M<sup>me</sup> Marie-Christine LEPETIT, inspectrice générale des finances, chef du service de l'Inspection générale des finances

M. Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes

## **Annexe II : Liste des personnes pré-auditionnées**

### **Direction générale des collectivités locales**

- ◆ M. Bruno DELSOL, préfet, directeur général des collectivités locales
- ◆ Mme Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- ◆ M. Étienne BRUN-ROVET, adjoint à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- ◆ M. Élie HEITZ, chef par intérim du bureau de la fiscalité locale

### **Direction générale des finances publiques**

- ◆ M. Bruno PARENT, inspecteur général des finances, directeur général des finances publiques
- ◆ Mme Nathalie BIQUARD, chef du service des collectivités locales
- ◆ M. Audran LE BARON, chef du service de la gestion fiscale

### **Direction de la législation fiscale**

- ◆ M. Christophe POURREAU, directeur de la législation fiscale
- ◆ M. Gaël PERRAUD, chef du bureau C1 (impôt sur le revenu, fiscalité directe locale)