



## Mission préparatoire au pacte financier Etat-collectivités territoriales

### Audition de l'APVF

#### 1. Situation générale des petites villes en 2017

##### 1.1. Situation socio-économique des petites villes

Les petites villes, comprises entre 2 500 et 25 000 habitants, sont confrontées à des problématiques et des enjeux parfois très disparates. En témoigne, par exemple, **les différences de situations entre les petites villes périurbaines et les petites villes bourgs-centres.**

##### 1.1.1. La dévitalisation des centres-villes

La dévitalisation des centres-villes constitue un enjeu majeur pour l'ensemble des petites et moyennes villes, voire même certaines grandes villes. Beaucoup souffrent, en effet, de la **concurrence de leur périphérie, tant sur le plan du commerce que sur la politique du logement.**

###### ***Vacance commerciale :***

Le **taux de vacance commerciale**, s'il ne dépasse pas 6,8 % dans les métropoles, est **aujourd'hui très largement au-dessus de 10 % dans la majorité des petites villes**, voire supérieure à 20 % dans les communes les plus sinistrées.

**NB :** l'article 102 de la loi de finances pour 2018 a instauré un mécanisme de soutien des commerces de centre-ville : la base d'imposition à la **taxe foncière sur les propriétés bâties** des magasins et boutiques dont la **surface principale est inférieure à 400 mètres carrés** et qui ne sont **pas intégrés à un ensemble commercial** peut faire l'objet d'un **abattement pouvant varier de 1 % à 15 %.**

###### ***Nouvelle politique du logement :***

La politique du logement mise en place dans le cadre de la loi de finances pour 2018 risque d'entraîner des **effets systémiques pour les petites villes.** L'avant-projet sur l'évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique (Elan) doit être plus ambitieux.

Le **dispositif Pinel** qui avait toute son importance dans les petites villes en zone dites « détendues » B2 et C (caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif) a été **recentré sur les zones dites « tendues » A, A bis et B1** (caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès aux logements). **NB :** un sursis d'un an a été accordé dans les zones B2 et C si les demandes de permis ont été déposées avant décembre 2017.

De la même manière, le **prêt à taux zéro (PTZ) a été recentré sur le neuf dans les zones « tendues ».** A l'issue des débats parlementaires, le dispositif a finalement été prolongé pour deux ans dans les **zones**

« détendues » : recentré sur l'ancien à rénover, la part du prêt dans le coût de l'acquisition a été ramenée dans ces zones B2 et C de 40 % à 20%.

**L'APVF appelle de ses vœux la poursuite de ces deux dispositifs dans les zones B2 et C et la mise en place de nouvelles mesures d'incitation à l'accession sociale à la propriété pour assurer une réelle mixité dans les cœurs de villes.**

Le problème de la vétusté des logements dans les centres-anciens est important. Il peut, en outre, entraîner des pertes de recettes fiscales pour les petites villes concernées : pour le calcul des valeurs locatives cadastrales, la surface réelle du logement est, en effet, pondérée par des coefficients liés à l'équipement, l'entretien, l'environnement du logement.

Les bases d'imposition actuelles des logements en centre-ancien sont très souvent inadaptées à la réalité de leur situation.

**Aussi, pour l'APVF, le simple système déclaratif ne suffit pas à avoir une connaissance réelle de l'état des logements pour en définir une base d'impôt juste.**

**L'APVF partage la proposition de la mission préparatoire au pacte financier Etat-collectivités territoriales de poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation (proposition 2.4).**

### 1.1.2. La paupérisation des centres-villes

Corolaire de la dévitalisation des centres-villes et réactions en chaîne, la désertification des centres-villes tend à appauvrir la population des petites villes (perte d'emplois et de services).

La paupérisation des centres-villes peut entraîner une **augmentation forte des besoins en service de d'accompagnement et, en conséquence, des dépenses de fonctionnement**. En effet, le niveau des dépenses de fonctionnement d'une commune est fortement lié à sa richesse, qu'elle soit mesurée par le potentiel fiscal ou par le niveau des dotations de l'État.

**C'est pourquoi l'APVF partage la proposition de la mission préparatoire sur la nécessité de « définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités tenant compte de l'ampleur objective des besoins de la population habitant dans le ressort géographique de la collectivité » (proposition 3.1 dimension 3).**

En effet, certaines collectivités, en raison de leurs difficultés socio-économiques, ont des charges objectives plus importantes que d'autres et **ne disposent pas forcément, du fait de leur tissu économique et d'une capacité contributive limitée de leurs contribuables, des ressources fiscales adéquates pour faire face à ces charges.**

**L'APVF considère, comme la mission, que toute réflexion sur la refonte de la fiscalité locale doit intégrer cette exigence d'équité a priori, auxquels s'ajoutent les mécanismes de péréquation.**

**D'ailleurs, pour l'APVF, le nouveau dégrèvement de la TH pour 80 % des ménages ne remplit pas cet objectif d'équité.**

### 1.1.3. Les disparités démographiques

L'aspect démographique est également important et variable selon les petites villes. Certaines voient leur population augmenter entraînant des charges de centralité plus fortes tandis que d'autres sont en déprise, avec des charges équivalentes mais sans moyen de les assumer.

#### 1.1.4. L'augmentation des charges de centralité

Un certain nombre de petites villes, situées au cœur d'un bassin de vie, accueillent des équipements sociaux, culturels, sportifs ou de loisirs fréquentés par des habitants des communes voisines, en particulier, les communes rurales parfois éloignées des centres-bourgs. Ces équipements, ainsi que leur fonctionnement et leur entretien, peuvent constituer des charges de centralités.

Même lorsqu'elles appartiennent à une intercommunalité, nombre de ces communes continuent à financer seules ces équipements. Les piscines, les stades, les salles de concert ou les écoles de musique de ces villes ont été, dans une petite minorité de cas seulement, transférées à l'intercommunalité. Ces dépenses pèsent lourdement dans les budgets des communes concernées.

Par ailleurs, les flux quotidiens de population en direction des communes centres, pour des raisons liées à l'emploi et aux demandes de services, entraînent aussi des charges de centralité.

Une enquête réalisée par l'APVF, il y a quelques années, révèle que les différents instruments de péréquation en direction des communes prennent très mal en compte ces « charges de centralité ». A partir d'un échantillon de 103 communes confrontées à ce type de charges, l'APVF remarque qu'un peu moins de la moitié des intercommunalités ont instauré un mécanisme interne de péréquation sous la forme d'une dotation de solidarité communautaire (DSC). Et, lorsque ce type de dispositif existe, les charges de centralité ne font pas partie des critères de répartition de cette dotation.

70% des maires interrogés considèrent que l'intercommunalité et la péréquation verticale ne permettent pas de couvrir complètement les charges de centralité de leurs communes. Ce reste à charge varierait, selon les communes, de 50.000 euros à 2 millions d'euros. En moyenne, il s'élèverait à 700.000 euros.

***L'APVF réitère son intérêt pour la proposition 3.1 de la mission susmentionnée :***

***Pour corriger les déséquilibres dus aux charges objectives de certaines collectivités il n'est pas satisfaisant de s'en remettre aux seuls mécanismes de péréquation. Toute réflexion sur la refonte de la fiscalité doit intégrer cette exigence d'équité a priori.***

***Pour l'APVF, les charges de centralité/charges des communes doivent être qualifiées de charges objectives et faire partie des critères à prendre en compte pour corriger les déséquilibres.***

***Les critères de charges les plus connus sont : 1° critère de population pondéré d'un coefficient qui augmente avec la taille de la commune et 2° critère de progression des bases de taxe professionnelle.***

## 1.2. Situation financière des petites villes en 2017

L'amélioration de la situation financière des petites villes ces deux dernières années (2016 et 2017) ne doit pas préjuger de leur capacité à subir de nouvelles contraintes sur leurs ressources.

### 1.2.1. Une situation financière améliorée depuis 2016

La situation financière du secteur communal pour les années 2016 et 2017 **s'est améliorée sensiblement.**

#### ***Recul de l'effet ciseaux :***

Plusieurs enquêtes ont été réalisées, sur la période 2016-2017, par l'APVF, avec l'appui de la Banque postale et la Caisse des dépôts, auprès de ses adhérents. Elles révèlent que **le nombre de petites villes touchées par l'effet ciseaux (soit une baisse des recettes couplée d'une hausse des dépenses) est en net recul pour la troisième année consécutive.** En 2016, 40,48 % des communes enquêtées déclarent que

leurs dépenses réelles de fonctionnement au budget principal sont en baisse, et 29,37 % sont parvenues à les stabiliser (contre 16 % en 2015).

### ***Augmentation des recettes fiscales sans recours excessif au levier fiscal :***

Parallèlement, les recettes fiscales ont augmenté spontanément pour 45 %, sans recours excessif au levier fiscal (seulement 21,9 % de petites villes ont actionné le levier fiscal selon l'une de nos enquêtes). Pour 2017, 48,4 % des petites villes estiment que leurs recettes ont continué à augmenter (et pour 33,3 % : recettes fiscales stabilisées).

**Du fait de la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, cette hausse des recettes fiscales ne se traduit pas par une augmentation consécutive des recettes réelles de fonctionnement.**

### ***Forte maîtrise de la gestion du personnel :***

Les efforts ont porté essentiellement sur la gestion du personnel. Les petites villes déclarent des effectifs compris entre 20 et 479 agents. La part des dépenses de personnel dans la section fonctionnement varie de 29 à 64 %. **Selon une enquête réalisée en 2017, 53,8 % des communes de notre strate ont stabilisé leurs effectifs et 33,8 % les ont diminués. Seules 12,3 % les ont augmentés.** Elles n'ont, de manière générale, pas remplacé les départs à la retraite. Pour 86,6 %, ils ne sont effectués que si nécessaires, sans besoin de fixer des objectifs chiffrés. Dans 62,3 % des cas, les économies ont été plus ou moins substantielles.

## **1.2.2. Une situation financière qui demeure fragile**

Cette amélioration résulte **d'efforts notoires**, tant en dépenses qu'en recettes, et la situation financière des petites villes **demeure fragile pour l'avenir.**

### ***Coupes budgétaires dans les services de proximité :***

La dégradation des recettes réelles de fonctionnement s'est poursuivie en 2017 et les effets des baisses de dotations continueront à se faire sentir en 2018. Pour 53,6 % des petites villes enquêtées, elles sont inférieures à 2016.

La rigueur de la gestion a été douloureuse pour les services publics de proximité. Des coupes budgétaires importantes ont été réalisées dans les domaines de la voirie (30 % des communes déclarent avoir réduit leurs dépenses dans ce domaine), les écoles primaires et maternelles (notamment, pour les rythmes scolaires : 29 % des communes), la culture dont l'annulation de certains festivals (18 %) et l'environnement (18 %) ou encore l'action sociale (16 %).

### ***Equilibre financier en fonctionnement incertain :***

L'équilibre financier en matière de fonctionnement des petites villes est incertain.

Une enquête flash en cours de réalisation sur « contractualisation et petites villes » révèle que pour **65,54 % des communes enquêtées, les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (1,2 %) et du besoin de financement (la trajectoire de 13 milliards) sont difficilement tenables.**

Plusieurs raisons avancées : le **développement démographique et l'augmentation des charges de centralité** (écoles, centres techniques municipaux, installations sportives, sociales et culturelles), l'attente forte des usagers en termes de **quantité/qualité du service public (amoindries par les coupes budgétaires)**, certains **projets d'investissement** et la programmation déterminée par un **contrat régional**

**ou national** (rénovation urbaine, construction d'une nouvelle école, revitalisation des centres-villes, ...) peuvent impliquer des soubresauts incompatibles avec le LPFP 2018-2022, l'augmentation des **dépenses induites par les décisions nationales**.

Les marges de manœuvre sont donc de plus en plus tendues, et le nouveau dégrèvement de la TH pour 80 % des ménages s'ajoutant aux nouveaux efforts imposés à l'ensemble des collectivités territoriales, y compris celles qui ne sont pas, pour l'heure, directement concernées par la contractualisation des objectifs de maîtrise des dépenses et de l'endettement local, inquiète fortement les élus locaux.

## 2. Note de cadrage de la mission : principaux éléments de discussion

La mission Richard-Bur a été mandatée, le 12 octobre 2017, par le Premier ministre notamment pour établir un **projet de refonte de la fiscalité locale**, « afin de pourvoir à la suppression à moyen terme de la taxe d'habitation et de **garantir la visibilité des ressources** des différentes catégories de collectivités ».

Remarque de l'APVF :

*Pour l'APVF, la responsabilité du législateur ne peut se limiter à « garantir la visibilité des ressources » des collectivités territoriales :*

Les règles édictées par le législateur sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, dans le cadre d'une refonte de la fiscalité locale, ne devront pas « avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration » (décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000).

### 2.1. Description des ressources fiscales des communes

#### 2.1.1. Données générales de la mission préparatoire

Tableau 1 : ressources fiscales 2016, rapport 2017 Ofgpl

	Bloc communal (Mds €)	dont : Communes (Mds €)	Evolution 2013-2016 (%)
<b>Impôts ménages :</b>			
TH	21,86	15,11	+ 7,64
TFPB	18,11	16,73	+ 10,73
TFNB	1,04	0,83	+ 4,02
<b>Total</b>	<b>41,1</b>	<b>32,68</b>	<b>+ 8,89</b>
<b>Impôts économiques :</b>			
CFE	7,42	-	+ 7,07
CVAE	4,46	-	+ 3,24
IFER	0,56	-	+ 12,00
TASCOM	0,75	-	+ 7,14
<b>Total</b>	<b>13,20</b>	-	<b>+ 5,85</b>
<b>Autres impôts et taxes :</b>			
DMTO	-	2,12	-

	Bloc communal (Mds €)	dont : Communes (Mds €)	Evolution 2013-2016 (%)
TEOM	-	0,96	-
TCFE	-	0,81	-
Taxe séjour	-	0,22	-
Impôts et taxes d'OM	-	0,87	-
Autres « petites taxes »	-	1,4	-
<b>Total</b>	-	<b>50,22</b>	-

Tableau 2 : contributions de l'Etat au titre des taxes foncières et d'habitation, rapport 2017 Ofgpl

en Mds €	2016	Evolution (2012-2016)
<b>Compensations :</b>		
TH	<b>1,17</b>	<b>- 14,2 %</b>
TFPB	0,22	
TFNB	0,15	
<b>Total</b>	<b>1,54</b>	
<b>Dégrèvements législatifs :</b>		
TH	<b>3,94</b>	<b>+ 13,8 %</b>
Taxes foncières	1,51	
<b>Total</b>	<b>5,45</b>	

## 2.1.2. Pour chaque catégorie de collectivités, leurs ressources propres doivent représenter une « part déterminante » de leurs ressources

### a) Textes de référence

**L'alinéa 1 de l'article 72-2 de la Constitution**, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles disposent librement dans les conditions fixées par la loi* ».

**L'alinéa 3 de l'article 72-2 de la Constitution** précise que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit la notion de « ressources propres » et fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière ne peut descendre. **L'APVF tient à rappeler que l'acceptation de l'autonomie financière retenue par le législateur organique est restrictive :**

- les « ressources propres » comprennent notamment « le 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** » (article LO 1114-2 CGCT) ;
- pour chaque catégorie de collectivités, la **part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources**. Pour le bloc communal, le ratio plancher d'autonomie financière en 2003 est fixé à 60,8 %.

## b) Sur la part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement

**Part moyenne de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement du bloc communal :**

La mission souligne que « sur 106,99 Mds d'euros de recette de fonctionnement du bloc communal, la fiscalité directe locale représente 54,66 Mds d'euros, soit 51,09 % ».

La mission en déduit que la fiscalité directe locale du bloc communal représente une « part prépondérante » des recettes de fonctionnement, ancrant ainsi l'idée d'un lien entre la territorialisation de l'impôt et le service public délivré des collectivités.

### Quid des petites villes ?

Pour les petites villes, la part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement est plus faible. **Sur la base des comptes individuels 2016 de 12 communes, la fiscalité directe représente, en moyenne, 41,55 % des recettes de fonctionnement.**

Tableau 3 : part de la fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement des petites villes

2016	Recettes de fonctionnement (en milliers €)	Fiscalité directe locale (en milliers €)	Rapport (%)
Saint-Jean-de-la-Ruelle (45) <b>16 851 habitants</b>	23 177	9 864	42,56
Annonay (07) 16 698 habitants	20 891	8 968	42,93
Saint-Pierre-des-Corps (37) 15 745 habitants	26 879	8 330	31
Wittenheim (68) 14 874 habitants	14 282	5 085	35,6
Autun (71) 13 635 habitants	15 276	8 540	<b>55,90</b>
Saint-Avé (56) 11 095 habitants	10 600	4 775	45,05
Bourg-de-Péage (26) 10 497 habitants	11 548	5 025	43,51
igny (91) 10 135 habitants	14 864	7 020	47,23
Figeac (46) 9 826 habitants	13 371	5 463	40,86
Saint-Flour (15) 7 120 habitants	10 256	4 211	41,06
Trilport (77) 4 976 habitants	4 796	2 146	44,75
Salins-les-Bains (39) <b>2 718 habitants</b>	4 100	1 233	<b>30,07</b>
<b>Ensemble</b>	<b>170 040</b>	<b>70 660</b>	<b>41,55 %</b>

**NB : le produit des impôts économiques est perçu par les EPCI à fiscalité professionnelle unique.**

#### Remarque de l'APVF :

**Dans les petites villes, la part de la fiscalité directe locale ne représente pas nécessairement une « part prépondérante » de leurs recettes de fonctionnement. La marge d'autonomie financière y est, par conséquent, plus faible.**

**Part moyenne du produit de taxe d'habitation dans les recettes de fonctionnement du bloc communal :**

La mission explique que la taxe d'habitation représente une part significative des recettes de fonctionnement du bloc communal, 20,43 %.

**Quid des petites villes ?**

Contrairement aux résultats donnés pour l'ensemble du bloc communal, la TH ne représente que 15,24 % des recettes de fonctionnement des 12 petites villes enquêtées.

Tableau 4 : part du produit de TH dans les recettes de fonctionnement des petites villes

2016	Recettes de fonctionnement (en milliers €)	Produit de la TH (en milliers €)	Taux TH (%)	Rapport (%)
Saint-Jean-de-la-Ruelle (45) <b>16 851 habitants</b>	23 177	3 628	15,97 %	15,65
Annonay (07) 16 698 habitants	20 891	3 434	22,17 %	16,44
Saint-Pierre-des-Corps (37) 15 745 habitants	26 879	2 448	15,20 %	9,11
Wittenheim (68) 14 874 habitants	14 282	1 679	10,11 %	11,76
Autun (71) 13 635 habitants	15 276	2 938	17,99 %	19,23
Saint-Avé (56) 11 095 habitants	10 600	2 230	14,34 %	21,04
Bourg-de-Péage (26) 10 497 habitants	11 548	1 501	13,62 %	13
igny (91) 10 135 habitants	14 864	3 048	16,71 %	20,51
Figeac (46) 9 826 habitants	13 371	2 245	11,57 %	16,79
Saint-Flour (15) 7 120 habitants	10 256	1 381	18,85 %	13,47
Trilport (77) 4 976 habitants	4 796	1 040	16,86 %	21,68
Salins-les-Bains (39) <b>2 718 habitants</b>	4 100	342	10,66 %	<b>8,34</b>
<b>Ensemble</b>	<b>170 040</b>	<b>25 914</b>		<b>15,24 %</b>

**NB :** le taux TH moyen pour la strate 10 000/20 000 hab est de 16,61 % et pour la strate 5 000/10 000, de 14,98 %.

Il ressort du tableau 3 que le produit de la TH, sans être insensible à la population, ne varie pas seulement en fonction du nombre d'habitants de la commune. Ce constat est plus marquant lorsque l'on compare la proportion de TH dans le total des recettes de fonctionnement.

Les trois communes ayant un rapport supérieur à la moyenne du bloc communal sont dans des situations financières assez différentes : la capacité contributive des habitants de Saint-Avé est plus élevée que la moyenne de la strate contrairement à Igny et Trilport ; à Igny, les produit de la TH et celui de la TFPB sont supérieurs à la moyenne de la strate contrairement à Saint-Avé et Trilport.

Les tableaux 3 et 4 semblent démontrer que l'ancrage du lien entre territorialisation de l'impôt et le service public délivré par les collectivités est moins évident dans les petites villes.



## Répartition des taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties :

Tableau 5 Répartition TH et TFPB

2016	Produit de la TH (en milliers €)	Taux TH (%)	Produit de la TFPB (en milliers €)	Taux TFPB (%)
Saint-Jean-de-la-Ruelle (45) <b>16 851 habitants</b>	3 628	15,97 %	6 204	32,71 %
Annonay (07) 16 698 habitants	3 434	22,17 %	5 480	27,39 %
Saint-Pierre-des-Corps (37) 15 745 habitants	2 448	15,20 %	5 863	25,42 %
Wittenheim (68) 14 874 habitants	1 679	10,11 %	3 341	19,21 %
Autun (71) 13 635 habitants	2 938	17,99 %	5 439	28,62 %
Saint-Avé (56) 11 095 habitants	2 230	14,34 %	2 493	22,23 %
Bourg-de-Péage (26) 10 497 habitants	1 501	13,62 %	3 463	30,00 %
Trilport (77) 4 976 habitants	1 040	16,86 %	1 078	23,01 %
igny (91) 10 135 habitants	3 048	16,71 %	3 935	27,37 %
Figeac (46) 9 826 habitants	2 245	11,57 %	3 122	18,59 %
Saint-Flour (15) 7 120 habitants	1 381	18,85 %	2 752	35,35 %
Salins-les-Bains (39) <b>2 718 habitants</b>	342	10,66 %	851	26,97 %
<b>Ensemble</b>	<b>25 914</b>		<b>40 658</b>	

NB : le taux TFPB moyen pour la strate 10 000/20 000 hab est de 22,74 % et pour la strate 5 000/10 000, de 21,07%.

### Point de vigilance de l'APVF :

**Les marges de taux sur la TFPB sont plus restreintes que pour la TH, idem sur la part départementale.**

## 2.2. Sur la mesure de dégrèvement progressif de la TH pour 80 % des ménages

### 2.2.1. Sur la présentation de la mesure de dégrèvement par la mission

L'article 5 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a institué un nouveau dégrèvement progressif de la taxe d'habitation. Il devrait bénéficier à 80 % des ménages sur leur résidence principale et selon une condition de revenus.

Le dégrèvement de la taxe d'habitation, qui s'ajoute aux autres allègements de TH, pour 80 % des ménages dont les revenus sont inférieurs à un plancher fixé par la loi, va s'opérer en plusieurs étapes :

- en 2018, ils bénéficieront d'un dégrèvement de 30 % de la TH ;
- en 2019, le dégrèvement sera de 65 % de la TH ;
- et en 2020, il sera de 100 % de la TH.

#### Remarques de l'APVF

***Il faut poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux à usage d'habitation :***

**Pour l'APVF, et comme le souligne la mission, cette mesure ne remet pas en cause la pertinence de la révision des valeurs locatives pour les locaux à usage d'habitation.** Il en va même du respect des objectifs que poursuit le législateur : un impôt plus juste.

En effet, **la taxe d'habitation est injuste socialement et territorialement.** Elle est injuste socialement parce qu'elle ne tient pas compte de la **capacité contributive des ménages**. C'est ce qui explique qu'une politique d'allègement fiscal est menée depuis longtemps, par l'Etat et par les collectivités territoriales elles-mêmes, pour **personnaliser davantage l'impôt** : abattements, exonérations et dégrèvements.

**Pour l'APVF, si la mesure de l'article 5 de la LF veut régler, très maladroitement, injustices sociales, elle ne se préoccupe pas des injustices territoriales induites par la TH, voire les aggrave.**

**L'APVF rappelle à cet égard que le principe d'égalité devant l'impôt s'applique aussi bien aux contribuables, qu'aux territoires.** Et le fait que certains territoires favorisés continuent à percevoir un produit élevé de TH tandis que d'autres, plus en difficulté avec des besoins accrus, en perçoivent moins, ou plus du tout, pourraient très bien contrevenir au dit principe.

D'ailleurs, rappelons que **le Conseil constitutionnel conditionne la conformité de l'article 5 de la LF à la Constitution, à leurs modalités d'application.** Pour l'APVF, rien n'est encore joué pour assurer le principe d'égalité devant l'impôt.

**La révision des VLC devrait permettre de neutraliser certaines injustices.** Et, au-delà, comme le dit la mission, **toute réflexion sur la refonte de la fiscalité locale devra intégrer ces problématiques d'inégalités territoriales.**

### 2.2.2. La qualification de dégrèvement et ses implications juridiques

L'article 5 de la loi de finances pour 2018 qualifie expressément la mesure de suppression progressive de la TH pour 80 % des ménages de dégrèvement, et non d'exonération.

**La mission, dans sa note de cadrage précise que le calcul de la compensation du dégrèvement de la taxe d'habitation s'établit sur la base des taux d'imposition de 2017.**

Ainsi, pour l'année 2018, le montant du dégrèvement sera, comme le rappelle la note de cadrage de la mission, de 3 Mds €. Il sera de 6,6 Mds € en 2019 et de **10,1 Mds € en 2020**.

La mission rappelle également que ces 10,1 Mds € s'ajoutent aux « 3,7 Mds € de dégrèvement de TH déjà en vigueur en 2017 ». Selon les dernières prévisions de la DGCL, en effet, le montant de dégrèvement de TH sera de 3,73 Mds €. Il résulte une évolution du dégrèvement de + 17,5 % sur la période 2012-2017. Selon le rapport 2017 de l'Ofgpl, **le montant de dégrèvement de TH en 2016 s'élève à 3,94 Mds €**. Ce chiffre correspond à une augmentation de + 13,8 % sur la période 2012-2016.

La mission insiste sur le fait que le dégrèvement n'entraîne **pas de remise en cause du pouvoir de taux**. En l'état du texte de loi, en effet, rien n'empêche les communes et leurs EPCI à voter des taux inférieurs ou supérieurs à ceux de 2017. **Mais, s'ils votent des taux supérieurs, la différence sera supportée, en 2018 et 2019, par les contribuables dégrévés et non dégrévés. A partir de 2020, les hausses de taux seront répercutées exclusivement par les contribuables non dégrévés.**

#### Remarques de l'APVF

##### ***L'Etat se décharge triplement de sa responsabilité :***

D'une part, **les contribuables bénéficiant du dégrèvement supporteront, avec les contribuables non dégrévés les hausses de taux en 2018 et en 2019. A partir de 2020, et en l'état du droit positif, les hausses de taux seront exclusivement supportées par les 20 % de contribuables non dégrévés.** Cela pose un sérieux **problème d'égalité devant l'impôt qui devra être traité par la mission dans le cadre de la refonte de la fiscalité.**

D'autre part, **seules les collectivités territoriales seront en mesure de garantir aux contribuables dégrévés la suppression effective de la TH et ce, en n'utilisant pas leur pouvoir de taux.**

Enfin, **l'Etat n'assume le dégrèvement qu'à hauteur des taux votés en 2017.** Le différentiel de taux sera répercuté sur les contribuables dégrévés et non dégrévés.

##### ***Perte de fait du pouvoir de taux pour certaines villes :***

**Les communes comptant une proportion élevée de bénéficiaires du dégrèvement ne pourront pas augmenter de manière effective les recettes fiscales tirées de la taxe d'habitation.**

##### ***La mesure de dégrèvement contribue à détricoter la démocratie locale :***

Pour les raisons énoncées juste avant, **l'APVF constate que l'effectivité de la mesure prise par l'Etat et la responsabilité politique de sa mise en œuvre pèseront surtout sur les collectivités territoriales.** Pire, par cette mesure, **l'Etat détricote le lien qui unit les élus et leur population et porte une atteinte à la libre administration.**

Les élus locaux ne seront plus sanctionnés sur le bon emploi de la taxe d'habitation en termes de service de proximité, mais sur le respect de la mesure de dégrèvement prise par l'Etat sans que ce dernier n'assume de responsabilité.

Alors justement, la mission évoque un dispositif qui serait en cours de discussion au sein du gouvernement pour éviter que les contribuables dégrévés n'aient à supporter le coût de ces hausses de taux et que l'Etat n'ait, lui-même, pas à assumer financièrement les cotisations qui seraient inférieures à 12 €. Il s'agirait de mettre en place un **mécanisme de « gel des taux » a posteriori**. L'Etat reprendrait *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 dégrévés. Mais, si ce mécanisme déjà pratiqué lors de la réforme de la TP et dans le cadre du plafonnement des cotisations en fonction du revenu a été validé par le Conseil, **l'APVF souligne que dans le premier cas, la TP est un impôt économique bénéficiant d'un traitement différent des impôts fonciers et dans le second cas, le mécanisme ne s'applique pas à un dégrèvement** (un plafonnement, comme les compensations d'exonération est un prélèvement sur recette, contrairement au dégrèvement).

#### Remarques de l'APVF :

##### ***Le manque de visibilité pour les élus locaux :***

Contrairement à la réforme de la TP évoquée par la mission, le mécanisme de « gel des taux » *a posteriori* n'est pas institué en même temps que la mesure de dégrèvement. Par conséquent, **les élus locaux vont voter leurs taux en 2018 sans une réelle connaissance des conséquences.**

##### ***Sur la qualification de dégrèvement :***

**L'APVF s'interroge sur la juste qualification de dégrèvement législatif de la mesure.** Ces aspects de la mesure n'ont pas été portés devant le Conseil constitutionnel.

Cette question est fondamentale puisque **l'APVF demande bien une compensation intégrale et pérenne à l'Etat, caractéristique essentielle du dégrèvement** et principal critère de distinction avec les compensations d'exonération.

Selon la doctrine, un dégrèvement législatif est une mesure de réduction de l'impôt dont le **montant versé – pris en charge – par l'Etat est proportionnel au taux adopté par les collectivités territoriales** pour l'impôt concerné. **Le dégrèvement se distingue des compensations (dont les exonérations) dont l'Etat fixe le montant sur la base du taux existant lors de l'adoption de la mesure du Parlement.**

L'article 6 de la LOLF distingue bien les dégrèvements et les compensations d'exonération. **Le dégrèvement – comptabilisé à l'issue des émissions de rôle – s'analyse comme une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales** (ou de l'Union européenne) en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat. Ils figurent aux **programme 201. Tandis que les compensations d'exonérations, comme les réductions ou les plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales, sont des prélèvements sur les recettes de l'Etat.** Ces derniers, dans « leur destination et leur montant » sont « définis et évalués de façon précise et distincte ».

Et, comme l'explique la Cour des comptes, dans le cas d'un dégrèvement législatif, **« les collectivités territoriales se voient garantir par l'État le produit de l'impôt tel qu'il figure au rôle.** Si ce produit n'est pas perçu intégralement sur le contribuable du fait d'un dégrèvement d'origine législative ou de gestion, **l'État prend à sa charge le versement aux collectivités de la différence entre la somme inscrite au rôle et le montant effectivement réglé par le contribuable** » (Rapport public thématique de la Cour des comptes, Gestion de la fiscalité locale par la DGFIP, février 2017).

**Pour l'APVF, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 ne traite, par conséquent, pas cette réduction de l'impôt comme un dégrèvement : le « manque à gagner » pour les collectivités est compensé par l'Etat sur la base des seuls taux 2017 et selon des modalités établies par le législateur, alors qu'il résulte de l'article 6 de la LOLF que le dégrèvement ne peut, en principe, pas être répercuté sur le produit attendu par les collectivités.**

**Pour l'APVF, le gouvernement doit tirer les conséquences de la définition juridique du dégrèvement en s'abstenant de mettre en place un mécanisme de gel des taux a posteriori.**

**La suppression de la TH pour l'ensemble des ménages ne doit pas être exclusivement pensée comme un moyen de corriger cette lacune.**

### 2.3. Sur la perspective de suppression de la TH et la question de son remplacement

Aux termes de la note de cadrage de la mission, la refonte de la fiscalité locale s'entend principalement de la suppression de la TH et de son remplacement.

Elle pourra induire la remise à plat des petites taxes locales dont la mission pointe l'émiettement.

**L'APVF regrette le manque d'ambition de ce projet de « refonte de la fiscalité locale » qui, pour les raisons évoquées juste avant, s'apparente davantage à un correctif de la mesure de dégrèvement pour 80 % des ménages qu'à une vraie réforme en profondeur.**

**Par ailleurs, l'APVF demande à la mission d'analyser de plus près l'impact sur les communes de la remise à plat des petites taxes, dont la plupart a un véritable sens.**

#### 2.3.1. Sur les conséquences techniques de la suppression de la TH

La mission suggère de profiter de la suppression de la TH pour réfléchir à l'avenir de certaines de ces taxes additionnelles dont la déclaration de TH est aujourd'hui le support. **Comme pour les « petites taxes », l'APVF suggère à la mission d'être prudente dans cette entreprise.**

La suppression de la TH remet en cause son rôle de variable clé de l'équilibre entre fiscalité professionnelle et fiscalité ménage dans la fiscalité locale. Ce rôle, selon la mission, pourrait être dévolu à la TFPB mais cette dernière n'est qu'à un peu plus de 50 % un impôt « ménage » (et pour 25 % un impôt professionnel).

Pour la mission, la suppression de la TH pourrait poser la question des mécanismes de reversement de fiscalité entre les communes et les EPCI – FPU (AC et DSC). **Pour l'APVF, ces mécanismes peuvent être améliorés et intégrer davantage les charges de centralité.**

#### 2.3.2. Sur la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales

**Comme la mission, l'APVF est favorable à la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation. Cette réforme nécessitera des mesures de lissage sur plusieurs années ainsi que des mesures d'accompagnement.**

#### 2.3.3. Sur les grands objectifs de la refonte de la fiscalité locale

##### a) Définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités

**Sur la dimension 3, nous avons déjà évoqué le sujet : l'APVF partage le point de vue de la mission sur la prise en compte des difficultés objectives de certaines collectivités par la fiscalité, et non seulement par la péréquation (proposition 3.1 de la mission).**

**Sur la dimension 4, l'APVF est en accord avec la mission : il doit y avoir une cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu.** Les communes et les

EPCI, détenant la clause générale de compétence, rendent un service public 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 (**proposition de la mission 3.1 dimension 4**).

#### **b) Garantir l'équité entre les contribuables et préserver la solidarité financière entre les territoires**

Même remarque que pour la dimension 3 de l'objectif précédent.

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

**Remettre à plat les dégrèvements et exonérations :**

**La mission propose de réduire le nombre de dégrèvements et d'exonérations. L'APVF ne s'y oppose pas à condition que cette démarche de simplification soit neutre pour les budgets locaux.**

**L'APVF demande, conformément au principe de sécurité juridique et d'intelligibilité, que les mécanismes de dégrèvement et de compensation soient mieux définis par la loi (Cf. 2.2.2)**

**Réduire l'émiettement de la fiscalité locale par un réexamen des petites taxes :**

La mission évoque la fusion de certaines petites taxes au sein de taxes thématiques de plus grande assiette (tourisme, culture etc.). Elle évoque également l'intégration de certaines petites taxes aux grandes impositions : ex. transformation de la TASCOM en taux additionnel de la CFE. Enfin elle envisage l'hypothèse du remplacement de certaines taxes par des redevances incitatives.

**L'APVF souligne l'importance de ces « petites taxes » pour les petites communes.** Par exemple, la taxe sur la consommation finale de l'électricité (TFCE) présente un double avantage. Directement perçue par les communes urbaines, elle couvre les frais de modernisation des réseaux bénéficiant à l'ensemble des consommateurs et, à défaut, elle est inscrite au budget général, maintenant une certaine liberté de gestion, de plus en plus rare, aux communes.

**Par conséquent, si l'APVF ne s'oppose pas à un réexamen des « petites taxes », elle suggère à la mission d'être prudente sur ce point. Il faut associer la simplification au maintien d'une fiscalité adaptée à la réalité des services rendus.**

**S'interroger sur l'opportunité d'une spécialisation de la fiscalité locale :**

**Pour l'APVF, la spécialisation de la fiscalité locale doit être soucieuse des petites communes et de leurs charges objectives (Cf. a)).**

#### **d) Sur le principe d'autonomie financière**

La mission insiste sur l'absence d'autonomie fiscale, confirmée par le Conseil constitutionnel. L'APVF ne conteste pas ce point.

**L'APVF rappelle néanmoins, qu'en vertu du principe constitutionnel de libre administration, les élus locaux disposent d'un certain pouvoir fiscal, ce que confirme le Conseil** : « *Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que la fixation des règles concernant*

*l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ; « Considérant, toutefois, que **les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration** » (décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000, considérants 4 et 5).*

Si le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas, en tant que tel, un principe d'autonomie fiscale (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009), **toute réforme de la fiscalité locale devra respecter le principe d'autonomie financière et garantir une part de recettes fiscales suffisante, conformément au principe de libre administration.**

Pour le bloc communal, le ratio plancher d'autonomie financière en 2003 est fixé à 60,8 %. Sur la base des données 2015, les ressources propres du bloc communal sont supérieures de 9,8 Mds €. La marge est donc assez faible. **L'APVF demande à ce qu'un ratio d'autonomie, même indicatif, pour les communes soit établi** (Cf. tableaux 3 et 4).

### **2.3.4. Sur les scénarios de remplacement de la TH**

Le montant du produit de la TH en 2016 s'élève à 21,86 Mds €, dégrèvements existant compris (3,7 Mds).

#### ***Le montant à compenser :***

En l'état du droit positif, l'Etat doit compenser intégralement et de manière pérenne le dégrèvement de la TH pour 80 % des ménages d'ici à 2020, ce qui correspond, au total, à **10,1 Mds €**.

Dans le cadre de la refonte de la fiscalité, il est envisagé de supprimer la TH. La constitution d'une ressource de remplacement pour le bloc communal devrait correspondre, selon la mission, à 21,86 Mds €. Dans cette hypothèse, les compensations d'exonération de TH ne seraient pas incluses dans le calcul.

**Pour l'APVF, il faut inclure les compensations d'exonération (1,17 Mds € en 2016). C'est l'une des propositions du comité des finances locales. Dans cette hypothèse, le montant total à compenser serait de 23,03 Mds € (TH 2016).**

#### ***Par quoi remplacer :***

 **Pas de dotation d'Etat :**

**L'APVF s'oppose à toute compensation par dotation de l'Etat. D'ailleurs, cela ne serait pas cohérent avec la volonté de la mission de remettre à plat les dégrèvements et exonérations.**

 **Réallocation ou aménagement d'impositions existantes :**

**L'APVF est plutôt favorable au transfert de la part départementale de la TFPB au bloc communal (13,8 Mds €). La répartition de son produit doit s'établir au prorata de ce que chacun – les communes et les EPCI – perçoit actuellement.**

**L'APVF tient, en outre, à souligner que le bloc communal ne disposera pas nécessairement de vraies marges/pouvoirs de taux sur la part départementale de la TFPB, puisque les départements les ont déjà beaucoup augmentés. Aussi, et comme le suggère la Cour des comptes, l'APVF appelle de ses vœux la suppression de l'exonération longue durée de TFPB pour les propriétaires bailleurs qui n'est compensée que très partiellement lorsque les exonérations accordées entraînent une perte « substantielle » de**

**recettes, soit une perte supérieure à 10 % du produit total de la TFPB perçu par la collectivité concernée** (renvoi aux tableaux 3 et 4). D'ailleurs, pour l'APVF, la suppression de l'exonération de TFPB serait plus judicieuse que la proposition de la mission d'attribuer aux communes une part du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par les propriétaires bailleurs au titre des loyers versés par les locataires, moins respectueuse de l'autonomie financière.

#### Attribution de fraction d'impôts nationaux

**L'APVF n'est pas défavorable à l'attribution d'une fraction d'impôts nationaux aux collectivités, à condition qu'elle soit déterminée selon une assiette nationale (pour favoriser l'effet péréquateur et éviter les distorsions) et que les collectivités disposent d'un pouvoir de voter des taux additionnels.**

Sur les scénarios qui se dégagent, il s'agirait de transférer une fraction de CSG aux départements et une fraction de TVA au bloc communal. **Pour l'APVF, la TVA est un impôt dynamique mais extrêmement sensible. Cette hypothèse appelle à la vigilance. Pour conclure, l'APVF souligne, de manière générale, que si cette solution n'est pas l'idéale, elle demeure la moins difficile à soutenir.**



### 3. Résumé des propositions de l'APVF

- ✚ Poursuivre la **révision des valeurs locatives cadastrales** pour les locaux à usage d'habitation (en accord avec la mission) ;
- ✚ Définir des **ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités** tenant compte d'une part, de l'ampleur objective des besoins de la population habitant dans le ressort géographique de la collectivité et d'autre part, des déséquilibres dus aux charges objectives de certaines collectivités (en accord avec la mission) ;
- ✚ Qualifier les **charges de centralité** de « charges objectives » (proposition de l'APVF) ;
- ✚ Intégrer l'**exigence d'équité a priori** : la fiscalité locale doit être un levier en amont des mécanismes de péréquation (en accord avec la mission) ;
- ✚ Préserver les ressources fiscales des collectivités territoriales conformément aux **principes de libre administration** et d'**autonomie financière** constitutionnellement garantis (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ **Mettre en place un ratio d'autonomie, même indicatif, pour les communes** (proposition de l'APVF) ;
- ✚ Atténuer l'idée d'un ancrage entre territorialisation de l'impôt et le service public délivré par les collectivités, et particulièrement les petites villes et, par conséquent, mieux tenir compte de leurs problématiques spécifiques (proposition de l'APVF) ;
- ✚ Préserver le **pouvoir de taux et d'assiette** des collectivités territoriales (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ **Compenser intégralement et de manière pérenne** la mesure de dégrèvement issue de l'article 5 de la loi de finances pour 2018, en appliquant strictement la définition de dégrèvement législatif (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ Préserver la **démocratie locale** (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ Elaborer un projet de **refonte de la fiscalité locale** ambitieux et à la hauteur de tous les enjeux évoqués par la mission (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ Etre prudent sur l'**examen des « petites taxes »** dont la plupart sont importantes pour les communes (point de vigilance de l'APVF) ;
- ✚ **Compenser la suppression intégrale de taxe d'habitation, en intégrant dans le montant les compensations d'exonération** (proposition de l'APVF) ;
- ✚ **Ne pas compenser la perte de recette fiscale par des dotations d'Etat** (proposition de l'APVF) ;
- ✚ **Transférer la part départementale de la TFPB au bloc communal au prorata ce que les communes et EPCI perçoivent actuellement** (proposition de l'APVF) ;
- ✚ **Supprimer l'exonération de TFPB dont bénéficient les propriétaires bailleurs** (proposition de l'APVF) ;
- ✚ **Attribuer une fraction d'impôt national si, et seulement si, elle est déterminée selon une assiette nationale et que les communes aient la faculté de voter des taux additionnels** (proposition de l'APVF).