

AIDE À LA TENUE DES RÉUNIONS AVEC LES COLLÈGUES «RÉFORME DE LA TH»

INTRODUCTION :

Dans le cadre de la volonté du gouvernement de réformer, voire de supprimer la taxe d'habitation, la CGT Finances Publiques a décidé de mettre ce sujet en débat. Si cet impôt est aujourd'hui injuste notamment au regard de l'obsolescence des bases locatives, pour autant sa disparition n'est pas une solution. Au travers de cette annonce, c'est l'existence des collectivités territoriales, leur autonomie et leurs capacités à financer les services publics locaux qui est visée.

L'argument de gains de pouvoir d'achat fait partie de « l'entourloupe » car ce qui ne serait plus à régler au titre de la TH elle-même, le serait par exemple au titre des reculs d'offres de services publics, ou d'un éventuel remplacement par une taxe additionnelle à l'IR, ou un transfert vers la CSG.

Afin de nourrir les réflexions de chacun, nous vous proposons cette note, non exhaustive.



I-DÉFINITIONS

I-1 Taxe d'habitation

Les locaux d'habitation suffisamment meublés et leurs dépendances (jardins, garages, parkings privatifs) sont imposables à la taxe d'habitation. La taxe est due par toute personne qui dispose au 1er janvier de l'année d'imposition de locaux imposables, à quelque titre que ce soit (propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit).

La taxe d'habitation est calculée d'après la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation résultant des évaluations foncières des propriétés bâties mises à jour par l'administration. Cette valeur locative est diminuée, pour les logements affectés à l'habitation principale du redevable, d'abattements obligatoires pour charges de famille ou facultatifs (abattement général à la base, abattement spécial à la base ou abattement en faveur des personnes handicapées).

Le montant de la taxe est égal au produit de la base d'imposition par les taux votés par chacune des communes ou EPCI bénéficiaires, pour l'année considérée.

Certains locaux sont exonérés de la taxe d'habitation, par nature ou sur décision des communes. Les personnes de condition modeste, telles qu'elles sont définies par la loi, peuvent bénéficier d'une exonération ou d'un dégrèvement d'office, du montant de la taxe d'habitation relative à leur habitation principale. (exonération si RFR inférieur à 10700€ pour un célibataire).

Pour les contribuables qui ne bénéficient pas des mesures d'exonération ou de dégrèvement précités, a été institué, dans certaines conditions, un plafonnement en fonction du revenu, de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale. (plafonnement après abattement pour charges de famille à 3,44% du revenu N-1 pour les ménages dont le Revenu Fiscal de Référence est inférieur à 25 200€).

A compter du 1er janvier 2015, dans les zones où s'appliquent la taxe annuelle sur les logements vacants, les communes peuvent majorer de 20% la part de taxe d'habitation leur revenant due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale.

I-2 Assiette

La valeur locative cadastrale est une notion fondamentale de la fiscalité directe locale, puisqu'elle détermine l'assiette des impôts fonciers. Elle correspond formellement au loyer annuel théorique que pourrait produire un local loué à des conditions normales.

La valeur locative cadastrale des propriétés bâties, distinguées selon leur destination (logement, professionnel, commercial, ...) est fondée sur un tarif déterminé par zones homogènes du point de vue locatif.

Les évaluations fiscales sont ensuite réalisées selon la méthode de comparaison avec des locaux dits de référence (pour les habitations) ou locaux-types (pour les locaux professionnels). L'ensemble des locaux est classé et évalué, par comparaison à ces locaux de référence et en appliquant des coefficients correctifs tenant compte des caractéristiques de chaque local.

La valeur locative est donc toujours calculée aujourd'hui à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties (« VLC70 »), et de 1960 pour les propriétés non bâties (« VLC60 »), corrigées par un coefficient d'actualisation en 1980. Un coefficient de revalorisation est fixé chaque année par la loi de finances en principe en référence à l'évolution des loyers.

I-3 Vote des taux

Les communes votent chaque année leur taux de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et, lorsqu'elles ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique, leur taux de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Pour leur permettre d'arrêter les taux en fonction du rendement attendu des impôts directs, les communes se voient communiquer par la DGFiP un état « 1259 ». Ce document permet à l'organe délibérant de la commune de déterminer sa politique de vote des taux en pleine connaissance de cause.

La commune ne peut pas faire varier ses taux au-delà de taux plafonds fixés par la loi. Elle ne peut pas davantage faire évoluer les taux des impositions directes locales de façon non coordonnée. Il existe, dans certaines hypothèses, des dérogations aux règles de lien entre les taux.

Taux moyens nationaux et taux plafonds en 2016	Taux moyens	Taux plafonds
Taxe d'habitation	24,38 %	60,95 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	20,85 %	52,13 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	49,31 %	123,28 %
Cotisation foncière des entreprises	26,13 %	52,26 %

I-4 Fonds de péréquation

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. (2% des ressources communales et intercommunales en 2016).

I - 5 Dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue de loin la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales. La réforme d'architecture menée en loi de finances pour 2004 a conduit à doubler son volume. Elle constitue le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales. En 2014, son montant s'établit à 40,1 milliards d'euros.

Elle comporte 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.

II- ELEMENTS DE CONTEXTE

II -1 Quelques chiffres FDL

En 2015, la part des recettes des collectivités locales dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est de 12,82%.

Elles représentaient 3,6% du PIB en 1982 et 6,1% en 2009.

La fiscalité locale en Europe représente en moyenne un peu moins de 5% du PIB. Ce pourcentage est égal ou dépasse 10 % du PIB dans les pays scandinaves ainsi que dans les États fédéraux - Allemagne notamment - et en Espagne.

En 2014, la part des administrations publiques locales dans les dépenses publiques a été de 11,8%

Les impôts directs locaux représentent 63,35 % des recettes fiscales des collectivités. Ils sont assis à 80% sur le foncier et recouverts par voie de rôle. Le reste est constitué par les impôts auto- déclarés et auto-liquidés par les entreprises.

En 2015 ils représentaient environ 36% (47,6% en 2008) des recettes totales des collectivités, le complément provenant de l'emprunt, des ressources de fonctionnement et de l'Etat.

En 2015 le produit global des impôts direct locaux a été de 79,11Md€ (pour info celui de l'IR était de 75,9Md€)

Tableau n° 1 : part des composantes de la fiscalité locale dans le produit global (2015)

Impôt ou taxe	Montant en Md€	Part dans l'ensemble
TH	21,7	27,36 %
TFB	30,5	38,45 %
TFNB	1,01	1,26 %
CFE	7,2	9,07 %
CVAE	16,7	21,05 %
IFER	1,47	1,85 %
TASCOM	0,74	0,93 %
Total	79,11	100 %

Source DGFIP

II - 2 Chiffres taxe d'habitation

	2015	2016
Nombre de foyers fiscaux imposés à l'IR (pour info)	17 081 041	16 124 389
Nombre d'avis de TH	30 027 542	29 358 071
Réclamation contentieuses traitées	901 733	891 226
Demandes gracieuses traitées	496 217	429 470
Taux de mobilité de la population	15%	15%
Propriétaires occupants	58%	NC
Locataires d'un bailleur privé	23%	NC
Locataires d'un organisme de logement social	15%	NC
Autres (meublés, occupants à titre gratuit, autre locatif public...)	4%	NC

II - 3 Organisation territoriale

Le système actuel de financement peut être résumé ainsi :

- ▶ Les communes votent les taux de TH de TFB et de la TFNB ainsi que la CFE ;
- ▶ Le EPIC à fiscalité additionnelle votent quatre taux additionnels à ces mêmes impôts ;
- ▶ Les EPCI à fiscalité de zone peuvent bénéficier seuls de la CFE à un taux voté par eux à l'intérieur d'une zone d'activité économique ;
- ▶ Les EPCI à fiscalité professionnelle unique peuvent se réserver la totalité des impositions économiques (CET, IFER, TASCOT) et votent le taux de la CFE ;
- ▶ Les départements votent le taux de la TFNB ;
- ▶ Les régions ne votent aucun taux.

Les différents niveaux de collectivités reçoivent des parts hétérogènes des impôts directs locaux. En 2015, les produits des taxes prélevées sur les ménages sont allés aux trois quarts (76,1 %) au secteur communal (la taxe d'habitation est le premier poste (40,4 %) et pour le quart restant aux départements. Les impôts dits économiques, acquittés par les entreprises, ont été répartis à raison de la moitié (50,4 %) au secteur communal, un peu moins d'un tiers aux départements (30,9 %) et le solde (18,7 %) aux régions. À partir du 1er janvier 2017, le produit de la CVAE perçue sur un territoire est affecté pour 26,5 % au bloc communal, 50 % aux départements et 23,5 % aux régions

II - 4 Réforme territoriale

La fiscalité directe locale est impactée par la réforme territoriale, la création des métropoles, la fusion des régions et les schémas

départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui sont devenus obligatoires à compter de 2011. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu la mise en oeuvre de nouveaux SDCI au plus tard le 31 décembre 2016, avec un seuil minimal de population relevé de 5 000 à 15 000 habitants, sauf exceptions.

La création de communes nouvelles par fusion de communes, voire les rapprochements entre communes à cheval sur deux départements changent également le paysage local (en 2015, 1097 regroupées en 317 communes).

La loi NOTRe retient le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements, corollaire de la suppression à leur égard de la clause générale de compétence.

Néanmoins, le principe de compétences partagées a été maintenu pour celles ayant un caractère transversal (culture, sport, tourisme, langues régionales...). Cela s'accompagne d'un accroissement du rôle des régions et d'un renforcement de l'intercommunalité.

Parallèlement, les collectivités territoriales subissent les restrictions budgétaires depuis 2012 alors même qu'on a imposé de coûteux changements aux communes non financées par l'État : rythmes scolaires et activités périscolaires, créations de places en crèche... L'association des maires de France chiffre à 2Md€ le surcoût en 2014.

III - QUELQUES RAPPELS

III - 1 A noter :

Il ne faut pas confondre autonomie budgétaire des collectivités territoriales (liberté de gestion des budgets alloués par l'Etat) et autonomie fiscale des collectivités territoriales (permet de décider du niveau des ressources). Cette distinction est donc directement liée aux grands choix d'organisation démocratique et des territoires. Pour exemple, en Allemagne, constituée sous forme de Länder, la part de la fiscalité comme ressources des collectivités territoriales est majoritaire et plus importante qu'en France et que dans beaucoup de pays européens.

III - 2 C'est la disette !

Nous avons assisté à une diminution de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017 des dotations de l'État aux collectivités locales.

En termes d'autonomie fiscale, depuis 2010, la contribution économique territoriale (CET) remplace la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers (TP), à laquelle étaient soumises les entreprises et les personnes physiques ou morales qui exercent une activité professionnelle non salariée. La CET est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pour exemple la perte de financement suite à cette refonte a été estimée à 7 milliards d'euros par an en rythme de croisière (*source 2011 fondation Copernic*).

De plus, quand le montant dû de la CET est supérieur à 3 % de la valeur ajoutée produite, l'entreprise redevable peut demander un dégrèvement, sous la forme d'un plafonnement de la taxe.

Face à la pénurie, la tentation de recourir toujours plus aux emprunts est donc grande, et pourvu qu'ils ne soient pas « toxiques » ! Rappelons à ce titre que l'État n'aurait jamais dû privatiser le Crédit local de France (devenu DEXIA) qui permettait à la Caisse des dépôts et consignation (CDC), groupe public, de financer les collectivités locales.

IV - ETAT DES LIEUX RAPIDE A TRAVERS QUELQUES EXEMPLES

La Fédération des Finances CGT, en 2005, citait un exemple révélateur de TH dans une grande ville de France : un appartement de 70m² en centre-ville ou dans un quartier bourgeois avait une TH de 762 euros, la même surface en périphérie ou en quartier populaire grimpait à 1100 euros.



Les taux de cet impôt local varient considérablement d'une ville à l'autre. D'une commune à une autre, cet impôt local peut doubler pour des logements équivalents. En se basant sur les données du Forum pour la gestion des villes, Le Figaro a publié en mai dernier les taux des villes françaises où les taux TH sont les plus élevées pour 2017 :

☛ 5. Rennes : 35,63 %

La capitale de la Bretagne fait partie des villes, de plus de 100 000 habitants, où la taxe d'habitation est la plus élevée. En 2012, l'impôt local s'était déjà considérablement alourdi de plus de 44 €, comme l'avait dévoilé l'Observatoire SFL-FORUM. Pour 2015, la ville avait prévu une augmentation de 0,75 point (soit + 10 € par an pour un ménage) de tous ses impôts locaux. Une décision prise en parallèle avec notamment l'un des projets de ligne de métro. Il faut en effet savoir que les hausses des taxes d'habitation mais aussi des taxes foncières s'expliquent généralement par des projets urbains à financer.

☛ 4. Strasbourg : 36,65 %

Strasbourg fait partie des quelques exceptions, qui ont l'intention de faire grimper sa taxe d'habitation en 2017. La capitale alsacienne a décidé d'augmenter le taux de 0,1 %. Même si cette hausse est minime, Strasbourg demeure l'une des villes où cet impôt local est le plus élevé. Les hausses plus conséquentes avaient par ailleurs pris effet suite au conseil municipal de 2015, qui prévoyait une progression de 2,5 % des trois impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière et taxe sur le foncier non bâti), qui s'était justifiée par la baisse des dotations de l'État.

☛ 3. Nîmes : 40,10 %

Les impôts locaux atteignent des sommets à Nîmes, qui détient le record du Gard en termes de taux de taxe d'habitation, avec 40,10 % selon les données du Forum pour la gestion des villes. Une étude menée par l'association SFL forum, en 2013, avait également révélé qu'une famille type avec deux enfants devait payer sa taxe d'habitation 462 € à Paris contre 1 259 € à Nîmes. Soit un peu plus du double par rapport à la capitale.

☛ 2. Marseille : 40,25 %

En 2015, les contribuables avaient déjà constaté une augmentation de 4,9 % pour chacune des trois taxes locales, soit une somme totale à payer de 2 311 € pour un foyer marseillais type, selon Forum pour la gestion des villes. La mairie renvoie la responsabilité à un nombre important de « ménages » exonérés (30 à 40%).

☛ 1. Lille : 45,65 %

Même si le taux n'a pas augmenté depuis 2013, il demeure le plus haut de toutes les villes de plus de 100 000 habitants. Pierre de Saintignon, premier adjoint à la maire de Lille, a expliqué que ce taux est « *la conséquence de bases en berne, sous-évalués et ne tenant pas compte des améliorations apportées aux logements lillois depuis des années* ».

V- LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME MACRON

V- 1 Le projet

L'exonération de taxe d'habitation pour 80% des personnes qui en sont redevables sera déployée progressivement entre 2018 et 2020. Sur décision du président de la République, elle devrait être inscrite au projet de loi de finances pour 2018 qui sera présenté au parlement à l'automne 2017. Il consistera en un dégrèvement progressif pour les foyers concernés jusqu'à une sortie totale de l'impôt en 2020, à raison d'un tiers par an.

Les bénéficiaires de la mesure verront leur taxe d'habitation baisser d'un tiers en 2018. Pour bénéficier de cette mesure, il faudra afficher un revenu fiscal de référence qui n'excède pas 30 000 euros de revenus annuels (soit 27 000 euros de revenu fiscal de référence en intégrant l'abattement de 10%) pour un célibataire ; pour un couple le seuil sera de 48 000 euros de revenus (43 000 euros de revenu fiscal de référence) ; pour un couple avec un enfant, il sera de 54 000 euros (soit 49 000 euros de revenu fiscal de référence) ; puis il sera de 8 000 euros pour la demi-part suivante, et 6 000 euros par demi-part supplémentaire.

Puis de lancer une réflexion sur les possibles compensations, y compris par l'intégration dans la CSG...



V-2 Pour information

Il ne s'agit pas ici de faire une revue de presse de toutes les prises de positions mais de vous transmettre ce que nous avons pu rapidement glaner dans la presse ces jours-ci sur le sujet notamment de la compensation.

a / Association des maires de France :

« Oui, la taxe d'habitation doit être réformée, pour être rendue plus juste. Nous, membres de l'AMF, le demandons depuis plus de vingt ans à chaque congrès annuel. Cette réforme, visant à rendre les bases d'imposition plus justes, a été lancée voici six ans. Elle est en passe d'aboutir après expérimentation et d'être mise en application. Laissons-lui sa chance, avant de décréter la nécessité de supprimer purement et simplement l'impôt local. »

Extrait congrès AMF mars 2017

b / Instauration d'une taxe additionnelle à l'IR, à un taux unique par commune

Ce projet est porté par François Ecalte, responsable du secteur recettes fiscales et gestion de la fiscalité à la cour des comptes.

Il reconnaît que le problème est l'obsolescence des valeurs cadastrales sur lesquelles la TH est assise. Mais il poursuit qu'il est préférable de supprimer complètement la TH sur toutes les résidences principales et de la remplacer par une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu.

Le coût d'une suppression totale de la TH serait de 18 Mds € alors que les objectifs d'évolution du déficit public présentés par le gouvernement reposent sur un coût de 10 Mds € correspondant à l'exonération de 80 % des ménages. Il propose donc d'augmenter un autre impôt de 8 Mds € et de l'affecter aux communes.

Une exonération à cette taxe additionnelle pour les ménages les plus pauvres, qui ne payent pas aujourd'hui la TH, pourrait être envisagée.

c / Instauration d'une taxe « locale sur les revenus » utilisant l'assiette de l'IR ou de la CSG

Ce projet est porté par le groupe de réflexion « Que faire », comprenant des anciens membres de cabinets ministériels de droite, du centre, de gauche et des dirigeants du secteur privé et public.

L'esprit de ce projet est d'en finir avec l'assiette jugée comme injuste et complexe de la valeur locative du domicile, pour la remplacer par les revenus.



VIII - Qu'en pense la CGT Finances Publiques ?

La taxe d'habitation correspondant à plus de 27 % des recettes fiscales des collectivités locales. Emmanuel Macron avait invité en début d'été les élus locaux, dans le cadre de sa réforme de la TH, à réfléchir à son éventuelle compensation, notamment par la CSG.

Si la TH n'est pas maintenue ou si aucune compensation équivalente n'était mise en place, budgétairement les collectivités locales se verraient privées d'un financement crucial, avec des conséquences dramatiques en matière de service public et d'action sociale.

Le maillage territorial n'en sortirait pas indemne, les collectivités locales étant amenées à étendre leurs regroupements et leur organisation en pôles supra-communaux et supra-départementaux afin de limiter toujours plus les coûts. Le lien avec la loi NOTRÉ est clair. Avec aujourd'hui 36 681 communes, c'est le principe de libre administration qui serait davantage mis en difficulté.

L'éventuelle compensation par une taxe additionnelle à l'IR ou une intégration dans la CSG (donc gérée et redistribuée par l'État) participerait à une « mise sous tutelle » des collectivités locales, en supprimant une part de leur autonomie fiscale, au-delà du fait que la CGT conteste l'existence même de la CSG.

La question du financement des collectivités locales a donc à voir directement avec l'organisation démocratique et structurelle des territoires. Sans autonomie fiscale locale à la hauteur des compétences territoriales, c'est l'État qui choisi d'ouvrir ou fermer le robinet !

C'est donc un choix de société : celui du rôle de l'État, du rôle des collectivités locales, des compétences territoriales des différents services publics et de leurs financements.

LES REVENDICATIONS DE LA CGT FINANCES PUBLIQUES :



L'abandon pur et simple de la valeur locative comme base de l'assiette pour une taxe à destination des collectivités locales n'est donc pas la solution pour la CGT. De plus la possibilité de résorption/régulation d'inégalités liées à l'habitation au sein d'un même territoire serait perdu. Mais, et ce malgré l'existence d'abattements, force est de constater qu'aujourd'hui cet impôt est parfaitement injuste notamment au regard de l'obsolescence des bases locatives.

En adéquation avec la Fédération des Finances CGT, et dans le cadre des axes confédéraux, le projet CGT Finances Publiques exige de rénover en urgence les bases locatives au sein de centres des impôts fonciers de plein exercice, avec les emplois nécessaires, de ré-injecter plus de justice sociale dans le calcul de la TH, de responsabiliser socialement et écologiquement les entreprises et de fournir les bons niveaux de dotations dans l'actuel financement des collectivités locales, tout en résorbant les inégalités entre territoires :

- **Revenir sur la Contribution économique territoriale en y intégrant des critères sociaux et environnementaux afin de dégager de nouvelles ressources et responsabiliser les entreprises.**
- **Revenir sur le gel des dotations de l'État versées aux collectivités locales pour tenir compte de l'évolution du coût réel des compétences territoriales. Reprises par l'État de certaines compétences.**
- **Réviser les valeurs locatives cadastrales datant de 1960 et 1970, actualisées en 1980, donc aujourd'hui largement obsolètes. Elle doit être menée par des agents de l'État, en nombre suffisant et au sein de centres des impôts fonciers de pleine compétence.** Une mesure de répartition des variations induites s'impose :
- **Mieux répartir l'effort des ménages en intégrant les revenus dans le calcul de la taxe d'habitation** (moitié revenus, moitié base cadastrale).
- **Mettre en place un système de péréquation efficace afin de réduire les inégalités territoriales** (par exemple, en matière de revenus, les collectivités pourraient percevoir leurs recettes sur la base du revenu moyen national. L'excédent perçu par les collectivités les plus riches serait reversé dans un fond de péréquation qui alimenterait le budget de celles les plus pauvres).

