



18 juin 2019

**Audition de l'APVF**  
(représentée par Christophe Bouillon,  
Pierre Jarlier et Antoine Homé)  
par les ministres Gérald Darmanin et  
Jacqueline Gourault

Dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, mercredi 12 juin, Edouard Philippe a annoncé la reprise de la concertation avec les élus locaux sur la réforme de la fiscalité locale. Après un an de travail, elle avait été mise entre parenthèses pendant le Grand débat. C'est dans ce contexte précis que l'APVF est auditionnée ce mardi 18 juin.

Le Grand débat, et la prise de conscience que la lutte contre les fractures territoriales, sociales et fiscales est un enjeu de premier plan, ne modifient pas la position de l'APVF en matière de fiscalité locale, **mais lui donnent une autre envergure.**

Dans le cadre de cette audition, seront abordés plusieurs points :

- Le constat d'un manque de visibilité tant des contribuables sur l'utilisation de l'impôt, que des élus locaux sur leurs propres ressources.
- C'est sur la base de ce constat que repose l'ensemble des propositions de l'APVF guidées par la volonté de renforcer le consentement à l'impôt, la démocratie locale et la responsabilité des élus.

**Scénario privilégié par le Gouvernement pour le remplacement de la taxe d'habitation** : transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux seules communes. **Si ce scénario est conforme à ce que proposait l'APVF, ses modalités d'application techniques posent question** (comment calculer les bases ? Comment calculer la répartition commune par commune ?). **L'APVF attend des éclairages et des simulations de la part de Bercy et de la DGCL.**

## I. Constat sur lequel repose l'ensemble des propositions de l'APVF

- **Manque de visibilité des contribuables sur l'utilisation de l'impôt**

**Constat n°1** : les restructurations et fermetures de services publics dans les territoires (maîtrise des dépenses publiques locales) aggravent la perception qu'ont les citoyens, usagers et contribuables de l'usage de l'impôt (augmentation de la fiscalité).

*Illustration :*

Selon notre enquête sur la situation financière des petites villes en 2019, 65 % des petites villes pourront respecter leur cap, mais **au prix d'une politique de réduction des dépenses encore plus accrue.**

Les leviers d'économie : l'organisation des services (61 % des petites villes enquêtées), suivie de près par la voirie (43 %), la culture (25 %) et les équipements sportifs (22 %).

Pour l'APVF, il est donc indispensable de trouver un **juste équilibre entre la fonction budgétaire de l'impôt et sa fonction nécessairement sociale de réalisation de l'intérêt général** : à l'instar des mécanismes de péréquation, l'impôt doit être un instrument de redistribution des richesses et de réduction des inégalités.

- **Manque de visibilité des élus locaux sur leur ressources**

**Constat n°2** : baisses individuelles des dotations malgré leur stabilisation globale.

Du côté des ressources, les élus locaux ont subi quatre années consécutives de baisse des concours financiers de l'Etat (après deux années de gel), et principalement de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), fragilisant la dynamique de leurs recettes de fonctionnement.

Et, malgré la stabilisation de la DGF actée par le Président de la République entre 2018 et 2022, celle-ci continue à baisser pour une grande majorité de petites villes.

*Illustration* : La DGF diminue pour 48 % des petites villes en 2018 et en 2019, tandis que la dotation forfaitaire a baissé pour 69 % d'entre-elles en 2019 (contre 67 % en 2018).

Parallèlement, **les dotations de péréquation augmentent moins vite que l'an passé** : c'est le cas de la dotation de solidarité rurale (DSR) qui augmente pour 80 % des petites villes, contre 90 % en 2018. Surtout, elle baisse pour un nombre plus important de petites villes (17 % en 2019, contre 10 % en 2018).

En 2018, **les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales diminuent de - 0,6 %**, après - 2,2 % en 2017 et - 8,5 % en 2016.

**Constat n°3** : suppression de l'un des principaux impôts directs locaux sans concertation

L'APVF a toujours considéré la TH comme étant un **impôt injuste territorialement (la répartition de son produit entre communes est très inégale) et socialement (il ne tient pas compte de la capacité contributive des contribuables)**. A noter que, sur ce dernier plan, les communes pouvaient mener leurs propres politiques d'allègement fiscal.

Pour parer les lacunes de la TH, l'APVF a toujours plaidé pour la méthode « douce » : intégration dans l'assiette de la taxe d'habitation de tous les foyers fiscaux une part de revenu et poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation.

**Sans concertation avec les élus, le choix a été fait de la méthode « dure »**. L'APVF a pris acte de la mesure de dégrèvement de la TH pour 80 % des ménages, et de l'annonce de la suppression de l'impôt à partir de 2020. Mais, prendre acte ne signifie pas l'adhésion. Pour « adhérer », eut-il fallu que des propositions soient formulées et débattues. A 9 mois des élections municipales, **les élus locaux ont besoin de visibilité sur les modalités de compensation de la suppression d'une de leurs principales recettes fiscales**.

## 2. Les propositions de l'APVF en matière de fiscalité locale

- **Compenser à l'euro près et de manière pérenne la perte de recette**

**Proposition n°1** : l'APVF demande au Gouvernement une compensation à l'euro près et pérenne de la perte de TH pour chaque collectivité : « qui décide paie », selon les termes mêmes employés par Edouard Philippe évoquant la responsabilité des élus locaux.

**Proposition n°2** : la compensation de la perte de TH pourrait s'établir sur la base de la moyenne des taux votés par la commune sur la période transitoire 2018-

**2023.** En tout état de cause, l'APVF s'oppose à la mise en place d'un mécanisme de gel des taux *a posteriori* (tel qu'envisagé par la mission Bur-Richard).

**Proposition n°3 :** pour l'APVF, les compensation d'exonération doivent être incluses dans le calcul de la ressource de remplacement.

- **Définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivités**

**Proposition n°4 :** trouver une ressource fiscale de remplacement qui tienne compte des capacités contributives et des difficultés objectives de certaines collectivités.

**Proposition n°5 :** substituer à un impôt territorialisé, un autre impôt territorialisé : il convient de préserver la **cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu** et maintenir un **lien de proximité entre les citoyens et leurs élus**, à la fois pour déterminer le montant de l'impôt et pour en suivre l'emploi. Tout éloignement des élus par rapport aux citoyens dissout ce lien, atténue la force de la démocratie locale et le consentement à l'impôt.

**Proposition n°6 :** garantir aux communes un panier fiscal en lien avec leur clause générale de compétence. Les petites villes doivent bénéficier tout à la fois d'une fiscalité de stock et de flux.

- **Scénario de l'APVF pour le remplacement de la taxe d'habitation**

**Proposition n°7 :** l'APVF est favorable au transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal, à condition que les départements disposent, en contrepartie, d'une recette dynamique (ex : CSG ou TVA). Cette solution, si elle n'est pas idéale, est la plus respectueuse de l'autonomie financière des collectivités.

**Ce scénario appelle une remarque :** L'APVF alerte le Gouvernement sur la baisse de 21,5 % des subventions d'investissement versées par les départements et les régions au bloc communal entre 2013 et 2017.

**Proposition n°8 :** ce transfert de foncier bâti doit s'opérer sur les seules communes. Même s'il présente des inconvénients, ce scénario nous paraît le plus équilibré : le produit de la part départementale de la TFPB (13,8 milliards d'euros, en 2016) suffirait quasiment à compenser la perte de TH des communes (15,1 milliards d'euros, en 2016) et le besoin de ressource complémentaire serait plus réduit. **Olivier Dussopt, au Congrès de Villes de France, a affirmé qu'il s'agissait de la piste privilégiée.**

**Proposition n°9 :** en complément de la part départementale du foncier bâti, l'APVF est favorable au transfert d'une fraction d'un impôt national non territorialisé, tel la TVA.

- **Poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux à usage d'habitation**

**Proposition n°10 :** il faut poursuivre la révision des bases. Les valeurs locatives demeureront l'assiette des principaux impôts locaux (foncier bâti, TEOM). La révision des

bases a déjà été réalisée pour les locaux professionnels et il paraît difficilement justifiable de maintenir des assiettes différentes pour le même impôt (taxe foncière), mais pour des catégories de contribuable différentes (entreprises, ménages). **Cette réforme nécessitera des mesures de lissage sur plusieurs années ainsi que des mesures d'accompagnement.**

- **Renforcer l'autonomie financière, gage de la responsabilité des élus**

L'autonomie financière, parce qu'elle est une condition fondamentale de la responsabilité, doit être renforcée, au moins en lien avec les compétences des collectivités. Le projet de révision constitutionnelle pourra constituer le socle de cette réforme.

**Proposition n° 11** : recentrer la notion de ressources propres des collectivités sur les seules impositions dont la loi les autorise à fixer le taux ;

**Proposition n° 12** : définir la part déterminante des ressources propres de manière plus objective, sur la base d'un taux et non d'une année de référence (2003 actuellement) ;

**Proposition n° 13** : consacrer le principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale dans la Constitution (un amendement de l'APVF a été porté par le groupe socialiste dans le cadre de l'examen du projet de révision constitutionnelle par l'Assemblée nationale).

- **Réformer les mécanismes de péréquation**

Parmi les attendus d'une fiscalité locale figure le fait d'être « locale », c'est-à-dire qu'elle doit s'appuyer sur des assiettes facilement localisables.

**Cette logique pose la question de la péréquation** : la richesse n'est pas forcément localisée là où se situent les besoins de financement des services publics. Des dispositifs doivent donc corriger les écarts entre les « besoins » et les « moyens » afin de **permettre aux territoires les plus pauvres de rendre un niveau minimal de services attendu.**

Or, depuis quelques années, **la péréquation est le plus souvent utilisée comme un outil de réduction des dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales.** En témoigne le financement de la péréquation verticale par écrêtement interne de la DGF (la péréquation est alors conçue comme un moyen de **limiter l'impact de cette diminution**).

**Proposition n° 14** : renforcer le lien entre le montant des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales au titre de la péréquation et la richesse fiscale : les trajectoires doivent évoluer à la même vitesse, au risque de creuser l'écart entre les « riches » (fiscalement) et les « pauvres » (financés par des dotations peu dynamiques).

**Proposition n° 15** : rénover les critères de répartition des dotations de péréquation qui doivent mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et de la capacité contributive des contribuables) et des charges (et particulièrement des charges de centralité).

**Proposition n° 16** : instituer un mécanisme d'évaluation annuelle de l'efficacité de la péréquation : au-delà de la simple mesure la part de la péréquation communale, il est

indispensable d'évaluer les effets de la péréquation verticale en termes de réduction des inégalités de ressources et de charges entre les communes.

**Proposition n°17 : réformer la DGF en instituant une « part fixe », constituée d'une dotation universelle de fonctionnement garantie à toutes les communes et sanctuarisée.**

**Proposition n°18 : créer un fonds national de solidarité territoriale fondé sur un projet de territoire** : à l'appui de projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes, un fonds ciblé à l'échelle de la région pourrait être créé et alimenté, par exemple, par les métropoles en fonction de leur richesse. L'Etat et l'Europe pourraient y contribuer à due proportion.

### **3. Les questions qui se posent aux ministres portant la réforme**

**Question n°1 : Au sujet du mécanisme de compensation individuelle des ressources :**

Si le scénario du transfert de la part départementale au bloc communal est retenu, près de 60 % des communes entre 2 500 et 25 000 habitants seront surcompensées et feront donc l'objet d'un prélèvement pour un fonds de garantie alors que 60 % des communes entre 15 000 et 25 000 habitants seront sous-compensées et, par conséquent, bénéficiaires de ce fonds de garantie, et le cas échéant, d'une fraction d'impôt national.

Pour l'APVF, et l'ensemble des associations d'élus, les masses financières mises en œuvre au travers de ce mécanisme de compensation individuelle des ressources doivent être les plus réduites possibles.

**Les services des ministères ont-ils des simulations et des propositions à transmettre sur cette question ?**

**Question n°2 : Au sujet de la spécialisation de la fiscalité locale :**

Les associations d'élus du bloc communal ne s'entendent pas sur la nature de la recette fiscale à transférer en complément du foncier bâti des départements.

L'APVF est favorable à une fraction de TVA, plus péréquatrice, tandis que France urbaine et l'AdCF opteraient plus volontiers pour de la CVAE qui a le mérite d'être territorialisée.

**Le Gouvernement a-t-il réfléchi à la possibilité de laisser le choix aux élus d'opter pour l'une ou l'autre solution ? Une telle différenciation serait-elle légale ?**

**Question n°3 : Où en sont les négociations avec les départements ? Quelle compensation ?**