

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

ELUS REFERENTS :

- Monsieur Romain COLAS, maire de Boussy-Saint-Antoine (91)
- Madame Sophie MERCHAT, première adjointe au maire d'Enghien-les-Bains (95)

SUJET

Quelle future réforme de la fiscalité locale ?

CONTEXTE :

- Alors que les montants de la DGF viennent d'être publiés, les recettes du bloc communal sont dans leur ensemble en plein bouleversement. Elles sont en outre impactées par la crise sanitaire, économique et sociale que nous connaissons depuis un an.
- Le principal bouleversement est la suppression de la taxe d'habitation, une recette qui disparaît pour les communes et intercommunalités, qui sera compensée pour les communes par la part départementale sur la taxe de foncier bâti. Si l'Etat assure une compensation à l'euro près, l'inquiétude reste grande quant à l'avenir de cette compensation et fait perdre aux communes leur pouvoir de taux et un impôt qui était aussi un lien avec un grand nombre de contribuables du territoire.
- Le plan de relance du gouvernement prévoit également une baisse des impôts de production pour baisser l'imposition des entreprises, ce qui va donc impacter la CFE et le foncier bâti perçus par les communes, alors même que ces communes devront également prendre part à la relance.
- Parmi les collectivités, les communes représentent 43% de la commande publique. Or, la commande publique des communes a considérablement chuté en 2020 (16,7 milliards d'euros en 2020 contre 24,3 milliards en 2019).
- Dans ce contexte financier toujours plus tendu, l'AMIF souhaite réfléchir à ce qui devrait être demain une réforme fiscale favorable aux communes pour leur permettre de retrouver de l'autonomie financière et fiscale.

OBJECTIFS :

- Faire une séance de réflexion plus prospective sur comment va évoluer la fiscalité locale et comment elle devrait être réformée selon les communes à l'occasion de 2022 et de la revalorisation des bases.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

- Débattre et faire émerger des pistes de réflexion ou des propositions qui pourraient faire l'objet d'un travail plus approfondi et être portées par l'AMIF.

LES INTERVENANTS :

- **Philippe Laurent**, maire de Sceaux, vice-président de la Métropole du Grand Paris, et secrétaire général de l'AMF
- **Eric Berdoati**, maire de Saint-Cloud et vice-président de l'AMIF

POINTS PRINCIPAUX DES INTERVENTIONS ET DES ECHANGES :

- **Introduction de la séance par les élus référents :**

Les élus référents ont remercié tous les participants ainsi que les intervenants pour leur présence à cette Commission Finances et Fiscalité. L'idée est de consacrer le temps de cette réunion à des échanges, afin de partager les différentes visions de ce que doit être l'avenir de la fiscalité locale générale. Cette dernière a en effet été profondément bouleversée au cours des dernières années, ce qui amène à se poser des questions au sujet de l'autonomie fiscale des communes alors que de nombreuses réformes sont en cours. Avec la réforme de la fiscalité locale, un problème de nature républicaine et citoyenne émerge : une part, souvent minoritaire, des concitoyens financent les services publics locaux par l'impôt. Il s'agit d'une petite bombe politique, car seule une partie des habitants des communes finance de ce fait le service public local. Dans la perspective de 2022, l'AMIF tâchera d'être force de proposition pour une réforme de la fiscalité locale.

- **Intervention de Philippe Laurent, maire de Sceaux, vice-président de la Métropole du Grand Paris et secrétaire général de l'AMF :**

La question de la fiscalité locale ne se résume pas à trouver de l'argent. C'est une affaire éminemment politique, le fait de lever l'impôt étant l'expression même du pouvoir politique. La situation d'aujourd'hui est extrêmement préoccupante et pose une **question politique de répartition de la responsabilité des pouvoirs publics au sein du pays.**

Pour mieux appréhender les choses, quelques notions d'histoire peuvent être utiles. **En 1980 a été votée une loi décentralisatrice instaurant la liberté de vote des taux par les collectivités territoriales.** Cette loi est venue dire que chaque année, les services fiscaux transmettraient aux collectivités territoriales les bases d'imposition, et que les conseils municipaux voteraient les taux d'imposition. Cette loi a succédé à la **réforme de 1979 sur la dotation globale de fonctionnement**, résultant d'un consensus politique général pour que les collectivités territoriales soient dotées de ces nouvelles libertés.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

Pendant une trentaine d'années, cela s'est bien passé. Puis, sous la pression des questions budgétaires et financières suivant la crise de 2008, il y a eu un certain recul.

Sur le plan de la fiscalité, a eu lieu la **suppression de la part salaire de la taxe professionnelle**, puis la **suppression de la taxe professionnelle** et enfin la **suppression de la taxe d'habitation**. Il est probable que la taxe sur le foncier bâti soit également supprimée dans les prochaines années : la révision des bases étant annoncée pour 2026, cela pourrait donner du temps pour la supprimer totalement.

Sur l'autonomie financière, les choses sont également remises en question. Il y a **de plus en plus de dotations fléchées, impliquant une décision du préfet**. Cela est étonnant, alors que la décentralisation a été fortement porteuse en termes d'équipements publics et d'amélioration du service public. L'apport de la décentralisation au bonheur collectif n'aurait peut-être pas été suffisamment montré de ce point de vue-là.

Ainsi, selon Philippe Laurent, une inquiétude grandit vis-à-vis du Gouvernement. Lors d'échanges avec le président de la République, il est ressorti que, selon lui, la décentralisation n'était pas forcément un projet majeur de la société. Son argument était que dans certains pays tels que l'Allemagne, il n'y a pas d'autonomie fiscale et le système fonctionne très bien ainsi. Or, le système institutionnel allemand est différent du système français, et surtout, on parle d'« impôt partagé ». En France, on ne fait que mettre en place, à la place de la CVAE, une dotation dont le produit global est indexé sur le produit de la TVA. En Allemagne, il y a une base d'impôts et, chaque année, les Länder et l'Etat négocient la part qui va aux uns et aux autres. De plus, le Sénat allemand, composé des Länder, dispose d'une capacité institutionnelle de blocage. En France, le Président décide, notamment suite à l'évolution des calendriers et du quinquennat. **Si aucune évolution culturelle de la façon dont les décisions sont prises n'est constatée, cela pourrait provoquer de graves difficultés, pour les maires comme pour les citoyens**. Il s'agit donc d'une grande préoccupation pour l'AMF.

- **Intervention d'Eric Berdoati, maire de Saint-Cloud et vice-président de l'AMIF :**

Plusieurs éléments sont à rappeler et sont très graves en termes d'autonomie fiscale et financière ainsi qu'en termes démocratiques. Les communes de France ont été créées par décret le 12 novembre 1789, sur la base des paroisses et du ressort de collecte de la dîme, impôt de l'époque. **L'histoire des communes est ainsi intimement liée à l'évolution institutionnelle du pays**. Porter un coup à l'institution qu'est la commune, alors qu'est déjà constatée une déliquescence de l'autorité de l'Etat, paraît assez criminel selon Eric Berdoati. C'est un équilibre subtil qui maintient notre société : le fondement même de la République se trouve bien dans la création, par décret, des communes.

Les lois de 1884 et de 1982 viennent renforcer les communes, et entre elles deux, s'est écoulé durant des années un long processus de maturation. La **loi Defferre de 1982**, et

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

les compléments qui l'ont suivie, constitue la **solidité républicaine des communes**. L'année 1976 marque la première fois où la République française vote un budget à l'équilibre, mais où l'exécution est déficitaire. Depuis, aucun budget de l'Etat n'a été jugé à l'équilibre. **Il existe ainsi une corrélation entre le déficit structurel du budget de l'Etat, et le fait d'aller chercher le seul endroit où il y a des marges de manœuvre, les communes**. Pour Eric Berdoati, c'est en effet un processus mûri, organisé, structuré cherchant à masquer la faillite de l'Etat, en essayant de pomper et de distribuer le budget des communes. En témoigne la mise en place de la péréquation en Ile-de-France par Michel Rocard en 1991, avec pour argument de réduire le déséquilibre. Aujourd'hui, le produit est de 350 millions d'euros. Est-ce qu'un rééquilibrage total a eu lieu ? Non, le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) ne l'a pas permis. En 2011 a été créée la péréquation nationale horizontale (FPIC), où on prend à certaines communes pour en donner à d'autres. Tout ceci est mis en place pour **masquer une forme de désengagement de l'Etat**.

Comme le maire de Sceaux, Eric Berdoati juge également que la suppression de la taxe d'habitation constitue une erreur politique majeure, tant pour les collectivités territoriales que pour l'Etat. Compte tenu du déficit, c'est une aberration financière, car cela va y ajouter 22 milliards d'euros de charges. Dans les communes, il y a des locataires et des propriétaires. **Seule une partie des habitants d'une commune va continuer à avoir un lien financier avec le budget municipal**, quand l'autre partie sera dépourvue de tout lien. Cela va coûter cher, et créer de nombreuses tensions. C'est un double système qui sera ainsi institutionnalisé.

La construction de la taxe d'habitation a été différente de celle de la taxe foncière. Les politiques mises en place à travers les projets d'allègement permettaient de faire des choix politiques venant pondérer le poids de la taxe d'habitation. Il suffisait d'en réviser les bases. En moyenne, sur une commune, l'ensemble du parc locatif se renouvelle en 5 ans. L'idée aurait pu être de réviser les bases, et d'appliquer la base révisée au changement d'occupant. De cette façon, celui qui partait n'aurait pas été pénalisé.

En tant qu'élus, il paraît très difficile d'accepter de prendre des engagements mais de ne pas pouvoir faire les choix politiques permettant de concrétiser le projet pour lequel on a été élu. C'est bien d'un **enjeu essentiel d'équilibre démocratique du pays** dont il est question. **Les communes sont les garantes de la paix sociale du pays, et elles devront tâcher de retrouver une autonomie à la fois fiscale et financière**.

QUESTIONS / REPONSES :

Qu'en-est-il des inégalités entre les communes ? Pour les communes touristiques abritant des résidences secondaires, la taxe d'habitation va demeurer.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

- ➔ **Philippe Laurent** : Effectivement. De la même manière, la ville qui construira du logement social, accueillera une population nouvelle, mais ne percevra rien pour la construction des crèches, écoles, etc... Le réseau de proximité que construisent les élus et les équipes administratives est indispensable pour la bonne marche du pays, tout comme la décentralisation.

Si la taxe d'habitation disparaît, quelle est la nouvelle réforme qui se prépare ?

- ➔ **Eric Berdoati** : Il existe une corrélation entre la disparition de cette taxe et le déficit budgétaire de l'Etat, donc il n'y a aucune chance pour que sa disparition entraîne plus d'autonomie. Concernant le plan de relance, à ce jour, pas un centime n'a été débloqué pour les communes. Quand l'argent sera débloqué, ce sera fait par le préfet et avec des supports spécifiques. Nous allons vers une totale perte d'autonomie. Le maire symbolise les libertés locales et est dépositaire de la vie quotidienne des Français. Lorsqu'une erreur est commise, les habitants réagissent tout de suite car cela impacte leur vie quotidienne. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire de disposer de la capacité d'action à faire vivre le débat démocratique. En termes de notoriété des fonctions politiques, le maire est le seul à dépasser les 50% d'avis positifs car si le citoyen a un problème, il peut aller à la mairie, rencontrer quelqu'un physiquement et trouver rapidement une solution. Il n'y a pas de plateformes dématérialisées comme pour d'autres services de l'Etat. Il ne faut pas que les prérogatives du maire ne se résument qu'à gérer des dotations. L'AMF, disposant d'un certain poids institutionnel et politique, pourra faire des propositions à ce sujet.
- ➔ **Philippe Laurent** : Plusieurs propositions sont en effet en train de se dessiner à l'AMF, qui essaie de raisonner pour l'ensemble des collectivités. La question de l'autonomie fiscale se pose de manière plus vive à l'échelle communale et intercommunale qu'à l'échelle départementale et régionale. Une réflexion est à mener, mais celle-ci n'est pas uniquement financière et concerne davantage la répartition du pouvoir et des responsabilités. Les maires souhaitent lever l'impôt : pour l'Etat, c'est une chance que des personnes veulent exercer cette responsabilité, cela enlèverait justement une certaine pression à l'Etat. Avec Territoires unis, un document de travail portant sur la question fiscale a été élaboré et a été largement repris au Sénat. Au moment venu, probablement lors du Congrès, l'AMF portera un cahier de propositions, discutées au préalable, en vue de l'élection présidentielle. Ces propositions iront dans le sens du renforcement des responsabilités de l'ensemble des élus locaux élus au suffrage universel sur leur territoire.

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

Peut-être observera-t-on des transferts d'électeurs entre les lieux de résidences principales et secondaires ? Ou alors le retour de vieilles taxes communales ?

→ **Eric Berdoati** : Finalement, il faut réfléchir à ce qui nous paraît important dans la nature du budget et à comment envisager notre autonomie demain. Les élus peuvent très bien être modernes, décider que les taxes correspondaient à une certaine époque, et inventer un nouvel impôt reliant l'administré à sa commune afin de garantir une certaine autonomie. Une réflexion est à mener à ce sujet. Il faut se demander quel est l'intérêt, pour un maire, aujourd'hui, à aménager sa commune. S'il construit des logements, il ne recevra plus de taxes. Au-delà du lien entre l'administré et sa commune, il faut que les élus trouvent un moyen d'assumer l'autonomie qu'ils revendiquent.

A court terme, ne serait-il pas judicieux de proposer une augmentation de la taxe foncière aux habitants, dans un style de gouvernance participative et en les faisant voter par référendum pour l'augmentation de cette taxe ?

→ **Eric Berdoati** : Une consultation de grande envergure a été menée sur ce sujet à Saint-Cloud en 2015. Environ 7000 administrés ont été tirés au sort, et parmi eux 600 personnes ont répondu présentes et ont travaillé ensemble durant 4 réunions. Les réunions ont porté sur l'intégralité de la question budgétaire. Il leur a été expliqué ce qui relevait de la compétence obligatoire de la commune. Il faut toujours faire le pari de l'intelligence collective : cela a été extrêmement enrichissant et il en est ressorti de très bons éléments de réflexion. Donc, on ne peut pas simplement poser la question d'augmenter une taxe ou non, il faut adopter une approche plus pédagogique.

Sur la part du Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) qui sera impacté par les évolutions de la fiscalité locale, dans quelle mesure n'y a-t-il pas un risque de non maîtrise des évolutions de charges pour les communes ? De plus, le fait que les collectivités se retrouvent dessaisies de leur pouvoir financier et de leur autonomie pose problème dans la pérennité des dotations : qu'en sera-t-il du remplacement de la taxe d'habitation en 2026 ?

→ **Eric Berdoati** : Le FCCT est spécifique à la Métropole du Grand Paris. Il représente une charge pour les communes et une recette pour le territoire. Il s'agit d'un sujet qui est effectivement très complexe et tendu. Dans la loi, le FCCT est construit de manière à ce qu'il ait un socle et qu'il soit ajusté selon le pacte financier de chaque territoire, mais il ne peut varier que de plus ou moins 30%. Cela dépend donc de la situation financière du territoire et de comment a été mutualisée la stratégie financière. Un administré de Nogent-sur-Marne a, par exemple, 7 strates au-dessus de lui : la commune, l'EPT, le département, la métropole, la région, l'Etat et l'Europe. C'est totalement déraisonnable à un moment où il n'y a plus

COMPTE-RENDU COMMISSION FINANCES FISCALITE DU 15 AVRIL 2021

d'argent public et cela risque de finir par appauvrir les communes. On s'est battu pour le maintien de la CFE dans le territoire. Il faut trouver un autre type de gouvernance.

Parmi les projets de programmes des candidats à la présidentielle, a-t-on déjà entendu des amorces de propositions par rapport à la fiscalité locale ?

→ **Eric Berdoati** : Les programmes ne sont pas encore connus. La crainte est que le sujet de la fiscalité locale ne soit pas abordé à l'échelle nationale, car il n'est pas très porteur électoralement parlant et mobilise surtout les élus. Aujourd'hui, presque rien n'est audible en dehors de la crise sanitaire. Aussi, plusieurs échecs de la part de l'ARS sont à remarquer. Il faut s'interroger sur quelles missions régaliennes l'Etat doit continuer à exercer et quelles missions il doit décentraliser. Il ne faut pas que les communes financent les carences de l'Etat. Le vrai sujet de la présidentielle sera donc : qui fait quoi et comment le finance-t-on ? Être en mesure de répondre à cette question permettrait aux citoyens de se réapproprier la chose publique. Tant qu'ils ne savent pas, ils se désintéressent, ce qui explique notamment l'abstention massive.

FIN DE SEANCE

Ressources :

Pour recevoir et répondre au questionnaire de **La Grande Consultation des maires d'Ile-de-France, *Pour une nouvelle et véritable Décentralisation***, contactez Madame Bernard, de Palabreo, à cette adresse : mc.bernard@palabreo.fr