

4 Novembre 2003



DOSSIER DE PRESSE

FISCALITÉ LOCALE : LES MÉNAGES DANS LA TOURMENTE

**Contact presse : Christian BOULAIS - Patrice BREMENT
(Dossier rédigé en collaboration avec Vincent DREZET)**

Présentation

Le Gouvernement a choisi d'axer sa politique fiscale sur la baisse de l'impôt sur le revenu et de laisser dans l'ombre l'évolution des Impôts locaux.

Il s'agit pourtant là d'un enjeu important que le SNUI s'est attaché à approfondir.

Il s'est ainsi livré à une étude prospective qui révèle qu'en France comme dans les autres pays d'Europe, la part de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires augmente (Fiche n° 1).

Cette tendance va vraisemblablement se poursuivre dans les prochaines années à la faveur notamment des nouvelles lois de décentralisation (Fiche n° 2).

Le principe « d'autonomie fiscale » des collectivités locales s'avère difficile à mettre en place et peut se révéler fiscalement et socialement injuste (Fiche n°3).

**LE TRANSFERT DES FINANCEMENTS.
TOUT SAUF SIMPLE ET JUSTE.**

La réforme constitutionnelle portant la deuxième vague de décentralisation a été publiée le 29 mars 2003 au journal officiel. Dans ce cadre des garanties ont été apportées notamment par l'Art 72-1 de la Constitution : tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes et le produit des ressources propres d'une collectivité locale représente la part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Les modalités des transferts de financement ne sont pas encore fixées totalement mais des pistes de plus en plus précises sont évoquées. La première d'entre elles, et la plus importante en terme financier, envisage le transfert d'une part de la TIPP aux régions et aux départements suivant des modalités différentes. Pour les régions un dispositif de modulation des taux de TIPP serait possible tandis que les départements connaîtraient un dispositif sans aucun pouvoir d'autonomie fiscale. Pour ces derniers et en complément d'une part de la TIPP, il est prévu le transfert d'impôts (la totalité ou une part de la taxe sur les conventions d'assurance et la taxe sur l'électricité) avec la possibilité offerte aux départements d'en moduler ou d'en fixer les taux.

Les transferts de compétence sont actuellement évalués à 8 Mds d'€ pour les départements et près de 3 Mds d'€ pour les régions.

Pour le SNUI, le transfert de financement envisagé risque d'amplifier l'injustice fiscale entre contribuables et géographiquement.

Transfert de la taxe sur l'électricité : taxe sur la consommation

Prévues par l'Art. L 2333-2 du Code des collectivités territoriales, cette taxe initialement locale a été instituée au profit des communes et des départements pour les fournitures d'électricité de faible ou moyenne importance. Elle est dûe par les usagers suivant la quantité d'électricité consommée sur le territoire lors du paiement de la facture au fournisseur.

Cette taxe rapporterait 0.4 milliard d'euros aux départements.

Cette taxe, déjà locale ne constitue pas un transfert d'impôts d'Etat en un impôt local. En revanche, pour le SNUI, elle indique les orientations du gouvernement en rendant obligatoire une taxe qui jusqu'à présent était une possibilité offerte aux communes et aux départements. Peu de publicité est faite sur ce choix.

Par ailleurs, au même titre que la TVA, cet impôt est proportionnel et est donc injuste. Elle pèse proportionnellement plus sur les ménages les plus modestes accentuant ainsi le poids de la fiscalité sur un produit de première nécessité.

Le SNUI revendique un taux zéro de TVA pour les produits de première nécessité parmi lesquels figurent les besoins normaux en électricité. La taxe sur l'électricité qui vient s'ajouter à d'autres taxes (TVA) est à ce titre condamnable. D'autres modes de financement doivent être recherchés pour plus de justice sociale et fiscale.

Transfert de la taxe sur les conventions d'assurance : complexité et disparité.

Contrairement à la taxe sur l'électricité, la taxe sur les conventions d'assurance constitue réellement un impôt d'Etat. Prévu par l'art 991 du Code Général des Impôts, cette taxe annuelle obligatoire est assise sur toute convention d'assurance conclue avec une société , une compagnie d'assurance ou tout autre assureur français ou étranger hormis celles exonérées en vertu des art . 995 à 1000 du Code Général des impôts (notamment les contrats d'assurance sur la vie, les contrats d'assurances maladie « solidaire » -sans sélection médicale à l'entrée-, etc).

Cette taxe, payée par l'assuré, est perçue par l'assureur sur le montant des primes et cotisations et de tous les accessoires dont l'assuré bénéficie.

Le tarif de la taxe varie selon le risque assuré conformément au tableau ci-dessous

Objet des contrats	tarif
Assurance incendie	
- tarif normal	30 %
- contrat souscrit auprès des caisses départementales	24 %
- risques agricoles non exonérés	7 %
- biens affectés à une activité industrielle, artisanale ou agricole et bâtiment administratifs des collectivités locales	7 %
- perte d'exploitation consécutive à l'exploitation des biens	7 %
assurance maladie (sauf exonérations)	7 %
assurance en matière de transport (risques de toute nature) véhicule terrestre à moteur non exonéré	18 %
navigation maritime ou fluviale de bateaux de sport ou plaisance	19 %
assurances non tarifées spécialement	9 %

Cette taxe, versée généralement à la Banque de France, rapporte environ 5 Md d'€. Elle serait à l'avenir reversée en partie ou intégralement aux départements.

- La modulation envisagée : pas simple

Le gouvernement envisage la possibilité pour les départements de moduler cette taxe en vue d'accentuer leur autonomie fiscale. Pour autant, elle ne va pas être si simple à adopter et ce d'autant plus si les départements n'en bénéficient que pour partie.

Le champ d'application de cette taxe et ses modalités avec des tarifs différents selon la nature des risques rendent cet impôt relativement complexe. Si l'autonomie fiscale est fortement réclamée par les élus locaux, la traduction de la modulation nécessitera sans aucun doute une simplification de cette taxe.

Son champ d'application sera-t-il élargi à l'ensemble des contrats d'assurance en supprimant tout ou partie des contrats exonérés ? Il serait pour le moins inacceptable que les contrats complémentaires maladie passés avec une Mutuelle répondant au Code de la mutualité puissent rentrer dans le champ d'application alors que leur rôle est amené à augmenter dans la perspective d'une réforme de l'assurance maladie. Il serait tout aussi inacceptable d'imposer les contrats d'assurances dites de « fin de carrière » ou « indemnité de cessation d'activité » répondant à l'Art 998- 3 du CGI (notamment les cas de licenciement économique) dans un contexte social particulièrement difficile.

La simplification ne peut donc pas passer par la suppression de tous les contrats exonérés.

La modulation peut aussi s'appliquer sur les tarifs : soit en fixant des tarifs différenciés selon la nature des risques, soit en fixant un taux après une simplification qui consisterait à uniformiser les différents tarifs.

Il est déjà pour le moins anormal qu'un véhicule de tourisme, une nécessité pour de nombreux citoyens, soit imposé de la même façon qu'un bateau de plaisance ou de sport, représentant le loisir de certains privilégiés.

Quelle que soit la modalité choisie, elle ne sera donc pas sans conséquences sur les revenus des ménages et tout porte à croire, là aussi, que la pression fiscale de manière indirecte (taxe payée via l'assureur) va tendre à augmenter.

Transfert d'une part de la TIPP

Mr RAFFARIN l'a annoncé officiellement le 28 février à ROUEN, pour financer les transferts de compétences, le gouvernement fournira des ressources par le transfert d'une partie de la TIPP. Bien que le montant de la part transférée ne soit pas encore fixé, le Ministre délégué aux libertés locales, M. DEVEDJIAN a déclaré que ce transfert de financement s'effectuera « à due concurrence du coût évalué ». On peut donc estimer que ce sont 8 Mds d'€ de TIPP qui seraient transférés aux régions et aux départements et répartis en parts égales entre ces deux échelons locaux.

Il faut savoir que cet impôt est tout sauf négligeable. Avec près de 25 Mds d'€ de recette, il constitue par son montant le 4^{ème} impôt national (après la TVA, L'IS, et l'IR). Et le gouvernement n'entend pas réduire son rendement après la décision de la hausse de 2,5 centimes de la TIPP sur le gazole. Cet impôt supporté par les consommateurs est donc très dynamique et on se souviendra, à ce titre, la pression « de la rue » qui a conduit à l'instauration de la TIPP « flottante » en pleine affaire de la « cagnotte fiscale » fin 2000.

- **Le transfert de la TIPP vu par le rapport des finances locales (mars 2002) (1).**

Pour autant, comme le soulève le rapport des finances locales, le transfert de cette taxe présente des obstacles économiques et juridiques importants :

- Elle est établie essentiellement à la sortie des raffineries ou des entrepôts de stockage. Cette règle, prévue par les dispositions de l'Art. 6 de la directive européenne 92/12/CEE du 25 février 1992, en facilite les contrôles et sécurise d'autant les paiements compte tenu du nombre relativement faible de redevables. Pour cette raison, le produit de la TIPP recouvré est très inégalement réparti sur le territoire. A titre d'illustration, il faut savoir que le Bas-Rhin a un produit TIPP 300 fois supérieur à l'ensemble des départements de la Franche Comté. Les régions « riches » en TIPP pourraient être tentées d'en réduire le taux. Pour le SNUI, cette perspective serait encore plus injuste.
- La modification qui consisterait à percevoir la TIPP à la sortie des pompes alourdirait significativement le nombre de redevables et donc, le coût de gestion, selon le rapport.

Le gouvernement peut toujours en assurer la collecte et le redistribuer aux collectivités locales en fonction des statistiques de consommation. Cette possibilité est permise par les directives européennes mais elle va à l'encontre des souhaits exprimés par les élus au regard de leur autonomie fiscale. Les élus n'auraient aucune maîtrise sur le produit, ni la possibilité d'en moduler les taux.

- **Le dispositif envisagé : mi-chèvre, mi-choux**

Si le 28 février, les modalités de ce transfert restaient encore très floues, l'approche des discussions budgétaires de cet automne ainsi que l'expression des élus locaux ont obligé le gouvernement à en préciser les grandes lignes.

C'est ainsi que serait décidé, suivant des modalités différentes, le transfert de 4 Mds d'€ pour les départements et 4 Mds d'€ pour les régions.

- Pour les départements

La part de TIPP resterait fixe sans que le conseil général puisse décider d'en moduler le taux. Il s'agit donc d'une redistribution d'un impôt national et ne constituerait pas à ce titre un produit assimilé à une ressource propre du département. Elle s'apparente plus à une forme de dotation dont les critères de distribution restent à définir.

Cette perspective contrarie la loi constitutionnelle en n'assumant pas l'autonomie réclamée par les élus. Même s'il est prévu une maîtrise des finances départementales sur le transfert de deux autres impôts (cf paragraphes 1 et 2), il est fort probable que la part déterminante des ressources départementales sera constituée par le versement de dotations de l'Etat. La question de l'autonomie fiscale resterait alors un vœu pieu.

- Pour les Régions

Contrairement aux modalités fixées pour les départements, les régions auraient la possibilité d'agir sur les taux d'imposition permettant ainsi une plus large autonomie aux élus régionaux. Toutefois, cette liberté serait encadrée par des normes européennes.

La Commission a lancé depuis quelques années un processus d'harmonisation européenne des taux applicables sur les produits pétroliers. Une directive sur la taxation de ces produits présentée le 17 mars 1997 est toujours en cours de négociation. Elle prévoit notamment d'élargir le champ de taxation à de nouveaux produits et d'augmenter le taux minimal applicable.

Mais surtout, la directive 92/12/CEE pose le principe de l'unicité des taux applicables à un même produit, limitant considérablement le pouvoir d'autonomie des régions sur cette ressource.

Pour rentrer dans les clous européens, le taux modulable envisagé se limiterait à 10 % de la TIPP transférée, soit environ 2 centimes par litre.

(1) Rapport réalisé par la Direction Générale des collectivités locales, la Direction du Budget et la Direction de la Législation fiscale.

Pour sa part, le SNUI rappelle que le produit de cette taxe est inégalement réparti sur le territoire et que la possibilité offerte aux régions entraînera une pression fiscale différente selon le territoire où l'on se trouve.

Le SNUI reste favorable à un taux unique sur tout le territoire et milite, avec les syndicats membres de l'Union des Finances en Europe (UFE), pour une harmonisation fiscale en Europe. Si le SNUI n'est pas opposé au transfert d'une partie des recettes issues de la TIPP, cette réforme ne doit s'envisager que par un système de collecte unique par l'Etat et une juste redistribution par des modalités qui doivent prendre en compte notamment le tissu social de la région et du département. La TIPP ne doit pas être flottante ... géographiquement

Pour terminer, le transfert d'une part de la TIPP aux régions et aux départements met un terme définitif à tout dispositif amortisseur de variation des prix, tel que la « TIPP flottante ». Qui devrait en effet assumer les pertes de recettes qu'induit un tel mécanisme ? l'Etat ? la Région ou le département ?

La pratique de dumping fiscal, que nous condamnons, trouve notamment sa source dans les différents régimes fiscaux appliqués dans certains Etats membres. Avec le transfert de compétence vers les collectivités territoriales, c'est au sein même du territoire que cette pratique peut se développer.