

15 Octobre 2009



***DOSSIER DE  
PRESSE***

**Projet de loi de finances  
pour l'année 2010 :  
des chantiers « lourds » qui redessinent  
la fiscalité de « l'après crise »**

---

Union SNUI – SUD Trésor  
80/82, rue de Montreuil 75011 PARIS  
Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : [snui@snui.fr](mailto:snui@snui.fr) -  
Internet : <http://www.snui.fr>  
Contact presse : Vincent Drezet – 01.44.64.64.08

## Préface

Le projet de loi de finances pour l'année 2010 est à bien des égards historique. C'est en effet le premier budget de crise en « année pleine » et, par ailleurs, il ouvre le débat de la réforme de la fiscalité locale (avec la suppression de la taxe professionnelle et l'annonce de l'ouverture du chantier des bases des impôts locaux) ainsi que celui des écotaxes (avec l'instauration d'une taxe carbone très discutée) et annonce en outre des déficits d'un niveau record.

Les chantiers ouverts par ce projet de loi de finances auront des répercussions sur le long terme, ils contribuent à modifier la structure de la fiscalité et avec elle la répartition de la contribution commune, ils s'inscrivent dans un contexte de concurrence fiscale dont l'un des traits est de copier certaines réformes menées à l'étranger tout en tentant de prendre un « avantage comparatif » dans la baisse des impôts accordée aux bases mobiles. C'est donc un projet de loi de finances important qui intervient à un moment sensible.

Ainsi que l'Union SNUI – SUD Trésor le précisait dans son communiqué du 28 septembre 2009 : « *On aurait pu penser que, dans un tel contexte, les orientations fiscales allaient être modifiées pour que la répartition de l'effort financier lié à la crise sur la collectivité dans son ensemble soit équitable. Il n'en n'est rien.* »

Les chantiers ne manquaient pas pour rééquilibrer le système fiscal. On peut ainsi s'étonner du renoncement de poursuivre le travail engagé en 2008 sur les niches fiscales : alors que le constat a été solidement établi sur le coût des niches (très élevé), sur le rapport coût/efficacité (faible) et sur l'injustice fiscale découlant de l'utilisation abusive de ces mécanismes, la majorité parlementaire a renoncé à un abaissement du plafond instauré l'année dernière, ce qui aurait pourtant été une mesure techniquement facile, budgétairement rentable et fiscalement juste. Au contraire, c'est bien vers une plus grande injustice fiscale que l'on se dirige à grands pas, ainsi que le présent dossier s'attache à le montrer.

## Sommaire

<i>Les enjeux de la fiscalité écologique</i>	<i>P. 4</i>
<i>Taxe carbone, un impôt déjà illégitime ?</i>	<i>P. 6</i>
<i>Taxe professionnelle : l'occasion manquée d'une vraie réforme ?</i>	<i>P. 8</i>
<i>Evasion fiscale, paradis fiscaux : après la communication, l'action ?</i>	<i>P. 10</i>
<i>Fiscalité locale, état des lieux</i>	<i>P. 12</i>
<i>Pourquoi les impôts locaux augmentent... et pourquoi ça n'est pas prêt de s'arrêter !</i>	<i>P. 15</i>
<i>Vers une réforme des bases des impôts locaux ?</i>	<i>P. 17</i>
<i>L'emploi public : toujours plus dans le toujours moins...</i>	<i>P. 20</i>
<i>Annexe</i>	<i>P. 21</i>

# Fiche n° 1

## Les enjeux de la fiscalité écologique

Débattre sur l'environnement et sur les enjeux ou les moyens de le préserver peut parfois donner le sentiment de dérouler une pelote de laine infinie et de devoir assimiler des sommes de connaissances scientifiques, elles aussi quasi infinies.

Ajoutons à cela les inévitables polémiques sur les chiffres et, surtout, sur les effets supposés de telle ou telle mesure sur la consommation, les émissions de gaz à effet de serre, l'internalisation des externalités, etc., et l'on comprendra que si chacun partage le même souci de préserver l'environnement, les termes du débat d'une part, et les logiques profondes à l'oeuvre d'autre part, peuvent changer du tout au tout.

### **Les grands enjeux en matière de protection de l'environnement**

Economiser les ressources, toutes les ressources, constitue évidemment une priorité. Il en va ainsi des énergies fossiles bien entendu, parce que l'Homme prélève plus que ce que la terre peut offrir d'une part (notamment dans le cas du pétrole) et parce que l'utilisation que l'Homme en fait les rend responsables d'émissions de gaz à effet de serre particulièrement néfastes pour l'environnement (pollution, accélération du réchauffement climatique ...) d'autre part.

Mais les ressources ne s'entendent pas uniquement des énergies : la biodiversité, l'équilibre naturel ou encore l'eau constitue des ressources à préserver...

S'agissant des énergies, les deux principaux enjeux sont : la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'une part, et la préparation de l'après pétrole d'autre part.

Depuis 1900, la consommation d'énergie de l'humanité a été multipliée par 30 et par 150 depuis 1850. 20 % de l'énergie consommée par l'humanité ne porte pas atteinte au climat futur : c'est le cas du bois (10 % de l'énergie consommée) qui absorbe le CO<sub>2</sub> (et nu nucléaire et de l'hydro-électricité qui n'en émettent pas) si toutefois on ne brûle pas davantage que ce qu'on a consommé, ce qui n'est pas le cas à l'échelle mondiale. Parmi les 80 % restants portant atteinte au climat futur, le pétrole représente 34 % de l'énergie consommée, le charbon 24 % et le gaz dit « naturel » 21 %. Le gaz est un peu moins « sale » puisqu'il représente environ 20 % des émissions de CO<sub>2</sub> contre 40 % pour le pétrole et autant pour le charbon.

Le pétrole concentre ces deux enjeux. Avec une difficulté particulière puisque cette énergie est indispensable à l'activité économique telle qu'elle est organisée actuellement. On ne lui connaît pas d'énergie de substitution à court terme. Le pétrole représente un tiers de l'énergie produite dans le monde mais 90 % de la consommation des transports.

Au-delà des émissions de gaz à effet de serre, les interrogations sur les réserves sont nombreuses. Les réserves prouvées représentent 140 milliards d'euros de tonnes et 70 années de consommation à rythme de consommation inchangé, mais la demande croît rapidement ; de 78 millions de barils aujourd'hui à 107 millions de barils prévus en 2020. Les découvertes de gisements de pétrole sont en baisse rapide depuis les années 60. Environ 70 % de la production actuelle de pétrole provient de champs découverts il y a plus de 50 ans et 80 % de champs découverts il y a plus de 45 ans. L'essentiel de ce qui reste à extraire se situe dans les réserves prouvées et les réserves probables diminuent. La question des réserves de pétrole (donc celle du pic de production avant une baisse de celle-ci) est posée.

A terme, compte tenu du mode de développement actuel et de la hausse des besoins prévisibles de consommation (la demande de pétrole croît rapidement ; de 78 millions de barils aujourd'hui à 107 millions de barils prévus en 2020), la question de la pénurie de pétrole sera probablement posée.

Après deux siècles d'énergie abondante s'ouvre désormais une période où l'énergie sera plus rare. Certaines énergies sont épuisables (charbon, gaz, pétrole) d'autres non (soleil, vent). Ce changement s'effectue sur fond de changement climatique. Le rôle de l'impôt en matière de taxation des énergies vise à inciter à utiliser d'autres formes d'énergies et permet d'anticiper une hausse inévitable des énergies fossiles en préparant une transition énergétique.

## **Une taxe carbone, pourquoi ?**

### *Pourquoi une telle incitation ?*

En théorie, la taxation des énergies permet de garantir que l'effort sera collectif et non dépendant du bon vouloir des individus et d'anticiper le manière choisie une diminution de la consommation qui s'imposera à terme. Cela permet également d'étaler sur 15 ou 20 ans la hausse jugée inévitable du coût de l'énergie et se préparer ainsi à la baisse des ressources énergétiques en favorisant grâce aux ressources dégagées, l'investissement massif dans : l'isolation des logements (car les habitations consomment 25 % des hydrocarbures), les transports publics, la recherche dans le domaine de l'environnement...

De la sorte, en modifiant les comportements, avec moins de heurts et de tensions sociales que suite à un choc énergétique brutal, on peut préparer un autre mode de développement. Reste à savoir lequel...

### *Comment « inciter » ?*

La fiscalité écologique se veut incitative et vise à modifier les comportements. Il s'agit d'internaliser les externalités de consommation (bruit, pollution, déchets) et de production (émission de gaz polluants, pollution des cours d'eau...), nombreuses, aux effets variés (sociaux, environnementaux, variés également dans le temps) et difficilement mesurables avec précision.

Incorporer le montant de la taxe au prix permet d'augmenter celui-ci, de sorte qu'en intégrant le « coût » des externalités, les consommateurs le paient, à moins de ne plus acheter le bien ou le service taxé ce qui est supposé réduire la pollution que sa consommation génère.

En théorie donc, le « signal prix » doit se traduire par une diminution de la consommation des énergies taxées. Cette diminution est supposée favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre donc la pollution.

## Fiche n° 2

### Taxe carbone : un impôt déjà illégitime ?

La Présidence de la République a publié un dossier de presse visant à présenter les conditions dans lesquelles la taxe carbone allait être mise en place. Nous revenons ici dans un premier temps sur le projet présenté par l'Elysée dans son dossier de presse du 10 septembre et par le gouvernement dans le projet de loi de finances avant de livrer l'analyse que nous pouvons en faire.

#### Eléments techniques : rappels des principes et des chiffres annoncés

► Assiette : la taxe carbone ne s'appliquera qu'aux énergies fossiles. L'électricité, issu à 80 % du nucléaire, ne sera pas taxée. Seront donc taxés : le fioul, le pétrole, le charbon, le gaz, le carburant...

► Coût : le prix référence de la tonne de CO<sub>2</sub> est de 17 euros. Concrètement, ceci représente environ 4,52 centimes par litre de fioul et de gasoil, 4,11 centimes par litre d'essence et 0,4 centime par KWh de gaz. Le dossier de la Présidence de la République évalue à 74 euros par foyer en moyenne le montant annuel de la taxe.

► Compensation : la compensation devrait être en moyenne de 74 euros par foyer, elle prendra la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu pour les contribuables imposables et d'un chèque vert pour les non imposables. La compensation devrait tenir compte de la taille de la famille et du lieu d'habitation.

Ainsi, la compensation devrait être plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain (définie comme une zone à transports urbains).

L'Elysée avance ainsi que la compensation devrait être de 46 euros pour un adulte vivant dans une zone urbaine desservie pas des transports en commun mais de 61 euros en zone rurale, et qu'elle sera de 112 euros pour un couple avec deux enfants dans une zone desservie par des transports en commun mais de 142 euros en zone rurale.

► Mise en oeuvre : une commission sera chargée de suivre la mise en oeuvre de la taxe. Elle devrait examiner les recettes de la taxe carbone et la compensation notamment.

#### Commentaires sur la logique fiscale et économique à l'œuvre

► La logique du « pollueur/payeur » : ainsi que le dossier le précise, la taxe carbone s'inscrit dans la vision dominante du principe « pollueur/payeur ». Il s'agit de modifier les comportements pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

La fiscalité écologique se veut essentiellement incitative, elle vise à modifier les comportements soit en favorisant l'achat d'équipements « écologiques » par des mesures fiscales dérogatoires (crédit d'impôt) soit en relevant le prix d'achat, par l'incorporation de la taxe à ce prix, de biens qui ont un effet néfaste sur l'environnement.

Sur le plan théorique, la taxe vise à intégrer dans le coût (internaliser) les externalités négatives de consommation (bruit, pollution, déchets) et de production (émission de gaz polluants, pollution des cours d'eau...). Ces externalités sont nombreuses, variées et souvent difficilement mesurables. Ainsi, les pollutions engendrées par les énergies fossiles ont des conséquences qui sont autant de coûts cachés : destruction des sites naturels d'extraction, pollutions de l'air, pollutions marines liées aux dégazages en mer et aux fuites d'extraction, pollutions atmosphériques dues aux centrales thermiques

(pluies acides), pollution atmosphérique des villes, destruction des espaces naturels liée à la construction de pipe-line et des routes, effet de serre, disparitions d'espèces animales, modification environnementale pouvant éloigner les touristes ou l'activité humaine, déstabilisation sociale (guerres, régimes totalitaires...). Toute la question est de savoir comment évaluer ces coûts pour pouvoir calculer la (les) taxe(s).

Pour qu'une taxe soit efficace, le contribuable-consommateur doit avoir le choix : en l'absence d'alternative, le contribuable est captif et l'effet de la taxe est nul sur l'environnement. Ainsi, s'il accepte de changer de comportement et de laisser sa voiture au garage, encore faut-il qu'il puisse se déplacer, ne serait-ce que pour aller à son travail, ce qui suppose que les infrastructures de transports publics soient de qualité et aient un maillage territorial très fin.

► *Neutralité fiscale et double dividende* : dans son dossier du 10 septembre, l'Elysée avance qu'en diminuant certains prélèvements sur l'emploi et la production (au cas particulier, la taxe professionnelle) et en alourdissant l'imposition des émissions de gaz à effet de serre, on parvient tout à la fois à favoriser la compétitivité économique (ce qui est supposé favorable à la croissance et à l'emploi) et à mieux préserver l'environnement.

En matière de fiscalité écologique, l'approche dominante (celle du gouvernement et celle, plus ancienne, de la Commission européenne) consiste d'abord à favoriser la réduction de la taxation pesant sur le travail. En taxant la pollution et en allégeant la fiscalité sur le travail et la production, on espère favoriser la création d'emplois tout en menant une politique environnementale. C'est le « double dividende » recherché.

Nicolas Sarkozy répète à l'envi qu'il n'a pas été élu pour augmenter les impôts. Il faut surtout comprendre qu'il veut stabiliser le niveau de prélèvements obligatoires (autour de 44 % du produit intérieur brut - PIB -), voire le diminuer, ce qui n'empêche pas, par ailleurs, de modifier les impôts qui composent le système fiscal. En clair, pour Nicolas Sarkozy, des changements de structures sont possibles dans la limite du taux de prélèvements obligatoires du PIB constaté lors de ces dernières années, ce qui peut aboutir à alléger certains impôts et à en relever (ou créer) d'autres. C'est ce qui se passe avec la « taxe carbone ».

- Présentée comme devant favoriser la réduction des gaz à effet de serre, un objectif partagé par tous, elle s'inscrit en réalité dans une approche fiscale plus contestable. Pour respecter l'objectif dit de « neutralité fiscale » (c'est-à-dire de niveau constant de prélèvements obligatoires), la création de la taxe carbone est présentée dans le dossier de presse de l'Elysée du 10 Septembre 2009 comme un instrument qui permet, grâce à la réduction de l'imposition locale des entreprises (la suppression de la taxe professionnelle), permet de respecter le principe de neutralité fiscale. Le dossier va jusqu'à préciser qu'il s'agit d'un transfert d'imposition de la production vers la pollution soit, en d'autres termes, de l'entreprise vers les contributeurs de la taxe carbone (en majorité les ménages si l'on en croit le rapport Rocard).

- Le « double dividende » ne pose cependant pas un simple problème de transfert d'imposition de certaines catégories de contribuables vers d'autres. Cette opération met tout simplement en péril l'équilibre des finances publiques à terme. Car si l'objectif de la taxe carbone consiste à réduire les émissions de gaz à effet de serre, alors l'objectif de la taxe est de rapporter le moins possible. Or, si l'on baisse une source de financement pérenne pour lui substituer une source de financement temporaire, ou du moins dont le rendement est appelé à diminuer, on aura un très sérieux problème de finances publiques ! Pis, en compensant la taxe carbone, c'est dès 2010 que le problème se posera : avec la baisse de l'imposition locale des entreprises et une compensation, la baisse de recettes sera immédiate.

La fiscalité écologique doit nécessairement s'inscrire dans un rééquilibrage de la fiscalité. Mais ça n'est pas le cas avec la « taxe carbone ».

## **Fiche n° 3**

### **Taxe professionnelle : l'occasion manquée d'une vraie réforme ?**

L'imposition locale des entreprises est, socialement et économiquement, pleinement justifiée. Pour la collectivité locale, l'entreprise est en effet source de coûts, directs et indirects. Pour l'entreprise, la collectivité locale offre des facteurs publics qui peuvent être déterminants pour son activité.

La plupart des Etats membres de l'Union européenne dispose d'un impôt local sur les entreprises assis, pour la plupart d'entre eux, sur une valeur foncière et, éventuellement, sur un deuxième élément de type bénéfice. En cela, la refonte de l'imposition locale des entreprises s'inscrit dans le modèle européen.

#### **La « réforme/suppression » de la taxe professionnelle, un accouchement difficile**

Présentée comme « imbécile », la taxe professionnelle a été réformée à de multiples reprises. La réforme la plus spectaculaire a été la suppression de la part « salaires » au début des années 2000. Les années 2004 et 2005 auraient pu être celles d'un tournant significatif en matière de taxe professionnelle : au-delà de l'annonce d'une décision imminente par Jacques Chirac, alors Président de la République, la remise du rapport Fouquet a laissé croire à une réforme d'ensemble que le projet de loi de finances pour l'année 2006 a, de fait, enterré...

Les mesures votées ces dernières années ont engendré un transfert de charge fiscale des entreprises vers les ménages et/ou les collectivités locales. Il en va ainsi de l'abaissement du plafond en fonction de la valeur ajoutée, de la compensation du dégrèvement sur investissement... progressivement, l'Etat, donc le contribuable national, est devenu le premier contributeur en matière de taxe professionnelle. Un comble pour une imposition des entreprises...

Nicolas Sarkozy a annoncé début 2009 la « suppression » de la taxe professionnelle. Cette mesure se traduit dans les faits par la suppression de la part de l'assiette de la taxe professionnelle qui reposait sur les équipements et les biens mobiliers, autrement dit sur l'outil de production. La taxe professionnelle devrait disparaître en tant que telle et devrait être remplacée par une imposition locale des entreprises assises sur le foncier et sur une contribution complémentaire calculée sur la valeur ajoutée des entreprises (celle-ci étant progressive).

#### **Les enjeux de la nouvelle imposition locale des entreprises**

Sur le plan théorique, cette assiette double est intéressante. En effet, la part foncière correspond à l'ancrage local de l'imposition, la part « valeur ajoutée » tenant davantage compte de la capacité contributive des entreprises. Le débat sur cette réforme porte moins sur l'assiette que sur les modalités et les conséquences de cette réforme. Car celle-ci pénalisera doublement les ménages contribuables.

La raison est simple à expliquer : le gouvernement n'a pas mené une véritable réforme, c'est-à-dire un rééquilibrage de l'imposition locale à rendement constant, mais a profité de cette réforme pour procéder à un allègement global de l'imposition des entreprises. Le discours qui accompagne cette réforme est connu : il faut renforcer la compétitivité donc alléger les charges qui pèsent sur les entreprises...

Le projet de loi de finances évalue le coût net de cette mesure à 11,7 milliards d'euros en 2010 et à environ 7 milliards en rythme de croisière. Cette « réforme » aura donc un coût important pour les finances publiques reporté sur la collectivité. Les ménages seront les principales victimes collatérales de cette réforme.

Pourquoi ? Tout simplement parce que ce sont les ménages qui sont les principaux contributeurs au budget de l'Etat et à celui des collectivités locales. En effet, le total des impôts payés par les particuliers est majoritaire dans le budget de l'Etat. Il l'est également dans le budget des collectivités locales si l'on tient compte que l'Etat est le principal contributeur à ce jour de leurs budgets. Avec la suppression de la taxe professionnelle, ce déséquilibre va s'accroître. Il faudra donc expliquer en quoi une réforme qui pénalise le pouvoir d'achat des ménages est bonne pour l'économie...

La taxe professionnelle n'était pas équitable, elle reposait trop sur l'industrie (laquelle payait environ 60 % de la taxe professionnelle alors qu'elle représentait à peine 40 % de la richesse créée – la valeur ajoutée – du total des entreprises). Mais avec cette réforme, le gouvernement ne procède à aucun rééquilibrage, car la ligne directrice est de ne faire que des gagnants dans les entreprises (le nombre de perdants est marginal). On en oublie que ceux qui ne sont pas concernés par ces réformes sont les véritables perdants.

Si l'assiette de la nouvelle imposition locale des entreprises est intéressante, les modalités de la réforme et son sens profond réussissent le tour de force de mettre en péril le budget des collectivités locales et celui des ménages.

Tout ceci n'est pas simplement injuste sur le plan social, ça l'est aussi sur le plan économique. Comment une économie peut-elle tourner avec une ponction déséquilibrée entre ses différents agents économiques ? Même sur le plan économique, la réforme de la taxe professionnelle présentée est pour le moins discutable.

## **Fiche n° 4**

### **Evasion fiscale, paradis fiscaux : après la communication, l'action ?**

Un paradis fiscal est un territoire dont les principales caractéristiques sont les suivantes : fiscalité faible, secret bancaire, absence de coopération avec les autres Etats, possibilité de créer des sociétés écran... Il s'agit donc le plus souvent de paradis fiscaux et judiciaires. A la veille de la crise, malgré une première série de « listes noires » établies au début des années 2000 (par l'OCDE et le GAFI notamment), les paradis fiscaux auront rarement été aussi nombreux et aussi puissants. La communauté internationale s'est bornée à dresser des listes dites « noires », en réalité des listes de territoires ne coopérant pas avec certaines organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Mais le but de ces organisations n'était pas de lever l'opacité et de rétablir une fiscalité équitable, mais simplement de prévoir des engagements de coopération qui ont parfois été formellement pris sans être réellement mis en œuvre. L'élaboration des « listes » (noire, grise, blanche) repose en effet sur le nombre de conventions fiscales bilatérales signées : c'est donc bien le caractère « coopératif » qui est déterminant. On peut donc tout à fait demeurer un paradis fiscal et coopérer, dans des conditions qui restent à déterminer et à analyser, avec une douzaine de territoires seulement.

#### **Vers la fin des paradis fiscaux ? Chiche !**

En dépit des déclarations fracassantes sur les paradis fiscaux, il faut rester prudent : pour l'heure, tant que le secret bancaire n'aura pas été levé (par des échanges automatiques d'informations), tant que l'on pourra créer des sociétés écrans, tant qu'il n'y aura pas de coopération judiciaire et fiscale, tant que les systèmes fiscaux de ces territoires resteront dérogatoires, on ne pourra pas dire que « les paradis fiscaux, c'est fini ».

Si l'on écarte les déclarations politiques, la nouveauté de l'année 2009 réside dans le grand nombre de signatures de conventions fiscales bilatérales. Ces conventions sont nécessaires pour accéder aux informations et pour, par la suite, exploiter ces informations dans le but de combattre l'évasion fiscale. Les conventions fiscales ne suffisent donc pas, elles constituent une modalité d'accès à l'information.

La déclaration du G20 de Londres prévoit que des échanges d'informations se feront sur la base des standards de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), notamment de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE qui fournit la norme reconnue pour l'échange bilatéral de renseignements à des fins fiscales. Cet article établit une obligation d'échanger des renseignements « *vraisemblablement pertinents* » (selon les termes mêmes de l'OCDE) pour l'application de la convention et pour assurer le respect des lois fiscales nationales. Mais cet article n'est qu'un modèle et c'est sur sa base que s'engagent les discussions avec les territoires concernés. Les discussions bilatérales s'annoncent donc longues et âpres.

C'est sur la base du texte réellement signé par les Etats « contractants » que seront effectivement mises en œuvre les procédures d'échanges d'informations. Mais au-delà du contenu des conventions, c'est bien leur interprétation et leur mise en œuvre effective qui s'annonce délicate. Tout ce qui touche à l'interprétation des textes et, plus largement, à leur application, sera déterminant pour vérifier si les avancées sont réelles ou si elles demeurent formelles. On peut en effet craindre que l'objectif des territoires peu ou pas coopératifs sera bien de limiter au maximum la portée des textes.

Les récentes annonces suite au G 20 ne doivent donc pas occulter le fait qu'une meilleure coopération ne signifie pas pour autant la fin (nécessaire) des paradis fiscaux dans les faits. C'est bien le problème du décalage qui existe entre la communication politique et l'efficacité de l'action publique.

### **Après les conventions, quel contrôle fiscal ?**

La prudence demeure de mise quant à la portée de ces normes OCDE : il y a un réel décalage entre les annonces tonitruantes du G 20 et l'effectivité de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Les nouveaux textes (conventions fiscales, avenants...) peuvent certes constituer une avancée mais celle-ci est moindre que les déclarations le laissent croire d'une part, et leur mise en œuvre pratique demeure à faire. Et surtout, il est faux et dangereux de laisser croire qu'avec la signature des conventions fiscales, tout est fini. Au contraire, avec les conventions, tout commence... De nombreuses questions demeurent posées. Comment les standards de l'OCDE seront retranscrits dans les textes, lorsque la pression politique et médiatique sera retombée ? Comment seront-ils mis en œuvre concrètement ? Telles sont les questions posées.

Obtenir des informations ne provoque en effet pas de « rappel d'impôt ». Pour ce faire (et ainsi pouvoir, à la suite du contrôle, recouvrer l'impôt élué), il faut se baser sur les textes existants (donc sur les articles du Code général des impôts - CGI-). Au-delà des échanges d'informations, il importe que la convention fiscale prévoise clairement la possibilité, pour des Etats comme la France, d'utiliser son arsenal juridique, faute de quoi les informations obtenues seront inutilisables...

L'enjeu est d'importance : on sait par exemple que la Suisse (comme d'autres Etats) contestait il y a peu de temps l'utilisation de l'article 209B du CGI. Il faudra s'assurer qu'au-delà des échanges d'informations, l'arsenal juridique puisse être réellement mis en œuvre, à la fois en s'assurant que son utilisation soit juridiquement possible d'une part, et que le pilotage du contrôle fiscal le permette d'autre part. On touche là au « concret » du contrôle fiscal, à sa gestion quotidienne.

Sur ce point, ce n'est pas l'analyse de la réalité du contrôle fiscal en France qui peut dissiper les doutes et les inquiétudes. Il importe donc de rentrer dans le concret de la lutte contre la fraude pour en étudier les enjeux après le G 20. Les conventions fiscales internationales prévoient le cadre des échanges d'informations. Ceux-ci peuvent être plus ou moins restrictifs. Comment renverser cette tendance ? Il n'y a pas trente-six solutions : il faut renforcer les moyens juridiques, matériels et humains d'une part et améliorer l'organisation interne (le pilotage) du contrôle fiscal<sup>1</sup>.

#### Propositions de renforcement de l'arsenal juridique :

- *article 209B du CGI : obligation déclarative préalable pour limiter les comportements d'évasion fiscale, notamment concernant les transferts de bénéfices effectués dans le cadre de l'utilisation abusive des prix de transfert au sein des multinationales,*
- *article 238 A du CGI : durcissement des conditions de déduction des charges,*
- *flagrance fiscale : réécriture pour que son utilisation soit plus réactive et qu'elle puisse couvrir plusieurs types de fraude,*
- *droit de communication : à étendre et renforcer, notamment à destination des banques (via l'article L96 A du Livre des procédures fiscales par exemple) et de Tracfin notamment,*
- *renverser la charge de la preuve pour les opérations effectuées avec les paradis fiscaux,*
- *créer sous l'autorité de Bercy un service judiciaire fiscal,*
- *au plan européen, le développement des contrôles multilatéraux coordonnés,*
- *toujours au plan européen, la révision de la directive « épargne »*
- *au plan international, l'amélioration des normes en matière d'échanges d'information, l'idéal étant un échange d'informations automatique.*

---

<sup>1</sup> Voir notre dossier du 14 septembre intitulé *Paradis fiscaux, propositions pour mieux lutter contre l'évasion fiscale internationale*, [www.snui.fr](http://www.snui.fr).

## Fiche N° 5

### Fiscalité locale, état des lieux

La fiscalité locale est au cœur des débats : « suppression refonte » de la taxe professionnelle, annonce d'une réforme de la base des impôts locaux, inquiétudes sur les effets de la crise sur le financement des politiques publiques locales, polémiques autour de l'impact des transferts de compétences, hausse significative (parfois importante) des impôts locaux, c'est peu de dire que les sujets sont « lourds » et nombreux.

La présente fiche vise à livrer un état des lieux chiffrés de la fiscalité locale. Les suivantes reviennent sur les causes de la hausse des impôts locaux et sur la question sensible de la réforme des bases des impôts locaux.

#### Poids des impôts locaux dans l'Union européenne (en % du produit intérieur brut)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Allemagne</i>	2,5	2,9	2,7	2,6	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2
<i>Autriche</i>	4,8	4,9	5,0	4,7	4,6	4,6	4,4	4,4	4,5
<i>Belgique</i>	2,1	1,9	2,0	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3
<i>Bulgarie</i>	nd	3,2	3,4	3,3	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9
<i>Chypre</i>	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5
<i>Danemark</i>	15,6	16,5	17,0	17,1	17,2	16,9	16,9	16,7	11,8
<i>Espagne</i>	2,8	3,1	3,0	2,9	2,8	3,0	3,1	3,2	3,1
<i>Estonie</i>	4,8	4,3	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,4
<i>Finlande</i>	10,2	10,2	9,9	9,6	9,3	9,0	9,1	9,1	9,2
<b>France</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>
<i>Grèce</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	(p)	(p)	(p)	(p)	(p) 0,2
<i>Hongrie</i>	2,7	3,8	4,0	4,0	4,3	4,5	4,3	4,3	4,4
<i>Irlande</i>	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
<i>Italie</i>	3,1	6,0	6,2	6,3	6,6	6,4	6,4	6,5	6,7
<i>Lettonie</i>	6,5	5,0	4,9	4,9	5,1	5,1	4,9	5,2	5,4
<i>Lituanie</i>	5,2	6,1	5,7	2,8	2,6	2,8	2,8	2,8	3,0
<i>Luxembourg</i>	2,4	2,3	2,2	2,4	2,3	1,8	1,7	1,6	1,6
<i>Malte</i>	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<i>Pays-Bas</i>	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,3
<i>Pologne</i>	4,7	3,0	3,1	3,3	3,1	4,0	4,1	4,3	4,7
<i>Portugal</i>	1,7	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
<i>République tchèque</i>	4,4	4,1	3,8	4,3	4,5	4,7	5,4	5,2	5,2
<i>Roumanie</i>	nd	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p)	(p) 7,6
		3,3	5,4	5,5	5,9	5,8	6,0	7,5	
<i>Royaume-Uni</i>	1,3	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
<i>Slovaquie</i>	1,6	1,4	1,5	1,6	1,5	1,5	3,5	3,3	3,2
<i>Slovénie</i>	2,5	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8	2,9	3,4
<i>Suède</i>	14,2	14,9	15,5	15,6	16,0	16,0	15,9	15,7	15,7
<b>Union européenne à 15</b>					(p)	(p)	(p)	(p)	(p) 4,1
	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	
<b>Union européenne à 27</b>	<b>nd</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>

p : donnée provisoire.

nd : résultat non disponible

(Source : INSEE)

La hausse de la part des impôts locaux dans le PIB est générale et commune aux Etats européens. La France est proche de la moyenne européenne.

Précisons cependant qu'il s'agit là de moyennes et de données globales qui n'enseignent finalement que peu de choses sur les effets de structure par exemple, et qui ne tiennent pas compte de l'organisation administrative de chaque Etat (Etat unitaire ou fédéral, décentralisation ou non, nombre de collectivités locales). Néanmoins, on notera que la hausse constatée n'est pas une exception française en la matière.

### Structure de la fiscalité locale (2007)

<i>en milliards d'euros</i>				
Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
Taxe d'habitation	9,87	4,77	/	<b>14,64</b>
Taxe sur le foncier bâti	12,16	5,78	1,68	<b>19,62</b>
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,05	0,01	<b>0,83</b>
Taxe professionnelle	16,45	8,43	2,92	<b>27,80</b>
<b>Produits votés des 4 taxes</b>	<b>39,25</b>	<b>19,02</b>	<b>4,62</b>	<b>62,89</b>
Droits de mutation à titre onéreux	2,24	7,84	/	<b>10,08</b>
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	/	4,94	2,83	<b>7,77</b>
Versement destiné aux transports en commun	5,61	/	/	<b>5,61</b>
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	/	/	<b>4,81</b>
Taxe sur les cartes grises	/	/	1,94	<b>1,94</b>
Taxe sur l'électricité	0,94	0,49	/	<b>1,44</b>
Impôts et taxes d'outre-mer	0,74	0,15	0,50	<b>1,39</b>
Autres taxes	1,31	2,36	0,93	<b>4,60</b>
Autres contributions	15,66	15,78	6,20	37,65
<b>Total taxes</b>	<b>54,91</b>	<b>34,80</b>	<b>10,82</b>	<b>100,54</b>

(Sources : DGFIP, INSEE)

Les impôts directs locaux représentent les deux tiers du total des impôts locaux (directs et indirects). On a en effet tendance à l'oublier, mais les impôts indirects locaux représentent une part importante des recettes des collectivités locales. Du reste, les effets de la crise sur certaines d'entre elles ont montré en quoi elles ne constituent pas des recettes accessoires ou secondaires.

Sans réelle surprise, les communes et les groupements de communes représentent près de 55 % des impôts locaux. Par ailleurs, le poids financier relativement faible des régions (10 % environ des impôts locaux) amène à relativiser les polémiques sur les évolutions à la hausse exprimées en pourcentage et montre surtout que la hausse des impôts locaux constatée cette année procède avant tout de causes structurelles qui dépassent les sensibilités et les clivages.

### L'Etat, toujours premier contributeur local

L'Etat intervient de plusieurs façons dans le budget des collectivités locales.

- Les transferts de concours de l'Etat représentent la part essentielle de la contribution de l'Etat.
- La dotation globale de fonctionnement (qui reprend depuis la réforme de 2004 en une unique dotation la dotation de décentralisation, la compensation liés à certains impôts – impact de la suppression de la part « salaires » de la base de la taxe professionnelle – et certains fonds tels le fonds de péréquation, le fonds de correction des déséquilibres régionaux) en représente

l'essentiel avec environ 40 milliards d'euros (sur un total de dotations dites « normées » de 45 milliards d'euros) de fonds de l'Etat vers les collectivités locales.

- L'Etat intervient également en transférant une part de certains impôts aux collectivités locales (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance) et en compensant certains allègements d'impôts locaux décidées par le législateur.

En compensant certains dégrèvements, l'Etat demeure par exemple le principal contributeur en matière de taxe d'habitation et de taxe professionnelle puisqu'il prend respectivement en charge 27 et 38 % de ces deux impôts.

Au total, l'Etat intervient en 2009 dans le financement des collectivités locales à hauteur de 97 milliards d'euros.

Globalement, la part des quatre taxes directes prises en charge par l'Etat s'est élevée à près de 35 % en 2003 avant la refonte de la dotation globale de fonctionnement qui a repris certaines compensations avant de retomber à 23,8 % en 2004 puis de repartir à la hausse pour atteindre 26,6 % en 2007.

Cette part importante de l'Etat dans les finances locales est apparemment contradictoire avec les principes qui président à la décentralisation. Il en découle une dépendance des collectivités locales vis-à-vis d'un Etat qui cherche par ailleurs à limiter ses dépenses.

Le débat sur l'impact du recul de l'Etat et sur les conséquences des transferts de compétences est donc loin d'être clos. Celui sur la péréquation également car l'un des enjeux du rôle de l'Etat dans le financement des collectivités locales est l'amélioration de la péréquation pour que décentralisation ne rime pas avec accroissement des inégalités sur fond de concurrence fiscale entre collectivités locales.

## **Fiche n° 6**

### **Pourquoi les impôts locaux augmentent... et pourquoi ça n'est pas prêt de s'arrêter !**

Les contribuables sont en train de régler leur taxe d'habitation et leur taxe foncière (pour les propriétaires). Chez tous, un sentiment prédomine : les impôts locaux augmentent, parfois fortement. En 2008, le produit global des quatre impôts locaux s'est élevé à 65 milliards d'euros (auxquels on peut ajouter 4,5 milliards d'euros de taxe d'enlèvement des ordures ménagères payée par 9 agents sur 10), soit une augmentation de 3 milliards par rapport à 2007. La hausse devrait être plus forte en 2009, pour plusieurs raisons (voir ci-dessous). Les impôts directs locaux constituent environ 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Il faut ajouter les autres recettes (les impôts indirects locaux, la TEOM) qui représentent 20 % des recettes de fonctionnement.

Deux grandes questions structurent le débat sur la fiscalité locale : quelles sont les causes de la hausse des impôts locaux d'une part, et quelle est la réforme des impôts locaux qui doit être menée.

#### **2008 : plusieurs causes de la hausse des impôts locaux...**

##### *1/ Des compétences dont le champ s'élargit*

Les collectivités locales ont désormais en charge une grande partie des politiques publiques.

- Les régions sont compétentes dans les secteurs du transport ferroviaire, de soutien à l'activité économique, de la formation professionnelle, de la voirie, elles ont désormais en charge le paiement des personnels dits TOS de l'éducation nationale...

- Les départements ont de larges compétences en matière d'aide sociale (RMI – 1 120 000 bénéficiaires en 2008 - devenu depuis RSA, APA - 1 115 000 bénéficiaires fin 2008 -...): les dépenses d'intervention des collectivités locales, essentiellement constituées de transferts sociaux et d'aides sociales, ont ainsi augmenté de 26 % entre 2004 et 2008...

- Les communes et les groupements de communes ont en charge des compétences qui elles aussi évoluent comme le traitement des déchets (évolution de la norme rendant le traitement plus coûteux...). Autant dire qu'à tous les niveaux les besoins augmentent et que la question du financement de l'action publique locale est une question importante.

Souligner ici que les collectivités locales réalisent les trois quarts de l'investissement public en France.

##### *2/ Les effets directs et indirects de la crise*

La crise a touché de plein fouet les collectivités locales. Il en va ainsi des recettes des droits de mutation à titre onéreux qui sont perçues par les départements à hauteur de 7,4 milliards d'euros et par les communes à hauteur de 2,15 milliards d'euros. Ces recettes ont connu une baisse particulièrement sensible en 2008 (- 8,5 % pour les départements et - 3,6 % pour les communes) du fait de la baisse du nombre de mutations d'une part, et de la baisse du prix des transactions d'autre part. Ce manque à gagner a dû être compensé, notamment par l'augmentation d'autres impôts.

L'accès au crédit (emprunts souscrits par les collectivités locales) a été également plus difficile avec la crise, ce qui a affecté des possibilités de financer des investissements publics locaux.

##### *3/ Le cycle électoral des communes*

2008 a été une année électorale pour les communes. Or, celles-ci représentant l'essentiel des impôts locaux. Quelle que soit la sensibilité politique des nouveaux élus, toute élection est suivie d'une

hausse des impôts en début de mandat, hausse motivée par la nécessité de financer les dépenses (investissements...) des promesses et des programmes électoraux.

### **... des hausses qui en annoncent d'autres !**

#### *1/ Un contexte économique très fragile et des besoins sociaux en hausse*

Les spéculations vont bon train sur la fin de la crise. Quel que soit le scénario de sortie de crise que chacun espère rapide, les effets de la crise se feront sentir en 2010. La baisse des droits de mutation sera encore importante en 2009 (peut-être même plus importante qu'en 2008) et sans doute sensible en 2010. En outre, l'accès au crédit sera toujours difficile et pire, les besoins en matière d'aide sociale seront encore plus importants, la hausse du chômage sera passée par là et aura produit ses effets (on peut ainsi s'attendre à une hausse sensible des dépenses en matière de RSA par exemple, sans compter les diverses aides et mesures sociales locales qui seront impactées de près ou de loin par la crise – quotient familial...).

On entend parfois dans le débat public que le dérapage des frais de personnel explique une grande partie de la hausse : il faut préciser que cette hausse résulte en grande partie du transfert de 130 000 fonctionnaires d'Etat (94 000 personnels Tos de l'éducation nationale et 31 500 personnels de l'équipement). D'autres transferts sont prévus dans le cadre du partage des compétences (agriculture, intérieur, culture, affaires sociales) et pourraient déboucher sur le transfert de 80 000 fonctionnaires pour les départements et de 50 000 pour les régions.

#### *2/ Une réforme de la taxe professionnelle qui creuse le manque à gagner*

Le coût de la « suppression refonte » de la taxe professionnelle est évalué à 11,7 milliards d'euros en 2010 et à environ 7 milliards d'euros par an en rythme de croisière. Ce manque à gagner aura des répercussions qui peuvent être multiples et se combiner : paupérisation des services publics locaux voire privatisation de certains d'entre eux, hausse des autres impôts locaux (taxe d'habitation et taxe foncière notamment), compensation de l'Etat donc du contribuable national (donc transfert du problème au contribuable national).

#### *3/ Une évolution incertaine des autres sources de financement*

Schématiquement, le financement des collectivités locales repose sur : les impôts directs et indirects locaux, les dotations et compensations de l'Etat et l'emprunt. Toutes choses étant égales par ailleurs, jouer sur une variable entraîne des effets mécaniques sur les autres.

Les effets de la crise sur certains impôts tels que les droits de mutation se feront sentir encore en 2010. Il faudrait en effet une hausse spectaculaire du marché immobilier (sur le plan du nombre et sur celui du prix des transactions) pour revenir au niveau de 2007. Pour 2009 et 2010, cette source de financement est donc durement affectée. Il s'agit là d'une faiblesse conjoncturelle mais qui produit ses effets sur plusieurs années.

Le financement de l'Etat prend de multiples formes. Les dotations au titre de la compensation des transferts de compétences, intervenues dans le cadre de la décentralisation, ont été calculées en fonction du coût des compétences transférées et ne tiennent pas compte de l'évolution des besoins liés à ces compétences. Cette évolution est une cause tout à la fois conjoncturelle (la crise conduit à une plus forte demande en matière d'aide sociale) et structurelle (voirie et politique de transport, formation professionnelle, éducation...) de la hausse du besoin de financement.

Ces facteurs de hausse des impôts locaux pour l'année 2009 se retrouveront en 2010. Bon nombre sont en effet « durables ». Reste désormais à savoir quelles seront les évolutions institutionnelles et fiscales, notamment si une réforme des bases est lancée.

## **Fiche N° 7**

### **Vers une réforme des bases des impôts locaux ?**

Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales Alain Marleix a annoncé : « *La réforme de la fiscalité locale rendra d'autant plus nécessaire une réforme des valeurs locatives cadastrales qui concentrent aujourd'hui toute l'iniquité de la fiscalité locale pour les Français* », a-t-il déclaré devant la 20ème convention de l'intercommunalité, ajoutant même que ; "*le président de la République a demandé la mise en oeuvre de ce chantier*". M. Marleix n'a pas fixé de date pour cette réforme mais a de facto lancé le chantier immense, complexe et nécessaire de la réforme des impôts locaux.

Il est frappant de voir que le devenir de constat relativement unanime sur l'état de la fiscalité locale n'a pas débouché jusqu'ici sur une remise à plat de l'ensemble de la fiscalité locale. La réforme annoncée par le secrétaire d'Etat changera-t-elle la donne ou constitue-t-elle une annonce politique peu suivie d'effets ? L'avenir nous le dira. En attendant, le discours a changé et le débat est lancé.

#### **Réformer les bases : une urgence**

Alors que les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales se traduisent dans les avis d'imposition par des hausses importantes, aucune réforme n'est venue pour l'heure corriger les injustices et les défauts structurels des impôts locaux actuels. Le constat est amer : l'impôt local augmente, mais est de moins en moins bien accepté et compris. Complexe, injuste, coûteux, l'impôt local n'a pas les faveurs de l'opinion, loin s'en faut... Comment ne pas s'alarmer d'une telle situation dans une démocratie ? Le résultat est malheureusement prévisible : le consentement à l'impôt risque de s'en trouver durement affecté, et, avec lui, la légitimité de l'action publique. De là à dire que c'est le but effectivement recherché, il n'y a qu'un pas...

Pourtant, des pistes de réformes existent de longue date, mais elles restent confinées aux « milieux autorisés », pour reprendre une antienne célèbre... Si les finances locales sont souvent débattues par le parlement, rares ont été les occasions de débattre d'une réforme des bases des impôts locaux. Et lorsque cela est arrivé, comme lors de la proposition de révision des valeurs locatives en 1990, le débat s'est bloqué. Au nom du verrou politique du « moins d'impôt » et de la peur de rééquilibrer la contribution commune en faisant, au passage, inévitablement quelques « perdants », toute réforme est stoppée, ce qui conduit en conséquence à laisser perdurer les injustices.

Ces écueils doivent être évités. Une réforme menée dans le but de ne faire aucun perdant, comme cela est le cas pour la taxe professionnelle, sacrifierait les budgets des collectivités locales. En effet, la refonte de l'imposition locale des entreprises (la fameuse « suppression » de la taxe professionnelle) constitue un chantier de grande ampleur, mais loin de redessiner la fiscalité locale, elle vient accroître les inquiétudes quant à son impact sur les recettes des collectivités locales d'une part et à la hausse de l'impôt local des ménages qui devra venir compenser le manque à gagner lié à la refonte de la taxe professionnelle (7 milliards d'euros de manque à gagner) d'autre part.

#### **Quels impôts locaux demain ?**

Lors de la révision générale des valeurs locatives de 1990, Bercy a réalisé des projections réalisées sur l'impact de la réforme. Il apparaissait alors qu'un tiers des ménages serait perdant, qu'un tiers serait gagnant et que la réforme serait globalement neutre pour le troisième tiers. Le risque politique de faire un grand nombre de mécontents (en clair, de ménages se retrouvant à payer plus) a conduit à l'enterrement de la réforme. Les inégalités inhérentes à la taxe d'habitation ont donc perduré.

Au début des années 2000, la taxe d'habitation a connu certaines transformations : suppression de la part régionale, lien plus étroit avec l'impôt sur le revenu, plafonnement unique en fonction du revenu fiscal de référence. Ces mesures rendent l'impôt plus complexe et moins lisible et ne corrigent que partiellement les injustices structurelles. Pour preuve, la taxe d'habitation, payée par une large majorité des ménages (alors que seule la moitié d'entre eux paient l'impôt sur le revenu), suscite de nombreuses réclamations gracieuses. Une réforme d'ampleur est donc nécessaire.

Il existe plusieurs options pour réaffirmer les impôts locaux :

- Procéder à une révision générale des valeurs locatives,
- actualiser les bases actuelles (les valeurs locatives cadastrales) au fil de l'eau,
- procéder à une refonte de l'assiette foncière,
- substituer à l'assiette foncière existante une autre assiette ou un autre impôt,
- combiner certaines de ces options...

Une révision des valeurs locatives générale est nécessaire. Mais le prix politique à payer est très important puisque tout rééquilibrage à rendement globalement constant conduit à faire des perdants et des mécontents. La suppression de la taxe professionnelle a montré l'option choisie par le gouvernement : ne pas faire de perdant. Il est donc peu probable que l'option de révision générale soit retenue.

De ce fait, une révision au fil de l'eau serait politiquement moins risquée : par exemple, lors d'une mutation de biens immobilier, la valeur serait réactualisée. La réforme est diluée dans le temps. L'inconvénient est alors de limiter son impact : dans cette hypothèse, les défauts sont corrigés progressivement, sur le long terme.

Procéder à une refonte de l'assiette foncière s'inscrit dans la vision d'un impôt local disposant d'un ancrage local mais dont l'assiette doit être précisée. Il peut s'agir d'une valeur locative cadastrale reprenant les principes de l'actuelle base des impôts locaux, ce qui conduit alors à reposer la question de la révision générale des valeurs locatives. Mais l'assiette foncière peut également se traduire par une assiette basée sur la « valeur vénale de référence » qui se construirait de la manière suivante : lors de l'acquisition d'un bien (ou lors de la signature du bail), la valeur vénale du bien concerné fait l'objet d'une déclaration à l'administration. Cette valeur sert par la suite de base au calcul de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Une actualisation serait prévue (tous les cinq ans par exemple). Pour éviter que les ménages soient pénalisés par une hausse trop importante du marché immobilier, la hausse de la taxe ne pourrait être supérieure à celle du revenu du foyer concerné. L'assiette foncière collerait ainsi à la valeur du bien tout en étant encadrée par la situation du foyer qui occupe le logement.

Dernière option, l'instauration d'une part locale d'un impôt national (l'impôt sur le revenu ou la contribution sociale généralisée). Ce schéma présente l'inconvénient de déconnecter l'assiette de la collectivité locale. Il ne répond pas au danger commun à toute forme de décentralisation fiscale de favoriser les collectives riches par rapport aux pauvres dont les besoins sociaux sont importants. Enfin, il constitue un « empilage » de différents niveaux administratifs pour un même impôt alors que c'est précisément l'empilement des différents niveaux de collectivités qui est aujourd'hui critiqué dans les impôts locaux.

Bien entendu, ces options peuvent se combiner et être plus ou moins encadrées par l'Etat.

### **La Direction générale des finances publiques : un rôle central amené à se développer**

Sur le plan professionnel de la gestion quotidienne des bases des impôts locaux, le bilan des dernières années n'est pas réjouissant. Les agents se sentent pris dans un dilemme entre qualité du travail et management.

Avec le rapport de la Cour des comptes et le débat sur l'évolution de la fiscalité locale (notamment la « suppression/refonte » de la taxe professionnelle), le « foncier », entendu au sens large, est au centre des enjeux. Le rapport de la cour des comptes pose ainsi des questions très stratégiques tout à la fois sur l'élaboration des bases (ce qui relève, après un débat public, du législateur) et sur leur contrôle (le contrôle de la VLC n'est pas jugé satisfaisant, ce qui pose problème en termes d'efficacité du service public). Le rapport de la Cour des comptes porte clairement sur le renforcement des moyens alloués au contrôle des bases : elle prône une « *gestion plus dynamique* » et des « *contrôles plus réguliers* ». Cela ne peut que se traduire par un retour sur le terrain des agents. Mais pour ce faire, il faudrait du temps et des agents, tout ce dont l'administration manque.

Plus largement, il demeure pour les agents en charge des missions foncières, comme pour les missions topo (orientées vers les pôles d'évaluation des locaux professionnels) qui ont été déliées du fiscal, les enjeux portent sur le suivi des constructions neuves, les additions de construction, les changements de nature... La gestion foncière passe par un retour sur le terrain, dans les commissions communales des impôts directs (CCID) par exemple.

***Une proposition :  
Créer un observatoire public de l'immobilier***

*L'Union SNUI – SUD Trésor Solidaires est porteuse d'une proposition qui améliorerait le service public en matière foncière.*

*Assurer la gestion foncière et patrimoniale va bien au-delà de la gestion au quotidien. La DGFIP pourrait être le pilier d'un observatoire public de l'immobilier dont l'objectif serait de mettre à disposition du public des informations utiles et d'intervenir sur la mise à disposition d'infos sur un sujet très sensible.*

*Pour ce faire, elle collecterait des informations qu'elle détient (car elle gère le plan cadastral, détient des données foncières sur les propriétés bâties et non bâties et a la capacité et les compétences en matière d'évaluation des biens) et serait amenée à travailler avec des collectivités locales (pour recueillir des informations sur leurs projets) et d'autres services de l'Etat (aménagement du territoire...).*

*La mise en œuvre d'un tel projet et son alimentation concernerait le cadastre, France Domaine, les CDIF (ou les services assurant ses missions), les conservations des hypothèques et même les trésoreries (pour la mise à disposition d'un accès internet aux données).*

*Les informations ainsi détenues seraient utilisées par les usagers gratuitement pour qu'ils puissent vérifier les valeurs moyennes de tels ou tels biens immobiliers, comparer les données disponibles pour l'évaluation d'un bien...*

## Fiche N° 8

### L'emploi public : toujours plus dans le toujours moins...

Le projet de loi de finances pour l'année 2010 prévoit le non remplacement de 33.749 postes de fonctionnaires. En clair, il prévoit la « non embauche » de 33.3749 chômeurs, jeunes... Après les 30.000 suppressions de postes en 2009, l'accélération est sensible. Mais elle ne correspond en rien au souci budgétaire si souvent avancé.

En effet, cette « économie budgétaire » attendue s'élève à environ 500 millions d'euros, soit 0,4 % du déficit budgétaire (qui devrait s'élever à 116 milliards d'euros en 2010). Dans le même temps, le maintien de toutes les dispositions de la loi « tepa » (le « paquet fiscal »), s'avère en réalité bien plus coûteux pour les finances publiques.

#### L'évolution des emplois

Régulièrement montrées en « exemple » dans le vaste mouvement de réforme de l'Etat, la DGI et la DGCP (fusionnées en Avril 2008 sous le nom de Direction générale des finances publiques - DGFIP -) ont connu des suppressions d'emplois conséquentes depuis 2000.

Année	Nombre d'agents : effectifs réels (situation au 31.12)	
	DGCP (filière gestion publique)	DGI (filière fiscale)
2000	58 958	82 697
2001	58 940	83 048
2002	59 276	82 139
2003	57 793	81 254
2004	57 275	80 148
2005	56 795	79 241
2006	55 441	77 654
2008	54 471	76 284
2008	53.501	74.914
effectifs	128.415	
<b>2000 / 2008</b>	<b>- 5.457</b>	<b>- 7.783</b>

(Source : rapports de performance de la DGCP et de la DGI,

\* données prévisibles établies au vu des suppressions d'emplois figurant dans les contrats de performances).

En 2009, 2010 et 2011, il est d'ores et déjà prévu que ces suppressions se poursuivent pour atteindre le nombre de 7 000 suppressions d'emplois en trois ans. La DGFIP paie ainsi un lourd tribut au dogme du « moins de fonctionnaires ».

Années	Nombre d'agents : effectifs prévisibles
2009 à 2011	- 7.000
<b>2000/2009</b>	<b>121.415</b>

(Données calculées et mises en forme par le SNUI sur la base des suppressions d'emplois prévues et annoncées par le Directeur général des finances publiques dans le journal « Acteurs publics » de Mai 2009)

## **Annexe 1**

### **Taxe professionnelle : une réforme inachevée ?**

La « refonte suppression » de la taxe professionnelle se traduit par l'instauration d'une imposition locale des entreprises qui repose sur le foncier et sur la valeur ajoutée. Cette nouvelle imposition prend le nom de contribution économique territoriale.

#### ***Dispositif retenu dans le projet de loi de finances***

##### Foncier : création d'une contribution locale d'activité (CLA).

La CLA sera assise sur les valeurs foncières des entreprises. Une réduction de 15 % de la valeur locative des immobilisations est prévue pour les établissements industriels.

Le principe de valeur locative sera celle qui prévaut en matière de taxe foncière ou de taxe d'habitation des particuliers. Le principe est le suivant : la valeur locative correspond au loyer annuel qui serait tiré de la location du bien concerné aux conditions normales du marché locatif. Comme pour la taxe professionnelle, la CLA serait calculée au niveau de l'établissement.

##### Valeur ajoutée : création d'une cotisation complémentaire

La valeur ajoutée est un solde intermédiaire de gestion très connu et très utile des entreprises. La valeur ajoutée correspond à la « richesse créée » par l'entreprise. Le projet de loi de finances livre les définitions précises de la valeur ajoutée qu'on peut schématiquement définir comme la différence entre le chiffre d'affaires et la consommation intermédiaire, c'est-à-dire les achats effectués par l'entreprise pour les besoins de sa production (matière première...).

Le calcul de la cotisation complémentaire devrait s'effectuer selon un barème progressif. Ce barème comporterait trois tranches, la première à 0,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 et 3 000 000 euros, la seconde à 1,4 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 3 000 000 et 10 000 000 euros, la troisième à 1,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 10 000 000 euros.

La valeur ajoutée à retenir pour le calcul de la cotisation complémentaire serait plafonnée à 80% du chiffre d'affaires. Un plafonnement est prévu. Il s'appliquerait à la somme de la CLA et de la CC. Son taux est de 3% de la valeur ajoutée. Il se traduirait par un dégrèvement de la CLA.

CET =
CLA + CC
<i>ou</i>
3 % de VA si CLA et CC > 3 % VA

##### Les cas particuliers

Pour les titulaires de BNC et assimilés qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés et qui emploient moins de 5 salariés, la base d'imposition à la CLA serait identique à celle de la taxe professionnelle (valeurs locatives foncières et 6% des recettes), mais la cotisation complémentaire ne serait pas due.

Par ailleurs, les entreprises dites « de réseau » seront imposées distinctement, par une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.