

REGION BRETAGNE

n ° 19\_DFE\_SBUD\_09

## CONSEIL REGIONAL

20 et 21 juin 2019

## DELIBERATION

**Expression des élus du conseil régional de Bretagne pour une fiscalité locale  
rénovée**

Le Conseil régional convoqué par son Président le 28 mai 2019, s'est réuni le jeudi 20 juin 2019 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

**Etaient présents** : Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Eric BERROCHE, Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Pierre BRETEAU (jusqu'à 17h50), Monsieur Gwenegan BUI, Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur André CROCQ, Madame Delphine DAVID, Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Madame Laurence DUFFAUD, Monsieur Richard FERRAND (à partir de 16h20), Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (jusqu'à 17h30 puis après 19h30), Monsieur Karim GHACHEM, Madame Anne-Maud GOUJON, Madame Sylvie GUIGNARD, Madame Claire GUINEMER (jusqu'à 17h50), Monsieur Philippe HERCOUËT, Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE (de 15h15 à 18h), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND, Monsieur Gérard LAHELLEC, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Monsieur Patrick LE DIFFON (jusqu'à 17h35), Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH, Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT, Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC (jusqu'à 20h), Madame Gaëlle NICOLAS, Madame Gaëlle NIQUE (jusqu'à 20h10), Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD (jusqu'à 20h10), Monsieur Bertrand PLOUVIER, Monsieur Bernard POULIQUEN, Monsieur Pierre POULIQUEN (jusqu'à 20h10), Monsieur Bruno QUILLIVIC, Monsieur Dominique RAMARD, Madame Emmanuelle RASSENEUR, Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO, Madame Claudia ROUAUX, Monsieur Stéphane ROUDAUT, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD (jusqu'à 19h50), Monsieur Sébastien SEMERIL (jusqu'à 17h45), Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

**Avaient donné pouvoir** : Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Bernard MARBOEUF à partir de 17h50), Monsieur Marc COATANEA (pouvoir donné à Monsieur Karim GHACHEM), Madame Evelyne GAUTIER-LE BAIL (pouvoir donné à Madame Laurence DUFFAUD de 17h30 à 19h30), Madame Claire GUINEMER (pouvoir donné à Madame Isabelle LE BAL à partir de

17h50), Madame Agnès LE BRUN (pouvoir donné à Monsieur Bruno QUIFFON (pouvoir donné à Madame Anne-Maud GOUJON à partir de 17h50), Monsieur Paul MOLAN (pouvoir donné à Madame Fanny CHAPPE), Monsieur Paul MOLAN (pouvoir donné à Madame Mona BRAS à partir de 20h), Madame Gaëlle NIQUE (pouvoir donné à Monsieur Maxime PICARD (pouvoir donné à Madame Gael LE SAOUT à partir de 20h10), Monsieur Pierre POULIQUEN (pouvoir donné à Madame Anne GALLO à partir de 20h10), Madame Hind SAOUD (pouvoir donné à Madame Catherine SAINT-JAMES à partir de 19h50), Monsieur Sébastien SEMERIL (pouvoir donné à Monsieur Hervé UTARD à partir de 17h45), Madame Martine TISON (pouvoir donné à Monsieur Marc LE FUR).

Envoyé en préfecture le 25/06/2019

Reçu en préfecture le 25/06/2019

Affiché le

ID : 035-233500016-20190620-19\_DFE\_SBUD\_09-DE

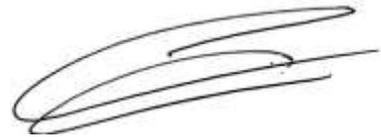
Vu l'avis de la commission Finances et affaires générales en date du 17 juin 2019 ;

Au vu du rapport présenté par Monsieur le Président du Conseil régional ;

Et après avoir délibéré ;

- **A PRIS ACTE** de ce rapport au Président du Conseil régional de Bretagne pour une fiscalité locale renouvelée.

Le Président,



Loïc CHESNAIS-GIRARD



### Les membres du groupe de travail

*Eric BERROCHE, Mona BRAS, André CROCQ, Delphine DAVID, Laurence FORTIN, Anne GALLO, Claire GUINEMER, Philippe HERCOUËT, Patrick LE DIFFON, Alain LE QUELLEC, Bernard MARBOEUF, Philippe MIALHES, Paul MOLAC, Stéphane PERRIN, Bertrand PLOUVIER, Emeric SALMON.*

Ce groupe de travail a été créé à la demande du Président du Conseil régional de Bretagne par l'envoi d'une lettre de mission à l'attention de M. Stéphane PERRIN, Conseiller régional Rapporteur général du Budget, le 18 février 2019. Tous les groupes politiques du Conseil régional y sont représentés dans un format représentatif de la composition de l'Assemblée régionale dont le Président de la Commission des finances qui en est membre de droit.

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises, le 18 mars, le 1<sup>er</sup> avril, le 23 avril, le 20 mai et le 3 juin 2019.

#### Plusieurs auditions ont été organisées:

- . Gérard LAHELLEC (*3<sup>ème</sup> vice-président chargé des transports et des mobilités en Bretagne*).
- . Thierry BURLLOT (*9<sup>ème</sup> vice-président chargé de l'environnement, eau, biodiversité et climat*).
- . Pierre BRETEAU (*Conseiller régional, Président de l'AMF35*).
- . Sébastien MIOSSEC (*Président de Quimperlé Communauté, représentant de l'ADCF*).
- . Christophe MARTINS (*Vice-président du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, délégué aux Finances au Transport, Ferroviaire, cartographie des centres d'exploitation, Parc départemental, Service départemental d'incendie et de secours (Sdis), Fonds de Solidarité Territoriale (FST) et suivi des relations avec la Société d'aménagement et de développement d'Ille-et-Vilaine (Sadiv)*).
- . Yann LE MEUR et Bernard KERRIGUY (*Cabinet « Ressources Consultants Finances »*).

La mesure du contexte et des enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française, des illustrations de ces enjeux, ainsi que les propositions concrètes émises par le groupe de travail en constituent son contenu.

Ce rapport a été remis le **12 juin 2019** au Président du Conseil régional de Bretagne.

## Table des matières

<b>Le mot du Président du groupe de travail</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1 Contexte et enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française</b>	<b>4</b>
1.1 <i>Le consentement à l'impôt, un des piliers de notre démocratie depuis la Révolution, est fragilisé</i>	4
1.2 <i>A quoi sert l'impôt ?</i>	4
1.2.1 Une fonction principale de l'impôt : assurer le financement des politiques publiques	4
1.2.2 Une fonction incitative ou répressive de l'impôt	6
1.2.3 Une fonction redistributive de l'impôt	6
1.3 <i>Les enjeux actuels de la fiscalité locale pour les collectivités locales</i>	7
1.3.1 Un enjeu de maîtrise et d'indépendance financière	7
1.3.2 Un enjeu politique	7
1.3.3 Un enjeu d'équité et d'équilibre territorial	8
1.3.4 Un enjeu de soutenabilité de la fiscalité qui impose une redéfinition de la matière imposable pour prendre en compte la nouvelle économie et s'engager résolument sur la voie de la transition écologique et environnementale	8
<b>2 Diagnostic : une fiscalité locale déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspective de long terme</b>	<b>10</b>
2.1 <i>La perte de sens d'un système fiscal qui ne répond plus aux enjeux contemporains</i>	12
2.1.1 Un système fiscal complexe et illisible, bâti avec la décentralisation, constamment réformé, devenu incohérent aujourd'hui	12
2.1.2 La perte du lien entre les contribuables et leur territoire	13
2.1.3 L'inadéquation pour les collectivités entre les outils financiers à disposition et les compétences confiées freine la mise en place des politiques territoriales « sur mesure » adaptées aux enjeux et besoins du territoire	13
2.2 <i>Origine des difficultés et horizon à dessiner</i>	14
2.2.1 La complexité du système est le fruit d'une succession de réformes sans vision d'ensemble mais également de l'ambiguïté de l'Etat vis-à-vis de la place accordée aux collectivités/élus locaux	14
2.2.2 La distanciation du lien entre les contribuables et leur territoire trouve un écho dans le débat sur l'« autonomie » des collectivités	16
2.2.3 Les enjeux contemporains auxquels font face les collectivités sont inédits	17
<b>3 Propositions pour rénover la fiscalité locale</b>	<b>19</b>
3.1 <i>Les principes transversaux à respecter</i>	19
3.1.1 L'Etat doit garantir la stabilité d'un panier de recettes et sa dynamique	19
3.1.2 Créer un vrai mécanisme de contractualisation avec l'Etat qui intègre une vision pluriannuelle des dépenses et des recettes	20
3.1.3 L'Etat doit repenser son modèle pour le rendre soutenable, en particulier à travers les bases fiscales, afin d'intégrer la nouvelle économie « ubérisée » et de répondre aux enjeux de la transition énergétique et écologique	21
3.1.4 La revendication d'un pouvoir de taux pour chaque échelon de collectivité sur un impôt à base large	22
3.2 <i>Des propositions concrètes pour une fiscalité régionale renouvelée</i>	22

3.2.1	Un versement mobilité régional additionnel	22
3.2.2	L'instauration d'une progressivité du taux unitaire par cheval-vapeur de la taxe sur les certificats d'immatriculation dite « taxe sur les cartes grises »	25
3.2.3	Remplacer de la TICPE régionale par de la TVA	26
3.2.4	Faire évoluer la fiscalité sur l'énergie et les déchets autour de ses deux enjeux : inciter à réduire les émissions de carbone et financer les coûts liés à la gestion des déchets et à l'accompagnement des transitions écologiques	27
3.3	<i>Prendre en compte les contraintes des autres niveaux de collectivités notamment dans le cadre des préconisations du SRADDET</i>	33
3.3.1	Expérimenter la constitution d'un fonds de solidarité de la région Bretagne (FSRB)	34
3.3.2	Extension des fonctions de l'EPF en termes d'affectation de la TSE (taxe spéciale d'équipement)	34
3.3.3	Transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région.	34
3.3.4	Création de taxes régionales additionnelles	35

## Le mot du Président du groupe de travail

Le 18 février 2019, Loïc Chesnais-Girard, président du Conseil régional de Bretagne, a décidé de la création d'un groupe de travail consacré à la fiscalité locale, composé de représentants de l'ensemble des groupes politiques et dont il m'a confié le pilotage.

Il s'inscrit dans la tradition bretonne consistant, pour les élus locaux, à se positionner d'abord comme force de propositions en dépassant les clivages partisans avec l'objectif constant de permettre aux Bretonnes et aux Bretons de prendre leur destin en main.

C'est ainsi qu'en 2018, un groupe de travail présidé par Jean-Michel Le Boulanger, premier vice-président du Conseil régional, avait remis au président un rapport consacré à la différenciation. Celui-ci contient des propositions concrètes qui ont trouvé une première traduction dans le Contrat d'action publique pour la Bretagne signé le 8 février 2019 entre le Premier ministre et le Président du Conseil régional.

C'est dans ce même esprit que les élus régionaux membres de ce groupe de travail ont réfléchi à ce que pourrait être une fiscalité renouvelée pour la Région. Il s'agit de permettre à notre collectivité d'exercer pleinement ses compétences tout en intégrant les enjeux de solidarité sociale et territoriale ainsi que ceux de la transition énergétique et environnementale également portés dans le cadre de la BreizhCop.

Je veux saluer la qualité des échanges entre les membres du groupe de travail qui ont apporté leur connaissance du terrain et se sont pleinement mobilisés dans un esprit très constructif.

Que soient remerciés nos collègues Gérard Lahellec et Thierry Burlot, respectivement vice-président en charge des mobilités et de l'environnement pour leurs apports sur des sujets structurants pour notre réflexion.

Ces remerciements s'adressent également à Pierre Breteau, président de l'AMF35, Sébastien Miossec, représentant de l'ADCF, et Christophe Martins, vice-président du département d'Ille-et-Vilaine, qui nous ont permis de prendre en compte les aspirations des autres niveaux de collectivité.

Le groupe de travail exprime sa gratitude pour les agents de la direction du climat, de l'environnement, de l'eau et de la biodiversité et de la direction des finances et de l'évaluation qui l'ont accompagné. Leur disponibilité et leur expertise ont été précieuses.

Remis au président Chesnais-Girard le 12 juin 2019, ce rapport constitue un point d'appui dans les échanges entre le Conseil régional et l'Etat pour organiser autrement l'action publique localement.

Il constitue également une contribution au débat public sur la fiscalité locale et, plus largement, sur le nouvel acte de la décentralisation attendu par les collectivités locales. Si d'autres collectivités souhaitent s'engager dans une démarche similaire, il pourrait être une composante d'une position de la Bretagne dans ces matières.

L'impôt, parce qu'il est un élément de la citoyenneté consacrée dès la Déclaration des droits de l'Homme de 1789, ne peut pas être seulement un sujet de polémiques ou de contestation.

En intégrant les enjeux sociaux et environnementaux, en le reliant aux compétences nombreuses exercées par les collectivités locales et qui font le quotidien des citoyens, il retrouvera du sens. Le consentement à l'impôt s'en trouvera renforcé.

Les propositions et recommandations du groupe de travail traduisent cette volonté.

Stéphane PERRIN  
Président du groupe de travail  
Conseiller régional – Rapporteur général du budget

## Introduction

Par lettre du 18 février dernier, le Président de la Région Bretagne a décidé la création d'un groupe de travail sur la fiscalité locale.

La fiscalité locale a connu de profondes mutations au cours des vingt dernières années. Dans le même temps, les compétences des collectivités locales ont fortement évolué. Compte tenu de ces évolutions structurantes et dans un contexte où les citoyens s'interrogent sur les modes d'organisation et de décision de la chose publique, le Président a souhaité que différents enjeux soient analysés par le groupe de travail :

- la cohérence des ressources fiscales avec les compétences exercées ;
- le dynamisme des ressources, leur répartition entre territoires, leur caractère représentatif de l'économie d'aujourd'hui ;
- la possibilité d'utiliser la fiscalité comme un levier transformant favorisant la transition énergétique et environnementale.

Le groupe de travail, constitué d'élus représentatifs de la composition de l'assemblée régionale, s'est réuni à cinq reprises entre mars et juin 2019. L'audition de nombreux élus, représentant tous les niveaux de collectivités locales, et d'experts a permis d'enrichir sa réflexion.

Le présent rapport est une synthèse des sujets débattus lors des différentes réunions et le reflet des échanges nombreux et constructifs portés par les membres du groupe de travail.

Considérant que la fiscalité locale est déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspectives de long terme, alors que les attentes sont fortes, le groupe de travail appelle de ses vœux des ressources fiscales dynamiques, socialement et territorialement justes, au service de la transition écologique.

Dans cette optique, le groupe a retenu 17 propositions et formulé un certain nombre de recommandations qui permettent de porter la voix de la Région Bretagne dans les négociations à venir avec le gouvernement pour une fiscalité plus juste, cohérente et permettant une expérimentation régionale en matière fiscale.

## 1 Contexte et enjeux d'une réforme de la fiscalité locale française

### 1.1 Le consentement à l'impôt, un des piliers de notre démocratie depuis la Révolution, est fragilisé

Comme le souligne Michel Bouvier<sup>1</sup> « *La fiscalité fait actuellement l'objet d'un malaise qui peut se lire dans les sondages, dans les débats politiques, économiques ou sociaux ou plus encore dans les refus exprimés au regard de la création de nouveaux impôts (par exemple la taxe carbone) ou de l'augmentation de certains autres (par exemple la contribution sociale généralisée). Cette situation peut paraître inquiétante à ceux qui considèrent que l'impôt est l'expression ainsi que la concrétisation d'un lien social, d'un autre côté elle peut paraître encourageante pour ceux qui estiment qu'il est un frein à l'investissement et plus largement au développement économique.*

*Au-delà de ce malaise, cette incompréhension révèle un profond mal-être social. Ce mal-être a pour origine une transition qui s'opère entre le modèle de société de l'après Seconde Guerre mondiale et un autre modèle encore flou et instable issu d'une globalisation marquée aux coins du libéralisme économique et d'une généralisation des algorithmes remettant en cause nombre de métiers traditionnels mais aussi beaucoup d'habitudes intellectuelles ainsi que de pratiques de la vie quotidienne. Aucun bricolage de la fiscalité n'est en mesure de traiter ce mal-être ou de le faire disparaître car c'est le système fiscal qui est de fait inadapté et qui accroît la souffrance des individus les plus fragiles ou en passe de l'être. »*

L'impôt est éminemment impopulaire. Il est ressenti par une partie des contribuables avant tout comme une contrainte, allant du simple désagrément à la spoliation. Consentir à l'impôt est pourtant un devoir indispensable au fonctionnement de tout Etat démocratique. L'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 précise en effet que « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Le pouvoir politique a toujours eu pour préoccupation de s'assurer que ses prérogatives fiscales ne fussent pas contestées. De fait, « L'impôt dont on abuse est le plus puissant des leviers révolutionnaires »<sup>2</sup>. La fiscalité a d'ailleurs été l'un des ferments de la révolution française. Les mouvements des gilets jaunes ou des bonnets rouges sont la manifestation récente du rejet d'une fiscalité jugée excessive et/ou inadaptée. La France semble prisonnière d'une équation qu'elle ne parvient pas à résoudre : concilier des services publics de qualité et maintenir un pouvoir d'achat des citoyens satisfaisant.

Avant d'esquisser les contours de ce que pourrait être une réforme de la fiscalité locale, il est nécessaire de revenir au sens de l'impôt qui s'exprime au travers des fonctions qui lui sont attribuées.

### 1.2 A quoi sert l'impôt ?

#### 1.2.1 Une fonction principale de l'impôt : assurer le financement des politiques publiques

Dans la tradition française, la fonction première de l'impôt est le financement des services publics. L'impôt est le vecteur par lequel chacun contribue, à proportion de ses moyens, aux services publics offerts à tous.

Le constat actuel d'une crise du consentement à l'impôt associé à une demande croissante de service public accessible n'est paradoxal qu'en apparence. Marqué par la culture marchande véhiculée par une économie progressivement libéralisée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'impôt est de plus en plus considéré comme le prix d'un service rendu par l'institution qui en bénéficie, plutôt que comme l'expression d'un devoir citoyen. Or le financement des services publics intervient par deux vecteurs : l'impôt et la tarification. Ces deux modes de financement fonctionnent en vases communicants : la part du financement par l'impôt (financement par tous les contribuables) est fonction de celle des recettes tarifaires (financement par les seuls usagers du service).

---

<sup>1</sup> Editorial du Numéro 145 de la Revue Française des Finances Publiques – Février 2019 « Société sans impôt, société sans État ? »

<sup>2</sup> Citation de Émile de Girardin ; Les pensées et maximes (1867)

La déception s'exprime d'autant plus que l'utilité des services publics est revendiquée et que les attentes sont fortes à son égard tant en terme de qualité que d'accessibilité (physique, territoriale, financière).

## Définition de l'impôt

Selon Gaston Jèze, « *l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques.* ».

L'impôt est ainsi :

- Un **prélèvement pécuniaire**.
- Un **prélèvement obligatoire** effectué par voie d'autorité par l'Administration sur le fondement de ses prérogatives de puissance publique, ce qui implique que le contribuable ne peut ni se soustraire à ses obligations fiscales, ni négocier le montant de son impôt.
- Un **prélèvement effectué à titre définitif**, ce qui le distingue de l'emprunt qui, lui, doit être restitué.
- Un **prélèvement sans contrepartie immédiate** qui permet d'assurer indifféremment le financement de toutes les charges publiques, ce qui a, notamment, pour conséquence que le contribuable ne peut exiger que l'impôt qu'il paie soit affecté au financement d'un service public déterminé.

L'impôt est donc la contrepartie de toute dépense publique et n'est normalement pas affecté à la couverture d'une dépense particulière. L'impôt dessine la frontière entre l'économie administrée et l'économie de marché dont le tracé est variable selon les pays et les époques.

L'absence de contrepartie apparente, plus que le caractère obligatoire, est la caractéristique fondamentale de l'impôt et en même temps son défaut le plus important.

Chaque citoyen a en effet une conscience aigüe des impôts qu'il paye mais ignore en revanche l'importance des services ou prestations dont il bénéficie gratuitement. Si tout le monde s'accorde sur le principe des services publics, le dosage des différents services rendus par l'administration et corrélativement, le niveau des impôts nécessaires pour assurer leur financement, ne cesse de faire débat. En d'autres termes, l'impôt mesure le niveau de confiance qu'ont les citoyens envers leur Etat.



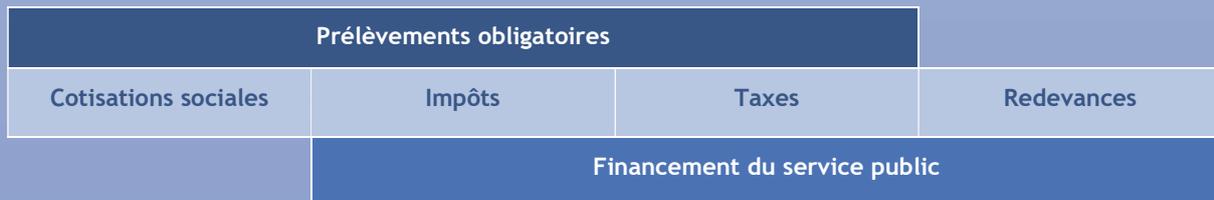
Le manque de lisibilité sur la fonction de l'impôt, liée également à l'extrême complexité des dispositifs fiscaux en vigueur, participe à la défiance qui s'exprime aujourd'hui dans le pays.

Le souhait de rendre plus lisibles et donc mieux acceptés les impôts a conduit le législateur à davantage affecter les ressources fiscales à des dépenses spécifiques, et ce faisant à contrevenir au principe de l'universalité budgétaire de l'impôt en France qui dispose que les recettes fiscales ne sont pas affectées à des dépenses particulières. Corrélativement, en rendant lisible l'intention sous-tendue par la mise en place de telle ou telle imposition, il a multiplié et empilé les impôts et taxes, contribuant à l'illisibilité du système dans son ensemble et nourrissant le sentiment de rejet de la population à l'égard de l'impôt.

## Les formes d'impôt

Les impôts forment, avec les cotisations sociales, les « prélèvements obligatoires ». Cette distinction est juridiquement importante : l'impôt fait l'objet d'une loi votée par le Parlement alors que les cotisations sociales sont fixées par décret du gouvernement.

Le vocabulaire employé pour désigner les différentes formes d'impôt n'est pas toujours approprié. L'impôt n'est pas affecté à la couverture d'une dépense particulière (ex : Impôt sur le revenu). La taxe, est, elle affectée à la couverture d'un service public mais son montant n'est pas la contrepartie directe du service rendu (ex : la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères doit être payée par tous les contribuables de la commune, même s'ils n'utilisent pas effectivement le service). Par ailleurs, l'équivalence entre service rendu et prix à payer n'est pas exigée. La redevance est elle aussi affectée à un service public mais son mode de calcul dépend du montant du service rendu (ex : redevance d'assainissement). Elle ne constitue pas un prélèvement obligatoire, mais correspondent au prix payé par l'utilisateur d'un service public ou d'un ouvrage public en contrepartie de l'usage de ce service ou de cet ouvrage.



### 1.2.2 Une fonction incitative ou répressive de l'impôt

La fonction secondaire de l'impôt est de nature politique. Il s'agit d'utiliser l'impôt pour modifier les comportements économiques et/ou sociaux. La réglementation fiscale vise alors à encourager ou décourager la consommation de certains biens ou services en instaurant une fiscalité différenciée. Cette action sélective ne peut être que marginale et temporaire, le temps que les modifications impulsées soient « digérées » et qu'un nouvel équilibre se mette en place.

Les détracteurs de ce mode d'intervention dénoncent le risque de fraude (ex : alcool, tabac) et militent pour l'utilisation de moyens non fiscaux pour orienter les choix de manière plus directe.

### 1.2.3 Une fonction redistributive de l'impôt

Au-delà d'un simple instrument de financement des politiques publiques la fiscalité peut être une politique publique à part entière. La fiscalité peut avoir une fonction sociale lorsqu'elle est utilisée comme un instrument de redistribution des richesses, de réduction des inégalités, autrement dit de solidarité. Les objectifs d'équité entre les contribuables et entre les territoires constituent d'ailleurs un réel enjeu démocratique.

Deux grands principes déterminent conjointement les objectifs poursuivis par tout système fiscal à l'égard des contribuables : « **Egalité devant l'impôt et égalité par l'impôt** ».

Le principe d'équité horizontale vise à assurer l'égalité devant l'impôt. Les contribuables ayant la même capacité de paiement doivent être imposés au même niveau sans discrimination. Le principe d'équité verticale vise quant à lui à tenir compte des situations particulières et tend à une égalité par l'impôt. Dans ce cas, la charge que représente l'impôt pour deux contribuables n'ayant pas la même capacité contributive doit être équivalente. Ainsi, le concept d'équité verticale repose sur l'idée selon laquelle les personnes disposant des revenus les plus élevés doivent supporter une charge fiscale plus importante.

L'impôt progressif est l'instrument de cette redistribution en ce qu'il permet de réduire les écarts de richesse entre les contribuables. A l'inverse d'un impôt proportionnel, son taux s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé. En d'autres termes, plus la valeur de l'élément sur lequel est assis l'impôt est importante, plus le taux appliqué à cette valeur pour calculer l'impôt est important.

## 1.3 Les enjeux actuels de la fiscalité locale pour les collectivités locales<sup>3</sup>

### 1.3.1 Un enjeu de maîtrise et d'indépendance financière

Le premier enjeu est d'assurer un financement pérenne et dynamique des collectivités locales, confrontées à des dépenses constantes et souvent croissantes qu'il leur est demandé de financer avec des ressources aléatoires au fil des réformes fiscales.

Comme le soulignent A. Richard et D. Bur, « la refonte de la fiscalité locale doit permettre de définir des ressources fiscales adaptées à chaque catégorie de collectivité en tenant compte des compétences exercées, de la dynamique de la dépense locale, de l'ampleur objective des besoins de la population et du degré de proximité du service public rendu ».

Les Régions et les Départements ne bénéficient plus de la clause de compétence générale : les premières exercent principalement des compétences de développement local et d'aménagement au sens large, tandis que les seconds exercent essentiellement des compétences sociales et des missions territoriales spécifiques (routes, collèges, aide aux communes). Ce mouvement de spécialisation rend légitime l'objectif de cohérence entre le type d'imposition et le champ des compétences à financer, les impôts économiques ayant par exemple vocation à financer des compétences économiques, dans une logique « d'intéressement » des collectivités et intercommunalités aux politiques publiques qu'elles mènent.

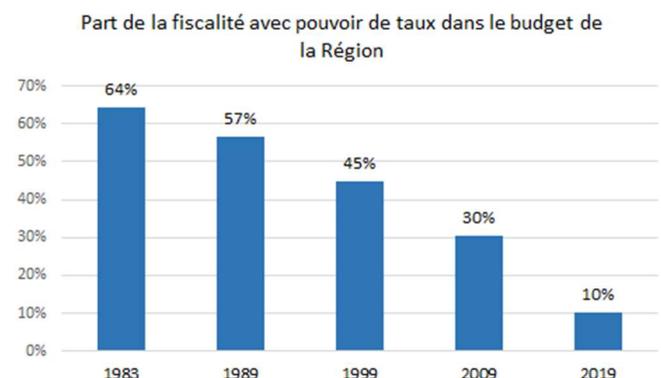
La recherche de cohérence entre la dynamique des recettes fiscales et celle de la dépense locale est un autre paramètre indispensable. Certaines compétences, telles que le RSA pour les Départements, entraînent des dépenses pro-cycliques, la dégradation de la conjoncture provoquant une hausse du nombre d'allocataires (sans par ailleurs que les améliorations de conjoncture n'aient entraîné, jusqu'à présent, de baisse du nombre des bénéficiaires et donc du coût supporté). Il apparaît contradictoire de financer des dépenses pro-cycliques au moyen d'une ressource fiscale elle-même pro-cyclique, comme le sont les droits de mutations à titre onéreux, qui dépendent fortement de la conjoncture dans la mesure où les transactions immobilières sont moins dynamiques en période de contraction. Le financement d'une compétence pro-cyclique doit être assuré par une recette fiscale. Les Régions sont elles aussi confrontées à des contradictions : développer le transport ferroviaire en s'appuyant sur des ressources, cartes grises et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, dépendantes du transport automobile, mode de transport que les Régions visent précisément à limiter en offrant d'autres alternatives de mobilité.

### 1.3.2 Un enjeu politique

Au-delà de la cohérence et de la dynamique des ressources, la fiscalité revêt un enjeu politique ; cela fait dire à Michel Bouvier que « avant d'être une technique juridique ou économique, la fiscalité est un fait politique majeur. L'impôt est source et symbole du pouvoir ».

L'exercice de ce pouvoir exige d'abord de simplifier et rendre plus lisible le paysage fiscal local aux yeux du contribuable-citoyen. L'imbrication des financements qui conduit à ne plus savoir « qui paie quoi » rend l'action moins lisible tant pour les citoyens que pour les élus qui doivent en rendre compte.

En dépit de la garantie constitutionnelle d'autonomie financière des collectivités territoriales, le pouvoir fiscal des élus est parfois tenu. Pour les Régions, les recettes fiscales « avec pouvoir de taux » n'ont cessé de décroître depuis les lois Defferre de 1982 pour représenter à peine 10% des ressources aujourd'hui. L'absence de pouvoir fiscal place les collectivités dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'évolution des bases fiscales. A l'inverse, la capacité de moduler les taux sur un panier de ressources « avec pouvoir de taux » plus large offrirait une sécurité financière.



<sup>3</sup> Cite à plusieurs reprises le rapport sur la refonte de la fiscalité locale de la mission « finances locales » co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, mai 2018.

Cependant, les avis des élus sont partagés sur l'autonomie fiscale des collectivités. Certains préfèrent éviter de supporter l'impopularité liée à la hausse des impôts, d'autant plus quand celle-ci s'exerce sur des impôts aux bases obsolètes ou inadaptées génératrices d'iniquité fiscale. Ils redoutent, en outre, les effets de distorsions que peut générer la concurrence fiscale entre territoires. D'autres, en revanche, soulignent la nécessité de l'existence d'un lien fiscal entre le citoyen et son territoire.

### 1.3.3 Un enjeu d'équité et d'équilibre territorial

La question des inégalités territoriales est liée à celle des ressources locales, en particulier à la question du pouvoir des élus de fixer les taux des impôts locaux. En effet, les territoires dont la base est dynamique n'auront pas besoin de fixer des taux élevés, à l'inverse des territoires moins favorisés. Une ressource conditionnée en partie par un taux fixé localement peut donc contribuer à accentuer les inégalités existantes. L'autonomie fiscale peut donc conduire au développement des disparités territoriales dès lors qu'elle s'exerce sur des bases fiscales inégalement réparties sur le territoire. L'enjeu est donc, dans un tel système, de mettre en place des dispositifs forts de péréquation permettant de garantir une équité territoriale. Que ce soit par de la péréquation horizontale (au sein d'une catégorie de collectivités territoriales) ou verticale (de l'Etat vers les collectivités, via les dotations), le système français ambitionne de réduire les fractures territoriales.

Cependant, si les mécanismes de péréquation verticale et horizontale ont pour vocation de corriger ces déséquilibres, toute réflexion sur la refonte de la fiscalité doit intégrer cette exigence d'équité a priori, car il n'est pas satisfaisant de s'en remettre aux seuls mécanismes correctifs a posteriori.

La refonte de la fiscalité locale doit permettre d'atténuer les inégalités territoriales, la richesse fiscale étant très inégalement répartie sur le territoire national. Elle doit également prendre en compte les inégalités entre les différentes bases taxables : dans le système actuel, la fiscalité locale pèse davantage sur les stocks (propriété foncière assise sur les valeurs locatives des locaux d'habitation, des locaux professionnels et des locaux industriels) que sur les flux (valeur ajoutée des entreprises, revenus, consommations diverses).

La refonte de la fiscalité locale doit donc viser à mettre en œuvre une fiscalité plus juste a priori, afin d'éviter de mettre en œuvre des mécanismes péréquateurs lourds et complexes qui rectifient, a posteriori et de manière imparfaite, la diversité des situations ainsi que les disparités sociales et territoriales. Cet objectif de redistribution juste du produit de l'impôt est d'autant plus nécessaire que les critères actuels de répartition des dotations figent parfois les inégalités territoriales (une DGF par habitant en Bretagne inférieure à la moyenne nationale) ou que par exemple les crédits d'intervention de certains ministères sont très concentrés en Ile de France<sup>4</sup>.

### 1.3.4 Un enjeu de soutenabilité de la fiscalité qui impose une redéfinition de la matière imposable pour prendre en compte la nouvelle économie et s'engager résolument sur la voie de la transition écologique et environnementale

L'absence de révisions, au cours des quarante dernières années, des valeurs locatives cadastrales, qui servent au calcul des principaux impôts locaux, témoigne de la difficulté d'adapter les bases d'imposition à la réalité économique. Les bases fiscales, rendues obsolètes, ne sont plus le reflet satisfaisant de l'économie réelle et sont de ce fait facteur d'inégalité. La refonte de la fiscalité doit poursuivre deux objectifs. Elle doit permettre la fiscalisation de la nouvelle économie « uberisée » largement épargnée par les dispositifs fiscaux actuels qui peinent à fiscaliser ces nouveaux flux économiques. Elle doit également rendre les ressources fiscales cohérentes avec les enjeux de développement durable. En d'autres termes, rendre la politique fiscale soutenable en taxant les externalités négatives. Les dispositifs fiscaux actuels encouragent l'artificialisation des sols quand il faut au contraire récompenser la sobriété foncière.

Il nous faut donc repenser les fondamentaux de la fiscalité à l'aune du défi écologique et environnementale que nous devons collectivement relever.

---

<sup>4</sup> Selon un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) « Analyse des interventions financières et les politiques culturelles en région », d'avril 2014 l'Île-de-France a reçu, en 2013, 66 % des crédits d'intervention du ministère de la culture et de la communication (pour 18 % de la population) tandis que la région Bretagne n'a reçu que 2 % de ces crédits (pour 5 % de la population).

Pionnière en la matière, la Région Bretagne est candidate à la différenciation et à l'expérimentation. Le contrat pour l'action publique en Bretagne indique « Les subventions aux actions en faveur de la biodiversité ne pouvant plus être le seul vecteur d'action, ainsi que le propose le Comité national pour la biodiversité, des expérimentations seront conduites en Bretagne pour proposer des modalités favorisant le développement d'outils, y compris financiers, pour l'intégration d'objectifs de biodiversité dans les stratégies d'investissement privées, des réductions fiscales pour la protection des milieux naturels et les travaux de génie écologique, l'exclusion des espaces protégés de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), ou la taxation d'activités impactantes sur les milieux naturels (artificialisation des sols, apports d'azote, ...). »

## 2 Diagnostic : une fiscalité locale déconnectée des enjeux d'aujourd'hui et sans perspective de long terme

La fiscalité locale constitue un ensemble composite d'impôts directs et indirects, obligatoires ou facultatifs<sup>5</sup>, dont bon nombre sont aujourd'hui partagés par les différents échelons de collectivités (parmi les 16 principales taxes, 10 sont partagées par au moins deux échelons de collectivités), mais pour lesquels les collectivités ne peuvent que rarement modifier la base ou le taux.

A l'origine, les « quatre vieilles ».

Principales réformes :

**Ordonnance du 7 janvier 1959** définit les principes et l'architecture d'ensemble du système fiscal local : elle marque le coup d'envoi d'un processus quasi permanent de réforme fiscale

**Loi du 31 décembre 1973** sur la taxe d'habitation et les taxes foncières

**Loi du 29 juillet 1975** portant création de la taxe professionnelle

**Loi de finances pour 2010** : Réforme marquée par un début de spécialisation de l'impôt avec la TH et TFNB revenant au seul bloc communal, et par la suppression de tout lien fiscal direct entre la Région et ses électeurs.

**La fiscalité directe représente une part prépondérante (mais inégale entre échelons) des recettes de fonctionnement des collectivités.**

Les quatre principales taxes directes locales sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la contribution économique territoriale (CET).

Elles reposent sur un élément commun : la **valeur locative cadastrale**<sup>6</sup> : cette notion est utilisée seule ou avec d'autres éléments pour le calcul de la base des impôts directs locaux.

La CET en constitue la composante la plus récente, issue de la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010. Elle se compose de la Contribution foncière sur les entreprises (CFE) et sur de la Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Si les bases sont territorialisées, à la différence des trois autres taxes les collectivités ne peuvent en définir le taux, fixé par la loi pour l'ensemble du territoire. De même à la différence des autres taxes, la CET est auto liquidée.

Ces impôts directs sont répartis entre les **ménages** et les **agents économiques** implantés localement (les propriétaires d'immeubles pouvant être des ménages ou des agents économiques).

**La fiscalité indirecte est très hétérogène.** Elle touche la consommation de biens (TICPE...) ou de services, l'acquisition d'un bien meuble (taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules) ou immeuble (droits de mutation...) ou son aménagement foncier (taxe d'aménagement), l'occupation du domaine privé (taxe de séjour) ou public, la compensation de nuisances (taxe locale sur la publicité extérieure...).

Son poids dans les budgets locaux varie d'un échelon à l'autre. En 2017, elle représente 42% des ressources régionales (TICPE, Taxe sur les cartes grises), 39% des ressources départementales, 18% des ressources intercommunales et 8% des ressources communales.

<sup>5</sup> Un impôt *direct* est un impôt pour lequel il y a identité entre l'assujetti (celui qui doit d'après les textes s'acquitter de l'impôt) et le redevable (celui qui est en dette par rapport au fisc et qui supporte le coût du paiement). L'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés en sont l'exemple type.

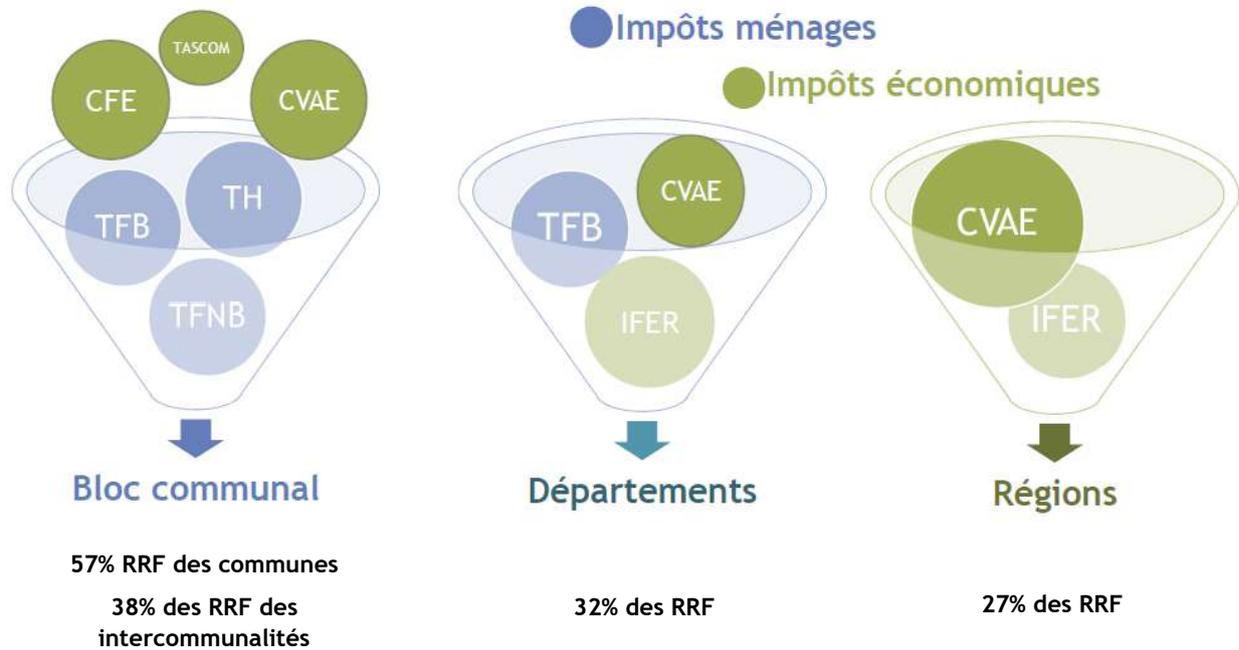
La fiscalité indirecte : s'agissant de la TVA ou des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, dus à raison de l'acquisition d'un immeuble par exemple), l'assujetti (commerçant ou notaire) n'est que le redevable légal, le redevable effectif qui supporte la charge de l'impôt étant une tierce personne (le client ou l'acquéreur de l'immeuble) : ce sont des impôts indirects. Les taxes obligatoires sont, par définition, imposées par la loi et ne peuvent être supprimées par la collectivité qui en bénéficie.

Les taxes facultatives limitativement prévues par la loi peuvent être instaurées sur délibération de la collectivité et en fonction des compétences qui leur sont attribuées.

<sup>6</sup> La *valeur locative cadastrale* représente le loyer théorique annuel que l'immeuble serait susceptible de produire, dans des conditions normales, à une date de référence. Elle est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Afin de tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, cette valeur locative est revalorisée chaque année par des coefficients d'actualisation. Depuis 2017 ces coefficients évoluent en fonction de l'évolution de l'indice des prix.

## Une répartition inégale des impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités tant en volume qu'en proportion des recettes

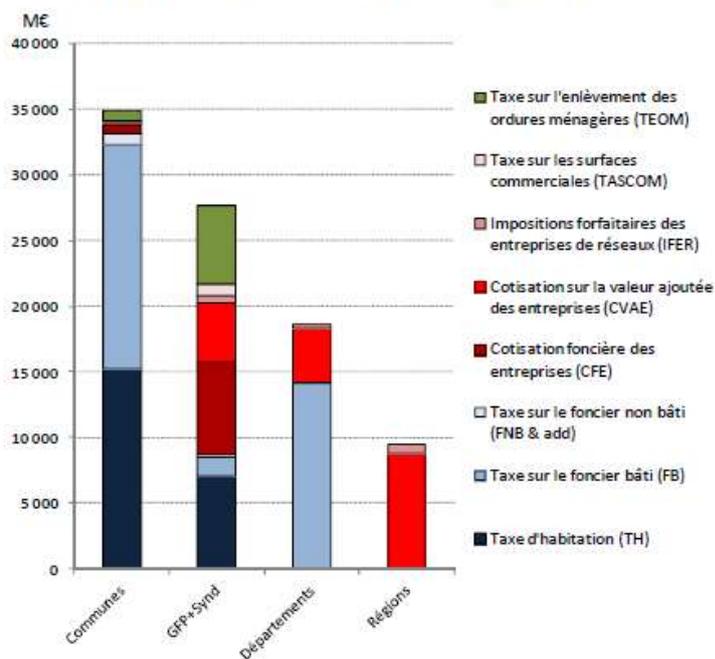
Répartition des impôts directs locaux entre les différents échelons et part dans les recettes réelles de fonctionnement (RRF) *Données DGCL 2017*



Volume des recettes fiscales directes 2017, en millions d'euros

Extrait du *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2017*, DGCL

Graphique 6 - Répartition en 2017 des recettes fiscales directes des différents niveaux de collectivités selon les différents composants de la fiscalité directe locale



## 2.1 La perte de sens d'un système fiscal qui ne répond plus aux enjeux contemporains

La demande de sens du citoyen se lit à travers la contestation de l'impôt.

La fiscalité locale, complexe et illisible pour les citoyens, est aujourd'hui de nature à nourrir la défiance envers les institutions et l'impôt. Par ailleurs, reposant majoritairement sur la taxation du foncier, la fiscalité locale ne prend pas suffisamment en compte la capacité financière du contribuable, ce qui peut nourrir chez les citoyens le sentiment d'injustice fiscale.

La demande de sens des territoires s'exprime de façon moins médiatique mais néanmoins constante (vague de démission des maires ruraux...).

### 2.1.1 Un système fiscal complexe et illisible, bâti avec la décentralisation, constamment réformé, devenu incohérent aujourd'hui

Le système fiscal local est le produit d'une époque révolue, celle des Trente Glorieuses. L'économie se portait bien, les comptes publics étaient à l'équilibre, la richesse et la population étaient globalement harmonieusement réparties sur le territoire.

Selon Charles Guéné, « *La fiscalité locale reposait alors sur la territorialisation d'une ressource bien répartie dans l'Hexagone, corrélée à un aménagement du territoire efficace, doublée d'une péréquation verticale bien nourrie, et de services publics omniprésents* »<sup>7</sup>.

Depuis, dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges, de chômage et de montée des déficits publics, les réformes touchant les finances locales se sont succédées au gré des réglementations et des évolutions de compétences, sans jamais refondre le système en profondeur.

L'agrégation (certains parlent de « sédimentation ») des mesures successives ainsi que le partage de certaines impositions entre les différents niveaux de collectivités, voire entre les collectivités et l'Etat, nourrissent la complexité et nuisent à l'efficacité du système.

**La multiplicité des taxes et, pour certaines, leur partage entre plusieurs niveaux de collectivités conduit certains observateurs à parler de « mille-feuille fiscal ».**

Répartition des impôts et taxes perçues par les collectivités en 2016, Données DGCL, citées par CESE :

	Montant (milliards d'euros)	En %			
		Secteur communal	Départements	Régions	Total
<b>Contributions directes (1)</b>	<b>81</b>	<b>67</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>100</b>
Total Taxe ménages	55	75	25		100
Taxe d'habitation (TH)	22	100			100
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	32	57	43		100
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	1	100			100
Total Impôts économiques (entreprises)	27	50	32	18	100
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7	100			100
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	17	27	49	25	100
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	2	40	20	47	100
Taxes sur les surfaces commerciales	1	100			100
<b>Autres contributions (2)</b>	<b>52</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>100</b>
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7	100			100
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	11	21	79		100
Taxe intérieure de consommation sur les pts énergétiques (TIPE)	12	1	54	45	100
Versements destinés aux transports en commun	4	100			100
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	7	1	100	0	100
Taxe sur les cartes grises	2			100	100
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	2	68	32		100
Impôts et taxes d'Outre-mer	2	56	13	31	100
Taxe d'apprentissage	1			100	100
Autres taxes	4				100
<b>Ensemble (1)+(2)</b>	<b>133</b>	<b>54</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>100</b>

Source : DGCL

Depuis 2017, la part régionale est de 50%, celle du département est de 23,5%

<sup>7</sup> Charles Guéné, *Repenser les fondamentaux de la fiscalité locale pour réduire la fracture territoriale*, dans La Gazette des communes, mars 2019

L'absence de vision de long terme peut par ailleurs générer des effets contre productifs. Ainsi le système fiscal français institue des dispositifs fiscaux à court terme (exonérations fiscales en particulier), mais dont les conséquences à long terme ne sont pas toujours anticipées et ne sont parfois pas tenables.

De la même façon les dispositifs peuvent obéir à des objectifs précis et donc être utiles au moment de leur mise en place, mais cette utilité peut disparaître avec le temps ; il faudrait avoir la capacité d'abandonner des dispositifs. Le questionnement régulier des dispositifs sur leurs objectifs, leurs impacts à court et long terme, et le « toilettage » continu de la législation serait de nature à clarifier les intentions du système dans son ensemble.

### 2.1.2 La perte du lien entre les contribuables et leur territoire

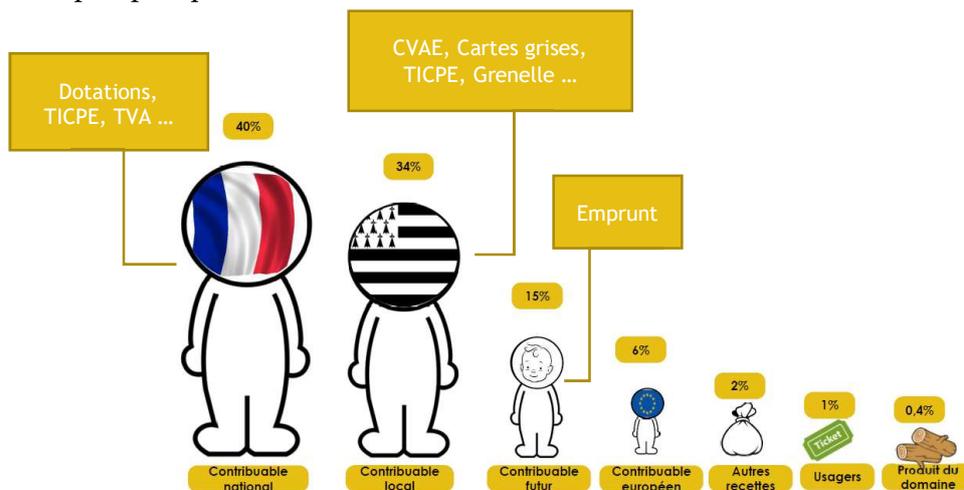
Le lien fiscal direct entre les contribuables et les collectivités de leur territoire, ainsi que le pouvoir pour les élus locaux de fixer ou moduler les taux de leur imposition constituent les fondements du système fiscal local institué après-guerre ; or ces deux liens ne cessent de se distendre.

Le cas des Régions est extrême puisqu'il n'existe plus de lien fiscal direct entre elles et le citoyen-contribuable ; ce qui contribue à la rendre invisible aux yeux de nombreux concitoyens. Les parts d'impôts qui lui sont attribuées (CVAE, IFRER) sont auto liquidés par les entreprises.

La suppression à venir de la taxe d'habitation (TH) revêt le même enjeu pour les communes, qui perdent ainsi la seule taxe applicable à l'ensemble des résidents sur leur périmètre d'action (propriétaires occupants ou locataires).

S'ajoute à cela le fait que les communes pouvaient faire évoluer le taux de la TH, donnant ainsi aux élus une capacité de modulation sur une part importante de leurs ressources.

Cette réforme va donc dans le sens d'un mouvement de recentralisation de l'impôt, qui s'observe depuis le début des années 2000 ; en privilégiant l'affectation d'une part de TICPE en compensation des compétences transférées, l'Etat initiait alors un mouvement qui s'accroît depuis : le financement local par l'impôt national territorialisé puis péréqué.



Les contribuables des ressources régionales au BP 2019 Région Bretagne

### 2.1.3 L'inadéquation pour les collectivités entre les outils financiers à disposition et les compétences confiées freine la mise en place des politiques territoriales « sur mesure » adaptées aux enjeux et besoins du territoire

Les réformes fiscales successives, retirant du pouvoir fiscal aux élus locaux, conjuguées aux nombreuses réformes sur les compétences, brouillent la vision du partage des compétences d'une part, de leur financement d'autre part. L'imbrication des financements conduit à ne plus savoir « qui paie quoi » et rend l'action moins lisible, tant pour les citoyens, que pour les élus qui doivent en rendre compte.

Pour les collectivités ces évolutions aboutissent aujourd'hui à l'exercice de compétences parfois sans aucune capacité d'en maîtriser l'évolution, ni de disposer de marge de décision (par exemple, les prestations sociales) à financer par des ressources peu modulables. Les transferts de compétence de l'Etat étant compensés par des dotations ou fractions d'impôts nationaux.

L'extension du champ d'intervention des collectivités ne s'est pas accompagné de l'extension de leurs outils de financement, en particulier fiscaux. Pire, l'Etat a dans certains cas conservé le produit d'une fiscalité affectée à des compétences qu'il a transférées aux collectivités (c'est le cas, par exemple, de la Taxe générale sur les activités polluantes - TGAP).

Pour de nombreuses collectivités, la situation résultant de ces évolutions est aujourd'hui insatisfaisante, marquée sur le plan financier par un effet ciseaux, lié à un écart dans la dynamique des dépenses et des recettes. Pour d'autres, l'impossibilité de piloter des ressources reposant sur des bases dont le développement est contraire aux objectifs des politiques publiques menées (par exemple le carburant pour la TICPE dont la consommation veut être maîtrisée par le développement des transports en commun), génère sur le plan financier et politique une difficulté particulière.

## 2.2 Origine des difficultés et horizon à dessiner

Un consensus se dégage aujourd'hui sur le constat d'un système qui n'est plus adapté aux réalités locales, et qui, trop complexe, nourrit la défiance des citoyens, des entreprises, tandis qu'il ne permet pas vraiment aux élus de faire face aux défis qui les attendent.

Les rapports sur la nécessaire évolution du système ont été nombreux<sup>8</sup>. Le dernier en date, le rapport sur la refonte de la fiscalité locale des sénateurs Alain Richard et du préfet Dominique Bur, présenté en mai 2018, répond, dans un cadre de gestion et institutionnel contraint, à un double objectif : pourvoir à la suppression intégrale de la taxe d'habitation annoncée par le Président de la République et proposer des mesures de nature à rendre la fiscalité locale plus simple et efficace tout en garantissant aux collectivités des ressources prévisibles et dynamiques, cohérentes avec leurs compétences, dans le respect de leur autonomie financière. Ce rapport n'envisage cependant pas une refonte du système en profondeur ; il répond dans les faits avant tout à la question de la suppression de la taxe d'habitation.

Extrait de l'Editorial de Michel Bouvier dans le **Numéro 145 de la Revue Française des Finances Publiques - Février 2019**

« À la différence des années de reconstruction et de développement de l'économie qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, nul ne propose ou ne formalise aujourd'hui un grand projet de restructuration de l'État et de l'économie. Pas plus la classe politique que le mouvement social ou les intellectuels. Il en découle un enfermement dans des problématiques éclatées et limitées à des enjeux particuliers et cantonnés à des négociations relatives à des baisses de taux ou de bases en dehors de toute cohérence d'ensemble. Les corporatismes, l'urgence de répondre à un besoin, ou le retrait de mesures trop impopulaires dominent dans les décisions. Les acteurs de l'impôt sont d'une certaine manière déçus.

Les responsables politiques sont confrontés à des questions de plus en plus complexes auxquelles ils n'ont jamais eu à faire, des questions qui ne peuvent trouver de solutions par des réponses qui ont pu être efficaces autrefois. Les experts sur lesquels ils s'appuient tiennent des discours contradictoires.

Finalement, les hésitations et le trouble que l'on peut constater en fiscalité sont le produit de la transformation d'un ordre économique et social mondial en pleine métamorphose. Compte tenu de la multitude d'acteurs et de facteurs concernés par un tel chambardement un réel vertige s'installe au sein du système fiscal d'autant que cette situation favorise une évasion fiscale nationale et internationale d'ampleur. Il faut dire que dans le contexte mondialisé et interconnecté d'aujourd'hui, l'évitement de l'impôt est le signe d'une mutation profonde du modèle économique et politique qui s'est installé pendant les « Trente Glorieuses ». »

### 2.2.1 La complexité du système est le fruit d'une succession de réformes sans vision d'ensemble mais également de l'ambiguïté de l'Etat vis-à-vis de la place accordée aux collectivités/élus locaux

La réduction de la sphère d'exercice du pouvoir fiscal local est l'une des caractéristiques majeures de l'évolution du système fiscal local contemporain. Elle résulte du recul de la capacité à fixer les taux d'imposition des

---

<sup>8</sup> Rapport Feuilloley-Raynaud en 1986 ; rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales dit « rapport Balladur » en 2009 ; rapport sur les finances publiques locales de la Cour des comptes en 2013

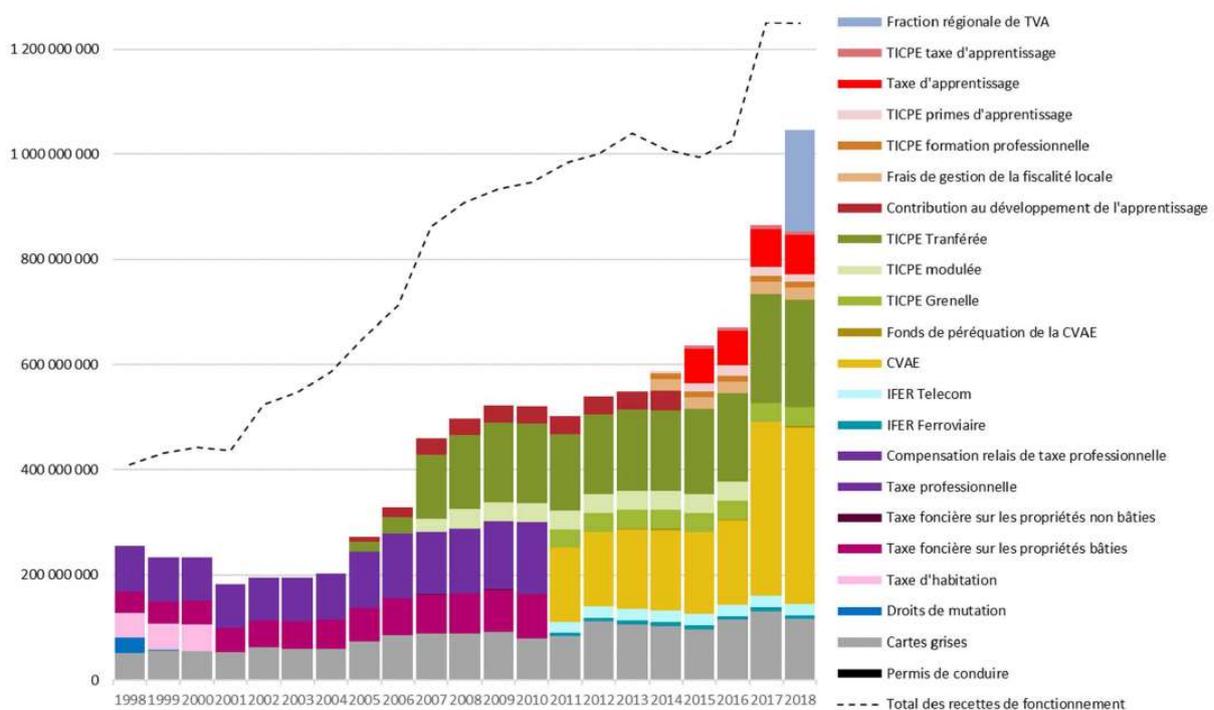
principaux impôts directs locaux que la loi de 1980 avait conféré à toutes les collectivités, les dotant ainsi la capacité à mettre en œuvre des choix de politique fiscale.

Cette situation résulte d'une part de la progression de la fiscalité transférée sans pouvoir de fixer le taux, d'autre part de la refonte en 2010 de la fiscalité assortie d'un pouvoir de taux.

La progression de la fiscalité transférée est amorcée dès le début de la décentralisation (transfert des DMTO , mais avec pouvoir de taux ; puis compensation d'exonérations de fiscalité ou dégrèvement), mais elle a connu une étape importante en 2004 et 2005 avec le transfert aux Départements et Régions d'une partie du produit de la TIPP (aujourd'hui TICPE) et de la TSCA au titre de la compensation des transferts de l'acte II de la décentralisation et de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA.

Dans la période récente la fiscalité transférée a pris une place prépondérante dans les budgets des Régions, et dans une moindre mesure des Départements. L'affectation du produit de CVAE et de l'IFER, en remplacement de la suppression de la taxe professionnelle, ainsi que la suppression de la DGF des Régions en 2018 et son remplacement par des recettes de TVA, fait passer les ressources fiscales sans pouvoir de taux à la première place des recettes de fonctionnement des Régions.

**Illustration de la complexité : Evolution de la fiscalité régionale entre 1998 et 2018**



Cette évolution trouve sa source dans le renforcement du pilotage du système public par l'Etat, rendu nécessaire par l'objectif de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, des déficits et dettes publics du pays.

L'impératif de pilotage des finances publiques dans leurs différentes composantes (administrations centrales, de sécurité sociale, locales) se heurte dans les faits à une construction institutionnelle, la décentralisation, qui répond à d'autres objectifs.

Ce débat pose la question de l'autonomie financière et fiscale des collectivités.

Cela fait dire à Michel Bouvier qu'une réflexion politique au sens fort est nécessaire « en vue de dégager une nouvelle conception des rapports financiers, non seulement entre les collectivités et l'Etat, mais entre l'ensemble des acteurs publics. Il s'agit, autrement dit, de refonder l'autonomie financière locale dans un contexte national et international globalisé. »

## 2.2.2 La distanciation du lien entre les contribuables et leur territoire trouve un écho dans le débat sur l'« autonomie » des collectivités

L'autonomie financière des collectivités, corollaire et moteur de la décentralisation, ne peut se comprendre qu'à travers le prisme des finances publiques générales. De fait, elle fluctue depuis quarante ans au gré des difficultés rencontrées par les finances publiques.

C'est la raison pour laquelle le concept « d'autonomie financière » des collectivités ne fait pas l'objet d'une définition unanime. Il est cependant possible de distinguer les deux notions que sont l'autonomie financière et l'autonomie fiscale.

- L'autonomie financière s'entend comme la liberté dans les choix de gestion (affectation des ressources) qui suppose également de disposer de ressources suffisantes pour couvrir les charges à assumer.
- L'autonomie fiscale correspond à la capacité à mobiliser le levier fiscal en déterminant l'assiette de l'impôt et/ou son taux, les allègements éventuels.

Aujourd'hui, dans le droit français, **l'autonomie fiscale** n'est pas reconnue aux collectivités, à l'inverse de **l'autonomie financière**, qui est garantie par la Constitution.

### La garantie constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités

Afin de préserver la libre administration des collectivités territoriales, le législateur a introduit l'article 72-2 de la Constitution (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 - art. 7) qui précise le contenu de l'autonomie financière des collectivités :

"Les collectivités territoriales bénéficient de **ressources dont elles peuvent disposer librement** dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

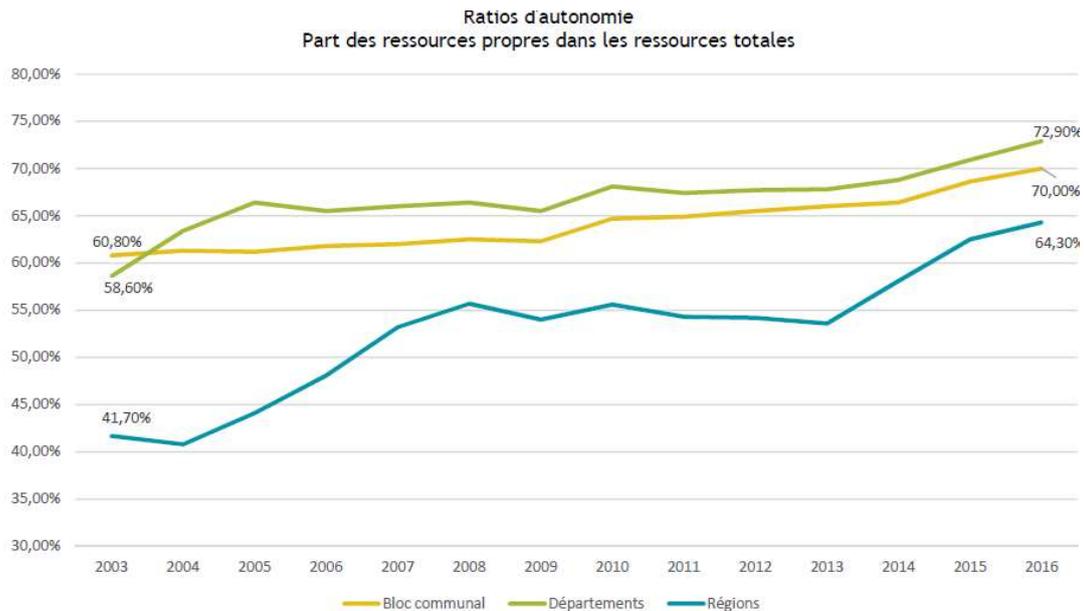
Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales."

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit les ressources fiscales et autres ressources intégrées dans les ressources propres devant représenter une part prépondérante de l'ensemble des ressources perçues à distinguer des dotations versées par l'État, des subventions de l'État, des avances, des emprunts, des revenus du patrimoine et des services rendus.

La notion de « ressources propres » est donc très large et englobe non seulement les recettes que les collectivités sont en mesure de se procurer par elles-mêmes (fiscales et non fiscales) mais également le produit des impôts transférés lorsque les collectivités en sont, de par la loi, attributaires d'une part d'assiette.

Compte-tenu des réformes fiscales intervenues depuis 2004, préférant aux impôts locaux l'attribution aux collectivités de parts d'impôts nationaux (TICPE depuis 2005, CVAE depuis 2012, TVA en 2018 pour les Régions), cette approche a pour conséquence que le ratio d'autonomie financière par niveau de collectivité enregistre une progression constante.



Pour autant, l'autonomie fiscale est très limitée, en particulier pour les Régions et Départements, qui ne disposent presque plus de capacité à fixer les taux.

Ainsi les réformes de 2003-2004 ont en réalité confirmé une logique allant dans le sens d'une dissociation de l'autonomie de gestion des ressources locales et d'une autonomie fiscale perdant progressivement sa substance, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 poursuivant cette tendance.

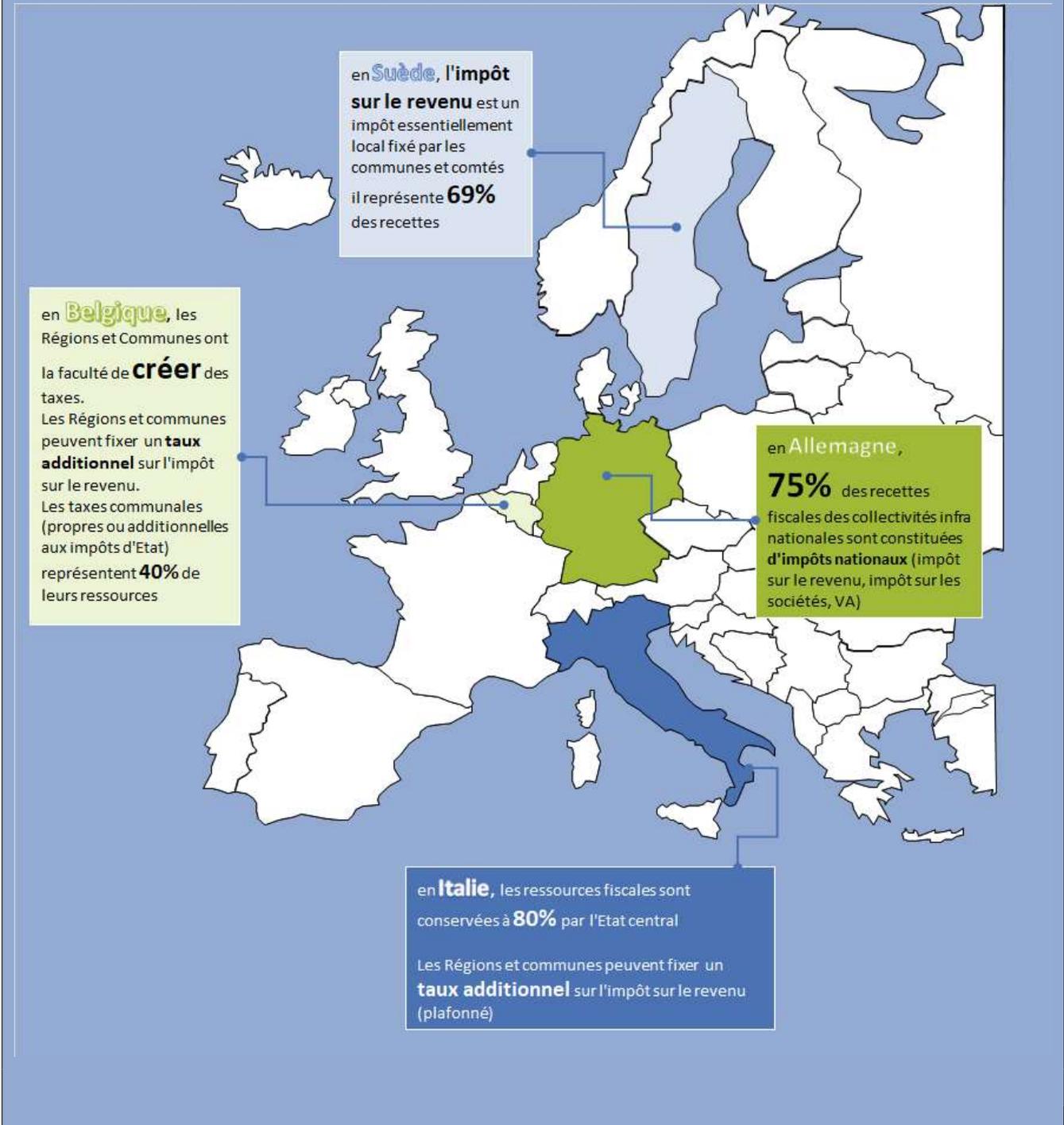
### 2.2.3 Les enjeux contemporains auxquels font face les collectivités sont inédits

Depuis les premières lois de décentralisation, les transferts de responsabilités aux collectivités, sinon de compétences, ont été continus. Les cadres réglementaires applicables à l'exercice de ces compétences se sont complexifiés. Les charges pesant sur les collectivités sont donc considérables, à proportion de leurs compétences, dont certaines entièrement contraintes. Les attentes des usagers en terme de service public sont constantes. A cela s'ajoute la contrainte financière imposée par l'Etat.

**Les collectivités font ainsi face à un enjeu majeur de pilotage financier et de soutenabilité de leur action. Le financement des collectivités, en l'état, ne répond pas à ces enjeux. Mouvant, instable, il ne procure pas assez d'outils et de marge de manœuvre aux différents échelons.**

**Par ailleurs, l'enjeu inédit de la transition écologique et environnementale percute le système fiscal établi.** Comment prôner la sobriété foncière lorsque la base fiscale des principaux impôts locaux repose sur la valeur locative du foncier ? L'enjeu est bien, aujourd'hui, de faire de la fiscalité un outil au service de politiques publiques encourageant les transitions.

## Quelques points de comparaison en Europe



## 3 Propositions pour rénover la fiscalité locale

Afin de rendre la fiscalité locale plus lisible et moins pesante pour les citoyens, afin de permettre une meilleure visibilité pluriannuelle des ressources locales et à chacun de financer les compétences qui lui sont confiées, le Conseil régional de Bretagne formule ci-après les principes transversaux qui doivent sous-tendre la réforme annoncée pour une fiscalité locale rénovée, cohérente entre les différents niveaux de collectivités et acceptable pour les citoyens.

Dans le même temps, le Conseil régional entend se saisir pleinement des enjeux locaux liés à la transition énergétique et environnementale et dans ce chantier souhaite que la fiscalité locale soit adaptée, d'une part pour constituer un levier incitatif ou dissuasif permettant d'accompagner les changements, d'autre part pour assurer aux collectivités des moyens financiers qui ne seraient pas fondés sur la consommation de ressources naturelles à préserver. C'est le sens des propositions formulées ci-après.

### 3.1 Les principes transversaux à respecter

#### 3.1.1 L'Etat doit garantir la stabilité d'un panier de recettes et sa dynamique

##### 3.1.1.1 Les contraintes financières imposées par l'Etat aux collectivités

Contraint par ses déficits budgétaires cumulés et ses difficultés à réguler ses propres dépenses, l'Etat est de plus en plus exigeant vis-à-vis des collectivités, lesquelles sont, depuis 2011, activement mises à contribution de la réduction des déficits publics.

Après une stabilisation, puis une réduction des concours de l'Etat aux collectivités, entre 2011 et 2017, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 procède à un changement de méthode. C'est désormais par la maîtrise directe de l'évolution des dépenses de fonctionnement locales que l'Etat entend limiter les dépenses et le déficit public. La loi instaure un mécanisme contractuel « obligatoire » entre l'Etat et les 322 principales collectivités par lequel chacune s'engage sur un objectif chiffré de maîtrise de l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement de +1,2% (avec modulation possible de +/-0.45 points selon des critères de démographie notamment) en valeur et à périmètre constant.

Ainsi par la loi, l'Etat impose aux collectivités territoriales une réduction des dépenses de fonctionnement qu'il ne s'impose pas à lui-même, comme le traduit le tableau ci-dessous, issu de l'article 8 de la LPFP susmentionnée.

#### Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt et transferts, corrigées des changements de périmètre

(En %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt .....	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
<i>Dont:</i>						
- administrations publiques centrales .....	1,0	0,3	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales .....	1,7	0,2	0,9	-0,4	-1,6	-0,6
- administrations de sécurité sociale .....	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt .....	1,0	1,0	0,5	-1,2	0,1	0,1
<i>Dont administrations publiques centrales .....</i>	1,0	1,4	0,3	-3,2	0,3	0,2

##### 3.1.1.2 Pour répondre aux contraintes de l'Etat, tout en assumant des compétences toujours accrues, les collectivités doivent bénéficier d'un panier de recettes garanti

Parallèlement à ces contraintes, les transferts de compétences de l'Etat sont continus depuis 1982/1983. Le budget régional a ainsi triplé depuis 2004 sous l'effet des lois successives de décentralisation.

En conséquence, les collectivités doivent bénéficier d'un panier stable de ressources suffisantes en cohérence avec les compétences qui leur sont confiées, et dans un cadre juridique stable à l'instar des lois de financement de la sécurité sociale.

Pour les Régions, conserver dans ce panier de recettes la CVAE et la TVA présente un double intérêt : ces ressources sont en cohérence avec leur compétence économie et le développement de leur base n'est pas en contradiction avec les objectifs de développement durable. Le groupe de travail considère à cet égard qu'il faut cependant être vigilant sur les critères de territorialisation de l'assiette de la CVAE.

Mais l'affectation de parts de ces impôts nationaux, sans pouvoir de taux pour les collectivités, signifie également que l'Etat s'engage à reverser leur dynamique. Un point d'attention mérite d'être souligné ici, l'affectation d'une part d'impôt national n'a de sens que si la dynamique de la ressource est effectivement au bénéfice des collectivités. Si l'affectation est plafonnée dans son montant, on bascule dans une ressource qui relève de la dotation et on perd l'intérêt de la ressource fiscale.

#### **Proposition n°1 :**

##### **Garantir aux collectivités un panier stable de ressources dynamiques**

La Région souhaite que l'Etat s'engage à attribuer aux collectivités un panier de ressources stable, comprenant pour les Régions de la TVA et de la CVAE, en lien avec leur compétence économie. L'Etat doit cependant garantir le versement intégral des parts d'impôts attribués, sans tenter de les plafonner au gré de ses besoins de financement. Ainsi l'Etat doit s'engager à ne plus proposer en loi de finances l'intégration de la fraction régionale de TVA dans l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités.

#### **Proposition n°2 :**

##### **Créer un cadre juridique stable et les conditions d'un débat démocratique en instaurant des lois de financement des collectivités locales.**

### **3.1.2 Créer un vrai mécanisme de contractualisation avec l'Etat qui intègre une vision pluriannuelle des dépenses et des recettes**

#### *3.1.2.1 Etat des lieux*

La contractualisation de contrainte mise en œuvre dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, portant sur les seules dépenses, n'est ni respectueuse des collectivités, ni sensée en terme de gestion.

Le défi qui est posé à l'Etat est celui du pilotage des comptes publics. Or ces comptes intègrent ceux des administrations locales dont la Constitution garantit la libre administration. La décentralisation n'a pas été conçue dans un contexte d'encadrement des comptes publics. L'enjeu aujourd'hui est donc bien de concilier ces deux exigences.

L'approche retenue par le Gouvernement, contraignante, répond à sa propre obligation de maîtrise des déficits. Cette préoccupation est légitime. Mais l'approche n'est pas respectueuse des collectivités.

#### *3.1.2.2 Intégrer dans la contractualisation financière des engagements de l'Etat sur les recettes*

La proposition qui est faite est de concilier le nécessaire pilotage consolidé des comptes publics, qui relève de l'Etat, dans le respect de l'autonomie de gestion des collectivités, qui seule peut leur permettre d'exercer convenablement les compétences que l'Etat leur confie par ailleurs.

Les contraintes financières imposées par l'Etat obligent les collectivités à améliorer leur pilotage financier. Or aucun pilotage sérieux n'est possible sans visibilité sur les charges à assurer et recettes disponibles. Ainsi à défaut de pouvoir maîtriser les bases et taux de leurs impositions, les collectivités doivent être assurées de bénéficier d'une stabilité dans le temps de leur panier de recettes leur permettant une visibilité pluriannuelle sur leurs finances.

Pour ce faire, il est proposé d'intégrer les recettes dans l'exercice de contractualisation financière avec l'Etat.

Par ailleurs, dans une optique de saine gestion et de respect de l'autonomie de gestion des collectivités, le contrat financier avec l'Etat devrait porter sur les soldes financiers et non sur les dépenses seules.

**Proposition n°3 :**

**Intégrer dans le contrat financier signé avec l'Etat des engagements pluriannuels sur les recettes**

Convertir les engagements financiers de maîtrise financière en soldes et non en dépenses brutes.

**3.1.3 L'Etat doit repenser son modèle pour le rendre soutenable, en particulier à travers les bases fiscales, afin d'intégrer la nouvelle économie « ubérisée » et de répondre aux enjeux de la transition énergétique et écologique**

*3.1.3.1 Privilégier les bases fiscales compatibles avec la préservation des ressources naturelles et foncières*

Concernant les impôts dont l'objectif est de financer la sphère publique (et non les dispositifs seulement incitatifs qui peuvent avoir un rendement nul), l'enjeu est que la base taxable soit choisie de façon à pouvoir être développée sans nuire à l'environnement.

Or les outils fiscaux actuels, ainsi que les critères de répartition de certaines dotations de l'Etat, favorisent plutôt le processus de développement, indépendamment de toute démarche vertueuse de préservation des ressources naturelles et foncières.

Ainsi les taxes foncières, la TICPE ou la taxe sur les cartes grises reposent sur des bases que les collectivités ont pour objectif de limiter. Il convient au contraire de privilégier les ressources assises par exemple sur la valeur ajoutée, telles la TVA et la CVAE, qui ne sont pas, par nature, fragilisées par les politiques d'accompagnement des transitions.

**Proposition n°4 :**

**Repenser les bases fiscales et les critères de répartition des dotations de l'Etat de manière à privilégier les démarches vertueuses allant dans le sens de la préservation des ressources naturelles et foncières**, par exemple celles privilégiant la reconstruction de la ville sur elle-même.

*3.1.3.2 Identifier les bases permettant de faire contribuer la nouvelle économie*

Les bases doivent permettre la contribution de la nouvelle économie « ubérisée » au financement des services publics. Les bases fiscales actuelles, assises sur des principes issus du 19<sup>e</sup> siècle, ne permettent pas de taxer les usages du 21<sup>e</sup> siècle.

Les entreprises telles que Airbnb, Amazon, et plus globalement les nouveaux services reposant sur le numérique s'affranchissent des modèles économiques traditionnels et interrogent sur la localisation des bases fiscales qui ne correspondent majoritairement pas à la localisation des services rendus. La question se pose d'autant plus que le processus s'industrialise (professionnalisation des locations Airbnb...).

Il est ainsi proposé d'intégrer la notion de points de délivrance du service pour territorialiser davantage l'activité – et la fiscalité – de ces nouveaux services, et lutter contre les effets d'optimisation fiscale.

Il faut toutefois être prudent, il y a aussi des entreprises en France qui se développent avec la vente en ligne, ce n'est pas qu'une question de commerce international.

**Proposition n°5 :**

**Réviser les bases fiscales pour mieux territorialiser les services offerts par la nouvelle économie numérique**, par exemple en identifiant les points de délivrance des services.

### 3.1.4 La revendication d'un pouvoir de taux pour chaque échelon de collectivité sur un impôt à base large

Réconcilier les Français avec leur fiscalité n'est plus seulement souhaitable c'est désormais indispensable. Le seul moyen de faire adhérer le citoyen au système fiscal est de le rendre cohérent et lisible. Le bon impôt doit avoir une assiette large, peu d'exceptions et des taux faibles ; c'est ce que préconisent tous les spécialistes.

Alors qu'une base d'imposition étroite exige des taux d'imposition élevés pour obtenir les recettes nécessaires au financement des administrations publiques, une base large permet d'abaisser le taux d'imposition. Un taux bas sur une assiette large, c'est l'optimum fiscal, celui où la fraude est la plus faible et le rendement le meilleur. L'existence de niches fiscales et autres exemptions détournent une partie des recettes fiscales attendues au profit d'intérêts privés qui nourrissent le sentiment d'iniquité de l'impôt. Dans un système fiscal optimal, les exemptions fiscales doivent être ainsi limitées.

Quelle base : la consommation ou le revenu ? Les avis sont partagés. Selon certains économistes, la consommation traduit au final les avantages dont bénéficie le citoyen tandis qu'une imposition sur le revenu peut avoir un effet désincitatif sur le travail. Or, il faut éviter de taxer ce qui est souhaitable, en particulier le travail, et au contraire taxer ce que l'on entend décourager, la consommation d'essence, la pollution. D'autres considèrent au contraire que le coût marginal d'un impôt sur la consommation pèse plus fortement sur les plus modestes dont l'essentiel des revenus est consacré à la consommation. Les travaux du groupe n'ont pas permis de trancher cette question. Par ailleurs, la question d'asseoir la fiscalité sur des stocks (propriétés foncières) ou des flux économiques (revenus, consommation), sujets aux variations du cycle économique quand les politiques financées doivent avoir un effet contracyclique (formation en période de chômage par exemple) doit elle aussi être arbitrée.

En tout état de cause, les élus, quel que soit l'échelon auquel ils appartiennent, témoignent de la nécessité d'un levier fiscal à leur disposition pour ajuster leurs recettes à leurs dépenses, l'accroissement des dépenses d'action sociale des Départements est un des exemples les plus frappant tant la rigidité des dépenses à financer tranche avec la volatilité des recettes (DMTO) sur lesquelles les Départements s'appuient pour les financer. Les élus, de par leur proximité avec les habitants des territoires qu'ils dirigent, revendiquent un pouvoir de taux sur des bases renouvelées justes et lisibles à large assiette.

#### **Proposition n°6 :**

**Asseoir le financement des collectivités sur une base fiscale large unique pour tous les échelons de collectivités, avec pouvoir de modulation.**

## 3.2 Des propositions concrètes pour une fiscalité régionale renouvelée

### 3.2.1 Un versement mobilité régional additionnel

#### 3.2.1.1 *Fondement et définition*

Les déplacements des salariés pour se rendre sur leur lieu de travail génèrent pour les collectivités organisatrices de transports publics des charges significatives. Afin de permettre à ces collectivités d'y faire face, il a été institué dès 1971, pour les communes et les groupements responsables de l'organisation du transport urbain, une contribution destinée à financer les transports en commun. La création de cette recette affectée était fondée sur une justification économique et sociale :

- le constat de l'impossibilité de faire payer la totalité du service à l'utilisateur ;
- la volonté de faire participer les employeurs privés et publics aux bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transport collectif pour les trajets domicile - travail ;
- le souhait de développer les transports publics en utilisant cette recette pour leur financement.

Le versement transport est dû par tout employeur public ou privé dont l'effectif est de plus de 11 salariés (contre 9 salariés jusqu'au 31 décembre 2015) et dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain (désormais nommé ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité) :

- En région parisienne,
- Dans une commune ou communauté de commune de plus de 10 000 habitants ou touristique,
- Dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbains (AOT).

Il est assis sur la masse salariale et recouvré par l'URSSAF au titre des cotisations sociales pour être reversé aux autorités organisatrices de transports. Les entreprises dont l'effectif atteint ce seuil bénéficient d'un assujettissement progressif étalé sur 6 ans.

Le taux du versement transport est fixé par décision de l'organe délibérant dans des limites tenant compte de la population et des infrastructures en cours de réalisation. Il existe en outre en région parisienne un mécanisme permettant de moduler le taux par zone.

### 3.2.1.2 Une ressource pour les Régions ?

Les compétences des Régions en matière de mobilités ont été largement renforcées ces dernières années.

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, conformément aux dispositions de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU), les Régions assument la responsabilité de l'organisation et du financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional. Elles ont ainsi la charge de définir le contenu du service public de transport régional, et notamment, les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information des usagers.

Dans le domaine de la mobilité, les Régions sont aussi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 compétentes pour l'organisation des services de transport non urbains, réguliers ou à la demande, et depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 des transports scolaires. La Région assure également la desserte des îles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 ou encore la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs.

Elles financent également les infrastructures ferroviaires et routières, les ports et aéroports.



La Région Ile-de-France bénéficie de ce mode de financement des transports publics de longue date. Le syndicat des transports d'Ile-de-France, devenu Ile-de-France Mobilités en 2017, établissement public administratif

territorial placé sous la gouvernance majoritaire de la Région Ile-de-France, est ainsi financé à 60% par le versement transport.

La loi sur la réforme ferroviaire du 4 août 2014 avait d'ailleurs reconnu l'engagement des Régions en faveur de la mobilité en instaurant un versement transport interstitiel (VTI), collecté uniquement en zone rurale, une disposition qui n'a jamais été appliquée car abrogée quelques semaines plus tard par la loi de finances pour 2015.

Trente-six ans après la Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), dernière grande loi sur les transports, le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) engage une transformation profonde des politiques publiques de mobilités, au service d'un objectif : améliorer concrètement la mobilité au quotidien de tous les Français et dans tous les territoires. Présenté en conseil des ministres le 26 novembre 2018, le texte adopté par le Sénat le 2 avril 2019, en première lecture après engagement de la procédure accélérée, comporte plusieurs avancées. La première est le principe d'une couverture complète du territoire par des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM), afin que, demain, plus aucun Français ne soit laissé sans solution. La seconde concerne l'extension de la possibilité de percevoir du versement transport, rebaptisé versement mobilité, pour les AOM qui n'organisent pas de transports de manière régulière, dans la limite de 0,3% des salaires. Il est par ailleurs prévu qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021, la Région exerce de droit, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur les territoires des communautés de communes lorsque des services ne sont pas déjà organisés ou en voie de l'être.

Il ressort comme constante dans l'évolution du paysage institutionnel que les Régions et les Intercommunalités sont renforcées dans leurs compétences pour porter les politiques de mobilités et ainsi invitées à articuler leurs politiques.

### 3.2.1.3 La proposition du groupe de travail

#### ***Un versement transport régional additionnel légitimé par la politique régionale de mobilité...***

Le considérable développement l'offre de transport conduit par les Régions ces dernières années rend légitime, selon le groupe de travail, l'attribution d'un versement transport à leur profit. Il s'agit en effet d'un impôt localisé et totalement en phase avec leurs compétences et nécessaire au développement des politiques de mobilités insuffisamment financées au niveau régional.

#### ***...prélevé partout sur le territoire régional***

La Loi LOM en cours de discussion, dans son souhait de supprimer les zones blanches de la mobilité, fait de la Région l'AOM de dernier ressort dans tous les territoires. En ce sens, elle reconnaît la légitimité de la Région en tant qu'AOM partout sur son territoire. Cette position conforte l'idée du groupe de travail d'un versement transport additionnel régional « socle » étendu à tout le territoire régional y compris dans les zones non desservies actuellement pour permettre de constituer une offre universelle de transport multimodale à l'avenir et ainsi participer à améliorer l'attractivité du territoire.

#### ***...mais à des taux différenciés par zone pour tenir compte de l'offre effective de service***

Le groupe de travail, enrichi des réflexions des intervenants audités, propose que ce versement transport additionnel socle bénéficie de taux différenciés par zone, à l'instar de ce qui se pratique en région parisienne, pour tenir compte du différentiel de niveau de services existant entre des zones rurales non desservies et des zones urbaines bénéficiant d'un haut niveau de service. En effet, comme le mettait en exergue le vice-président chargé des transports et des mobilités Gérard Lahellec, l'acceptabilité pour les entreprises à contribuer au système de financement des mobilités doit s'apprécier au regard des facilités et bénéfices en terme d'attractivité offerts par les services de transports publics. Exiger un versement transport partout alors qu'il n'existe pas de services de transports organisés est difficile à justifier.

#### **Proposition n°7**

#### **Instaurer un versement mobilité régional additionnel prélevé partout sur le territoire régional selon des taux différenciés par zone pour tenir compte de l'offre effective de transport public**

Dans le cadre de la loi LOM (actuellement en discussion au Parlement) et de la prochaine loi de finances, il est souhaité faire de la Région l'AOM de premier ressort sur le territoire régional, pilote des politiques de mobilité sur son territoire, en complémentarité et concertation avec les EPCI, et dotée de la faculté de percevoir un versement mobilité socle disposant d'un mécanisme de zonage.

### 3.2.2 L'instauration d'une progressivité du taux unitaire par cheval-vapeur de la taxe sur les certificats d'immatriculation dite « taxe sur les cartes grises »

#### 3.2.2.1 Définition

La taxe sur les certificats d'immatriculation (ou « taxe sur les cartes grises ») est un impôt indirect, institué au profit des Régions (article 1599 quinquies du code général des impôts). Elle est affectée à la Région dans laquelle se situe le domicile du propriétaire du véhicule, ou l'établissement principal s'il s'agit d'une personne morale, pour lequel l'immatriculation est demandée.

La taxe est proportionnelle à la puissance des véhicules, évaluée en « cheval-vapeur » (CV).

Il revient aux conseils régionaux de décider, chaque année, par délibération, du taux unitaire par cheval-vapeur applicable dans leur ressort territorial. Cette taxe est la seule dont les Régions puissent fixer le tarif librement.

Les véhicules d'occasion de plus de 10 ans bénéficient d'une réduction de moitié de la taxe sur les certificats d'immatriculations. Il en est de même pour les véhicules utilitaires d'un poids total autorisé en charge de plus de 3,5 tonnes.

En outre, les régions peuvent exonérer de taxe en totalité ou de moitié les véhicules dits « propres ». La Région Bretagne applique ainsi une exonération de moitié aux véhicules non polluants depuis 1999.

Plusieurs taxes additionnelles à la taxe régionale sont prélevées par l'Etat lors de la délivrance du certificat d'immatriculation.

- Une taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation (4€) affectées au financement de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) chargée de délivrer les certificats ;
- Une redevance couvrant les frais d'acheminement des certificats, désormais envoyés par courrier, sous pli sécurisé, au domicile des propriétaires de véhicules (2,49€).
- Des écotaxes qui sanctionnent financièrement l'achat ou la location de certains véhicules particulièrement polluants :
  - Pour les véhicules neufs, le malus écologique est une taxe additionnelle qui s'échelonne de 50 € à 10 500 €, perçue en une fois, au moment de l'immatriculation des véhicules dont les émissions en dioxyde de carbone dépassent 120 g de CO<sub>2</sub>/km, (le taux d'émission de dioxyde de carbone du véhicule est diminué de 20 grammes par kilomètre par enfant pour les familles nombreuses).
  - La taxe CO<sub>2</sub>, applicable aux véhicules d'occasion, est une taxe additionnelle sur le certificat d'immatriculation, qui varie de 100 à 1 000 euros selon la puissance du véhicule à partir de 10 chevaux-vapeur.
  - Une taxe sur les voitures de tourisme de forte puissance, introduite en 2018 prévoit un prélèvement supplémentaire de 500 € par chevaux-vapeur à partir du 36<sup>ème</sup>. Le montant du prélèvement supplémentaire est plafonné à 8000 €. Les propriétaires de véhicules d'époque, détenteurs de la carte grise « collection », en sont exemptés.
  - Une taxe annuelle de 160 € est due pour la détention des véhicules les plus polluants.
  - Il existe également une taxe pour les véhicules de société dont le montant pour chaque véhicule est calculé sur la base de deux composantes : un tarif qui dépend soit du taux d'émission de CO<sub>2</sub>, soit de la puissance fiscale (selon la date de mise en circulation du véhicule) et un tarif basé sur les émissions de polluants atmosphériques.

#### 3.2.2.2 Instaurer un mécanisme de progressivité pour favoriser les modes de transport plus respectueux de l'environnement

Le souhait de favoriser l'acquisition de véhicules peu polluants a donné lieu à la mise en place par l'Etat ces dernières années de nombreux dispositifs destinés à orienter les consommateurs vers les modèles de véhicules plus propres en s'appuyant sur la taxe régionale sur la carte grise.

Cette idée n'est pas nouvelle. A l'occasion du vote de taux de la carte grise pour 2012, lors de la session des 15 et 16 décembre 2011, le groupe UDB, autonomie et écologie du conseil régional avait déposé un amendement visant à introduire une progressivité dans l'augmentation de la taxe régionale sur les cartes grises en proposant une augmentation différenciée du tarif en fonction de la puissance fiscale des véhicules afin que l'augmentation de

la taxe régionale pèse moins sur les acquéreurs de véhicules de moins de 5 chevaux-fiscaux et plus sur les acquéreurs de véhicules plus puissants.

Si l'amendement n'avait pas été adopté faute de dispositions légales l'autorisant, la proposition avait cependant reçu un écho favorable sur les bancs de l'assemblée régionale et conduit l'exécutif à solliciter officiellement, sans succès, le Ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat de l'époque, en la personne de Monsieur François BAROIN, pour qu'il prenne l'initiative de proposer les modifications législatives permettant une telle différenciation.

Considérant l'action affirmée de la Région en faveur des modes de transport plus respectueux de l'environnement et afin d'encourager les comportements écologiquement vertueux de nos concitoyens, le groupe de travail propose de reprendre cette idée de progressivité de la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur en fonction de la puissance fiscale des véhicules. Cette mesure permettrait en outre d'alléger la charge que représente la taxe sur les cartes grises pour les propriétaires de véhicules moins puissants, souvent issus de foyers plus modestes.

### **Proposition n°8**

Dans un double objectif environnemental et social, il est proposé **d'instaurer une progressivité du taux unitaire des taxes sur les certificats d'immatriculation** qui consisterait à appliquer un taux unitaire différencié en fonction de la puissance fiscale des véhicules. Le taux unitaire voté par le conseil régional serait ainsi assorti un coefficient de minoration ou de majoration du taux unitaire en fonction de la tranche de puissance fiscale du véhicule.

Cette pratique, largement développée par l'Etat ces dernières années, fait de la taxe sur les cartes grise une fiscalité de plus en plus punitive qui, si elle parvient à ses fins, est donc vouée à moyen terme à se réduire. Il faudra alors trouver des modes de financements alternatifs pour les Régions.

## **3.2.3 Remplacer de la TICPE régionale par de la TVA**

### *3.2.3.1 Fondement et définition*

La Région perçoit depuis 2005, au titre des charges décentralisées, une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) collectée par l'Etat sur le supercarburant sans plomb et le gazole. Son montant, issu d'une base et d'un tarif, est calibré chaque année pour correspondre à l'estimation des charges transférées à la Région par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et celle du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Par ailleurs, entre 2007 et 2016, les Régions ont pu bénéficier d'un produit complémentaire correspondant à une modulation marginale de TICPE, sur délibération de l'assemblée régionale, dans la limite de 1,77 centimes par litre de super et de 1,15 centimes par litre de gazole. L'ensemble des Régions ayant adopté cette modulation, celle-ci a été supprimée par la loi de finances rectificative pour 2016 et remplacée par une fraction de tarif transférée, à même hauteur. Les Régions n'ont donc plus la possibilité de modifier ce taux.

Enfin, depuis 2011, une faculté de majoration du tarif de TICPE est ouverte pour les Régions, pour financer les infrastructures de transport durable prévues par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009. Cette loi cite explicitement la ligne à grande vitesse « Bretagne-Pays de la Loire » partie intégrante du projet Bretagne Grande Vitesse. Dans ce cadre l'assemblée régionale reconduit tous les ans cette majoration, dans la limite autorisée de 0,73 centimes par litre de super et de 1,35 centimes par litre de gazole.

Si la Région bénéficie d'une garantie de perception de la TICPE transférée au titre des transferts de compétence, les recettes issues de l'ancienne modulation et de la majoration Grenelle sont directement corrélées à la consommation de carburant sur le territoire breton.

### 3.2.3.2 Intégrer des bases fiscales pérennes en lien avec les compétences de la Région en remplaçant une fraction de TICPE par de la TVA

Cf. objectif Breizh COP :

La Région Bretagne est compétente en matière de transport collectif de voyageurs (transports scolaires, interurbains, maritimes, TER) et s'inscrit dans une démarche de transition qui se donne pour objectif la réduction du recours aux transports routiers individuels sur le territoire breton, et donc de la consommation de carburant.

La fiscalité sur le carburant crée un mécanisme de type incitatif/punitif visant à encourager le recours aux modes de transports alternatifs plus sobres en énergie.

Son objectif est d'encourager les comportements, et non de générer de la ressource pour la collectivité (voir Partie 1). En effet elle ne constitue pas, par définition, une ressource pérenne pour la collectivité qui verra les recettes encaissées diminuer au fur et à mesure que sa politique de mobilité produira les effets escomptés.

Les élus régionaux affirment leur souhait d'adapter les bases fiscales à une économie de la transition afin que leurs ressources ne dépendent pas du développement de bases fiscales qui seraient contraires aux objectifs de préservation des ressources et de lutte contre le changement climatique.

Ainsi, il est proposé de renoncer à une ou plusieurs fractions de TICPE et de les remplacer par une fraction de TVA dont la base, en lien avec l'activité économique du pays n'est en contradiction ni avec les objectifs de développement durable ni avec les compétences régionales.



#### **Proposition n°9**

Dans un double objectif environnemental et financier, il est proposé **de remplacer une fraction de TICPE par une fraction de TVA** davantage en lien avec les compétences économiques de la Région et assurant le financement pérenne en particulier des actions favorisant la mobilité durable au détriment du recours à la voiture individuelle à moteur thermique.

### 3.2.4 Faire évoluer la fiscalité sur l'énergie et les déchets autour de ses deux enjeux : inciter à réduire les émissions de carbone et financer les coûts liés à la gestion des déchets et à l'accompagnement des transitions écologiques

Dans l'esprit de la « Breizh COP », le conseil régional insiste sur la nécessité d'adapter la fiscalité liée à la transition environnementale, écologique et énergétique aux réalités locales (TGAP/ CCE/Eco-contribution).

La question de la disparité sur le territoire de la gestion de l'eau et des déchets doit être traitée (par exemple sur la mise au norme des centres d'incinération): comment différencier la fiscalité sur le territoire pour récompenser ceux qui ont fait de réels efforts ?

Le niveau régional de fiscalité présente un intérêt car la compétence en matière de planification s'exerce à cette échelle et permet de différencier les territoires sans créer de concurrence.

#### 3.2.4.1 La contribution climat énergie (CCE)

Une composante carbone, aussi dénommée Contribution Climat-Energie (CCE) ou taxe carbone, a été intégrée à la fiscalité énergétique (loi de finances 2014, article 32). Cette taxe carbone est une composante de la Taxe Intérieure de Consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue sur les produits pétroliers, le gaz naturel, le charbon et ses dérivés. Le taux de taxe carbone est unique. Il vient renchérir le coût des énergies

fossiles en fonction de leur contenu en équivalent carbone, selon le principe de « pollueur-payeur » : plus une énergie émet de gaz à effet de serre et plus elle est taxée. Ce signal-prix est un instrument efficace en vue d'orienter l'économie sur une trajectoire durable. En effet, la taxe nuit à la rentabilité des activités utilisant des énergies fossiles, ce qui permet le développement économique d'alternatives décarbonées et favorise les comportements respectueux de l'environnement.

Le taux de taxe carbone s'élevait à 7 €/tCO<sub>2</sub> en 2014, 44,6€/tCO<sub>2</sub> en 2018. La loi de finances pour 2018 prévoyait initialement qu'il augmente régulièrement à 65,4€/tCO<sub>2</sub> en 2020 ; 86,2€/tCO<sub>2</sub> en 2022 et 100€/tCO<sub>2</sub> en 2030. Les taux des taxes intérieures de consommation (TIC) ont été modifiés en conséquence (art. 265 et suivants du code des douanes). Cependant, la Loi de Finances pour 2019 a abrogé l'augmentation du taux prévue par la loi de finances de 2018. En l'absence de nouvelle mesure, il serait donc gelé à 44,6€/tCO<sub>2</sub> jusqu'en 2022. Cela représente entre 12,5 et 14 centimes d'euro par litre de carburant. Les recettes de la composante carbone devraient s'élever à environ 8,9 milliards d'euros en 2019. Le poids de la taxe repose essentiellement sur les ménages et le tertiaire (transports inclus, même si des exonérations et réductions existent pour les transports de marchandises et de voyageurs).

### Problématique

Si une partie de cette recette peut légitimement contribuer à l'équilibre budgétaire de l'État et surtout aux actions qu'il entreprend pour engager la transition énergétique à son niveau, il est absolument essentiel qu'une part significative soit utilisée pour l'accompagnement de la transition énergétique dans les territoires. C'est la raison pour laquelle les différentes associations d'élus et de collectivités (dont Régions de France et Amorce) demandent l'affectation de 15 euros par habitant de la recette de Contribution Climat Énergie aux collectivités en charge de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique. Cette dotation pourrait donner droit à un versement de 10 euros par habitant aux EPCI ayant adopté un plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET), ou de 5 euros par habitant aux Régions ayant adopté un schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) ou un schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

L'enjeu est de taille : cette mesure représenterait 16,4 M€ pour la Région Bretagne et environ 31,2 M€ pour l'ensemble des EPCI bretons concernés. A l'heure où l'Etat ne finance plus directement les Territoires à Energies Positives pour la Croissance Verte, cette nouvelle autonomie fiscale permettrait d'accélérer l'effort de transition énergétique dans les territoires.

### Enjeux (leviers/freins)

L'ADEME souligne que la contribution Climat-Energie dite « taxe carbone » est un outil efficace pour la transition écologique. L'enjeu est de définir ses modalités pour qu'elle contribue à la justice fiscale. L'ADEME recommande qu'elle soit intégralement redistribuée aux ménages, aux collectivités territoriales et aux entreprises. La redistribution aux ménages doit cibler prioritairement les ménages modestes, et prendre en compte leur situation (niveau de vie, localisation géographique, type d'équipements, etc.), pour à la fois assurer l'acceptabilité de la mesure, soutenir l'activité économique, créer des emplois et réduire les inégalités sociales. Ce type de redistribution fonctionne en Suède par exemple. L'ADEME recommande de moduler l'augmentation de la taxe en fonction de l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre (introduction d'un mécanisme de taxe flottante). Ses simulations, ainsi que des exemples internationaux, montrent que, avec des redistributions ciblées et sans augmentation globale du montant des prélèvements obligatoires, les effets sont positifs pour l'ensemble de l'économie (ménages et entreprises).

Le gel de la taxe carbone fragilise encore davantage l'ambition de la politique climatique française. En effet, la trajectoire de la taxe prévue par la loi de finance pour 2019 n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs climatiques et les engagements internationaux de la France.

L'absence de trajectoire actualisée pour la Contribution climat énergie (CCE) dans les projets de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) pour 2019-2033 et de Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour 2019-2028 rend peu crédible de nombreux aspects de cette programmation du fait du caractère très structurant du prix du carbone pour atteindre les objectifs visés.

## Accord/convergence

Accord de l'ensemble des associations d'élus et soutien des associations environnementales.

### **Proposition n°10**

#### **Allouer une dotation climat énergie aux Régions financée par la contribution climat énergie**

- Établir sans délai une nouvelle trajectoire de la Contribution Climat énergie pour financer les politiques liées à la transition et renforcer la justice sociale ;
- Affecter une part plus importante des recettes tirées de la Contribution Climat Energie aux plus vulnérables et aux territoires via une dotation climat-énergie pérenne pour les Régions (5€/habitant) et les EPCI (10€/habitant) ;
- Exclure les dépenses relatives à la transition énergétique des règles fixées par l'État pour l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

#### *3.2.4.2 La Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)*

Aujourd'hui, la TGAP conditionne la dimension de la politique d'enfouissement des déchets. Un tiers de cette recette alimente le budget de l'Etat (le reste étant reversé à l'ADEME).

La question de l'affectation de cette recette se pose : aujourd'hui ce n'est pas l'Etat qui exerce les compétences liées à la gestion des déchets. Par ailleurs, le groupe de travail considère que, dans la mesure où les Régions disposent de compétence en matière de planification des déchets, elles sont légitimes à disposer d'une part de recettes liée à cette compétence.

La TGAP a été instituée par la Loi de finance 1999 et est entrée en application le 1er janvier 2000. Elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activité et de produit.

À chaque composante de TGAP correspond une assiette et un taux modifié chaque année. Pour la TGAP sur les déchets, l'assiette de la taxe est basée sur le poids en tonnes (ou en kg) des déchets réceptionnés dans une installation (installation de stockage ou de traitement thermique). Chaque composante de TGAP constituant une taxe à part entière, le redevable peut être assujéti à plusieurs composantes de TGAP. Chaque année, l'entreprise doit déclarer les activités réalisées l'année précédente avant le 31 mai.

### **Problématique**

A l'heure actuelle, la mise en décharge et l'incinération coûtent moins cher que le recyclage et la prévention des déchets (pointé par une étude de l'Ademe de 2017). La TGAP constitue l'outil fondamental pour inverser cet état de fait.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des centres d'enfouissement versent une redevance (en plus de la TGAP) à (aux) commune(s) limitrophe(s) des sites en guise de dédommagement; Néanmoins, cela ne constitue pas une ressource pour limiter la nécessité de cet enfouissement, mais uniquement une compensation.

### **Enjeux (leviers/freins)**

Cette taxe sur les activités polluantes doit permettre de mieux appliquer le principe pollueur-payeur. En effet, elle conduit à différencier, dans le montant de la taxe, les ressources nécessaires pour financer les dommages causés à l'environnement par une activité polluante. Le système de taxe précédent se contentait de dégager des ressources financières. La TGAP émet un signal-prix qui doit dissuader les pratiques polluantes.

Pour 2019, les recettes attendues s'élèvent à 700 M€, dont 449 M€ sont reversés à l'Ademe (le budget total de cette agence est de 761 M€) et 251 M€ destinés à l'Etat.

Dans la loi de finance pour 2019, il est proposé une hausse crantée du coût de la mise en décharge et de l'incinération, en 2021 d'abord, puis progressivement jusqu'en 2025. Le signal envoyé aux collectivités locales, aux entreprises productrices de déchets et aux exploitants de décharges et d'incinérateurs est très clair : il est temps d'investir dans les solutions permettant la réduction des déchets à la source, le tri et le recyclage.

Par ailleurs, pour réduire les charges des collectivités locales qui développent la prévention et la valorisation des déchets, les prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets ménagers verront leur taux de TVA réduit de 10% à 5,5%. Cet abaissement du taux de TVA devrait alléger le coût supporté par les collectivités locales de l'ordre de 80 millions d'euros par an à partir de 2021. Les frais de gestion perçus par l'Etat pour le recouvrement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) seront en outre réduits de 3% pour les collectivités qui choisiront de l'instaurer sur leur territoire.

### Controverse

Les acteurs ont peur que le coût de la fiscalité n'augmente plus vite que leur capacité à réduire les déchets et l'enfouissement. Certains craignent que l'action soit plus portée vers l'incinération que la prévention des déchets ou que certains types de modèles vertueux (ex : consignes) ne remettent à mal l'économie du recyclage.

### Accord/convergence

L'ensemble des acteurs convergent sur la nécessité d'envoyer des signaux prix cohérents avec la hiérarchie du traitement des déchets.

### **Proposition n°11**

#### **Réviser la TGAP pour mieux accompagner la gestion des déchets notamment dans le cadre des compétences régionales de planification**

Taxer l'enfouissement pour le rendre moins compétitif et affecter cette taxe aux collectivités qui agissent sur la filière déchets (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

- La totalité du montant de la TGAP collecté sur le volet déchets doit revenir à l'amélioration de la gestion des déchets et ne pas abonder le budget général de l'Etat.
- Concernant la redevance d'enfouissement versée aux communes limitrophes, pourquoi ne pas la flécher plutôt en redevance au titre du PRGPD pour travailler sur la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage, le développement de la valorisation énergétique.
- Le coût moyen de la gestion des DMA (déchets ménagers et assimilés) est de 81 € H (chiffres OEB 2016). Une contribution régionale dans le cadre d'une sorte de "Plan Marshall du déchet" pourrait apporter des fonds complémentaires pour soutenir les gros investissements de dimension régionale.

#### *3.2.4.3 Le financement des éco organismes*

Un éco-organisme est une société de droit privé investie par les pouvoirs publics de la mission d'intérêt général de prendre en charge, dans le cadre de la Responsabilité Elargie des Producteurs (REP), la fin de vie des équipements qu'ils mettent sur le marché. La REP et les éco-organismes sont nés en réponse au besoin des États membres de l'UE de gérer leurs déchets, d'une part pour limiter leur pollution et d'autre part pour éviter le gaspillage des ressources naturelles. En France les éco-organismes sont agréés pour six ans au maximum (renouvelables), s'ils disposent des capacités techniques et financières leur permettant de répondre aux exigences d'un cahier des charges imposé (fixé par arrêté interministériel, après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière).

L'éco-contribution ou éco-participation est un « coût » ajouté au prix de vente des appareils électriques ou électroniques ou à des éléments d'ameublement vendus en France. Il doit compenser le coût de la collecte et du traitement des déchets électriques et électroniques, ou des éléments d'ameublement en fin de vie, et est entièrement reversé aux éco-organismes réalisant ces tâches.

En moyenne, l'éco-participation est d'environ 0,52 euro/kg. Ce coût est réparti de la manière suivante : 74 % pour le traitement, 14 % pour le transport et 12 % pour les frais d'administration et d'information.

### Problématique

Dans un rapport de 2016, la Cour des Comptes met en lumière le budget géré par les éco organismes, qui représentent 1,2 milliard d'euros (données 2013), dont 91% pour la collecte, 5,5% pour les frais de gestion et 3,5% pour la communication. Elle souligne une « sous-utilisation des ressources financières dont disposent les éco-organismes » et moins de 2% du chiffre d'affaires consacré à l'écoconception (R&D...). La ministre avait alors répondu qu'il convenait en effet de renforcer l'effort, mais privilégiait l'exemption d'éco-contribution.

La Cour des Comptes notait également des trésoreries trop importantes, les éco-organismes devenant des gestionnaires de fonds, et des provisions pour charges également trop élevées. Elle notait aussi que si les

résultats, notamment en Bretagne, sont globalement satisfaisants quand les objectifs sont fixés de manière réaliste, les campagnes de promotion sont trop centrées sur l'autopromotion des éco-organismes et pas suffisamment sur le geste de tri.

L'enjeu pour la Bretagne est majeur puisque l'agro-alimentaire représente 60% des emballages par exemple. Avec une performance d'un peu plus de 70 kg/habitant d'emballages ménagers collectés et triés de manière sélective, les ménages bretons sont les « champions du tri » des déchets en France, fruit des efforts consentis par l'ensemble des collectivités de Bretagne et symbole d'une prise de conscience précoce des enjeux environnementaux dans cette région. Pour autant, beaucoup reste à faire pour mieux limiter en amont la production des déchets par la prévention, la consommation responsable et l'écoconception, et pour mieux valoriser en aval les ressources qui peuvent et doivent l'être. L'objectif est de tendre d'abord vers le zéro enfouissement (trajectoire 2030), puis de viser le zéro déchet à horizon 2040, conformément à l'objectif 24 de la Breizh COP adopté en décembre 2018.

Le budget global des éco-organismes en Bretagne est d'environ 100 M€/an, dont 40 M€/an pour le principal d'entre eux, Citéo, qui travaille sur les emballages, verres et papiers ménagers.

S'ils consacraient 1% de ce budget à la recherche et développement (R&D) sur l'écoconception, cela représenterait un doublement de l'effort de R&D et une concentration de cet effort sur l'amont plutôt que sur l'aval – financement des expérimentations d'apport volontaire qui constitue l'essentiel des dépenses de R&D actuelles).

Cet effort des éco-organismes pourrait être contractualisé avec les Régions au titre de leur compétence de développement économique, de leur engagement sur l'ESR et de leur compétence de planification relative à la gestion des déchets et à l'économie circulaire.

Pour la Bretagne, cela représenterait un contrat de 1M€ par an. Il serait cohérent avec son Plan Déchets d'en attribuer :

- 500 K€ sur la recherche de nouveaux emballages et des modes de conditionnement en lien avec les biomatériaux/biomimétisme
- 350 K€ sur les filières et équipements de réparation/réemploi type Repair Café / Ressourceries / Objèteries ...
- 150 K€ sur la sensibilisation des citoyens / usagers / consommateurs (familles Zéro déchets, ...).

Par ailleurs, cette fraction affectée à la R&D devrait être complétée d'une capacité à accompagner les projets structurants liés au schéma régional ; 10% du budget global des éco organisme pourraient ainsi être attribués à la Région.

### Difficultés

Les éco-organismes rechignent à décliner par région leurs objectifs imposés au niveau national. Il ne faudrait pas que l'effort de RD se traduise par un moindre soutien aux collectivités qui collectent, trient et valorisent les déchets avant que l'effort de prévention à la source ne commence à produire ses effets.

### **Proposition n°12**

#### **Un pouvoir de décision des Régions sur 10% du budget des éco-organismes pour développer l'éco-conception et la prévention des déchets et accompagner les projets structurants liés au schéma régional**

Au minimum 10% du budget des éco-organismes devra être contractualisé avec les Régions et fléché

- sur l'éco-conception et la prévention des déchets et notamment :
  - > la recherche de nouveaux emballages et conditionnement, biomatériaux, biomimétisme
  - > les filières et équipements de réparation/réemploi type Repair Cafés, ressourceries, objeteries (à construire avec les EPCI)
  - > la sensibilisation citoyenne, usagers, consommateurs (familles zéro déchets) également en lien avec les territoires
- sur le financement d'équipements de tri et de valorisation structurants et innovants à l'échelle régionale (ex: hauts pouvoir calorifique, Combustibles Solides de Récupération...)

#### 3.2.4.4 Engager une réflexion pour une solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l'eau

Les propositions fiscales sur la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité nécessitent un travail approfondi en raison de leurs nombreuses implications dans les différents champs d'activité (agriculture, tourisme, aménagement) mais également du fait de la multiplicité des acteurs concernés. Néanmoins, dans la continuité des travaux identifiés dans le contrat d'action publique pour la Bretagne signé par le Premier Ministre en février 2019, le groupe de travail prône la structuration d'une réflexion globale et partenariale compte tenu de la sensibilité des enjeux de qualité de l'eau, de préservation de la biodiversité et de solidarité territoriale autour des enjeux notamment du financement du grand cycle de l'eau.

Il paraîtrait intéressant d'analyser toutes les activités qui nuisent à la biodiversité et de proposer une taxe biodiversité/environnementale qui porterait par exemple sur les produits phytosanitaires ou ménagers les plus néfastes à la biodiversité.

##### Extrait du contrat pour l'action publique en Bretagne :

« L'eau, enjeu transversal et partagé de tout le territoire

L'engagement de la Région Bretagne dans la politique de l'eau est concomitant de la prise de conscience collective de la société bretonne, dès les années 1980, des impacts des pollutions diffuses sur la qualité de l'eau. La qualité des eaux en Bretagne s'est aujourd'hui considérablement améliorée, grâce à la mobilisation conjointe des milieux professionnels et associatifs, de l'État et des collectivités locales, notamment dans le cadre de la conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques (CBEMA). Le Conseil régional s'est vu confier par décret, en 2017, les missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Dans ce cadre, il est proposé de faire évoluer la conférence bretonne des milieux aquatiques en « parlement régional de l'eau », instance d'animation et de concertation élargie aux établissements publics intercommunaux désormais pleinement compétents en matière de gestion de l'eau.

Dans le cadre d'interventions partenariales prévues par le plan breton pour l'eau et étant donné la redondance des comitologies bretonne et de bassin Loire-Bretagne, l'État et la Région s'engagent à rapprocher les instances techniques de gouvernance locale dans le domaine de l'eau (secrétariat technique Vilaine et côtiers bretons et comité de direction de l'eau). Ces instances garantissent le cadre d'intervention partenarial et permettent au Conseil régional d'avoir toute l'information sur la politique de l'eau à l'échelle du bassin.

La CBEMA est transformée en « parlement de l'eau » présidé par le Conseil régional. La Préfète de région est consultée sur les modalités de son organisation. L'État s'engage à intervenir en tant qu'expert devant le « parlement de l'eau » pour éclairer les décisions de cette instance. Le « parlement de l'eau » sera consulté par les instances de bassin, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des programmes de mesures (PDM). »

##### **Proposition n°13**

**Engager une réflexion collective pour une solidarité sur les questions de biodiversité et de gestion de l'eau**

### 3.4 Prendre en compte les contraintes des autres niveaux de collectivités notamment dans le cadre des préconisations du SRADET

Une réflexion nationale doit permettre de faire émerger des nouvelles ressources, en particulier communales, compatibles avec les objectifs de préservation de la ressource notamment foncière, tels qu'ils seront énoncés dans le futur schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires.

Il est en effet nécessaire d'intégrer dans la réflexion globale sur la réforme fiscale les nouvelles contraintes prescriptives du SRADET vis-à-vis des autres niveaux de collectivités invités à la sobriété dans l'usage des ressources foncières notamment (zone de captage des eaux, préservation des zones humides...) quand le modèle fiscal actuel les incite au contraire à l'artificialisation des sols.

Il est indispensable qu'un nouveau modèle de financement, ou que des mécanismes incitatifs, encourageant les comportements écologiquement vertueux émergent.

La Région Bretagne, engagée dans le cadre de la Breizh COP à bâtir une Bretagne solidaire, durable et démocratique, et consciente de la nécessité d'une rupture dans nos manières de conduire l'action publique pour être à la hauteur des défis posés par le changement climatique, est volontaire, dans le cadre de la

#### Le SRADET

La loi NOTRe du 7 août 2015 a donné compétence aux Conseils régionaux pour élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADET) pour leur territoire à l'horizon de la fin de cette année. Ce schéma régional de planification fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional climat air énergie (SRCAE) et Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La loi NOTRe a ainsi généralisé la planification régionale à portée normative auparavant réservée aux seules régions d'outre-mer, à l'Île-de-France et à la collectivité territoriale de Corse.

différenciation, à expérimenter tout dispositif de cette nature, en lien avec les collectivités bretonnes.

Dans le cadre du « Contrat d'action publique pour la Bretagne », une expérimentation régionale pour la création du « Fonds régional expérimental breton de la transition écologique » pourrait voir le jour avec pour ambition d'accompagner un nouveau modèle d'autorégulation (prôné par le SRADET) et qui génère, dans le système actuel, une perte des bases fiscales.

Un tel fonds pourrait ainsi être de nature à compenser ou encourager financièrement les actions à l'échelle du territoire breton allant dans le sens d'une préservation des ressources naturelles et foncières. Il s'agirait de faire de la péréquation sur la perte des bases que pourraient générer ces politiques vertueuses de gestion du foncier.

Le groupe de travail a souhaité s'appuyer sur l'expertise du cabinet à Ressources Consultants Finances pour enrichir sa réflexion sur la possibilité d'un tel fonds de solidarité régional et plus globalement sur les leviers fiscaux transformant et les outils de renforcement des solidarités envers les collectivités territoriales régionales. Les éléments reproduits dans cette partie sont ceux présentés au groupe de travail par Ressources Consultants finances lors de l'audition du 20 mai 2019.

*« L'utilisation d'outils fiscaux régionaux dédiés à de nouvelles politiques régionales est d'autant difficile à imaginer que la région, d'une part, ne dispose quasiment d'aucune autonomie fiscale et que, d'autre part, ne lui sont pas concédées les marges de manœuvre normatives dont elle aurait besoin pour construire les cadres réglementaires adaptés à ses objectifs. Les pistes indicatives esquissées ci-après exigeraient donc des propositions et des votes parlementaires légitimés par le renforcement souhaité de l'expérimentation ou de la différenciation.*

*Bien entendu, nous ne pouvons ignorer que toute création d'impôt nouveau, ou de supplément d'impôt existant que générerait le transfert d'une part d'impôt national à une région, a peu de chance d'aboutir compte tenu des contraintes économiques et sociales du moment.*

*Ces prémisses étant posés, la Bretagne pourrait réfléchir à des pistes de création d'outils régionaux adaptés à ses préoccupations. Au sein des dispositifs ci-après esquissés, on fera la différence entre ceux qui fonctionnent en mode redistributif à enveloppe constante et ceux qui ouvrent la voie à l'augmentation d'impôts locaux existants. Ces options ouvriraient la porte à la création, au niveau régional, de taxes additionnelles à des impôts locaux existants, par le Conseil régional lui-même ou par l'intermédiaire d'autres collectivités locales de la région.*

### 3.4.1 Expérimenter la constitution d'un fonds de solidarité de la région Bretagne (FSRB)

« L'idée est de mettre en place un fonds horizontal de solidarité en Bretagne. Ce dispositif de péréquation régional entrerait dans la catégorie des fonds dits horizontaux en vertu du fait que son alimentation viendrait de prélèvements opérés sur les recettes fiscales des communes, des EPCI et des départements de la région, afin d'être redistribué aux collectivités éligibles, en fonction de critères. La caractéristique de ce fonds réside dans sa neutralité financière pour la région (et pour l'Etat), quoique qu'il ne serait pas interdit que la région abonde l'enveloppe du fonds à la marge. En outre, pourquoi l'Etat n'apporterait-il pas un soutien exceptionnel à titre de reconnaissance pour une action publique décentralisée exemplaire portant sur le renforcement des solidarités et sur l'incitation à la vertu environnementale. Cela pourrait très bien ne rien coûter au budget de l'Etat dans la mesure où la somme apportée s'intégrerait dans l'enveloppe nationale constante des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Ce fonds pourrait consacrer une place à une fraction ayant une dimension incitative ou compensatrice de nuisances ou de dommages. Cette partie du fonds pourrait par exemple se décliner en subventions régionales réglementées, octroyées en fonction de projets allant dans le sens de la sobriété foncière ou énergétique. »

#### **Proposition n°14**

**Expérimenter la mise en place d'un fonds de solidarité piloté par la Région destiné à compenser l'autorégulation en matière de consommation des ressources, en particulier foncières mais contractualiser avec les EPCI pour la mise en œuvre**

### 3.4.2 Extension des fonctions de l'EPF en termes d'affectation de la TSE (taxe spéciale d'équipement)

« On pourrait imaginer de faire jouer, de manière plus ciblée, le rôle du FSRB ci-avant évoqué à l'enveloppe de TSE collectée par l'EPF. Ceci passerait par une loi d'extension de la TSE à une deuxième part alimentant un fonds de régulation financière locale gérée par la Région. Deux scénarios se présentent. Le premier s'exécuterait à pression fiscale constante : une fraction des 20 M€ aujourd'hui prélevés par l'EPF seraient réorientés vers le financement des politiques compensatoires ou incitatives voulues par la région (10 M€ par exemple). Le deuxième scénario passerait par une augmentation du produit fiscal collecté afin de constituer une deuxième enveloppe grâce à l'élévation de la pression fiscale. Cette enveloppe spécifique serait constituée de deux fractions. Une servirait à compenser a priori, sur le modèle de la dotation parcs marins ou de la dotation insulaire (imaginée par RCF), des manques à gagner réels ou potentiels liés à la mise en œuvre de politiques locales vertueuses. La deuxième fraction serait tout simplement péréquatrice avec un préciput consacré à compenser des pertes constatées de bases de foncier bâti, le reste servant à la péréquation générale. Tout cela nécessite un Observatoire fiscal dédié au foncier régional et une expertise approfondie de l'EPF. »

#### **Proposition n°15**

**Expérimenter le financement par la taxe spéciale d'équipement prélevé par l'établissement public foncier le fonds de solidarité destiné à récompenser la vertu environnementale et créer un observatoire fiscal du foncier**

### 3.4.3 Transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région.

« Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation, le gouvernement ne souhaite pas supprimer la TH des résidences secondaires. Dans son rapport, RCF imagine un scénario où ces résidences ne seraient plus imposées au niveau communal mais au niveau national. Pourquoi pas au niveau régional, en Bretagne ? Le produit de TH perdu par les communes et EPCI sur leurs résidences secondaires leur serait **compensé par la région Bretagne à hauteur de sa valeur 2020**. Neutre à l'origine, le dispositif apporterait par la suite des subsides du fait de l'effet-base et de l'effet-taux. La Région pourrait en effet voter un taux de TH (ou d'autre chose) dans la limite d'un taux plafond fixé par la loi » pour alimenter le fonds de solidarité régionale.

**Proposition n°16**

**Expérimenter le transfert de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires à la Région pour alimenter la solidarité régionale et récompenser la vertu environnementale**

**3.4.4 Création de taxes régionales additionnelles**

Pour finir, et de manière plus volontariste encore, le groupe propose d'engager une réflexion sur la création de taxes additionnelles et modulables, pouvant prendre la forme d'une CFE régionale alimentant un fonds orienté vers des projets respectant des prescriptions régionales en matière d'aménagement de l'espace, ou de la création d'un taux additionnel régional de CVAE qui s'ajouterait aux taux pleins d'imposition ou réduits des entreprises (gestion des dégrèvements).

**Proposition n°17**

**Engager une réflexion sur un pouvoir de modulation sur la cotisation foncière des entreprises et / ou sur la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises pour alimenter la solidarité régionale et récompenser la vertu environnementale**

\*\*\*\*\*

