ASSEMBLÉE NATIONALE

XIVe LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Audition de M. Raoul BRIET, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la gestion de la fiscalité directe locale par la direction générale des finances publiques (DGFiP) 2

– Présences en réunion 14

Mercredi
1er février 2017
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Présidence de M. Dominique Baert, *Vice-Président*

Puis

de M. Dominique Lefebvre, *Vice-Président*

ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission entend M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur la gestion de la fiscalité directe locale par la direction générale des finances publiques (DGFiP).

M. Dominique Baert, président. Notre seconde réunion de la matinée est consacrée au rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes sur la gestion de la fiscalité directe locale par la direction générale des finances publiques.

Nous recevons pour nous présenter ce rapport M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, accompagné de MM. Jean-Christophe Chouvet et Guy Fialon, conseillers-maîtres, et de M. Lorenzo Schiavi, auditeur.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. Ce rapport demandé l'année dernière par votre commission, vous a été transmis, comme prévu, le 23 janvier.

Il est le produit d'une enquête de terrain, puisque les rapporteurs se sont entretenus avec une centaine d'interlocuteurs, des services centraux comme des services locaux. Un échantillon de sept directions départementales des finances publiques (DDFiP) a été constitué, incluant Paris, Créteil, Bordeaux, Strasbourg, Évry, Grenoble et Amiens. Je dois préciser que ces investigations n'ont concerné que le territoire métropolitain. Rien de ce qui concerne l'outre-mer et ses spécificités n'est donc abordé dans ce rapport.

Les rapporteurs ont aussi recueilli le point de vue des associations représentatives des collectivités territoriales : Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF), Fédération nationale des élus de l'intercommunalité... et ont noué des contacts avec des associations ou cabinets privés intéressés par la gestion des finances locales.

Comme il est d'usage, ce rapport a donné lieu à une contradiction écrite, sur la base d'une version provisoire, puis à des auditions, à la fois avec les administrations et avec les principales associations représentatives des collectivités locales.

Sans préjuger de votre appréciation, j'indique que les conclusions de cette enquête ont été accueillies positivement, à la fois par les associations représentatives des collectivités et par la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Le rapport se compose de quatre chapitres. Le premier rappelle les enjeux. Le deuxième analyse les principales difficultés de mise en œuvre de la fiscalité directe locale de l'amont à l'aval – c'est-à-dire de l'actualisation des bases au contrôle fiscal –, en passant par l'identification des redevables. Le troisième chapitre porte sur l'action de la DGFiP prise globalement, sur la politique qu'elle mène – ou non, d'ailleurs. Nous verrons que celle-ci est principalement axée sur la conduite à bonne fin d'un processus complexe. La dernière partie s'efforce d'apporter un éclairage sur la question récurrente du coût net de la gestion de la fiscalité locale pour l'État.

C’est un rapport sur la gestion par la DGFiP, non un rapport sur la fiscalité locale ou sur les finances locales. Le sujet est donc précisément circonscrit, comme cela avait été convenu avec le président de votre commission et avec Mme Christine Pires Beaune, qui est à l’origine de cette demande.

J’en viens au premier chapitre, relatif aux enjeux. La fiscalité directe locale représentait près de 80 milliards d’euros en 2015, soit 40 % des ressources des collectivités territoriales. Elle représente même plus de 45 % des ressources totales du bloc communal. Les deux tiers de ces impôts sont acquittés par les ménages, un tiers par les entreprises.

Cette fiscalité est particulièrement complexe. Même si les grandes lignes en sont stabilisées depuis la suppression de la taxe professionnelle (TP), elle demeure évolutive, car elle fait l’objet d’adaptations constantes. Le mécanisme fait intervenir l’État qui supporte, *via* des dégrèvements législatifs, des politiques publiques de portée nationale, mais aussi les collectivités, qui fixent les taux et certaines mesures d’allégement. Le tout s’applique à des taxes reposant à titre principal sur le foncier.

La partie de la fiscalité directe locale qui repose directement sur l’activité économique est celle dont la gestion est la plus simple, puisque la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) sont auto-déclarées et auto-liquidées. Si ces impôts suscitent des débats, c’est surtout sur les modalités de leur territorialisation et de la répartition de leur produit entre catégories de collectivités, thèmes qui n’entrent pas dans le champ de la présente enquête.

En revanche, les problèmes se concentrent sur les impôts directs locaux qui sont liés à la propriété, à l’usage ou à l’occupation des biens. Les impôts directs locaux sont assis à près de 80 % sur le foncier. Il s’agit d’impôts sur rôle, ils ne sont donc pas déclaratifs. C’est à l’administration fiscale qu’il incombe d’établir les rôles et d’indiquer à chaque contribuable le montant d’impôt dû. Intrinsèquement difficile, cette tâche est rendue plus délicate encore par l’évolution démographique et économique : mobilité accrue de la population, urbanisation, transformations du bâti… qui créent de nouvelles complexités.

Les enjeux qui s’attachent à une bonne gestion de la fiscalité directe locale sont importants pour toutes les parties prenantes. Ils le sont d’abord pour les contribuables eux-mêmes. Près de 90 % d’entre eux, en effet, paient la taxe d’habitation alors qu’ils sont moins de la moitié à payer l’impôt sur le revenu (IR). C’est donc une fiscalité très sensible.

Les enjeux pour les collectivités locales sont doubles. Il leur faut d’abord tirer le parti maximal de l’assiette fiscale dont elles disposent de façon à éviter d’avoir à jouer sur les taux d’imposition. À cet enjeu de rendement s’ajoute un enjeu d’équité, à savoir la juste répartition de la charge fiscale entre contribuables.

Enfin, l’enjeu pour l’État n’est pas moindre. C’est une fiscalité dont la gestion est lourde et fortement consommatrice de moyens pour les services de l’État. Elle mobilise à elle seule 14 % des effectifs totaux de la DGFiP et représente 17 % de ses coûts complets. Les taux d’intervention, soit le ratio des coûts supportés par rapport au produit des impôts perçus, sont sensiblement supérieurs pour la fiscalité directe locale à ceux des autres impôts. Le taux d’intervention est de 2,6 % pour la taxe d’habitation (TH) et 1,2 % pour la taxe foncière (TF), alors que le taux d’intervention moyen sur l’ensemble des impôts est de 0,86 %.

C’est, en outre, une fiscalité pour laquelle l’État garantit aux collectivités territoriales le produit de l’impôt tel qu’il figure sur les rôles, même si ce produit n’est finalement pas recouvré.

J’en viens au cœur même du rapport et aux travaux qui ont été conduits, à savoir au chapitre qui porte sur les difficultés concrètes de mise en œuvre de la fiscalité directe locale.

Le rapport contient des développements techniques complets sur les processus mis en œuvre en pratique par la DGFiP. Je m’en tiendrai ici aux principaux constats et aux recommandations qui en découlent.

Premièrement, nous constatons que les bases sont imparfaitement tenues à jour. Les délais pour porter les changements de situation juridique des locaux dans les bases sont trop élevés. Les retards proviennent à la fois de la transmission des actes par les notaires, de la transcription des modifications par les services de la publicité foncière, enfin de leur intégration tardive dans les bases par les services fonciers eux-mêmes. Les modifications de consistance ou d’affectation des locaux sont incomplètement appréhendées, du fait de la nature déclarative de leur signalement, des lacunes dans le processus de traitement des autorisations d’urbanisme et du caractère limité des contrôles.

Les vérifications sélectives des locaux font apparaître des discordances entre l’information dont dispose l’administration et les données des collectivités locales. Par exemple, dans une commune près de Bordeaux citée dans le rapport, les rapprochements entre les collectivités et la DDFiP ont révélé que près d’un quart des piscines existantes n’étaient pas recensées dans les bases.

Pour remédier à ces difficultés, le rapport propose plusieurs voies, visant à rationaliser certains processus : fixer un délai au terme duquel l’utilisation exclusive de Télé@ctes par les offices notariaux pour la transmission des actes aux services de publicité foncière sera obligatoire ; accélérer et systématiser le processus de relance pour les locaux vacants ; adapter le processus déclaratif, en élargissant notamment les possibilités de télédéclaration dans le champ de la fiscalité directe locale.

Il est à noter que les services fiscaux doivent mener à bien l’actualisation courante des bases parallèlement à la préparation de la révision générale des valeurs locatives cadastrales. Cette révision est de nature à faciliter, à terme, leur tenue à jour, mais la période de transition risque de susciter des difficultés spécifiques.

Une deuxième série de problèmes concerne l’identification des redevables. Le cas de la taxe d’habitation est le plus sensible. L’utilisation de la déclaration de revenus pourrait être optimisée pour faciliter leur identification. Les services de la DGFiP devraient également développer la recherche d’informations provenant de sources externes, à l’instar des échanges déjà mis en œuvre avec les bailleurs sociaux, par exemple avec les bailleurs institutionnels et privés ou les distributeurs d’énergie.

Même si elle est assez technique, une solution également avancée dans le rapport serait d’utiliser le numéro invariant fiscal comme moyen obligatoire d’identification des locaux dans tous les échanges entre services de la DGFiP et entre administration fiscale, contribuables, collectivités et autres partenaires, pour tous les impôts à base foncière, et de le faire figurer également sur la déclaration de revenus.

Troisièmement, les résultats du recouvrement sont peu satisfaisants et les contrôles réduits. Le recouvrement des impôts locaux, et notamment des impôts sur les ménages, se caractérise par plusieurs difficultés : niveau de dématérialisation des paiements nettement plus bas que pour les autres impôts, d'où un coût de traitement plus élevé ; contentieux important et fortement consommateur de temps-agent, ce que la DGFiP appelle le contentieux administratif, c'est-à-dire le traitement des demandes de remises gracieuses et des réclamations diverses ; taux de recouvrement inférieur à la moyenne des autres impôts, avec de fortes amplitudes entre les départements. Les données chiffrées détaillées sont fournies dans le rapport.

Au regard de ces problèmes de recouvrement, l'action de contrôle est limitée et conduit à peu de redressements. Les impôts directs locaux ne sont pas une priorité du contrôle fiscal ni même, en général, le facteur déclencheur d'un contrôle. Il n'existe pas de démarche de contrôle particulière à la fiscalité directe locale. Les contrôles fiscaux sont conduits dans le cadre d'une stratégie globale et les contrôles sur les impôts locaux ne sont qu'une composante – le plus souvent mineure – de contrôles de situations fiscales.

Voilà les principales difficultés techniques et pratiques sur lesquelles le rapport avance des pistes d'amélioration.

Le troisième chapitre du rapport porte sur le pilotage d'ensemble de cette activité par la DGFiP. Notre jugement est que le processus est robuste, mais insuffisamment piloté et concerté, c'est-à-dire géré de manière trop solitaire par la DGFiP.

S'agissant de l'action de la DGFiP dans ce domaine, notre constat est que, dans l'ensemble, la mécanique de taxation fonctionne correctement. C'est un processus lourd et la DGFiP met toute son énergie dans ce qu'elle appelle la campagne de taxation. Ces campagnes sont un processus très structuré et encadré qui associe l'administration centrale, les services informatiques et les DDFiP.

De même, le versement aux collectivités du produit de la fiscalité directe locale, sous forme d'avances pour les impôts sur rôle, ne pose pas de problème majeur, même si les outils informatiques sont en cours de perfectionnement.

En revanche, le pilotage interne par la DGFiP souffre de plusieurs faiblesses. Au sein de l'administration centrale, organisée en silos, aucune structure n'a vocation à appréhender la globalité des problématiques relatives à la fiscalité directe locale. Leur traitement dépend donc de mécanismes de coordination entre services, qui permettent de régler les problèmes opérationnels, mais beaucoup moins de conduire une réflexion d'ensemble à caractère prospectif, et surtout de mener une politique d'ensemble structurée et s'inscrivant dans la durée.

Localement, au sein des directions départementales, la répartition du travail entre les pôles fiscalité et gestion publique qui, en réalité, reflète une situation antérieure à la fusion, mériterait d'être reconsidérée dans le sens de la simplification et du regroupement. En outre, l'organisation des services traitant des questions cadastrales et foncières n'est pas aujourd'hui stabilisée et doit être repensée. La Cour a d'ailleurs engagé, cette année, des travaux sur ces services de la DGFiP. Il apparaît, enfin, que les DDFiP n'accordent pas toutes le même degré d'attention au suivi des questions de fiscalité directe locale. Leur action devrait être davantage encadrée, les bonnes pratiques généralisées. La Cour recommande donc de renforcer les outils de pilotage et de suivi, afin d'homogénéiser le traitement de la fiscalité directe locale entre les DDFiP et de généraliser les bonnes pratiques, par un processus d'émulation vertueuse.

Nous avons également identifié un élément transversal de difficulté, qui a trait aux systèmes d'information utilisés par la DGFiP pour gérer la fiscalité directe locale. Les outils informatiques sont à la fois datés et trop nombreux. Ils résultent d'une conception aujourd'hui dépassée où le temps-machine était onéreux et les effectifs plus abondants. Les options de dématérialisation et télédéclaration sont peu portées. Une mise à jour des outils informatiques suppose cependant des moyens pour investir, et la DGFiP fait valoir que les restrictions budgétaires limitent ses possibilités en la matière. Pour autant, nous pensons qu'à moyens globaux donnés des arbitrages devraient être faits par la DGFiP en faveur de cette orientation, ce qui est loin d'être le cas.

Enfin, le dispositif de performance prévu par la loi organique relative aux lois de finances doit être revu. On peut, certes, se réjouir que le taux de transmission dans les délais des informations fiscales aux collectivités approche les 100 % depuis que les indicateurs de performance existent. La situation est similaire pour les autres indicateurs de performance en vigueur. Compte tenu de ces résultats désormais acquis, il faut mettre en place des indicateurs plus significatifs.

Il n'est guère utile de photographier chaque année ce qui va bien. Il faudrait plutôt identifier les points problématiques, en fixant des objectifs d'amélioration de la performance sur ces points. Le rapport propose donc de construire, en concertation avec les associations représentatives des collectivités territoriales, des indicateurs de performance véritablement représentatifs de la qualité de la gestion de la fiscalité directe locale. L'idée est d'assurer, par ce moyen, une vraie « mise sous tension » de la DGFiP.

J'en viens ainsi au dialogue à renforcer avec les collectivités locales. Les critiques des collectivités portent essentiellement sur deux points : des délais jugés excessifs dans les réponses aux demandes d'information et d'explication sur des éléments conditionnant la construction de leur budget, en particulier les écarts entre les bases prévisionnelles et définitives ; des lacunes dans l'appréhension des bases et la mise à jour de leur valeur, qui laisserait ainsi échapper des ressources. Un élément récurrent a trait à la création de bâti nouveau, suite à des opérations d'aménagement, de construction de logements, de bureaux ou de lieux d'activité, qui ne se traduiraient pas en temps voulu par une majoration de l'assiette de l'impôt qui leur est versé.

Certaines de ces préoccupations peuvent avoir pour origine des délais incompressibles de traitement et les nécessités de l'application des dispositifs légaux d'exonération. Il n'est donc pas anormal que, dans certains cas, s'écoulent quelques semestres, ou quelques années, avant qu'un nouveau bâtiment n'intègre l'assiette fiscale. Des échanges d'information sont à même de dissiper les difficultés, comme plusieurs expériences locales – je pense au cas de Strasbourg – l'ont prouvé.

Un premier axe d'amélioration consisterait à donner un contenu plus concret à la coopération régie par la convention nationale de novembre 2014 entre la DGFiP et les élus locaux. Il faut décliner cette convention-cadre et lui donner des points d'application dans les territoires. La DGFiP a tendance à voir la signature de la convention nationale comme un point d'arrivée, alors qu'elle doit plutôt être considérée comme un point de départ.

Le rapport propose ainsi de généraliser les conventions entre DDFiP et les collectivités territoriales de taille suffisante, et d'y inclure systématiquement la gestion de la fiscalité directe locale, en prévoyant un bilan périodique de la mise en œuvre de ces conventions, de manière à faire vivre effectivement ce dispositif conventionnel.

Le second axe d'amélioration vise à améliorer le traitement des signalements des collectivités territoriales, des communes notamment, en définissant avec elles un protocole standardisé de transmission et de traitement des signalements à la DGFiP, laquelle s'engagerait à fournir une réponse sur les suites réservées à ces signalements dans un délai de trois mois. Ce point suscite une attente forte, et à notre sens légitime, des collectivités locales.

Globalement, nous proposons d'encadrer l'ensemble de ces actions dans un plan d'action à cinq ans élaboré par la DGFiP et permettant de mettre sous tension cette dernière, en l'obligeant à s'engager sur des améliorations concrètes.

J'en termine en abordant le coût de la gestion de la fiscalité directe locale. Nous nous en sommes tenus à l'évaluation du coût de la gestion proprement dite. Nous ne traitons pas des compensations d'exonérations et des compensations de dégrèvements d'origine législative.

Après échange avec la DGFiP, nous estimons, que le coût complet de la gestion de la fiscalité directe locale est de l'ordre de 4 milliards d'euros. Il se décompose en un peu plus de 1,4 milliard d'euros de frais administratifs, c'est-à-dire les dépenses de personnel et de fonctionnement engagées par la DGFiP, et près de 2,6 milliards d'euros correspondant au coût de la garantie par l'État des sommes figurant sur les rôles.

En effet, l'État garantit aux collectivités territoriales le produit de l'impôt tel qu'il figure au rôle, quel que soit le produit réellement encaissé à l'issue du recouvrement. Si ce produit n'est pas perçu intégralement sur le contribuable, l'État prend à sa charge le versement aux collectivités de la différence entre la somme inscrite au rôle et le montant effectivement réglé. En l'occurrence, ce coût comprend 1,7 milliard d'euros de dégrèvements en gestion, décidés par la DGFiP elle-même et distincts des dégrèvements législatifs qui sont de droit, 128 millions d'euros de remises gracieuses, là encore à la décision de la DGFiP, et 686 millions d'euros d'admissions en non-valeur.

Ce coût pour l'État doit, en principe, être compensé par la perception à son profit des frais de gestion payés par les contribuables locaux. Or tel n'est plus le cas aujourd'hui. D'une part, à la suite de l'opération dite de « rebasage des taux » en 2010 et 2011, les frais de gestion dorénavant acquittés par les contribuables ne représentent plus, en s'établissant à 2,4 milliards d'euros, qu'un peu plus de 60 % des coûts encourus par l'État. D'autre part, depuis 2013, une partie importante de ces frais de gestion a été rétrocédée aux départements et aux communes. Une fois défalquée cette somme, ce sont près de 3 milliards d'euros de dépenses qui séparent ce que coûte à l'État la gestion de la fiscalité locale et ce qu'il conserve *in fine* sur ce registre.

Les frais de gestion ne remplissent donc plus aujourd'hui leur objectif théorique. Le mécanisme a été dénaturé, il est devenu un moyen d'ajustement des relations financières avec les collectivités territoriales. Les montants rétrocédés sont ainsi assimilables à une quasi-dotation. Le dispositif manque, à l'évidence, de transparence pour tous, en particulier pour les contribuables locaux qui peuvent penser que les sommes prélevées vont à l'État, alors qu'elles reviennent en fait, pour une très large part, aux régions et aux départements. Un réexamen d'ensemble s'impose donc afin de clarifier l'objet et les destinataires des frais de gestion.

Voilà donc, à grands traits, les principaux éléments contenus dans ce rapport. La Cour formule treize recommandations, toutes de portée pratique. Je souligne que la recommandation 1, relative à l'informatique, est une recommandation à tiroirs. D'autres ont un caractère englobant et stratégique. J'appelle en particulier votre attention sur les recommandations 9 à 13.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je rejoins tout à fait la recommandation 1 sur les outils informatiques. Aujourd'hui, le particulier qui se rend sur son espace personnel sur le site impots.gouv.fr dispose, avec son numéro fiscal, du montant de sa taxe d'habitation, de sa taxe foncière, de son impôt sur le revenu… Comment jugez-vous l'utilisation de ces informations par la DGFiP ?

Aujourd'hui, chaque impôt vit sa vie de son côté, sans qu'une analyse par décile de revenus fournisse une idée du poids de la fiscalité locale dans l'imposition de nos concitoyens. Pour ma part, je trouve cela très dommageable, d'autant plus que les taxes locales, en rendement, ont augmenté de 50 % en dix ans. Ainsi, dans les tableaux que vous présentez depuis 2012, les augmentations sont très importantes.

Je souhaiterais donc savoir si votre recommandation 1 inclut l'idée d'une analyse globale, par décile de ménages, de l'impact de la fiscalité, qu'il s'agisse de la fiscalité sur le revenu, sur la taxe d'habitation ou sur la taxe foncière ? À la page 103 de votre rapport, vous montrez, en effet, l'importante progression de demandes de remise gracieuse qui portent sur la taxe d'habitation et sont tout de même 2,5 fois plus élevées que celles qui portent sur l'impôt sur le revenu. Sur la taxe foncière, le nombre de ces demandes a quasiment doublé entre 2014 et 2015.

Par ailleurs, vous signalez des différences de pratique entre les DDFiP et appelez à un pilotage global et à une généralisation des meilleures pratiques. S'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE), on constate des divergences sur la base et sur la méthode choisie. Devant notre commission, le directeur général des finances publiques a déclaré qu'il n'y avait, à sa connaissance, pas de problème sur ce sujet. On nous signale pourtant de nombreuses difficultés. Les entreprises se posent des questions sur les différences existantes, surtout quand elles sont contrôlées sur deux sites différents, dans deux régions différentes, par deux brigades différentes. Avez-vous des recommandations particulières à formuler sur ce point ?

Sur le sujet des exonérations de fiscalité locale directe et de leur compensation, notre commission a eu de longs débats avec le Gouvernement pour connaître le montant à compenser, à comparer au montant réellement compensé. Le Gouvernement a estimé que ce montant pourrait s'élever à 4 milliards d'euros pour 2015, alors que le montant compensé ne serait que de 1,8 milliard d'euros. Ainsi resteraient à la charge des collectivités 2,2 milliards d'euros. Pouvez-vous nous confirmer ce point ?

Mme Christine Pires Beaune. Je précise que nous avions demandé un rapport sur la gestion de la fiscalité locale ; nous n'y trouverons donc pas d'éléments sur les dégrèvements et les compensations. Un rapport de Bercy est toujours attendu sur la question.

Pour les ménages, la fiscalité locale constitue un enjeu important. Non moins de 90 % des foyers paient la taxe d'habitation, alors que 50 % d'entre eux payent l'impôt sur le revenu. Nous sortons justement d'une audition sur les impacts de l'évitement fiscal sur la cohésion sociale. En matière de fiscalité locale, c'est la même chose. L'impérieuse nécessité

de justice fiscale se heurte, sur le terrain, à un sentiment d'iniquité. La raison en est notamment que la révision des valeurs locatives cadastrales est repoussée depuis des dizaines d'années, de sorte qu'aujourd'hui la situation devient souvent inacceptable.

C'est pourquoi des associations d'élus locaux, mais aussi de plus en plus d'établissements publics intercommunaux (EPCI) et de communes réclament un accès aux données fiscales encore élargi. Ils veulent aussi plus de coopération entre Bercy et les collectivités, voire la fourniture de conseils aux petites collectivités, qui ne disposent des mêmes services que les grandes communes ou les EPCI.

Comme la rapporteure générale, j'appelle à une consolidation de la charge fiscale, qu'elle soit locale ou nationale, par décile de revenus. Dans nos permanences, nous recevons tous des personnes qui nous parlent d'imposition locale, non de fiscalité nationale. Votre rapport corrobore ces difficultés de paiement ou même seulement de compréhension des variations annuelles.

Enfin, avez-vous chiffré les économies de gestion liées à vos préconisations ? Certaines se recommandent-elles plus que d'autres en fonction de ce critère ?

Mme Karine Berger. Je vous remercie pour ce rapport d'autant plus utile que la fiscalité locale reste, malgré tous les efforts des spécialistes de notre commission, un sujet mal compris par nos concitoyens.

Je n'ai trouvé aucune mention, dans votre rapport, du cas des locataires. Spécificité de la taxe d'habitation, c'est au propriétaire d'informer l'administration fiscale du départ du locataire pour que celui-ci ne reçoive plus l'avis d'imposition. Selon vous, les propriétaires sont-ils informés de cette obligation ? Il se pourrait, à mon sens, qu'il y ait un lien entre le nombre de ceux qui l'effectuent et le volume des recours.

Vous faites un point rapide sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Cette taxe rapporte 1 milliard d'euros, autant dire presque rien au regard des chiffres auxquels la commission des finances est habituée, alors que sa gestion doit coûter cher, car elle fait appel à une autre base que la taxe d'habitation et la taxe foncière. Pouvez-vous nous livrer le fond de votre pensée au sujet de cette taxe, sur laquelle le rapport se contente d'un commentaire succinct ? Je crois comprendre que vous penchez pour une révision complète.

Vous citez ce chiffre dans votre rapport : plus de 11 millions de contribuables qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu paient la taxe d'habitation. Pour un ménage qui ne paie pas l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation peut, dans le droit actuel, être écrêtée au maximum à hauteur de 40 % du salaire mensuel. Il n'est donc pas possible de diminuer massivement la taxe d'habitation, ce que tout le monde ignore. Avez-vous des éléments sur le recouvrement pour cette frange de la population ? J'ai la conviction que la charge que représente pour ces ménages cette taxe au regard de leur niveau de vie n'est pas supportable. C'est un sujet très sérieux pour 10 millions de foyers en France.

Je m'interroge sur la méconnaissance des citoyens vis-à-vis de la taxe d'habitation. Lors d'une campagne interne récente, j'ai pu constater que nombre de citoyens pensent qu'elle est assise sur le revenu. Comment peut-on mieux informer les citoyens sur ce qu'est la taxe d'habitation et sur ses modalités de calcul ?

M. Dominique Baert, président. C’est le travail des élus locaux dans les permanences, un travail de fourmi et de proximité.

M. Alain Rodet. À lire votre rapport, la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ne semble pas être une réussite. Nous avions pourtant reçu des signes avant-coureurs des dangers de cette réforme, au premier rang desquels la démission du ministre Christian Sautter en 2000.

La fausse suppression de la taxe professionnelle a encore compliqué la tâche de la nouvelle direction, la DGFiP. Elle a créé un désordre considérable qui s’est ajouté aux multiples problèmes que pose cette taxe depuis quarante ans.

M. Jean-Louis Gagnaire. J’ai presque envie de vous poser comme seule question : le système de la fiscalité locale n’est-il pas à bout de souffle ? Mes collègues ont évoqué un certain nombre de ses travers. Si je prends l’exemple de la ville de Saint-Étienne, que je connais bien, il est bien plus intéressant d’habiter dans une commune résidentielle dans une villa avec piscine que dans un appartement très social dans un quartier des années soixante.

La taxe foncière et la taxe d’habitation sont assises sur des bases qui ne sont pas les bonnes. Karine Berger a eu raison de souligner les difficultés des ménages pour s’acquitter de la taxe d’habitation. Je précise toutefois qu’il faut distinguer les retraités et les actifs, les premiers pouvant être totalement exonérés, les seconds pouvant bénéficier d’un écrêtement. J’ajoute un effet pervers : il suffit de payer un euro de taxe d’habitation pour être redevable de la contribution à l’audiovisuel public, qui vient s’ajouter aux impôts locaux.

Ce système très inégalitaire n’a jamais véritablement été remis en cause, à l’exception d’une tentative pour asseoir la taxe sur le revenu. Cette solution répondrait à l’impératif de justice ainsi qu’aux critiques que vous formulez sur les coûts de perception de ces impôts. Les trous dans la raquette ne sont pas neutres dans les finances des communes et ils présentent le grave défaut de permettre l’évitement fiscal. Nous avons abordé ce sujet lors de l’audition précédente pour l’impôt sur les sociétés, mais le même processus est à l’œuvre pour les impôts locaux. Les entreprises n’hésitent pas à se déplacer pour trouver un environnement fiscal plus favorable. C’est la même chose pour les particuliers.

Ce système ne mériterait-il d’être complètement repensé, au moins pour les particuliers ?

M. Jean-Claude Buisine. Je suis dans le même état d’esprit que les intervenants qui m’ont précédé. Le système des impôts locaux est au bout du bout. Les valeurs locatives s’appliquent depuis quarante-deux ans ; elles sont inéquitables, elles varient d’un territoire à l’autre quand ce n’est pas d’une commune à l’autre. Les commissions communales des impôts directs ne se réunissent plus alors qu’elles jouaient pourtant un rôle dans la révision des valeurs locatives.

Vous dites que les impôts locaux sont établis sur rôle mais la fiscalité locale repose aussi sur un système déclaratif. Les deux coexistent.

Je ne suis pas surpris des délais de modification des bases. Je constate régulièrement sur mon territoire qu’elles sont appliquées avec un retard de plusieurs années, qui est dû à la fusion que mon collègue a évoquée ainsi qu’à un manque d’effectifs. Il ne faut donc pas s’étonner des difficultés d’application auxquelles nous sommes confrontés. Les agents du centre des impôts fonciers, les géomètres du cadastre et les personnes en charge de la fiscalité locale ne passent plus dans les communes comme ils le faisaient très régulièrement par le passé.

La solution se trouve d'abord dans une révision en profondeur. Cela passe sans doute par une réforme fiscale globale incluant l'impôt sur le revenu et les impôts locaux. Il faudrait lier les deux en exonérant de la taxe d'habitation tous les ménages qui ne paient pas l'impôt sur le revenu. Il faudrait également revoir le revenu fiscal de référence car, à force de multiplier les dispositions, on ne sait plus où on va. Les agents eux-mêmes ont parfois des difficultés à répondre aux questions des contribuables sur les dégrèvements.

Les difficultés avec les notaires dans la transmission des actes que vous soulignez ne sont pas une surprise tant les différences entre les offices notariaux d'un territoire à l'autre sont importantes.

Enfin, les locaux vacants ont toujours posé problème. La législation n'a pas évolué depuis de nombreuses années. Il suffit d'envoyer une lettre à l'administration fiscale indiquant que le local est vacant et non meublé pour être exonéré de taxe d'habitation. Vous savez que nous n'avons pas les moyens de contrôler ces déclarations. On a pu, dans le passé, s'appuyer sur la consommation d'électricité pour établir la vacance des locaux. Là non plus, les effectifs ne sont pas suffisants pour procéder à de tels contrôles, d'autant que les sommes en jeu sont modestes.

Le dialogue entre les agents et les collectivités locales est nettement insuffisant. Il mériterait d'être singulièrement amélioré.

J'aurais encore beaucoup à dire sur la non-valeur. On admet en non-valeur des créances qui pourraient être recouvrées par les comptables du Trésor, mais ceux-ci ne disposent pas du temps nécessaire pour faire ce genre de travail.

Pour toutes ces raisons, je plaide pour une véritable révision de la fiscalité directe locale, associée à une réforme globale de la fiscalité.

M. Dominique Baert, président. Il y a vingt ans, lorsque M. Briet et moi-même travaillions au Commissariat général au Plan, nous écrivions déjà que la fiscalité locale était à bout de souffle. Il faut donc relativiser, me semble-t-il.

M. Marc Goua. Je me joins au « chœur des vierges » sur les inégalités en matière de fiscalité locale.

Je serai un peu plus radical en plaidant pour l'instauration d'un impôt national qui serait reversé aux collectivités. Cela dissuaderait certaines collectivités qui font de la publicité sur la faiblesse de leurs impôts tout en conseillant à leurs habitants de profiter des équipements des collectivités voisines.

La création d'une commission sur les compensations aux collectivités nous avait été promise lors du débat sur le projet de loi de finances. Nous souhaitons qu'elle se mette rapidement en place.

Mme Christine Pires Beaune. Plus précisément, le président de notre commission a demandé la constitution de deux groupes de travail, l'un sur les compensations, l'autre sur la CVAE, à la suite de l'amendement adopté au projet de loi de finances rectificative.

Je suis étonnée que les dégrèvements représentent plus pour la CVAE que pour la taxe d'habitation et la taxe foncière réunies. Sur un montant total de 11 milliards d'euros, l'État supporte 3,9 milliards de dégrèvements au titre de la CVAE. Il serait intéressant que le futur groupe de travail s'intéresse aussi à cette question.

M. Dominique Baert, président. Je souhaite vous faire part d'une difficulté : la volatilité des produits fiscaux d'une année sur l'autre, sur laquelle la DGFiP gagnerait à faire preuve de plus de pédagogie auprès des collectivités. À cela s'ajoute la notification très tardive de ces produits fiscaux. Sur ces deux sujets, peut-on espérer des améliorations ?

Lorsque le 15 décembre, vous recevez la notification de votre produit fiscal pour la taxe d'habitation, et qu'il en ressort que vous avez perdu 300 000 ou 400 000 euros sans qu'on soit capable de vous l'expliquer, et sans augmentation de la compensation, sans doute en raison de l'application de dispositions d'une loi de finances antérieure, et alors que vous devez boucler la section de fonctionnement de votre compte administratif, ce n'est pas négligeable. C'est ce qui vient de m'arriver. Pour l'instant, je n'ai reçu aucune information, un mois et demi plus tard, sur les raisons d'une telle volatilité et d'un tel retard.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. Nombre de vos questions et remarques portaient sur des sujets qui renvoient à la conception même du système fiscal, voire de la fiscalité locale. Vous avez bien voulu rappeler, monsieur le président, que notre rapport concerne la seule gestion de la fiscalité directe. D'autres lieux pourraient travailler sur la politique fiscale elle-même.

En réponse à la rapporteure générale, ce n'est pas à la DGFiP qu'il faut demander une analyse de l'impact des prélèvements sur les différentes catégories de ménages. Ce n'est pas de sa compétence. Il est certainement possible, à travers un échantillon de contribuables, de reconstituer ces prélèvements, avec cette difficulté néanmoins qu'à un niveau de revenu donné, les prélèvements locaux peuvent être très variables.

S'agissant du système d'information, il est vrai qu'il est difficile pour la DGFiP d'interpréter les chiffres qu'elle extrait de ces systèmes, sur la question des demandes de remise gracieuse, par exemple. Le système d'information actuel de la DGFiP ne permet pas de répondre à votre question. Nous sommes bien en peine de faire parler les chiffres consolidés dont nous disposons. C'est une vraie faiblesse, les données nationales ne peuvent être interprétées qu'en aveugle.

Quant à l'accès aux données, évoqué par Mme Pires Beaune et M. Baert, il existe des situations de coopération heureuse entre élus locaux et DDFiP et des situations dans lesquelles les relations sont beaucoup plus disparates. Nous avons noté que la personnalité des directeurs départementaux et leur intérêt pour le sujet influent souvent sur la fluidité et la transparence des relations avec les collectivités.

Il nous semble nécessaire de faire de cette question un sujet de préoccupation et d'action de la DGFiP pour qu'elle ne laisse pas ses directeurs agir de manière trop différenciée sur ce sujet. La coopération est parfois efficace et réelle ; elle est parfois beaucoup plus distante. De ce point de vue, un protocole qui préciserait la forme des demandes d'éclaircissement venant des collectivités et les délais de réponse serait un support utile pour améliorer les échanges d'informations.

Sur les économies de gestion, nous notons dans le rapport que le taux d'intervention des impôts locaux a diminué, tout simplement parce que les frais généraux de la DGFiP ont baissé dans la période récente, sous l'effet des réductions d'effectifs. Notre souci, dans ce rapport, n'est pas de faire des économies de gestion supplémentaires sur la gestion de la fiscalité directe locale, mais d'essayer d'améliorer sa qualité à moyens constants pour la DGFiP.

En réponse à Mme Berger, les rapporteurs l'ont noté, la taxe d'habitation concentre toutes les difficultés de compréhension et d'acceptation par les contribuables – elle est la dernière du calendrier fiscal, ses bases ne sont pas toujours très prévisibles ni compréhensibles pour des ménages dont une part importante n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu – et les difficultés de gestion par les services de la DGFiP. Pour eux, c'est le casse-tête par excellence que de gérer ce travail d'explication et de prise en compte des situations personnelles.

Par sa nature et son calendrier, par les contribuables qui en sont redevables, c'est une matière à difficultés sociales et à incompréhension de la part des intéressés. La taxe d'habitation pose des problèmes à la fois de conception et de calendrier qui se répercutent sur la gestion. Mais la gestion ne peut que tirer les conséquences de ces caractéristiques premières.

On ne peut pas porter un regard d'ensemble sur le résultat de la fusion des directions à travers le seul prisme de la fiscalité directe locale. On peut dire qu'elle n'a pas révolutionné, ni dans un sens ni dans l'autre, la gestion de cette fiscalité. Il est vrai qu'elle a conduit à des baisses d'effectifs qui ont pesé plus particulièrement sur certains services, comme le cadastre et la publicité foncière. Il est vrai également que c'est probablement dans ces domaines que les marges d'optimisation ou de gain d'efficience sont les plus grandes. La DGFiP nous a annoncé qu'elle allait mener un audit sur les services fonciers en 2017 parce que, manifestement, à la fois le niveau moyen de qualité de service et les disparités dans celui-ci posent question.

Le système est-il à bout de souffle ? M. Baert a répondu que cet essoufflement avait commencé depuis longtemps. Ce n'est pas l'objet de cette réunion que de traiter cette question. Mais il est vrai que ce système est intrinsèquement coûteux. À la lecture de l'annexe sur les exemples étrangers, vous vous apercevez que l'assiette foncière, qui est le cœur des difficultés qui s'attachent à cet impôt, n'est pas une exception française. De nombreux pays occidentaux utilisent également cette assiette, il faut en avoir conscience.

Concernant la volatilité des produits fiscaux et leur notification tardive, ces problèmes ne peuvent recevoir de bonnes solutions qu'à un niveau déconcentré, pour peu que l'administration centrale se saisisse vraiment du sujet. La DGFiP déploie des efforts significatifs pour assurer la bonne fin, chaque année, de ces campagnes compliquées. En revanche, elle n'est pas en situation de transformer la nature des relations avec les collectivités ; en tout cas, elle n'est pas organisée pour ce faire. Les conventions nationales qui sont conclues restent des coquilles vides. Le pilotage fin de cette activité est insuffisant.

Le principal message que nous adressons à la DGFiP est le suivant : elle doit manifester un peu plus de dynamisme et d'ambition, et elle doit faire du pilotage fin et rapide à destination des collectivités territoriales une de ses préoccupations. Nous formulons une série de préconisations en ce sens.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le président, je vous remercie pour vos réponses. Ce travail intéressant a soulevé d'autres débats de fond qui seront abordés nécessairement au cours de la prochaine législature. Il a, en tout cas, permis un dialogue riche avec l'administration. Il prouve que le Parlement peut toujours s'appuyer sur les excellents travaux de la Cour.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 1er février 2017 à 11 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Buisine, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Marc Goua, M. Dominique Lefebvre, M. Patrick Ollier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, M. Pascal Terrasse

Excusés. - M. Gilles Carrez, M. Alain Chrétien, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, M. Henri Emmanuelli, M. Olivier Faure, M. Jean-Claude Fruteau, M. David Habib, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Hervé Mariton, Mme Claudine Schmid, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez