

---

# Etats généraux de l'habitat - 2016

---

Synthèse de l'atelier « Gouvernance et finances »

## Lexique

---

### Taxe d'habitation

La taxe d'habitation est un impôt s'appliquant à **chaque personne (propriétaire ou locataire ou occupant à titre gratuit) disposant d'un bien immobilier**. Le montant de la taxe d'habitation dépend des caractéristiques du local imposable (superficie, éléments de confort ...) et des taux d'imposition votés par les collectivités territoriales. Il est pondéré en fonction de la composition du foyer fiscal (abattements pour personnes à charge) et des revenus perçus par l'ensemble des occupants du local imposable (plafonnement, voire exonération).

Il n'existe pas de taxe d'habitation en Nouvelle-Calédonie.

### Taxe foncière

La taxe foncière est un impôt local dû tous les ans par **le propriétaire** d'un bien immobilier. La fiscalité foncière calédonienne se caractérise par la cohabitation de deux systèmes, interpénétrés (cas des bâtiments sur les grandes parcelles), entre contribution foncière des propriétés bâties, établie sur la valeur locative, et contribution foncière des propriétés non bâties, établie sur la valeur vénale.

En Nouvelle-Calédonie, les recettes de la taxe foncière représentent une faible part du budget des collectivités. Au total, la contribution foncière rapporte, toutes collectivités confondues, 2,3 milliards/an, dont seulement 720 MF à destination des 33 communes (par le principe des centimes additionnels).

### Droit d'enregistrement

Les droits d'enregistrement désignent l'impôt perçu à l'occasion notamment de **la mutation d'un bien immeuble** ou meuble. Par exemple dans le cas classique d'une vente d'un bien immobilier entre deux personnes non soumises à régimes spéciaux (de type primo-accédant, organisme de logement social ou marchand de bien), les droits d'enregistrement s'élèvent en Nouvelle-Calédonie à 4% auxquels il faut ajouter 2% de centimes additionnels provinciaux et jusqu'à 3% de centimes additionnels communaux.

En Nouvelle-Calédonie les droits d'enregistrement constituent une source de revenus conséquente : 7,1 milliards, dont une part est redistribuée sous la forme de centimes aux communes et aux provinces.

### Patente

La patente est un impôt direct dû par toute personne morale ou physique, étant un citoyen du pays où il doit être payé ou un étranger, du fait de **l'exercice d'une activité économique**, commerciale, industrielle ou toute profession à but lucratif non exemptée de cet impôt. En Nouvelle-Calédonie la patente porte sur un droit fixe (lié à l'activité et à ses moyens) et un droit proportionnel (lié aux importations). Chacun de ces droits est soumis à centimes additionnels.

### Centimes additionnels

Le centime additionnel est une taxe supplémentaire proportionnelle ayant pour assiette un impôt. Les centimes additionnels sont donc parfaitement proportionnels à l'impôt qui leur est attaché. En Nouvelle-Calédonie les centimes additionnels sont le plus souvent communaux ou provinciaux et peuvent être quelque fois, comme dans le cas de la patente, consulaires (pour la CCI ou la CMA).

### Taxe communale d'aménagement

La taxe communale d'aménagement est une taxe au profit des communes établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments. Son objectif est d'aider la commune à financer les équipements induits par le développement urbain.

### Projet urbain partenarial

Le projet urbain partenarial ou PUP est un outil de financement pour des opérations d'aménagement qui permet aux communes ou aux établissements publics compétents de signer avec les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs, une convention fixant le programme des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants et usagers de l'opération, ainsi que les conditions de leur prise en charge. Le financement des opérations se fait ainsi soit par un apport financier des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs selon un échéancier négocié, soit par apport de foncier bâti ou non bâti. Les périmètres soumis à PUP sont exonérés de taxe d'aménagement.

### Contrat de projet

Un contrat de projet (ou contrat de plan) est un outil qui permet à un Etat ou une collectivité d'assurer la cohérence des politiques publiques sur son territoire. Il s'agit d'un outil financier d'une politique d'aménagement du territoire. Les contrats de développement peuvent s'apparenter à des contrats de projet.

### Fonds intercommunal de péréquation

Le FIP constitue la part du budget de répartition versé aux communes. Ce fonds se décline suivant des modalités décrites par la loi organique et des critères définis par un comité de gestion. Actuellement, les critères sont les suivants:

- Nombre d'habitant (pondération de 43%)
- Nombre pondéré de km de routes (pondération de 27%)
- Superficie de la commune (pondération de 4% )
- L'éloignement des communes (pondération de 3%)
- Le nombre d'enfant scolarisé (pondération de 20% )
- Le montant des charges de fonctionnement de la commune (pondération de 3% )

### Défiscalisation

La défiscalisation est le terme générique décrivant les incitatifs fiscaux à l'investissement. Cette défiscalisation peut prendre plusieurs formes:

- la déductibilité de certains travaux (par exemple pour l'amélioration de l'habitat),
- la réduction ou le crédit d'impôt de ménages pour la réalisation ou l'acquisition de leur résidence,
- la réduction ou le crédit d'impôt pour des investisseurs tiers souhaitant contribuer au développement d'une activité et moyennant certaines conditions, c'est par exemple le cas de la défiscalisation nationale issue de la loi pour le développement de l'outre-mer, à destination du logement social, ou pour la défiscalisation locale, à destination du logement dit intermédiaire.

## Synthèse

---

L'atelier consistait à trouver et prioriser des pistes pour répondre à trois constats.

Constat n°1: les budgets locaux qui ne permettent pas de suivre les programmes d'habitat (en matière d'équipements, d'espaces publics, d'accompagnement social...).

Constat n°2: l'articulation des cadres opérationnels et institutionnels présentent des difficultés et ne permet plus de répondre à des problématiques « multiniveaux ».

Constat n°3: la pérennité du financement des logements privés et publics n'est pas assurée et ne permet pas de répondre à des besoins nouveaux (rénovation urbaine, RHI, ...).

Les participants étaient réunis en 7 tables, qui ont chacune débattu sur les meilleures pistes à fournir pour répondre à ces constats. Une synthèse a été établie en fin de séance par un "responsable de table".

Constat n°1: les budgets locaux qui ne permettent pas de suivre les programmes d'habitat (en matière d'équipements, d'espaces publics, d'accompagnement social...).

---

Il était proposé aux participants de prioriser des pistes de nouvelles recettes et de limitation des dépenses, et aussi de mentionner les idées à éviter.

Ce constat ayant été le plus débattu, il est proposé de reprendre les pistes évoquées et le nombre de fois qu'elles ont été évoquées dans le tableau ci-après.

Piste d'action	Nombre d'évocation en action prioritaire	Nombre d'évocation en action à éviter	Commentaires
<b>Trouver de nouvelles recettes</b>			
<b>Réformer la taxe foncière</b>	4	0	La taxe foncière, avec certaines modalités (taxe sur le foncier non bâti ou sur les plus values immobilières) a par ailleurs été mentionnée comme un outil de régulation des marchés fonciers permettant de fluidifier les marchés et limiter la rétention et donc la spéculation.
<b>Instaurer une taxe d'habitation</b>	4	1	La taxe d'habitation est apparue pour beaucoup comme pertinente car directement liée à la logique de financement de la maintenance des équipements et donc du fonctionnement des lieux. Cependant, des inquiétudes apparaissent pour lever un tel impôt sur terre coutumière, aussi pour une des tables cette piste est-elle apparue particulièrement peu pertinente.
<b>Réformer et renforcer la taxe communale d'aménagement (sur le principe de constructeur-payeur)</b>	3	1	Si le principe des constructeurs-payeurs est globalement mentionné comme important, il est souvent souligné la nécessité de revoir la TCA qui est mal affectée (théoriquement destinée à payer les équipements), offrant peu de recettes (efficacité limitée par les exonérations) et trop liée à des projets ponctuels, c'est à dire n'offrant pas de visibilité et de pérennité pour les finances locales.
<b>Refondre le fonds intercommunal de péréquation</b>	3	1	Le FIP est fréquemment apparu comme devant être à réformer en faisant évoluer les modalités de calcul et d'actualisation en particulier pour les communes à forte croissance. Cependant, pour certains la modification du FIP peut apparaître comme une machinerie trop complexe qui privilégierait d'autres sources de financement.
<b>Coordonner les financements sous la forme d'une contractualisation propre à la NC (avec ou sans l'Etat)</b>	3	0	Il a été souligné l'importance d'une cohérence des politiques publiques et de leur financement en matière d'habitat, à ce titre, un outil de coordination des financements de type "contrat de projet de territoire" a été mentionné comme nécessaire. Cet outil a par ailleurs été mentionné comme permettant de mieux articuler les cadres opérationnels et institutionnels.
<b>Mettre en œuvre des financements localisés type "Projet urbain partenarial"</b>	2	0	Une proposition originale est apparue afin de financer spécifiquement les équipements d'une zone de développement sans passer par la lourdeur d'un outil d'aménagement de type ZAC: le projet urbain partenarial qui permet d'établir sur une zone données des modalités de financements des équipements entre les propriétaires, les constructeurs et les aménageurs. Un tel outil apparaît opportun dans les communes à fort développement.
<b>Créer un fonds de garantie (facilité l'emprunt des communes)</b>	1	0	La difficulté de requérir à l'emprunt pour les petites communes a été soulevé avec la nécessité d'un fonds de garantie pour ces dernières.

<b>Créer un fonds pour les communes en développement</b>	1	0	Afin d'éviter de revoir le FIP, il a été proposé de créer parallèlement à ce dernier un fonds spécifique pour les communes en développement qui ciblerait les communes à la croissance importante et pour lesquelles le FIP constitue un outil trop rigide.
<b>Augmenter les centimes additionnels</b>	0	1	La piste de l'augmentation des centimes additionnels sur des impôts existant n'est pas apparue comme à privilégier, à l'inverse d'une fiscalité propre des communes, signe de la volonté d'autonomie des acteurs locaux.
<b>Appuyer le principe utilisateur-payeur (le service étant payé d'autant plus cher qu'il est difficile à offrir)</b>	0	1	Ce principe n'est pas apparu non plus comme étant à favoriser en Nouvelle-Calédonie, en particulier pour ne pas grever les populations isolées.
<b>Redistribuer une taxe sur les matériaux et création de zones franches pour favoriser les terres coutumières</b>	1	0	Ces deux pistes ont été évoquées pour éviter de trop favoriser les zones déjà riches en projet et privilégier une logique de rééquilibrage en particulier pour les terres coutumières.
<b>Limiter les dépenses</b>			
<b>Construire plus dense / limiter l'étalement urbain / promouvoir les centralités</b>	5	0	Cette piste d'action a fait la quasi unanimité des tables ayant cherché à optimiser les dépenses en lien avec l'habitat. Il a été aussi mentionné la nécessité de lier les aides publiques (type subventions provinciales ou incitatifs fiscaux) avec cet objectif de densification. Il a cependant été souligné les spécificités de certaines communes à l'habitat traditionnellement diffus.
<b>Optimiser l'organisation administrative (par exemple avec des procédures intégrées)</b>	1	0	Afin d'éviter que les opérations d'habitat ne soit des parcours du combattant coûteux à la fois pour les porteurs de projets et pour les collectivités, il a été évoqué la possibilité de travailler à une meilleure organisation des administrations impliquées dans un projet, par exemple, en matière d'urbanisme, en s'inspirant des "procédures intégrées pour le logement" récemment mise en oeuvre en métropole.
<b>Mutualiser les services (via intercommunalité ou intercollectivités)</b>	1	0	La mutualisation des services au sein des intercommunalités, voire d'instance intercollectivités, a été mentionnée comme une piste possible d'économies pour les collectivités.
<b>Planifier pour mieux harmoniser</b>	1	0	Il a été souligné que les coûts importants proviennent souvent d'un manque d'anticipation et de planification que l'amélioration de la planification, par exemple grâce à la constitution d'une agence d'urbanisme, apparaîtrait opportune.

En synthèse de ce tableau, les grandes idées qui en ressortent sont la volonté d'une fiscalité communale propre assise de manière équilibrée sur le foncier, l'habitation et la construction. Cependant, la refonte des dispositifs existants, en particulier du FIP et la création de logiques de contractualisation apparaissent aussi comme étant à favoriser pour créer et optimiser les recettes. Pour limiter les dépenses, la mise en oeuvre de politiques favorisant la compacité des morphologies urbaines apparaît indispensable.

Constat n°2: l'articulation des cadres opérationnels et institutionnels présentent des difficultés et ne permet plus de répondre à des problématiques « multiniveaux ».

---

Pour faire face à ce constat, les pistes évoquées par les participants tournent grandement autour d'une intercommunalité à renforcer, par exemple avec une fiscalité propre. D'autres propositions sont apparues, comme la tenue régulière de comité de pilotage "habitat" regroupant l'ensemble des acteurs d'un territoire donné, et la mise en place d'outils de contractualisation sous la forme "contrat de projets de territoire" qui lie financement et articulation des compétences. Enfin, il a été souhaité une modification des compétences entre les acteurs du fait d'un flou, en particulier pour les provinces, qui freine l'efficacité de l'action publique.

Constat n°3: la pérennité du financement des logements privés et publics n'est pas assurée et ne permet pas de répondre à des besoins nouveaux (rénovation urbaine, RHI, ...).

---

Enfin, priorité a été donnée à la sanctuarisation des contrats de développement et de la défiscalisation en particulier nationale, avec une attention particulière sur le bon respect de l'une et l'autre de ces formes de financement, tant dans les modalités d'octroi que de paiement. Notons aussi que pour faire face aux nouveaux besoins ont été évoqué l'élargissement de l'utilisation du 2% FSH, par exemple pour des politiques de réhabilitation ou de renouvellement urbain, ou encore la création d'incitatif fiscaux propres à la réhabilitation ou l'utilisation des fruits d'une taxe sur les plus-value immobilière pour financer ces politiques.

## Bilan des pistes d'actions évoquées lors de l'atelier

---

Cette partie ne constitue qu'une proposition d'objectifs et d'actions issue des travaux des ateliers. Cette dernière sera complétée et enrichie lors de l'écriture de la feuille de route.

### 1. DONNER LES MOYENS AUX COMMUNES D'AMELIORER LE CADRE DE VIE DE LEURS CITOYENS

---

- ✓ Etablir un état des lieux de la fiscalité générale en lien avec le logement et l'aménagement et des principes de reversement et de répartition.
- ✓ Créer une taxe d'habitation modulable par les collectivités en fonction de leur caractéristique et de leur besoin
- ✓ Permettre aux communes qui le souhaitent de relever leurs niveaux de fiscalités foncières sur la base d'une création d'une taxe foncière communale en particulier sur le foncier non bâti (en parallèle, au niveau du GNC, révision des bases vénales et diminution des taux pour impôt constant mais mieux construit).
- ✓ Etablir des contrats de projet de territoire (Etat- GNC-Provinces-communes) permettant d'accompagner, en particulier financièrement, les collectivités dans l'accueil de nouveaux logements.
- ✓ Revoir le FIP pour prendre en considération la croissance des communes et/ou la part d'isolement des populations.
- ✓ Encadrer le principe de projet urbain partenarial.
- ✓ Affecter une part de la fiscalité communale aux intercommunalités pour créer des ressources propres à l'intercommunalité et favoriser la prise en main intercommunale des questions d'aménagement
- ✓ Analyser et adapter les dispositifs de type PTZ / RILI / aides provinciales pour les moduler en fonction de la localisation de l'habitat et éviter les surcoûts liés à l'étalement urbain

## 2. PERENNISER LES DISPOSITIFS DE FINANCEMENTS DES LOGEMENTS

---

- ✓ Faire perdurer les subventions et aides de l'Etat pour la construction (unicité de voix de la NC pour défendre les contrats de développement et la défiscalisation)
- ✓ Créer des outils de défiscalisation locale propre à la réhabilitation des logements
- ✓ Réorienter une partie du 2% FSH vers la rénovation urbaine.