Réunion téléphonique

Les fondamentaux de la fiscalité locale

Compte rendu de la réunion téléphonique du 12 mai 2020

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Paul BRONDOLIN, expert associé, et Sylvie JANSOLIN, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte rendu.

Interne

LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Commune	Seyssinet-Pariset	38
Commune	Torchefelon	38
Département	Hauts-de-Seine	92
Agence départementale	adac 37	37
Communauté d'agglomération	Territoire de la Côte Ouest	97
Commune	Ferfay	62
Métropole	Métropole Aix-Marseille-Provence	13
Commune	Davayat	63
Commune	Roanne	42
		32
Commune	Ivry-sur-Seine	94
	Saint-Senoux	35
Commune	Surzur	56
Communauté de communes	Coeur Du Var	83
Communauté d'agglomération	CA du Pays basque	64
Commune	Dieulouard	54
Commune	Saint-Marcel-lès-Annonay	7
Commune		97
Commune		93

Interne

PRÉSENTATION

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

1. Une fiscalité locale partagée

L'imposition locale est dite partagée, dans le sens où il existe un très grand nombre d'impôts différents alimentant le panier de ressources de collectivités elles-mêmes différentes. Cependant chaque collectivité doit pouvoir financer ses propres compétences ; les règles fixées par la loi doivent permettre d'éviter toute « surimposition » des contribuables.

Différentes sortes d'impôts locaux

Bien qu'elle ne s'applique pas à la seule fiscalité locale, une première distinction peut être opérée entre les impôts directs et les impôts indirects.

Constitue, par exemple, un impôt direct local la taxe d'habitation due et payée par un unique redevable : le locataire. L'impôt indirect, en revanche, est caractérisé par la distinction entre l'assujetti, redevable légal, et le redevable réel.

En outre, toutes les personnes physiques et morales ne paient pas les mêmes impôts. Les entreprises, par exemple, sont soumises à des impôts de production. Depuis quelques semaines, ces derniers font l'objet d'un important débat nourri par sa comparaison au système allemand.

Enfin, les redevances liées à l'usage effectif des services offerts par la collectivité tendent aujourd'hui à se développer. Cela n'est pas sans importance pour celles et ceux qui, sur un territoire donné, doivent encore se positionner sur la TEOM ou la REOM, quatre ans après les fusions intervenues le 1er janvier 2017.

Impôts locaux obligatoires et impôts locaux facultatifs

Une autre distinction peut être opérée entre les impôts locaux obligatoires, comme la taxe foncière pesant sur les propriétaires, et les impôts locaux facultatifs, comme la taxe GEMAPI, qui peut être instituée de manière facultative par les collectivités en vue de financer des dépenses en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Fiscalité additionnelle ou fiscalité professionnelle unique ?

De moins en moins usitée, la fiscalité additionnelle permet aux intercommunalités de voter, sur la base des quatre principales taxes locales que sont la taxe d'habitation (qui devrait être bientôt supprimée), les taxes foncières et la CFE, des impositions additionnelles à celles votées par les communes.

Plus répandue (notamment dans les zones urbaines), la fiscalité professionnelle unique n'autorise les communes à ne voter que leurs trois taxes ménages (taxe d'habitation et taxes foncières). Les impositions économiques sont perçues par les EPCI.

Signalons également qu'il est possible d'opter pour une fiscalité professionnelle de zone (taux de CFE unique pour les zones d'activité) et/ou une fiscalité professionnelle éolienne.

Une collectivité peut aisément vérifier si elle appartient à un groupement à fiscalité additionnelle ou à fiscalité professionnelle unique, notamment à partir du site impots.gouv.fr. Il suffit pour cela de se référer à la colonne « CFE » : lorsque le taux indiqué est identique à toutes les communes d'une même

Interne

intercommunalité, celle-ci relève du régime de fiscalité professionnelle unique. Il est également possible de se référer aux divers états fiscaux reçus par les collectivités tout au long de l'année.

Les avantages et les inconvénients de chacun de ces deux régimes peuvent s'apprécier d'un point de vue politique, financier et fiscal.

La fiscalité professionnelle unique, par ses aspects « imbriqués » est susceptible d'engendrer des difficultés, notamment autour du mécanisme des charges transférées et des reversements financiers prévus. En effet, ce régime fiscal accroît à la fois les compétences de l'intercommunalité, son poids financier ainsi que les dotations qui lui sont versées par l'État. Cela génère alors une intégration accrue de ses communes, qui n'est pas sans susciter, parfois, des tensions avec ces dernières. La fiscalité professionnelle unique est donc un régime plus intégré et plus intercommunal.

Cas particulier des IFER éoliennes et hydroliennes

Depuis la loi de finances pour 2019, les communes, quel que soit leur régime fiscal, perçoivent, outre du foncier bâti, une fraction de fiscalité IFER éolienne pour tout nouveau parc éolien implanté depuis le 1er janvier 2019. Il s'agit d'une dérogation au principe selon lequel en FPU, toutes les impositions économiques sont perçues par l'EPCI.

Diversité des modalités de calcul de l'imposition locale

La diversité des impôts locaux induit celle des modalités de calcul de l'imposition locale. Ainsi, la CVAE est-elle calculée sur la base d'une valeur ajoutée taxable, à laquelle est appliqué un taux variable selon le chiffre d'affaires. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) connaissent un mode de calcul similaire, la valeur de l'acquisition supportant un tarif fixe.

D'autres impositions laissent une plus grande latitude aux collectivités. Ainsi en est-il, par exemple, de la taxe de séjour, dont le tarif est fonction de la catégorie d'hébergement, et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), dont le tarif peut être modulé dans certaines limites.

Principaux indicateurs de mesure de la richesse fiscale locale

Les recettes fiscales des différentes collectivités alimentent des indicateurs à partir desquels l'État calcule les dotations globales de fonctionnement et les mécanismes de péréquation que sont, par exemple, le FPIC ou le Fonds de solidarité de la région Île-de-France.

L'indicateur le plus courant est le potentiel fiscal ou financier, c'est-à-dire le produit fiscal que percevrait la collectivité si celle-ci appliquait des taux d'imposition moyens nationaux. Plus l'indicateur est élevé, plus la collectivité est considérée comme potentiellement « riche » par rapport à la moyenne nationale ou à une strate démographique particulière, et moins sa dotation accordée par l'État sera conséquente. Par conséquent, du produit de la fiscalité des ménages et des entreprises dépend le montant des dotations perçues de l'État.

2. Des reversements de fiscalité entre communes et EPCI très encadrés

Fiscalité professionnelle unique : l'attribution de compensation

L'attribution de compensation permet à une commune de se voir reverser par sa communauté un flux financier correspondant à de la fiscalité professionnelle qu'elle a transférée à l'EPCI, diminuée du coût des charges transférées ou augmentée de celui des charges rétrocédées.

Interne

L'attribution de compensation nécessite une certaine vigilance, moins sur le transfert de la fiscalité professionnelle (dont le calcul est objectif) que sur l'évaluation du coût des charges transférées ou rétrocédées.

Dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines et tous les EPCI signataires d'un contrat de ville qui n'auraient pas adopté de pacte financier et fiscal. Néanmoins, elle est généralement mise en place de façon facultative. Elle consiste, pour l'EPCI, à instituer une enveloppe et à la répartir entre ses communes membres en fonction de critères comme les écarts de revenus par habitant et le potentiel fiscal ou financier par habitant.

Ce mécanisme permet d'instituer une certaine solidarité entre les habitants d'un même territoire intercommunal. Bien souvent, la dotation de solidarité communautaire sert à redistribuer aux communes membres d'un même EPCI une partie de la croissance des produits fiscaux de nature économique perçus par l'EPCI en fiscalité professionnelle unique.

Conventions de reversements de fiscalité entre communes et EPCI

Dernier exemple de reversement de fiscalité entre différentes collectivités et plus particulièrement entre EPCI et communes, la **loi du 10 janvier 1980** permet aux communes de reverser tout ou partie de la taxe foncière et/ou des impositions économiques acquittées par les entreprises à l'organisme gestionnaire de la zone d'activités dans laquelle elles sont situées.

D'autres mécanismes de reversements existent, comme les fonds de concours, la mutualisation de services, le cofinancement, etc. Ils relèvent de dispositifs spécifiques pour faciliter les investissements ou la gestion partagée des compétences locales.

En tout état de cause, les collectivités ne peuvent instituer des mécanismes de reversement en dehors de ceux qui sont autorisés par la loi.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Un rapide commentaire sur ce qui vient d'être dit : la fiscalité étant particulièrement réglementée, la liberté laissée aux élus en matière fiscale est réduite. Elle est, en outre, rigoureusement contrôlée par l'État et les services fiscaux.

3. La réforme de la fiscalité locale

Éléments connus à ce jour

En 2020, 80% des ménages français (les plus modestes) bénéficieront d'un dégrèvement intégral de leur taxe d'habitation, tandis que les 20 % restants demeureront tenus de verser leur cotisation habituelle. Quant aux collectivités locales, elles percevront, en 2020, l'intégralité du dégrèvement pris en charge par l'État ainsi que les cotisations acquittées par les 20 % les plus aisés des ménages.

Principes généraux de la réforme

Outre la suppression intégrale de la taxe d'habitation à l'horizon 2023, la réforme vise à instaurer des mécanismes de compensation pour les collectivités. À ce jour, en effet, le produit de la taxe d'habitation est réparti entre les communes et les EPCI. Afin de compenser la disparition de ces recettes fiscales, les mécanismes de compensation suivants seront mis en place à compter de 2021 :

Interne

- la taxe d'habitation des communes sera remplacée par la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements ;
- la taxe d'habitation des EPCI sera remplacée par le versement d'une fraction de TVA nationale ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements sera remplacée par le versement d'une fraction de TVA nationale.

Il en résulte que le pouvoir de taux des communes, des EPCI et des départements se verra réduit. En effet, le taux de TVA ne dépendra ni des EPCI ni des départements. Quant aux communes, leur taux de taxe foncière s'ajoutera à celui des départements, pour ne plus former qu'un taux unique.

COMMUNE DE SEYSSINET-PARISET

Pensez-vous que la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentera suite à la suppression de la taxe d'habitation ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

C'est difficile à dire. La réforme est conçue de telle sorte qu'elle ne doit être préjudiciable à aucun niveau de collectivité. Par conséquent, la taxe foncière sur le bâti ne devrait pas augmenter pour compenser la suppression de la taxe d'habitation, dont la charge incombera *in fine* à l'État. En revanche, les collectivités pourraient décider d'une augmentation de la taxe foncière pour pallier les effets de la crise ou financer un programme d'investissement ambitieux.

Quoi qu'il en soit, en raison de la crise économique qui se profile, les collectivités devront équilibrer leur budget en réduisant leurs dépenses ou en augmentant la pression fiscale. Dans ce dernier cas, elle ne pourra souvent se traduire que par une augmentation de la seule imposition restante, à savoir la taxe foncière.

COMMUNE DE TORCHEFELON

La réforme réduisant considérablement le pouvoir des élus en matière fiscale, peut-on encore parler de fiscalité « locale » ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Il est vrai que les leviers dont disposent les communes, les EPCI et les départements seront moins nombreux. Les élus ne pourront plus moduler le taux et les abattements de la taxe d'habitation. Quant aux départements et aux EPCI, ils dépendront fortement du produit de la TVA nationale et, par conséquent, des aléas de la conjoncture économique. La réforme me semble donc se traduire par une certaine recentralisation.

Par ailleurs, sous l'effet du coefficient correcteur que nous aborderons dans quelques instants, de la fiscalité acquittée par les contribuables d'une commune terminera inévitablement dans le budget d'une autre !

DEPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE

Qu'en sera-t-il de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ?

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Seule la taxe foncière sur les propriétés bâties sera transférée des départements aux communes en 2021.

Interne

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

La réforme pour les communes

Dès l'année prochaine, l'État mettra en place un coefficient correcteur permettant de compenser, à l'euro près, les pertes causées par la suppression de la taxe d'habitation et de tenir compte de l'évolution des bases du foncier bâti de la collectivité locale au cours des prochaines années. La situation fiscale ne sera donc pas figée au premier jour de la réforme, comme ce fut le cas lors de la reforme de la taxe professionnelle et la création du FNGIR.

La réforme pour les EPCI et les départements

Comme je l'ai précisé plus haut, les EPCI et les départements auront pour point commun de voir leurs ressources fiscales perdues remplacées par une fraction de la TVA nationale. Par conséquent, ils bénéficieront, en 2021, d'un produit fiscal de compensation égal :

- pour les EPCI, aux bases de taxe d'habitation 2020 multipliées par le taux de 2017 ;
- pour les départements, aux bases de taxe foncière 2020 multipliées par le taux de 2019.

En outre, le montant de TVA versé aux EPCI et aux départements ne pourra jamais être inférieur au produit versé en 2021. Cette garantie est d'autant plus importante dans le contexte actuel que la crise économique devrait engendrer une baisse des recettes de TVA. En l'état actuel, la réforme protège donc les collectivités de la crise économique, puisque la compensation qui sera versée en 2022 ne pourra être inférieure à celle versée en 2021, laquelle sera égale au produit fiscal perdu du fait de la réforme.

Dernier point qui ressort de la note d'informations adressée par l'État à la fin du mois de février, le taux d'évolution de la fraction de TVA versée aux collectivités sera le même sur tout le territoire. Elle bénéficiera ainsi de la même façon à une collectivité urbaine, dont le dynamisme est important, qu'à une collectivité rurale. Cela illustre, une fois de plus, la déconnexion croissante entre la réalité fiscale d'une collectivité et les ressources réelles perçues par cette dernière.

Conséquences sur les règles de lien entre les taux

Le vote des différents taux d'imposition par les collectivités locales est très encadré. Par exemple, la règle légale impose que le foncier non bâti n'augmente pas davantage que la taxe d'habitation, et que la CFE n'augmente pas davantage que les taxes foncières. Désormais, la taxe foncière sur les propriétés bâties va devenir la taxe « pivot » en remplacement de la taxe d'habitation.

Vote des taux : quelles particularités pour 2020 ?

En raison de l'état d'urgence sanitaire, les collectivités ont jusqu'au 3 juillet pour voter les taux. Toutefois, le taux de taxe d'habitation 2019 ne peut être modifié.

Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

La loi de finances pour 2020 reporte la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation à 2023.

En 2024, le gouvernement devrait remettre un rapport au parlement, détaillant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pour les contribuables, les collectivités et l'État. À ce stade, aucun dispositif de « planchonnement » ou de lissage n'est prévu dans les textes, contrairement à ce qui a été mis en place pour les locaux professionnels. Il faudra donc attendre sans doute encore pour connaitre l'ensemble du dispositif envisagé.

4. La fiscalité locale à l'épreuve de la réforme et de la crise économique

Interne

La suppression de la taxe d'habitation à l'horizon 2023

La suppression de la taxe d'habitation provoquera une réduction du levier fiscal à disposition des collectivités, qui seront davantage dépendantes de leur foncier et, par voie de conséquence, des propriétaires et des entreprises. En outre, l'impôt local sera davantage déconnecté de la réalité du territoire, dans la mesure où les cotisations acquittées par certains contribuables serviront à compenser d'autres communes ou EPCI. Enfin, le mécanisme de compensation envisagé dans la réforme pourrait, à terme, poser un double problème :

- d'une part, il n'est pas certain que les mécanismes de garantie seront soutenables pour l'État, compte tenu de la baisse attendue de la TVA ;
- d'autre part, il n'est pas non plus certain que le mécanisme de compensation (entre communes surcompensées et communes sous compensées) soit durablement équilibré. En effet, les simulations semblent indiquer que le dynamisme de la construction est supérieur dans les communes sous-compensées.

La question des contributions fiscalisées

Il s'agit notamment des contributions fiscalisées des syndicats et de la taxe GEMAPI. Le taux de taxe d'habitation étant gelé en 2020, toute augmentation, par une collectivité, de son produit appelé par la fiscalisation des contributions reportera la pression fiscale sur les taxes foncières et la CFE. C'est là un effet collatéral de la réforme, qui accroît la dépendance au foncier bâti, dès 2020 et plus encore les années suivantes.

Indicateurs financiers et fiscaux

Les indicateurs financiers et fiscaux qui servent au calcul des dotations de l'État sont calculés sur la base d'une certaine richesse fiscale, que la suppression de la taxe d'habitation viendra modifier substantiellement. En conséquence, il faudra opter soit pour une réforme complète des dotations, soit pour le maintien des montants actuels en neutralisant les effets de la réforme de la fiscalité locale. Un rapport en précisera les enjeux avant l'été.

COMMUNE DE TORCHEFELON

L'évolution de la fiscalité, notamment en ce qui concerne le foncier bâti et non bâti, n'incite guère les collectivités à lancer des programmes de construction, puisque ceux-ci ne généreront pas de recettes fiscales supplémentaires.

PAUL BRONDOLIN, JURISTE ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

La réforme pourrait, en effet, décourager la construction de logements sociaux, qui génèrent surtout de la taxe d'habitation. Les effets de la réforme sont néanmoins difficiles à anticiper avec certitude

En résumé, les points positifs de la réforme pourraient être les suivants :

- la suppression de la taxe d'habitation pour tous les Français à l'horizon 2023 ;
- une compensation intégrale et dynamique dans le temps.

Les points négatifs pourraient être :

- l'étiolement du lien entre l'impôt local et le territoire ;
- la réduction des marges de manœuvre des collectivités à plus long terme ;
- la désincitation à construire des logements sociaux.

Interne

Impact fiscal de la crise économique : premières estimations

Compte tenu de la crise sanitaire et économique, il convient de prendre ces premières estimations avec la plus grande prudence. En effet, le gouvernement table sur une perte de 14 milliards d'euros en deux ans pour les collectivités, quand l'AMF évoque une perte de 20 milliards d'euros. Son montant est d'autant plus difficile à évaluer qu'il dépendra de la durée de la crise, de l'optimisation par les entreprises de leurs versements (CVAE, etc.), des dates de réouverture des frontières (taxe de séjour, etc.), et des collectivités elles-mêmes (les collectivités dépendant du tourisme, les départements – du fait des dépenses sociales – et les régions – du fait des aides économiques aux entreprises – seront particulièrement impactés).

Les principales estimations à retenir pour l'année 2020 sont les suivants :

- baisse de 25 % des droits de mutation ;
- baisse de 15 % au moins de la taxe de séjour ;
- baisse de 30 % des droits de place et de stationnement.

Les prévisions pour 2021 font état de baisses encore importantes, notamment pour la CVAE.

Crise économique : des prérogatives fiscales limitées

Les collectivités doivent être prudentes dans l'exercice de leurs prérogatives fiscales. En effet, à ce stade, la loi ne permet pas aux collectivités de décider, par exemple, d'exonérations individuelles de taxe foncière, de taxe de séjour ou de CFE.

Les collectivités disposent toutefois d'une plus grande latitude en matière de redevance, notamment en matière de redevance d'occupation du domaine public ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères, dont le régime est beaucoup plus souple que celui de la taxe. En outre, les collectivités ayant instauré la taxe locale sur la publicité extérieure ont la possibilité de voter un abattement compris entre 10 et 100 % pour tous les redevables au titre de l'année 2020, sous réserve d'une délibération prise avant le 1er septembre.

Par ailleurs, les collectivités doivent prendre conscience des pertes qu'elles pourraient enregistrer et des risques qui pèseront sur leur budget.

5. Où trouver les informations fiscales ?

La fiscalité locale étant complexe, très réglementée et en évolution constante, il est important de savoir où trouver les informations fiscales dont vous aurez besoin. La DGCL et le service des impôts ont fourni d'importants efforts pour rendre ce sujet accessible à tous. À cet égard, le site impots.gouv.fr est particulièrement utile, puisqu'il propose une documentation accessible au grand public.

Vous pouvez également vous référer aux nombreux états fiscaux (taxe d'habitation, taxe foncière, etc.) Ces documents sont toutefois difficiles à lire, compte tenu de la complexité de leur terminologie. C'est pourquoi nous avons organisé des journées de décryptage des états fiscaux. Il est également possible de demander de l'aide à vos collègues des services fiscaux de la collectivité. Il suffit que vous leur présentiez vos propres feuilles d'imposition. Enfin, vous pouvez vous adresser au trésorier, dont les compétences sont souvent indispensables à la compréhension des évolutions de la fiscalité locale.

Interne

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :
par téléphone au 0970 808 809
par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.

Interne