



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les ressources fiscales des collectivités
locales
(cours)**

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|---|
| TABLE DES MATIERES | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - La fiscalité directe locale | 4 |
| A - La réforme de la fiscalité directe locale | 4 |
| 1 - La réforme de la taxe professionnelle et ses suites | 4 |
| 2 - Une réforme en cours des valeurs locatives cadastrales | 5 |
| B - Les quatre taxes directes locales..... | 6 |
| 1 - La nouvelle répartition des impôts directs locaux entre collectivités territoriales..... | 6 |
| 2 - Les trois taxes ménagères locales | 6 |
| 3 - La Contribution économique territoriale | 7 |
| II - La fiscalité indirecte locale | 9 |

INTRODUCTION

La plus grande partie des ressources des collectivités territoriales est constituée de recettes fiscales : en 2009, celles-ci représentaient 102,5 milliards d'euros, soit quasiment 50 % des recettes totales des collectivités. Après une forte croissance dans les années 1980 suite à la décentralisation, cette partie des ressources des collectivités locales semble, actuellement, se stabiliser. Mais, l'enjeu des réformes à venir est de doter celles-ci de ressources suffisamment rentables pour assurer leur autonomie. A ce propos, l'on peut noter que le pouvoir fiscal des collectivités reste limité dans la mesure où, si les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de taux en matière de fiscalité directe, dans les limites fixées par la loi, la création ou la modification des impôts locaux relève du législateur. Ces précisions étant faites, l'on distingue, classiquement, une fiscalité directe et une fiscalité indirecte.

La fiscalité directe (I) est principalement constituée de quatre taxes qui constituent environ les trois quarts des recettes fiscales des collectivités (environ 69,3 milliards d'euros en 2009) ; l'on trouve : la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti, la contribution économique territoriale (CFE et CVAE) et l'IFER. Cette partie essentielle des ressources des collectivités locales a considérablement été réformée en 2009 avec le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale. Ce changement a, notamment, été accompagné d'une redistribution des impôts locaux entre collectivités locales, ainsi que de dispositifs de garantie de ressources. Il existe aussi une fiscalité indirecte locale (II), avec, par exemple, des taxes d'urbanisme, ou encore les droits de mutation, mais il s'agit d'une source marginale de recettes pour les collectivités.

Enfin, il faut rappeler d'une part que l'Etat prend en charge, sous forme de compensations, les conséquences des allègements de la fiscalité directe locale, que celles-ci résultent d'exonérations décidées par le législateur ou de dégrèvements, et d'autre part que, depuis une quinzaine d'année, l'Etat procède à des transferts d'impôts d'Etat (tels que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) aux collectivités locales afin de compenser les transferts de compétences.

I - LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

La fiscalité directe locale se compose principalement de quatre taxes : les trois taxes ménagères, à savoir la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et la contribution économique territoriale - CET (à laquelle l'on peut rajouter l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux, dite IFER). A l'origine, les taxes ménagères et la patente (devenue, en 1975, taxe professionnelle, puis CET en 2010) ont été instituées lors de la Révolution au profit de l'Etat car l'on pensait que la principale richesse se trouvait dans le domaine foncier. Avec le développement de l'économie industrielle, l'Etat a du adapter sa fiscalité : il a donc créé des impôts indexés sur l'activité économique pour satisfaire ses besoins de dépenses et laissé les quatre taxes, peu rentables, aux collectivités locales. De nos jours, les impôts directs représentent les $\frac{3}{4}$ des recettes fiscales de ces dernières. Il faut aussi préciser que les collectivités territoriales ne recouvrent pas elles-mêmes ces taxes : en effet, cette opération est effectuée par les services de l'Etat dont le budget comprend un compte spécial procédant aux avances sur impôts aux collectivités territoriales sur une base mensuelle et gratuite.

La fiscalité directe locale a profondément été modifiée en 2010 avec le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, ce qui a eu un impact sur les autres taxes directes locales. Dès lors, après avoir analysé cette réforme, il conviendra d'examiner ce que recouvrent réellement, à présent, ces quatre taxes locales.

A - La réforme de la fiscalité directe locale

C'est en 2010 que la première réforme d'ensemble de la fiscalité directe locale a été mise en place avec la suppression de la taxe professionnelle et la création de nouvelles impositions en remplacement de cette dernière. A présent, c'est la réforme des valeurs locatives cadastrales qui se dessine.

1 - La réforme de la taxe professionnelle et ses suites

Le paysage fiscal local a été profondément bouleversé à partir de 2010 avec la suppression de la taxe professionnelle. Cette réforme s'est accompagnée de quatre mouvements :

✕ Création, à partir de 2011, de nouveaux impôts en remplacement de la taxe professionnelle : la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et les impositions forfaitaires pour les entreprises de réseaux (IFER).

✕ Création de taxes complémentaires et transfert d'impôts d'Etat vers les collectivités territoriales et leurs EPCI : ainsi, d'une part ont été créés des taxes additionnelles à des impôts préexistants, comme la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et d'autre part s'est opéré un transfert de taxes d'Etat vers les collectivités locales, tels que celui de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) au profit des communes et des EPCI.

✕ Redistribution des impôts directs entre collectivités locales : ainsi, si l'on prend l'exemple des taxes ménagères, désormais les régions n'en perçoivent plus ; les départements restent uniquement destinataires d'une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (celle qu'ils recevaient auparavant,

plus la part régionale de cette taxe) ; quant au secteur communal, il bénéficie des trois taxes ménagères, en récupérant d'une part la part départementale de la taxe d'habitation et d'autre part les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sous la forme d'une taxe additionnelle dont le taux est figé. Au niveau des impôts économiques, la totalité de la CFE va au secteur communal. Le produit de la CVAE est, lui, affecté pour 48,5 % aux départements, 26,5 % au secteur communal et 25 % aux régions. La répartition des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux entre collectivités est propre à chaque IFR.

⌘ Compensation intégrale au profit des collectivités locales des pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle qui se traduit par la mise en place, à compter de 2011, de deux mécanismes : une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) permettant le maintien d'un plancher de ressources pour chaque catégorie de collectivités ; ainsi qu'un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) financé par les collectivités « surcompensées » lors de la réforme.

2 - Une réforme en cours des valeurs locatives cadastrales

La réforme des valeurs locatives cadastrales a été lancée par le gouvernement fin 2010. Celle-ci porte, pour commencer, uniquement sur les locaux commerciaux et les locaux professionnels des professions libérales, soit 3,3 millions de locaux sur un total de 33 millions, les locaux d'habitation n'étant concernés que dans un second temps. La réforme repose sur le principe suivant : les valeurs locatives seront assises dorénavant sur des valeurs calculées à partir des loyers réellement constatés. Ces loyers seront ensuite mis à jour par l'administration fiscale à partir des nouvelles déclarations déposées par les redevables des impôts locaux. Concrètement, chaque local sera rattaché à une catégorie (en fonction de sa nature et de sa destination) ainsi qu'à un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein de chaque département. Ensuite, des tarifs au mètre carré seront déterminés, dans chaque secteur de rattachement et dans chaque catégorie de locaux, selon un échantillon représentatif des loyers pratiqués. Ces tarifs seront enfin appliqués à la surface pondérée de chaque local. Cette réforme prévoit, en phase transitoire, un mécanisme de neutralisation des valeurs locatives des locaux professionnels pour garantir la proportion de taxation correspondant à chaque catégorie de locaux avant et après révision. Il s'agit d'éviter que les locaux professionnels pâtissent de la révision par rapport aux autres locaux non encore concernés par la révision.

B - Les quatre taxes directes locales

La fiscalité directe locale a été, comme on l'a dit, profondément modifiée depuis 2010. Dès lors, après avoir analysé la nouvelle répartition des impôts directs locaux entre les collectivités locales telle qu'elle résulte de cette réforme, il conviendra d'examiner une à une ces différentes taxes, étant précisé que la fiscalité directe locale comprend aussi d'autres taxes secondaires, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

1 - La nouvelle répartition des impôts directs locaux entre collectivités territoriales

Il est possible de lister les différentes taxes dont bénéficie chaque collectivité, étant précisé que le produit de certaines taxes peut être réparti entre plusieurs collectivités. A titre d'exemple, si la totalité de la CFE va au secteur communal, le produit de la CVAE est affecté pour 48,5 % aux départements, 26,5 % au secteur communal et 25 % aux régions.

✕ Les communes bénéficient de : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la contribution économique territoriale (CFE et CVAE) et l'IFER. Précisons aussi qu'il peut exister une fiscalité intercommunale perçue par les EPCI et qui concerne les mêmes taxes que les communes. Longtemps simple faculté, la création d'une fiscalité intercommunale est, depuis 1999, une obligation pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Plusieurs systèmes sont possibles : soit l'EPCI perçoit un taux en complément des communes, c'est la fiscalité additionnelle ; soit la fiscalité intercommunale remplace purement et simplement la fiscalité communale, c'est la fiscalité unique qui concerne principalement la fiscalité des entreprises.

✕ Les départements disposent de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la CVAE et de l'IFER.

✕ Les régions bénéficient de la CVAE et de l'IFER.

2 - Les trois taxes ménagères locales

L'on trouve la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Après avoir analysé ces trois taxes, il faudra tenter d'en déterminer le mode de calcul.

✕ La taxe d'habitation, qui représente 20 % des quatre taxes ménagères locales, est perçue par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle est due par les personnes physiques ou morales qui ont la jouissance de locaux à usage d'habitation au 1^{er} Janvier de l'année d'imposition, étant précisé d'une part que certaines personnes, comme les ambassadeurs ou encore les agents diplomatiques, et certains locaux sont exonérés, et d'autre part que son montant varie en fonction du revenu. Elle est due au plus tard soit le 15 novembre, soit le 15 décembre. Du fait de ce paiement tardif, les collectivités bénéficiaires reçoivent des avances mensuelles de l'Etat sur la recette attendue de la taxe à hauteur d'1/12^e de la recette votée par la collectivité.

✕ La taxe foncière sur les propriétés bâties, qui représente 30 % des quatre taxes ménagères locales, est due par les personnes physiques ou morales propriétaires au 1^{er} Janvier de l'année

d'imposition. Les locaux visés par cette taxe sont tous les immeubles bâtis, c'est-à-dire les constructions fixées au sol à perpétuelle demeure et présentant le caractère de véritables bâtiments. Là encore, existe des exonérations. Certaines, telles que celles afférentes aux propriétés publiques ou aux lieux de culte, sont permanentes, quand d'autres sont temporaires, comme celle qui concerne les immeubles situés en zone franche urbaine. L'on trouve aussi des exonérations spéciales, notamment en faveur des personnes âgées de condition modeste. Elle est due au plus tard le 15 Octobre. Du fait de ce paiement tardif, les collectivités bénéficiaires reçoivent des avances mensuelles de l'Etat sur la recette attendue de la taxe à hauteur d'1/12^e de la recette votée par la collectivité.

✕ La taxe foncière sur les propriétés non bâties est la recette fiscale directe la moins importante ; elle reste, cependant, une ressource essentielle pour les communes rurales. Elle est due par les personnes propriétaires ou usufruitiers, au 1^{er} Janvier de l'année d'imposition, de biens non bâtis. Ici aussi, certaines exonérations sont permanentes (propriétés publiques, propriétés agricoles, ...), quand d'autres sont temporaires (terrains plantés en bois, ...).

✕ Le calcul des trois taxes ménagères locales dépend étroitement des relations entre les communes (ainsi que les départements pour la taxe foncière sur les propriétés bâties) et les services de la DGFiP. Ainsi, les premières doivent, avant le 1^{er} Octobre N-1, déterminer les abattements et exonérations applicables. Puis, les services fiscaux doivent transmettre aux collectivités, avant le 20 Février N, les bases prévisionnelles qui résultent des décisions des collectivités. La base d'imposition des trois taxes correspond à tout ou partie de la valeur locative cadastrale (VLC) qui est censée représenter le loyer annuel que produiraient les biens s'ils étaient loués : elle correspond à 50 % de la VLC pour les propriétés bâties, 80 % pour les propriétés non bâties et 100 % pour la taxe d'habitation. Puis, les communes (et les départements pour la TFPB), en fonction de leurs prévisions budgétaires, fixent le montant de la recette attendue pour l'année : l'assemblée délibérante de la collectivité peut, alors, voter, avant le 31 Mars N, le taux des différentes taxes, à condition, toutefois, de respecter des règles de plafonds et de liens entre celles-ci. Enfin, l'Etat peut procéder au recouvrement desdites taxes.

3 - La Contribution économique territoriale

La Contribution économique territoriale (CET) a remplacé, à compter du 1^{er} Janvier 2010, la taxe professionnelle. Cette dernière était jugée comme un impôt anti-économique. Cependant, contrairement aux affichages politiques de l'époque annonçant une suppression de la taxe professionnelle, il faut bien convenir que celle-ci a été non pas abandonnée, mais bien au contraire transformée. C'est ainsi qu'a été créée la CET, quatrième impôt direct local perçu au profit des collectivités locales, composée de la Contribution foncière des entreprises (CFE) et de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le remplacement de la taxe professionnelle par la CET pouvant entraîner une diminution des contributions fiscales de certaines entreprises, notamment dans les domaines de l'énergie et des télécommunications, a aussi été créée une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

✕ La CFE est due tant par les personnes physiques que par les personnes morales, qu'il s'agisse de personnes morales de droit privé ou de droit public, qui exercent, en France, à titre habituel une activité professionnelle non salariée n'entrant pas dans l'un des cas d'exonération prévus par la loi. La CFE correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle. Son assiette, plus étroite que celle de l'ancienne taxe professionnelle, est constituée par la valeur locative des immobilisations corporelles passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties dont a disposé le redevable pour les besoins de sa profession, étant précisé que la valeur locative des immobilisations

industrielles est diminuée de 30 %. Il peut s'agir de terrains, de constructions ou d'accessoires immobiliers à la construction, c'est-à-dire des aménagements faisant corps avec les constructions comme la vitrerie ou les fermetures, les équipements d'isolation phonique ou thermique, ou encore les appareils électriques, ... La période de référence retenue pour déterminer les bases de la CFE est l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou le dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile. Enfin, comme pour la taxe professionnelle, le taux de la CFE est voté librement par les assemblées délibérantes des communes ou des EPCI, sous réserve des règles de liens entre les taux des taxes directes locales. Précisons, enfin, que tous les redevables de la cotisation foncière des entreprises sont assujettis à une cotisation minimum établie au lieu de leur principal établissement.

⌘ La CVAE est due par les entreprises exerçant une activité imposable à la CFE et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 €, mais il existe un mécanisme de dégrèvement total à la charge de l'Etat jusqu'à 500 000 € de chiffre d'affaires. L'assiette de cette taxe est constituée par la valeur ajoutée produite par l'entreprise au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsqu'il ne coïncide pas avec l'année civile. La CVAE est perçue au niveau national à partir d'un taux unique, égal à 1,5 % de la valeur ajoutée, sur lequel les collectivités n'ont aucune prise. Précisons aussi qu'il existe un mécanisme de dégrèvement qui diminue le montant de la cotisation due, ainsi qu'un dispositif de plafonnement de la valeur ajoutée en fonction, dans les deux cas, du niveau du chiffre d'affaires. Enfin, rappelons qu'en tout état de cause, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 € doivent acquitter une cotisation au moins égale à 250 €.

⌘ Certaines entreprises (secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications) auraient vu leurs contributions fiscales diminuer de façon importante du fait de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la CET. En conséquence, afin de minorer cette perte, a été instaurée, en plus de la CET, une imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER) au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. Ces IFER sont au nombre de neuf et portent, notamment, sur les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique, les transformateurs électriques, les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel, les répartiteurs principaux de téléphonie ou encore le matériel roulant ferroviaire. Quant aux tarifs applicables, ils dépendent de la catégorie d'IFER concernée : ainsi, à titre d'exemple, pour les usines d'électricité nucléaire ou thermique, les tarifs sont fonction de la puissance installée, quant ils dépendent, pour les transformateurs électriques, de la tension en amont de ceux-ci.

II - LA FISCALITE INDIRECTE LOCALE

La fiscalité indirecte locale, qui est payée à un intermédiaire qui la reverse ensuite au Trésor public, représente une part limitée des ressources des collectivités locales, en l'occurrence 26,9 Mds € en 2010. Elle se compose d'une multitude de taxes. Il est possible d'en donner quelques exemples, collectivité par collectivité.

✕ Ainsi, les communes perçoivent ;

- la taxe d'aménagement qui s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation ;
- le versement transport qui est une imposition dont le produit est obligatoirement affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains ;
- la taxe locale sur la publicité qui a pour assiette les dispositifs publicitaires (enseignes, pré-enseignes et autres dispositifs) au prorata de leur surface, en offrant toutefois aux collectivités locales, seules juges de l'opportunité de son instauration, de larges possibilités d'exonération ou de fixation de tarifs à des niveaux inférieurs à la loi ;
- la taxe communale additionnelle aux droits de mutation ;
- les participations d'urbanisme ;
- la taxe sur la consommation finale d'électricité ;
- ...

✕ Les départements bénéficient de :

- la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers, dont les conseils généraux fixent le tarif. Ces derniers peuvent également, à titre facultatif, instituer un abattement sur l'assiette de ces droits, réduire le taux de ces droits jusqu'à 0,7% pour certaines mutations et voter des exonérations pour certains types de cessions ;
- la taxe locale d'aménagement ;
- la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation ;
- la taxe sur la consommation finale d'électricité ;
- la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ;
- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
- ...

✕ Les régions perçoivent :

- la taxe sur les cartes grises ;
- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
- ...