

# FINANCES <sup>ET</sup> **fiscalité** DES INTERCOMMUNALITÉS



**Disparition  
programmée  
de la taxe  
d'habitation,  
et après ?**



**Laurence PENHOÛT**

Vice-présidente ADGCF  
en charge des Finances  
et de la Fiscalité

Économies imposées, suppression de la taxe d'habitation, interrogations sur le devenir de la TFPB et de la CVAE, révision des valeurs locatives... Les annonces du Gouvernement concernant la fiscalité locale et les finances des collectivités se banalisent tant elles sont récurrentes. Pourtant, derrière ces déclarations d'intention, appelant à de nouveaux transferts et réajustements, semblent se cacher les prémises de profondes mutations. En effet, les dynamiques de mondialisation combinées aux innovations numériques bousculent voire remettent en cause notre système fiscal centralisé. Ces évolutions demandent aux États de s'adapter aux réseaux de territoires et d'entreprises et d'inventer une nouvelle approche de la fiscalité et des finances publiques, plus locale et surtout plus horizontale, afin de mieux répondre aux enjeux sociétaux contemporains.

En attendant, les concours de l'État s'érodent et ce dernier nous demande de faire toujours plus d'économies tout en délivrant plus de services. C'est dans ce contexte que l'ADGCF propose une collection de 7 livrets consacrés aux ressources communautaires : **Panorama des finances intercommunales – Guide sur les pactes financiers et fiscaux – Les nouveaux modes de financements des collectivités – Révision des valeurs locatives des locaux économiques – Comment mettre en œuvre l'instruction M57 – La dématérialisation dans les services finances et l'optimisation financière via l'achat public**. Ce socle de connaissances à disposition de nos collègues et de leurs services vise à leur offrir des solutions de planification et d'optimisation concrètes illustrées d'avis d'experts et de retours d'expériences.

Bonne lecture !

# som mai re.

**édito** ..... p. 7

## **chapitre 1**

**Que dit la loi ? Article 5 de la loi de Finances 2018** ..... p. 8

- Un dégrèvement progressif ..... p. 8
- Une éligibilité en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) et du nombre de parts ..... p. 8
- L'atténuation des effets de seuils ..... p. 9
- Une limitation du dégrèvement aux taux et abattements 2017 ..... p. 9
- Un rapport annuel remis au Parlement chaque année ..... p. 9

## **chapitre 2**

**Une mutation de la taxe foncière (TFPB) ?** ..... p. 10

## **chapitre 3**

**Demain, quelle fiscalité « locale » ?** ..... p. 14

- Transfert d'un impôt national... la TVA ? ..... p. 14
- Transfert de la taxe foncière départementale aux communes et/ou intercommunalités... vers un mikado fiscal ? ..... p. 15

## **chapitre 4**

**Comment travailler ses bases fiscales ?** ..... p. 20

**conclusion** ..... p. 23

#### SOURCES :

- « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale », Mission « Finances Locales », mai 2018.
- « Les finances des collectivités locales en 2017, État des lieux », Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales, septembre 2017.
- « La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFiP », Cour des Comptes, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2017.
- « La Taxe sur la Valeur Ajoutée », Cour des Comptes, Conseil des Prélèvements Obligatoires, décembre 2015.
- Banque de données statistiques, Ecofinance.

#### TÉMOIGNAGES :

- Monsieur Hervé BOULLE, DGS CC Beaucaire Terre d'Argence ;
- Madame Corinne CONSO, DGA Finances et Moyens Généraux, Ville de Menton, CCAS, CA Riviera Française ;
- Monsieur Henri EBBO, DGS Ville de Carmaux.



# é di to.

signature  
édito ?

**Didier QUESADA**  
Directeur d'ECOFINANCE Groupe

« Science sans conscience n'est que ruine de l'âme » disait Rabelais... et décider sans concerter peut s'avérer fort déroutant !

Au-delà de l'effet d'annonce, la disparition programmée de la taxe d'habitation (TH) a pour le moins provoqué le trouble au sein des collectivités et son remplacement constitue désormais un véritable « défi technique et politique d'envergure » (cf. rapport sur la refonte de la fiscalité locale, mai 2018).

Partagée entre les communes et leurs établissements intercommunaux depuis la réforme de la taxe professionnelle en 2010, la TH constitue une ressource essentielle tant sur le plan quantitatif (plus de 22 mds € en 2016, soit 34 % des ressources fiscales du bloc communal) que sur le plan qualitatif, avec le lien direct qu'elle a établi entre le service public et les concitoyens d'un territoire.

Alors pourquoi veut-on la faire disparaître ? On affirme qu'elle est injuste, car décorrélée des revenus et de la réalité du marché immobilier. Mérite-t-elle pour autant l'opprobre qu'aucun s'empresse de lui jeter ?

Lorsque l'on parle taxe d'habitation, on a tôt fait de se limiter à un sommaire examen des taux, si simple pour comparer les communes entre elles. On oublie alors d'étudier l'impact des abattements, du niveau des valeurs locatives, la répartition, la typologie et l'âge du bâti, son occupation réelle ou encore l'effet des exonérations et du plafonnement sur le revenu (20 % des français sont déjà exonérés de TH)...

Si l'on peut lui prêter défaut, il s'agit surtout de son obsolescence : le système « base 70 » a vécu, vive la révision !

Si celle-ci a pris corps au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les locaux économiques (un premier livret lui est déjà consacré en co-production avec l'ADGCF – mai 2018) elle n'est pas à l'ordre du jour pour les locaux d'habitation, et le trouble s'est rapidement transformé en inquiétude au sujet de la taxe d'habitation lors du dernier trimestre 2017 : allait-elle totalement disparaître ? Comment l'État allait-il compenser cette perte ? Et après la TH, quid de la fiscalité locale ?

Un point d'étape s'imposait.



# Que dit la loi ?

## Article 5 de la loi de Finances 2018

Ce sont les dispositions de l'article 5 de la loi 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 qui déterminent les conditions d'application du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages en résidence principale.

**Première précision :** il s'agit d'un dégrèvement et non d'une exonération, c'est-à-dire que l'État ne compense pas partiellement la perte de produit mais il doit se substituer directement au contribuable pour le paiement de la cotisation due, sans incidence sur la base ni le produit.

**Deuxième précision :** au regard des conditions d'éligibilité, l'exonération de ne s'appliquera pas de façon uniforme sur tous les territoires.

D'après les travaux de prospective de la commission des finances du Sénat, la proportion de ménages dégrévés en 2020 variera de 21,12 % à 100 % en fonction des communes où il s'appliquera.

### UN DÉGRÈVEMENT PROGRESSIF

Pour les ménages éligibles, la première « tranche » de dégrèvement de la cotisation sera de 30 % sur leur avis d'imposition 2018, de 65 % en 2019, pour atteindre son plein effet en 2020.

### UNE ÉLIGIBILITÉ EN FONCTION DU REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE (RFR) ET DU NOMBRE DE PARTS

- Un RFR inférieur ou égal à 27 000 € pour la première part de quotient familial.
- Un RFR inférieur ou égal à 43 000 € pour deux parts de quotient familial.
- Un RFR inférieur ou égal à 55 000 € pour trois parts de quotient familial (ou 6 000 € par demie-part supplémentaire).

### L'ATTÉNUATION DES EFFETS DE SEUILS

Un mécanisme est prévu pour limiter les effets de seuil, c'est-à-dire permettre à ceux dont les RFR sont supérieurs mais très proches des seuils d'éligibilité de bénéficier d'un prorata du dégrèvement.

Exemple : un RFR de 27 500 € pourra ainsi bénéficier de 50 % du dégrèvement accordé au RFR de 27 000 €.

### UNE LIMITATION DU DÉGRÈVEMENT AUX TAUX ET ABATTEMENTS 2017

**Point important pour les collectivités :** dans le cadre de ce dispositif, les dégrèvements pris en charge par l'État se feront dans la limite du « taux TH global » (intégrant les taux de toutes les collectivités concernées) et des abattements 2017.

En clair, toute modification de taux à la hausse sera supportée directement par le contribuable de même que toute diminution d'abattement pratiquée par la collectivité.

Exemple : si une commune décide d'augmenter son taux de TH de 18 % à 19 %, ou de diminuer son abattement général à la base de 15 % à 14 %, l'augmentation se traduira sur l'avis d'imposition du contribuable, qu'il soit dégrévé ou non.

À l'inverse, une diminution de taux ou une augmentation d'abattement ne sera pas intégrée au dégrèvement !

En revanche, **le dégrèvement prendra en compte la dynamique**

**des bases fiscales**, c'est-à-dire le coefficient d'actualisation annuel, mais surtout les variations liées à l'occupation des bâtis (ex : diminution de la vacance des logements, occupation des constructions nouvelles...), ainsi que les actions qui seront menées pour réduire l'iniquité fiscale (ex : logements évalués sur des bases inadaptées à leurs qualités).

### UN RAPPORT ANNUEL REMIS AU PARLEMENT CHAQUE ANNÉE

Au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre par le Gouvernement sur « la mise en application progressive du dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence ainsi que sur les possibilités de substitution d'une autre ressource fiscale. Ce rapport évalue notamment l'application de la compensation totale par l'État du dégrèvement de la taxe d'habitation pour les communes et établit un bilan de l'autonomie financière des collectivités territoriales. »

Si 80 % des ménages en résidence principale ne paieront plus de taxe d'habitation, que dire alors des 20 % restants ?

Face à la loi fiscale ou même les charges publiques, la question de la rupture de l'égalité peut légitimement se poser : d'après les données prospectives, dans de nombreuses petites communes il ne restera guère plus de deux ou trois foyers qui s'acquitteront de la cotisation TH sur leur résidence principale, de quoi se sentir un peu seul !

Est-ce donc la première étape vers la disparition totale d'une taxe dont l'État est devenu le premier

contribuable, au fil du temps, à travers le dispositif d'exonération et de plafonnement sur le revenu ? Laissant tout de même aux collectivités le soin d'assumer la part liée à l'évolution de leur fiscalité depuis 1991...

Sans doute, mais il va falloir encore patienter pour deux raisons principales :

- si le dégrèvement de 80 % est financé à horizon 2020, en revanche la suppression totale de la TH va nécessiter une ressource alternative de plus de 26 Mds € aujourd'hui non financée ;
- que va-t-il advenir des taxes « connexes » à la TH telles que la TH sur résidences secondaires et celles concernant les logements vacants (THLV et TLV), et celles qui sont assises sur les bases de taxe d'habitation comme la GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et la taxe spéciale équipement (TSE).

La Conférence Nationale des Territoires de juillet devrait apporter des éléments de réponses à ces questions.

On peut néanmoins en avoir déjà une première teneur avec le rapport de la mission « finances locales » dite Richard – Bur qui a récemment publié son rapport sur « la refonte de la fiscalité locale » proposant des pistes de réflexion et des propositions sur ces thématiques.



# Une mutation de la taxe foncière (TFPB) ?

Le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales est complété dans une moindre mesure par celui de trois autres dispositifs relatifs aux logements vacants ou occupés temporairement :

- la **taxe d'habitation sur les résidences secondaires** (THS), qui peut être majorée dans les zones de tension immobilières (jusqu'à 60 %) et dont le produit est perçu par les communes et les EPCI ;
- la **taxe d'habitation sur les logements vacants** (THLV), perçue par les communes ou les EPCI qui l'ont mise en place et qui concerne les logements vacants depuis plus de 2 ans ;
- et la **taxe sur les logements vacants** (TLV), concernant les logements vacants au 1<sup>er</sup> janvier depuis au moins un an dans les zones tendues (fixées par décret), qui elle est perçue par l'État au profit de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.

Le montant de ces taxes annexes représente environ 10 % du mon-

tant total de la TH, soit environ 2,6 Mds €.

La mission reconnaît la pertinence de ces dispositifs, particulièrement dans les zones touristiques et/ou de tension sur le marché immobilier.

Elle propose donc de fusionner ces impositions pour créer une contribution assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) avec un taux local d'imposition :

- une **contribution « toutes zones »** : qui s'appliquerait aux résidences secondaires à usage personnel et aux logements vacants ou loués par intermittence (ex : Airbn'b) ;
- une **majoration « zones tendues »** : cumulative de la contribution toutes zones, elle s'appliquerait à tous les logements utilisés autrement que pour sa résidence principale dans les zones où la demande de logements est très supérieure à l'offre locale.

Attention, il ne faut pas oublier que la TH a pour objet de taxer l'occupation d'un logement là où la TFPB vise la propriété d'un logement. On assisterait donc dans ce cas à un transfert de la sous-occupation (THS et THLV) vers la propriété (TFPB). Il conviendra dans ce cas de tenir compte des différents statuts et des critères de l'occupation (résidence principale, location à un tiers, résidence secondaire à usage personnel, logement vacant ou loué par intermittence), au risque d'une « sur-fiscalisation » progressive de la propriété.

## AVIS D'EXPERT

Le faible rendement de la THLV (70 M€ à l'échelle nationale en 2016) montre que les conditions d'exonération de cette taxe sont plutôt simples à remplir, de telle sorte qu'il est plus efficace de travailler sur la fiabilisation des bases de TH, afin d'identifier ce qui est de la vacance « réelle » et *a contrario* ce qui ressort de la « fausse » vacance (ex : résidences secondaires non déclarées, logements loués mais déclarés vacants).

Concernant les autres taxes connexes à la taxe d'habitation, la mission apporte plusieurs informations qui montre que :

- pour la **TSE** (taxe spéciale équipement) qui a pour objet d'aider les collectivités à constituer des réserves foncières pour de futurs projets d'aménagement, il est possible de minorer le produit global de TSE de la partie assise sur les bases de TH. En effet, compte tenu du caractère excédentaire de cette taxe, la minoration du produit est juridiquement et économiquement viable.

- pour la taxe facultative **GEMAPI** (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), son utilisation encore prudente en 2018 et la complexité de sa mise en œuvre nécessitent une réflexion prospective du gouvernement pour définir les meilleures modalités de gestion de projet et de partage du coût.

Si nous savons maintenant comment l'État entend procéder au dégrèvement de TH, la question s'ouvre tant sur le financement de la suppression totale de cette ressource que l'inquiétude qu'elle a provoqué chez les collectivités, soucieuses de l'avenir d'une fiscalité locale qui devra soutenir efficacement le service public délivré sur leurs territoires.



**Il ne faut pas oublier que la TH a pour objet de taxer l'occupation d'un logement là où la TFPB vise la propriété d'un logement**





# ZOOM SUR

## Une contribution communale progressive ?

Comme indiqué en introduction, c'est aussi le lien entre le service public local et les habitants qui est important dans la cotisation de TH, celle-ci permettant de prendre conscience du coût qu'il représente pour la collectivité, la suppression de la TH faisant donc disparaître cette relation directe.

Bien que l'idée d'un nouvel impôt ait été écartée par le gouvernement, des associations d'élus ont souhaité que cette hypothèse soit examinée.

La mission a donc étudié la possibilité d'une « contribution communale forfaitaire », et plus particulièrement une contribution progressive en fonction des tranches marginales d'impôt sur le revenu (forfait compris entre 50 € pour la tranche à 0 % et 1 000 € pour la tranche à 45 %).

L'avantage serait double : un levier fiscal local sur la majorité des contribuables et un bon rendement (estimé à 7,2 Mds €), notamment sur les revenus les plus élevés. La notion de solidarité territoriale pourrait être ainsi maintenue.

Se poserait cependant la question de dégrever les ménages de cette contribution sur leur avis d'imposition sur le revenu, ce qui grèverait d'autant les recettes de l'État, sans compter les frais de gestion supplémentaires, et l'équité entre les territoires...

Les collectivités,  
soucieuses  
de l'avenir d'une  
fiscalité locale.

## Des collectivités inquiètes...

Mises devant le fait accompli, d'aucune ne se berce d'illusion, comme l'indique la Direction Générale de la CC Beaucaire Terre d'Argence : « la TH sera en principe compensée par l'État, mais sans illusion la dotation sera figée et nous fera perdre la variation des bases et de taux, ou remplacée par autre chose. »

C'est l'avis partagé par la Direction Générale de la Commune de Carmaux pour qui « la disparition de la TH à horizon 2020 porte atteinte à la dynamique fiscale mise en œuvre depuis 2012 par la ville de Carmaux avec le cabinet Ecofinance et prive la collectivité d'une partie des effets économiques attendus par la mise en place de sa stratégie de revitalisation ».

La Direction des Finances de la ville de Menton et de la CA Riviera Française, souligne également la perte de « la part la plus importante du produit fiscal attendu, environ 59,25 %, démontrant la place prédominante de la TH dans les recettes fiscales.

Les prévisions budgétaires pour les trois années à venir devront prendre en considération ces nouveaux éléments, notamment sur la dynamique des bases à taux constants, privant la collectivité de ressources mécaniquement attendues ».

Elle s'inquiète par ailleurs des conséquences sur les investissements locaux car « avec la baisse des dotations, le volume de l'investissement local (en général) a déjà diminué. Le risque évident est que cet investissement local continue selon cette tendance (arbitrages budgétaires)... » et logiquement sur la qualité du service public puisque « le choix entre soutien à l'investissement et service public local est légitime, qu'il s'agisse de l'existant mais également de ceux à venir qui sont indispensables pour subvenir aux besoins d'une population qui augmente et dont les besoins évoluent.

Les élus locaux doivent assurer la pérennité des services existants ou faire des choix forts (ex : fermeture structure petite enfance, réduction du périmètre d'action d'un service public local)... ».



# Demain, quelle fiscalité « locale » ?

Conjointement aux questions en cours sur l'autonomie fiscale et financière des collectivités, le dégrèvement de TH de 80 % des ménages a été présenté par le gouvernement comme la première étape vers la suppression totale de cette taxe puis la refonte de la fiscalité locale raison pour laquelle le Conseil Constitutionnel en a accepté la mise en œuvre.

Le reste à financer pour une suppression totale est ainsi évalué à 10 Mds €, qui pourront provenir de mesures d'économie à l'échelle nationale comme de la fin de niches fiscales et autres allègements fiscaux, pour un total de plus de 25 Mds € à horizon 2020 qui devront se substituer à la ressource globale taxe d'habitation.

Dans son rapport, la mission Richard-Bur propose deux hypothèses principales, prémices d'un futur « mikado » fiscal, consubstantiel à toute réforme d'envergure.

Le but est d'en faire ici une présentation synthétique, montrant

les choix en discussion pour le bloc communal.

## TRANSFERT D'UN IMPÔT NATIONAL... LA TVA ?

Compte tenu du volume de ressources nécessaires pour se substituer entièrement à la TH, il a été admis que seul un impôt de dimension nationale en avait la capacité.

En outre, cela permettrait également de diversifier le panier fiscal des collectivités entre des ressources avec pouvoir de taux (taxes foncières) et une part de ressources bénéficiant d'une dynamique liée à l'évolution économique.

Le scénario le plus simple dans cette hypothèse serait donc le transfert par l'État, en remplacement des recettes de TH, d'une fraction de TVA aux communes et intercommunalités, calculée pour l'année N sur les recettes de TH



perçues l'année N-1, à laquelle s'ajouterait la dynamique créée entre N et N-1.

Les recettes ainsi transférées évolueraient ensuite corrélativement à l'évolution du produit national de TVA.

La TVA peut sembler être un support sécurisant au vu de son volume (138,3 Mds € nets en 2014), de son rendement et de la régularité de son recouvrement. Elle représente la moitié des recettes fiscales du budget général de l'État.

Elle est cependant affectée de nombreuses mesures dérogatoires, sujette à plusieurs phénomènes de fraude et finance déjà différents types d'allègement (cf. TVA « sectorielles »).

En outre, si le bénéfice serait acquis en période de croissance de l'activité, on peut s'interroger sur l'« effet ciseau » qui se produirait lors d'un tassement de l'activité économique sur le budget (inter)communal, avec une augmentation des dépenses mais une stagnation voire une diminution des recettes.

Les EPCI sont déjà familiers avec ce type de ressource puisqu'ils perçoivent la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui présente en outre une prévisibilité difficile à établir.

## TRANSFERT DE LA TAXE FONCIÈRE DÉPARTEMENTALE AUX COMMUNES ET / OU INTERCOMMUNALITÉS... VERS UN MIKADO FISCAL ?

Outre un complément de recettes assuré par une fraction d'impôt national qui serait redistribuée, ce scénario propose le transfert de la part départementale de la taxe foncière selon deux modalités :

- option 1 : la part départementale de TFPB est transférée aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH.

- option 2 : la part départementale de TFPB est transférée intégralement aux communes.

L'avantage de ce scénario est de renforcer la part de recettes fiscales avec un pouvoir de taux, le lien entre service public local et habitants, en cohérence avec les missions de proximité assurées par les collectivités locales.

L'inconvénient majeur se posant pour les départements qui, *contrario*, perdraient ainsi leur dernière recette « souveraine ».

# Deux hypothèses principales, prémices d'un futur « mikado » fiscal consubstantiel à toute réforme d'envergure.

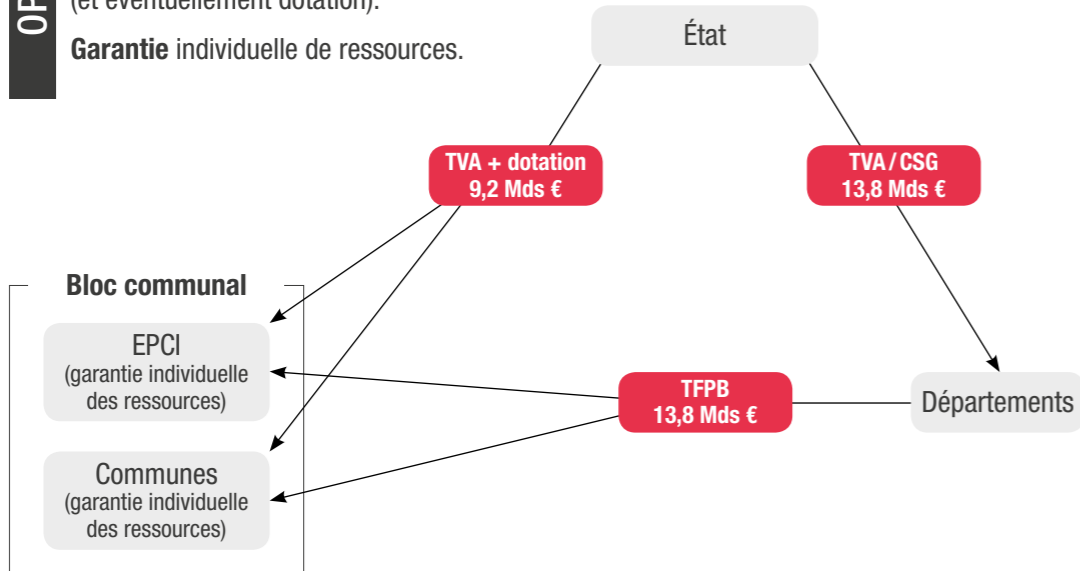


**OPTION 1**

**Répartition** de la TFPB départementale entre EPCI et communes membres au prorata des anciennes recettes de TH (fraction de taux rebasé).

**Complément** par une fraction d'impôt national (et éventuellement dotation).

**Garantie** individuelle de ressources.

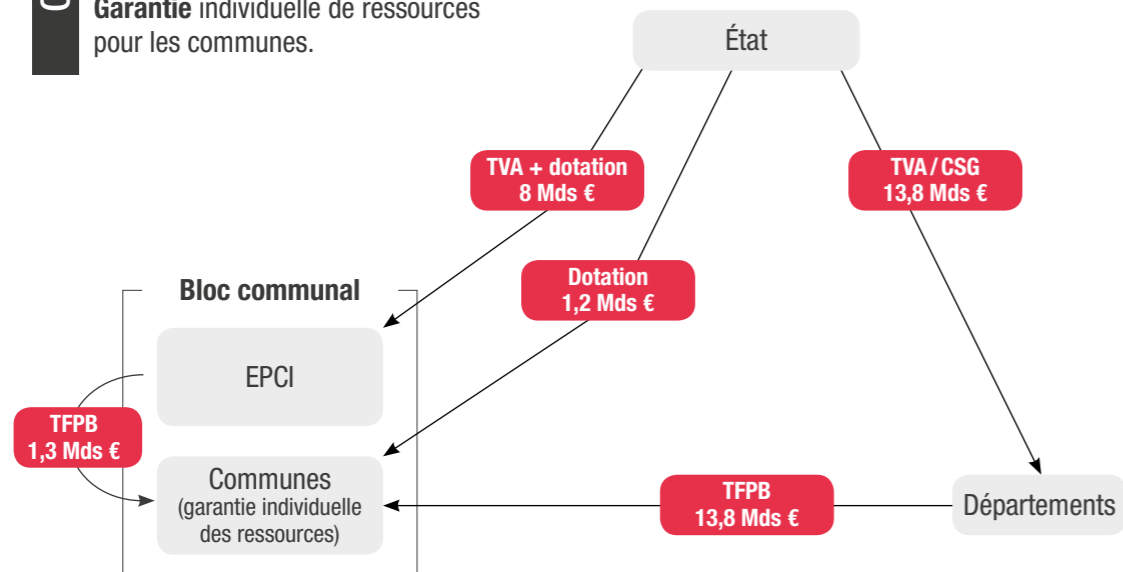


**OPTION 2**

**Transfert** de la TFPB départementale + TFPB intercommunale vers les communes.

**Complément** par une fraction d'impôt national (EPCI) et des dotations (communes et éventuellement EPCI).

**Garantie** individuelle de ressources pour les communes.



Autre question posée dans ce scénario : au regard des bases et des taux pratiqués, certaines collectivités seraient « sur-compensées » de leurs anciennes recettes de TH tandis que d'autres se trouveraient « sous-compensées ».

Le scénario prévoit un système de péréquation, la garantie individuelle de ressources.

En substance, cela signifierait qu'un contribuable qui acquitterait sa cotisation de TFPB en territoire sur-compensé, verrait une partie de sa cotisation financer un territoire sous-compensé... ce qui aura aussi des conséquences sur la composition des ressources des collectivités et la lisibilité du service public local financé (À qui je paie et pour quoi ?).

Comme on peut le voir, la recomposition d'un panier fiscal global de plus de 40 Mds € ne se fera pas sans débat de fond sur le rôle que veulent assurer les collectivités dans l'offre d'un service public moderne, répondant aux besoins de leurs territoires.

### AVIS D'EXPERT

À moyen-long terme, l'enjeu de la ressource est donc lié à l'enjeu de la réponse aux besoins du citoyen-contribuable, qui est également usager-consommateur, par des collectivités qui doivent se positionner en véritables prestataires d'un « service public territorial » à haute valeur ajoutée.

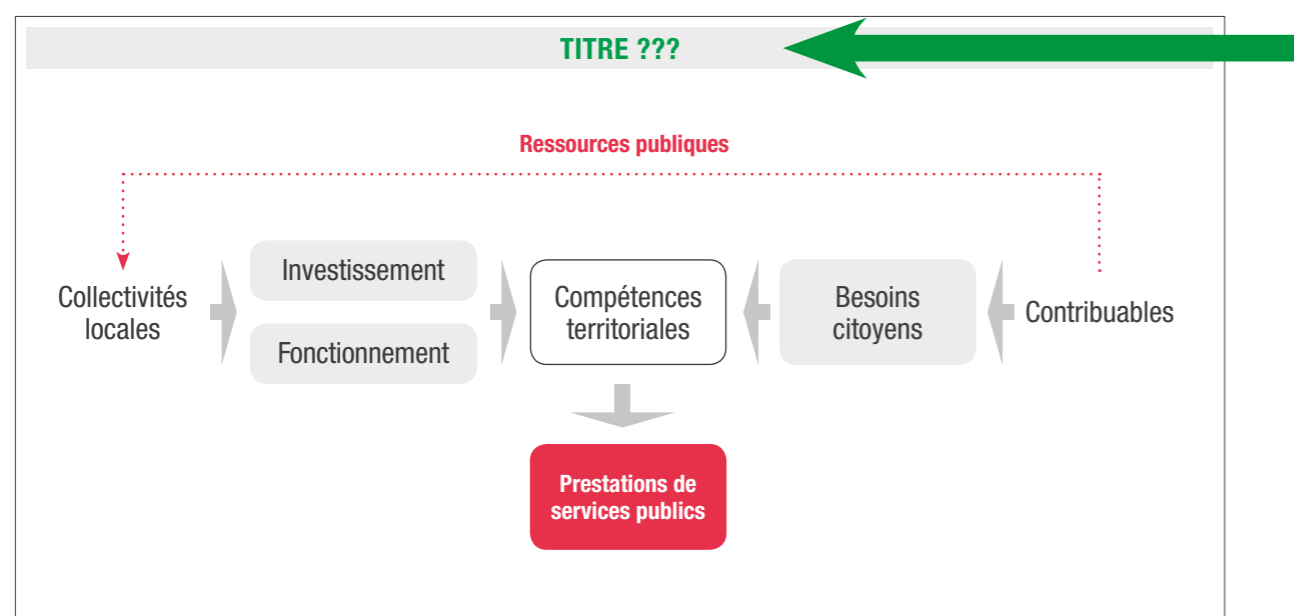
Connectivité, mobilité, démocratie de proximité, mais aussi emploi, sécurité, offre culturelle, solidarité ou encore conscience environnementale...

Les domaines d'intervention du secteur public sont nombreux et s'entrecroisent de façon croissante avec le secteur marchand, rendant essentielle une stratégie délivrant une vision claire du champ d'intervention de la collectivité. Les infrastructures dont les territoires ont besoin doivent être financées par la participation des contribuables à hauteur de leurs revenus mais aussi par la

contribution des usagers pour en assurer l'exploitation : quel est le coût global du service public que je délivre, pour quelle qualité, quelle utilité, quelle solidarité ?...

Ces questions, qui font écho à la mutation en cours de notre administration, ne doivent pas faire perdre de vue les actions qui peuvent être menées à court terme pour améliorer l'équité fiscale entre les citoyens ainsi que les ressources de nos collectivités.

**petite phrase clé**



# ZOOM SUR

## .... mais qui se projettent vers l'avenir



La Direction Générale de la CC Beaucaire Terre d'Argence met en avant le rôle de catalyseur de l'intercommunalité : « nous devons plus que jamais suivre des budgets contraints et expliquer ce que fait l'intercommunalité au service de la population, en affirmant notre rôle d'équilibre des territoires (bassins de vie) et d'égalité d'accès des usagers ».

La pédagogie continue des missions de l'intercommunalité va de pair avec la connaissance du milieu local et le travail de fond qui consiste à lutter contre le millefeuille local pour que le citoyen se rende compte que les efforts qui lui sont demandés sont aussi partagés par les collectivités ».

La Direction Générale de la ville de Carmaux, indique que la commune a décidé de mettre en place avec ses partenaires un « plan d'actions visant à soutenir ses commerces », notamment en « utilisant les dispositifs prévus dans la Révision des Valeurs Locatives des Locaux Professionnels » afin d'appuyer sa « stratégie de revitalisation commerciale du centre-ville ».

Elle rappelle également que « le travail des bases fiscales reste, pour les collectivités qui ne l'ont pas encore réalisé, un moyen de mieux valoriser celles-ci dans l'optique de la compensation du dégrèvement TH ».

C'est le cas également pour la Direction des Finances de la ville de Menton et de la CA Riviera Française, qui souligne que « le travail sur les bases s'impose avec la nécessaire optimisation des recettes fiscales ».

Beaucoup de communes ont entrepris un important travail sur leur bases fiscales, avant que la mesure relative à la disparition de la taxe d'habitation n'apparaisse.

Ce travail était la conséquence de la baisse des dotations et la nécessité d'optimiser les autres sources de financement. Aujourd'hui, le fruit de ce travail a permis aux collectivités de ne pas périlcliter, bien que l'investissement local ait connu une baisse significative. »



# Comment travailler ses bases fiscales ?

Comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport de janvier 2017 (« La gestion de la fiscalité locale directe par la DGFIP ») les collectivités « ...sont soucieuses de bénéficier de la totalité de leur potentiel fiscal » dans un contexte de resserrement des ressources disponibles et ce grâce à « ...une saisie plus complète des bases (plutôt) que par une augmentation des taux ». Autrement dit, les marges de manœuvre des collectivités se situent aujourd'hui dans des bases fiscales mises à jour au regard des caractéristiques de leur évolution.

Concrètement, une vacance non maîtrisée et/ou une connaissance insuffisante du parc immobilier de la collectivité sont sources de déperdition tant sur le produit fiscal (ex : non perception de cotisations de taxe d'habitation) que sur les bases (modernisation du bâti non prise en compte dans sa valeur locative).

La mission Richard-Bur indique également dans son rapport que

« ...l'effort d'amélioration de l'habitat accompli depuis les années 1970 n'est pris en compte que très sélectivement par des opérations de révision locale » sur des bâtis classés « ...en catégorie 5 (confort modeste), 6 (confort quasi inexistant) et 7 (habitat délabré) ».

Elle insiste également sur la nécessité de mener à terme le Révision des Valeurs Locatives des Locaux d'Habitation, essentielle pour compléter celle des locaux professionnels.

Compte tenu de sa complexité, sa mise en œuvre ne commencera pas avant 2024...

**Les collectivités disposent néanmoins du cadre juridique et opérationnel pour réaliser dès à présent un travail de valorisation de leurs bases fiscales,** plus que jamais essentiel puisqu'il fait partie de la dynamique des bases fiscales, qui entre dans le calcul du dégrèvement TH et la fiabilisation des bases de taxe foncière.

Le premier outil est bien sûr la Commission Communale des Impôts Directs (CCID), régie par l'article 1650 et suivants du code général des impôts.

Celle-ci donne son avis sur les valeurs locatives des immeubles bâtis et non bâtis qui lui sont soumises, elle transmet à l'administration fiscale toutes les informations qu'elle juge utiles relativement à la matière imposable dans la commune, et elle assure la cohérence de l'évaluation pour une meilleure approche du tissu bâti de la commune.

Elle dispose pour cela d'un « PV 70 », document souvent perdu et oublié, qui constitue pourtant la référence légale lui permettant de déterminer les valeurs locatives des bâtis de son territoire.

Pour les collectivités qui ignorent l'existence, ces « saintes écritures » doivent être exhumées afin de les mettre à jour et avoir ainsi un référentiel actualisé.

Cela permettra à la CCID d'assurer le rôle essentiel de validation de la « liste 41 », qui n'est rien de moins que la liste qui recense l'ensemble des événements qui ont affectés le bâti de la commune au cours de l'année écoulée.

Les articles L. 135 B, R. 135 B-1 et suivants du Livre de procédures fiscales, ainsi que la réglementation de la Loi Informatique et Libertés stipulent qu'il est possible pour les collectivités de collecter de l'information, à partir des données dont elles disposent dans le cadre de leurs missions de service public, et de la transmettre à l'administration fiscale afin que celle-ci l'utilise pour améliorer le niveau de fiabilité de leurs bases fiscales.

Deux axes de travail identifiés sont susceptibles d'être activés pour l'amélioration de l'équité fiscale entre contribuables et l'amélioration des ressources des collectivités :

## 1. La détection de la « fausse » vacance

La vacance d'un logement est établie d'après la présence ou non d'occupant(s), de biens et de meubles au 1<sup>er</sup> janvier de l'année.

Il s'agit donc ici de distinguer les logements qui répondent à ces critères, et peuvent être considérés comme réellement vacants, des logements identifiés indûment comme vacants (résidences secondaires non déclarées, logements loués mais déclarés vacants, erreurs d'identification au cadastre...).

Un logement recensé à tort comme vacant ne génère pas de cotisation TH, et affecte par conséquent aussi bien le produit que les bases de taxe d'habitation.

D'après nos statistiques, ce sont entre 20 % et 30 % des logements vacants qui chaque année pourraient être remis à la taxation...

## 2. L'examen sélectif des valeurs locatives

Plus un bâti est ancien, plus il est susceptible d'avoir subi des modifications au fil du temps qui affecte sa valeur locative, base de référence pour le calcul des cotisations TH et TF.

Celle-ci se calcule en multipliant la surface du bâti par un tarif au m<sup>2</sup>, ladite surface étant pondérée par un ensemble d'éléments

qui évolue dans le temps (confort intérieur, qualité de la façade, environnement direct...).

Comme indiqué plus haut, ces modifications ne sont pas prises en compte systématiquement par l'administration fiscale, qui utilise les données qui lui sont transmises, sujettes elles aussi à différents degrés d'exactitude, le système déclaratif n'étant pas infaillible...

Ainsi, le travail sur le terrain montre tous les jours, que de nombreux bâtis classés en catégories rudimentaires voire insalubres (6M, 7 et 8) selon le « système PV70 » ont des caractéristiques qui répondent à des catégories plus élevées (4, 4M, 5, 5M).

Le reclassement par l'administration fiscale des bâtis dans la catégorie idoine, a un impact direct sur la valeur locative qui peut varier de 30, 40, 50 % voire plus avec des conséquences positives sur les cotisations de taxe d'habitation et de taxe foncière...

«  
**Deux axes de travail identifiés sont susceptibles d'être activés pour l'amélioration de l'équité fiscale entre contribuables et l'amélioration des ressources des collectivités** »

# CONCLUSION

## L'acheteur public d'aujourd'hui

L'administration, au sens général, est rarement reconnue pour son aptitude au changement. On dit souvent qu'elle le subit, au gré de l'évolution législative et réglementaire, plus qu'elle ne le suscite.

La décennie qui est en train de s'écouler montre que la fréquence et l'intensité de ce changement va modifier durablement sa structure, au risque pour elle de se retrouver déconnectée d'un environnement sociétal aux variations rapides si elle n'apprend pas à l'anticiper.

Les collectivités locales, par leur ancrage territorial et leurs actions de proximité, trouvent souvent des solutions aux problèmes qui affectent le quotidien des habitants, mais elles ont la capacité et le devoir d'aller plus loin.

La conjoncture de la disparition de la taxe d'habitation avec la refonte de la fiscalité locale conduit nos institutions à ouvrir une concertation éclairée sur le financement du service public qui passera par la fiscalité directe, indirecte, la tarification de prestations, ou encore pourquoi pas le financement participatif. Pour être juste, il faudra être réactif et inventif.

Aboutir à une articulation efficace des compétences entre les différents niveaux de collectivités est le plus sûr moyen d'assurer une réponse pertinente aux besoins des citoyens de réconcilier les contribuables de notre pays avec leur administration, tout en leur donnant ce petit supplément d'âme...

# LE GROUPE ECOFINANCE

Avec près de 2 400 missions réalisées (ou en cours de réalisation) auprès des EPCI et collectivités territoriales dans le domaine de la fiscalité directe, ECOFINANCE est heureux d'avoir partagé avec vous, une partie de son expérience à travers ce livret.



Nos experts **Ludovic LE GUEN, Mathieu LOUIS, Samuel TOMCZAK** et **Eric TRIPODI**

sont à votre disposition pour vous accompagner dans la réflexion sur votre territoire fiscal et financier, à travers 3 domaines d'intervention :

**Diagnostic, Conseil et Formation.**

**Nos missions « Diagnostic » sont principalement réalisées sur les thématiques suivantes :**

- Audit fiscal des bases ménages et économiques avec évaluation des potentiels.
- Étude d'impact avec choix de scénarii sur votre fiscalité directe : abattements TH, étude TEOM, exonération TF, cotisation minimum, CVAE, TASCOM...
- État des lieux de la Révision des Valeurs Locatives des Locaux Professionnels sur votre territoire.

**Avec notre équipe terrain, nous intervenons ensuite directement dans la mise en œuvre des axes d'optimisation identifiés lors du diagnostic :**

- Mise en place de conventions de partenariat avec la DGFIP.
- Optimisation des bases fiscales ménages et économiques.
- Cellule fiscale opérationnelle : analyse liste 41, étude ciblée cadastre...
- Réflexion sur l'aménagement de votre territoire fiscal et financier au regard des impacts RVLLP.

**Nos missions « Formation » sont principalement réalisées sur les thèmes suivants :**

- Formation des élus et des cadres territoriaux à la fiscalité et à ses évolutions législatives.
- Formation des élus et des cadres territoriaux à l'optimisation des bases fiscales.
- Préparation et animation des Commissions Communales des Impôts directs (CCID).
- Préparation et animation des Commissions Intercommunales des Impôts directs (CIID).

**Nos points forts :**

- Notre expertise et nos résultats.
- Nos 20 ans d'expérience en gestion de la fiscalité des collectivités.
- Notre mode opératoire adapté aux besoins de chaque collectivité.
- Mesure des effets et des gains obtenus.

**Notre solution logiciel C-MAGIC :**

- Lecture du cadastre, des rôles avec cartographie et géolocalisation.
- Étude d'impacts pour les collectivités et les contribuables de l'activation des coefficients de localisation.

## Contacts >>

**Pôle Fiscal - ECOFINANCE**

▪ **Paul ANTOINE-DOMINIQUE**  
Directeur Commercial  
Fixe : 05 62 74 84 05  
E-mail : pantoinedominique@ecofinance.fr

▪ **Samuel TOMCZAK**  
Responsable du pôle fiscal  
Fixe : 05 62 74 50 60  
E-mail : stomczak@ecofinance.fr

