

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

EXAMEN PROFESSIONNEL DE REDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2008

Rédaction d'une note administrative, à partir d'un dossier, portant sur les **finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales.**

Durée 3 heures – Coefficient 4.

Ce dossier contient 27 pages y compris celle-ci.

- ◇ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ◇ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ◇ Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre).
- ◇ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Sujet : Le Maire de votre commune, nouvellement élu, vous demande de lui rédiger une note administrative sur les possibilités pour les communes de fixer le montant du produit fiscal issu des quatre taxes directes locales, à l'aide des seuls éléments du dossier ci-joint.

Document n°1 : Extrait du répertoire fiscal (2 pages)

Document n°2 : Extrait de la loi n°80.10 du 10 janvier 1980 (2 pages)

Document n°3 : Extrait de Gestion et finances des Collectivités locales -LAMY-
Octobre 2006 (4 pages)

Document n°4 : Extrait Guide budgétaire, communal, départemental et
régional 2007 (2 pages)

Document n°5 : Extrait Ressources des Collectivités Locales - DEXIA (2007-
2008) (3 pages)

Document n°6 : Extrait Guide de la fiscalité directe locale (2 pages)

Document n°7 : Extrait de la Chronique Judiciaire (3 pages)

Document n°8 : Article : La Gazette – Préserver l'autonomie fiscale des
Collectivités Locales (1 page)

Document n°9 : Arrêt du Conseil d'Etat du 3 décembre 1999 – Phelouzat (2
pages)

Document n°10 : Extrait de la Loi de Finances pour 2003 (1 page)

Document n°11 : AGIGESE – Guide pratique de la fiscalité locale (2007) (3
pages)

LE REPERTOIRE FISCAL – LA DETERMINATION DES TAUX D'IMPOSITION

*Les stratégies fiscales offertes aux communes***LES QUATRE TAXES DIRECTES LOCALES****1. Les bases de la fiscalité directe locale**

Les services fiscaux communiquent chaque année, par l'intermédiaire des préfetures, les états fiscaux nécessaires aux communes pour le vote de leurs taux d'imposition. Ces états fiscaux sont numérotés et leur connaissance est sans aucun doute la première information indispensable à une stratégie fiscale cohérente. En effet, l'état de notification des taux communaux, le 1259 MI, permet de connaître, d'une part, l'état des lieux détaillé de la situation fiscale de la commune mais également les références des taux moyens d'imposition nationaux et de situer par-là même la commune par rapport à la moyenne.

➤ Les services de l'Etat

Les centres départementaux d'assiette – Au sein des directions départementales des services fiscaux, les centres départementaux d'assiette représentent une source importante d'informations. Les élus peuvent obtenir des simulations en matière de vote des taux d'imposition et des taux d'abattement en matière de taxe d'habitation. Leur sont aussi donnés des informations statistiques et des renseignements sur la législation et la détermination des bases des impôts locaux.

Les services du cadastre – Ils déterminent les évaluations foncières (valeur locative cadastrale) et détiennent l'ensemble de la documentation foncière, les matrices cadastrales, les déclarations de propriétés bâties, les fiches de calcul, les procès-verbaux de révision des évaluations, etc....

La révision des évaluations cadastrales

Un des principaux dossiers que devront traiter le ministre de l'économie et le ministre en charge des Collectivités locales est la révision des évaluations cadastrales.

Les travaux de révision qui sont terminés depuis 1993, n'attendent plus que le vote d'une loi pour être intégrés dans les avis d'imposition des contribuables.

En raison des transferts de charge, parfois conséquents, que cela entraînera entre contribuables d'une même commune, le Parlement sera amené à voter une intégration progressive sur au moins trois ans.

A priori, la révision s'accompagnant d'une correction symétrique des taux, cela n'entraînera pas de conséquences immédiates sur la fiscalité des collectivités locales.

En revanche, par la modification du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, cela aura des conséquences sur les dotations de l'Etat.

Les principales informations fiscales – Les centres départementaux d’assiette fournissent aux maires plusieurs types d’informations fiscales :

L’état 1259 MI et les états complémentaires – Cet état est adressé chaque année (fin janvier) à toutes les communes pour servir de support à la fixation des taux d’imposition. Il est divisé en huit cadres permettant aux élus de déterminer les taux d’imposition en suivant un certain nombre d’étapes. Il contient les renseignements nécessaires à ces travaux (bases et taux de l’année n-1, bases prévisionnelles de l’année n, taux moyens nationaux et départementaux) et les informations complémentaires suivantes : bases FB, FNB et TP exonérées ; bases écrêtées au profit du fonds départemental de péréquation au titre des établissements exceptionnels et des magasins de grande surface ; montant des allocations compensatrices TP ; montant des allocations compensatrices de TH ; données nécessaires pour des majorations ou des diminutions exceptionnelles de taux (taux moyens nationaux, taux moyen pondéré des taxes d’habitation et foncières ...).

Des états complémentaires (1259 *ter* transmis en général dans la seconde quinzaine du mois de février, éventuellement 1259 *quater* sur demande), adressés aux collectivités, donnent des informations sur les variations de matière imposable entre les années n-1 et n.

L’état 1259 ter fait apparaître pour chacune des quatre taxes directes locales leurs variations physiques respectives.

L’état 1259 quater donne des indications de tendance sur l’évolution globale de chacun des éléments composant les bases d’imposition de la TP

L’état 1386 M bis TH – Cet état, adressé chaque année aux collectivités, donne un maximum d’informations en matière de TH : bases brutes et bases imposées ; valeur locative moyenne (communale, départementale, régionale) ; nombre, nature et montant des dégrèvements accordés quotité et montant des abattements (nombre de personnes bénéficiaires ...).

L’état 1382 M « rôles généraux des impôts directs locaux de l’année » - Cet état, communicable chaque année aux collectivités qui le demandent, est le résumé des rôles d’impôts directs. On y trouve : par nature de taxe, les bases et les taux appliqués au profit des diverses collectivités et groupement ; la décomposition des bases de TP, le nombre et la nature des entreprises imposées ; le coût des dégrèvements en matière de TH ; le nombre de contribuables par nature de taxes ...

Le centre régional informatique des impôts peut transmettre des fichiers présentés sur support magnétique. Ces fichiers sont utiles pour effectuer des simulations. Il faut en faire la demande au centre départemental d’assiette ou au service du cadastre.

L’état 1288 M – Cet état récapitule les taux et les produits des quatre taxes et de celle d’enlèvement des ordures ménagères.

Portant aménagement de la fiscalité directe locale.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

TITRE Ier

Fixation du taux des impôts locaux.

Art. 1er. - En 1980, les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle perçues au profit des départements, des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre sont fixés de façon que la répartition constatée en 1979 du produit de ces quatre taxes ne soit affectée que par les variations de la matière imposable.

Toutefois, pour la taxe professionnelle, seules sont prises en compte les variations résultant des créations et fermetures d'établissements. Pour les autres taxes, il est fait abstraction des variations résultant de l'actualisation des valeurs locatives prévue à l'article 4 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et des majorations prévues à l'article 24 de la présente loi.

La date d'incorporation des résultats de la première actualisation des valeurs locatives foncières dans les rôles de la taxe professionnelle sera fixée, en tant que de besoin, par la loi prévue à l'article 33 de la présente loi.

Art. 2. - I. -- A partir de 1981, et sous réserve des dispositions de l'article 3 de la présente loi, les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Ils peuvent:

soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente;

soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes, sous la réserve que celui de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen des trois autres taxes pondéré par l'importance relative des bases de ces taxes pour l'année d'imposition.

Toutefois, pour les départements et les communes, lorsque le taux de la taxe professionnelle ainsi déterminé est inférieur à la moyenne constatée pour cette taxe l'année précédente dans l'ensemble des collectivités de même nature, il peut faire l'objet d'une majoration au plus égale à 5 p. 100 de cette moyenne sans pouvoir la dépasser.

II. - En cas de création d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre, les rapports entre les taux des quatre taxes établies par le groupement doivent être égaux, la première année, aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

III. - L'année où la valeur ajoutée devient la base de la taxe professionnelle, le taux de cette taxe est établi à partir d'un taux de référence. Le taux de référence de chaque département, commune ou groupement doté d'une fiscalité propre est égal au taux de l'année précédente divisé par le rapport existant entre le total des bases nouvelles et le total des bases de l'année précédente mises à jour. Le taux de la taxe professionnelle pour l'année où la valeur ajoutée devient la base de cette taxe est obtenu en appliquant à ce taux de référence les dispositions des paragraphes I et, le cas échéant, II du présent article.

IV. - Le gouvernement présentera au parlement, au plus tard à la date du dépôt du projet de loi de finances pour 1983, un rapport analysant l'application des articles 1er à 3 de la présente loi; ce document devra faire, notamment, apparaître l'évolution des taux de chacune des quatre taxes et celle de leur produit, globalement et par groupes démographiques de communes.

Art. 3. - I. - A partir de 1981, les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle votés par une commune ne peuvent excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé. Pour les communes membres d'un groupement doté d'une fiscalité propre, ces taux-plafonds sont réduits du taux appliqué l'année précédente au profit du groupement.

II. - Les communes qui ont perçu en 1980 les taxes foncières, la taxe d'habitation ou la taxe professionnelle à un taux supérieur au taux-plafond défini au paragraphe I du présent article reçoivent pour une ou plusieurs de ces taxes, une compensation égale au produit des bases d'imposition de 1980 par la différence entre leur taux de 1980 et le taux-plafond. Cette compensation est versée intégralement aux communes concernées pendant cinq ans à partir de 1981; à partir de 1986, son montant est ensuite réduit chaque année d'un cinquième jusqu'à 1990. Cette compensation prend la forme d'un concours particulier attribué aux communes intéressées au titre de leur dotation globale de fonctionnement; elle s'ajoute à la somme globale attribuée aux concours particuliers en application de l'article L. 243-12 du code des communes.

III. - Cette compensation est financée par un relèvement à due concurrence des frais d'assiette, de dégrèvements et de non-valeurs perçus par l'Etat.

SECTION II

Le cadre législatif

327 20 Introduction

Les limites à l'intérieur desquelles les collectivités locales peuvent exercer leur liberté de fixation des taux sont prévues par les articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies* du CGI. Les collectivités locales sont tenues de respecter des règles générales, constituées par le plafonnement des taux et la liaison des taux. Dans certains cas, elles ont la possibilité de déroger à la liaison des taux en réduisant la pression fiscale sur les ménages ou, au contraire, en majorant celle sur les entreprises.

Dès lors que les taux sont fixés dans les limites autorisées par la loi, les contribuables ne peuvent invoquer le respect des « facultés contributives », évoqué notamment par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ou l'« égalité devant l'impôt » pour obtenir l'annulation des délibérations prises (CE, 3 déc. 1986, Aldebert fils, n° 64449, RJF, n° 2-87, p. 128 ; CAA Paris, 31 déc. 1990, n° 89PA02300 à 89PA02318, Plissonneau-Duquesne et autres, RJF n° 4-91, p. 272).

Nota : le site internet de la DGCL nous fournit les taux applicables depuis 1999 par les communes de plus de 10 000 habitants. Il convient, pour information, de se reporter au site : www.dgcl.interieur.gouv.fr, rubriques : données chiffrées /fiscalité locale /fiches financières individuelles.

SOUS-SECTION I

Les deux règles générales à respecter

§ 1 Le plafonnement des taux

327 21 Champ d'application et mécanisme

a) Régime général

Les taux des quatre taxes directes locales des communes sont plafonnés (CGI, art. 1636 B *septies*). Par ailleurs,

l'article 99 de la loi de finances pour 1997 a institué, à compter de 1997, le plafonnement du taux de la taxe professionnelle pour les départements et les régions (L. fin. 1997, n° 96-1181, 30 déc. 1996, art. 99).

Les taux des groupements de communes à fiscalité propre additionnelle ne sont pas plafonnés contrairement aux taux de TP des groupements à TP unique.

Le plafonnement des taux est différent selon qu'ils portent sur la taxe professionnelle ou sur les impôts des ménages :

- le taux plafond de la taxe professionnelle est égal à *deux fois* le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes, des départements ou des régions ;
- le taux plafond de la taxe d'habitation et des taxes foncières est égal à *deux fois et demie* le taux moyen de chaque taxe constaté l'année précédente soit au niveau national, soit, s'il est plus élevé, au niveau départemental. Il peut donc y avoir des taux plafonds différents selon les départements.

Qu'ils soient calculés au niveau national ou au niveau départemental, les taux moyens de chaque taxe s'obtiennent en divisant la somme des produits nets perçus au titre de l'année précédente, par la somme des bases nettes imposées au profit des communes au titre de cette même année.

b) Le cas des communes membres d'un groupement à fiscalité propre

L'article 1363 B *septies* V du CGI précise que, pour les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, il y a lieu, pour obtenir le taux plafond de chaque taxe, de déduire le taux appliqué l'année précédente au profit du groupement. Pour éviter toute discrimination et bien que ce ne soit pas expressément prévu par les textes, la pratique administrative applique la même déduction aux groupements placés, en vertu de l'article 1609 *quater* du CGI, sous le régime des contributions communales fiscalisées.

A la limite, cette déduction peut aboutir, si le taux du groupement atteint à lui seul le taux plafond, à priver les communes membres de toute possibilité de prélèvement. En cas de désaccord, les communes n'ont d'autre solution que de se retirer du groupement ou de s'opposer à la fiscalisation de leur contribution : elles retrouvent alors leur capacité de fixation des taux sans amputation préalable des taux intercommunaux.

c) Les taux plafonds nationaux communaux

Les taux plafonds sont communiqués chaque année par l'administration. Depuis 1990, les taux plafonds nationaux (qui s'appliquent en tout état de cause à la taxe professionnelle et, à défaut de taux plafonds départementaux plus élevés, aux impôts des ménages) ont évolué de la manière suivante :

Année d'imposition	Taux constatés en	TH %	FB %	FNB %	TP %
1990	1989	29,20	35,70	94,83	25,96
1991 (1)	1990	28,83	35,45	92,30	25,48
1992	1991	29,53	36,55	93,78	26,10
1993	1992	30,05	37,78	95,23	26,82
1994	1993	30,73	38,73	96,20	27,42
1995	1994	31,18	39,43	96,78	27,92

Année d'imposition	Taux constatés en	TH %	FB %	FNB %	TP %
1996	1995	31,48	39,88	97,48	28,12
1997	1996	32,90	41,70	99,35	29,08
1998	1997	33,40	42,43	100,28	29,44
1999	1998	33,75	42,95	101,18	29,68
2000	1999	33,85	43,13	101,83	29,72
2001	2000	33,75	43,08	102,20	29,60
2002	2001	33,90	43,20	103,23	29,70
2003	2002	34,53	43,98	105,08	30,08
2004	2003	-	-	-	-
2005	2004	35,43	45,30	107,85	30,68

(1) La baisse des taux plafonds observée en 1991 s'explique par l'application d'un coefficient correcteur de 0,96 destiné à compenser la suppression du coefficient déflateur qui était jusque-là appliqué aux bases d'imposition.

d) Le plafonnement des taux départementaux et régionaux de taxe professionnelle

A compter de 1997, le taux de la taxe professionnelle perçue au profit des départements et des régions ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente, au niveau national, pour l'ensemble des collectivités de même nature.

Ce dispositif s'applique également au taux de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe professionnelle voté par le conseil régional de la région d'Ile-de-France.

En revanche, le plafonnement des taux d'imposition ne s'applique pas aux taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

1. Calcul du taux moyen

Il est égal au rapport entre :

- la somme des produits nets perçus, au titre de l'année précédente, au profit de l'ensemble des départements ou des régions (y compris, dans ce dernier cas, le produit de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe professionnelle perçue par la région Ile-de-France) ;
- et la somme des bases nettes imposées, au titre de cette même année, au profit de l'ensemble des départements ou des régions (y compris, dans ce dernier cas, la base de la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe professionnelle perçue par la région Ile-de-France).

Les produits et les bases s'entendent de ceux qui figurent dans les rôles généraux.

2. Calcul des taux plafond de taxe professionnelle

Déterminés par la Direction générale des impôts, au niveau national, par nature de collectivités, comme indiqué ci-dessus, les taux plafond sont communiqués chaque année aux conseils généraux et régionaux.

	Département				Région			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Taux moyen national	6,82	6,78	7,02	7,46	1,95	1,97	1,98	2,03

	Département				Région			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Taux plafond (x 2)	13,64	13,56	14,04	15,92	3,90	3,94	3,96	4,06

Remarques

Cette mesure peut, le cas échéant, interdire aux départements et aux régions, de procéder au vote des taux par variation proportionnelle.

La méthode de variation différenciée est la même que celle qui est développée pour les communes.

§ 2 La liaison des taux

327 22 Champ d'application

A la différence du plafonnement, la règle de la liaison des taux, fixée par l'article 1636 B *sexies* du CGI s'applique à l'ensemble des collectivités locales, qu'il s'agisse des communes et de leurs groupements, des départements, des régions et des groupements de communes.

La liaison des taux vise à garantir les redevables de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties contre des décisions des collectivités locales qui pourraient leur être par trop défavorables.

327 23 La déliaison à la hausse de la taxe professionnelle : principes, conditions et modalités d'application

a) Les principes

L'article 1636 B *sexies* du CGI stipulait que le taux de la taxe professionnelle :

- ne pouvait, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition ;

— ou devait être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la taxe d'habitation ou à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

La loi de finances pour 2003, par ses articles 31 et 32, institue une déliaison à la hausse du taux de la taxe professionnelle perçue par les communes, les départements ainsi que par les EPCI à fiscalité propre (voir pour ce qui concerne ces derniers, notre analyse à l'étude 336). L'administration fiscale commente ce dispositif dans son instruction BOI 6 A-4-03 du 30 juin 2003.

En effet, à compter de 2003, les communes, départements et les EPCI à fiscalité propre peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente :

- dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ;
- ou, si elle est moins élevée, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières (L. fin. 2003, n° 2002-1575, 30 déc. 2002, art. 31, JO 31 déc. ; CGI, art. 1636 B *sexies*).

Pour les régions, la loi de finances pour 2003 précitée, précise qu'à compter de 2003, celles-ci peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties.

A noter que si elles font application du dispositif précité, les collectivités concernées ne pourront ni faire application de la règle de la baisse des taux de taxe d'habitation et/ou des taxes foncières en échappant à la règle de lien entre les taux (voir 327-31 et s.), ni faire application de la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle (voir 327-40 et s.).

b) Conditions d'application

L'application du mécanisme de déliaison à la hausse de la taxe professionnelle est subordonnée à la condition que la commune, le département ou la région (idem pour les EPCI à fiscalité additionnelle) n'aient pas fait usage auparavant des facultés suivantes :

- soit diminuer le taux de la taxe d'habitation et/ou des taxes foncières, sans diminuer pour autant le taux de taxe professionnelle ou celui de taxe foncière sur les propriétés non bâties ; la variation en hausse du taux de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des trois taxes prise en compte pour l'application du lien entre les taux est réduite de moitié pendant les trois années suivantes (CGI, art. 1636 B *sexies*, I-2, al. 4).

« Lorsque cette disposition est applicable, les collectivités locales précitées ne peuvent pas augmenter le taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières. » ;

- soit, pour les seules régions (compte tenu de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation), diminuer le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties sans diminuer parallèlement le taux de la taxe professionnelle ou le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; la variation en hausse du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties prise en compte pour l'application du lien entre les taux est réduite de moitié

pendant les trois années suivantes (CGI, art. 1636 B *sexies*, I-2, al. 2).

« Lorsque cette disposition est applicable, la région ne peut pas augmenter le taux de la taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. »

c) Modalités d'application

1. Mise en œuvre de la déliaison à la hausse par les communes et les départements

Si le conseil municipal ou le conseil général décide de faire varier le taux de chacune des taxes de manière différenciée, il peut, en utilisant le dispositif instauré par la loi de finances pour 2003, augmenter son taux de taxe professionnelle par rapport à l'année précédente :

- dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de son taux de taxe d'habitation ;
- ou, si elle est moins élevée, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de son taux moyen pondéré des trois taxes ménages.

Le coefficient de variation du taux de taxe d'habitation est égal au rapport entre le taux de cette taxe pour l'année d'imposition et le taux de la même taxe pour l'année précédente.

Remarques

Dans son instruction 6 A-4-03 du 30 juin 2003, l'administration fiscale précise que ce rapport peut également être calculé en faisant le rapport entre le produit attendu de la taxe au titre de l'année et le produit fiscal de référence (produit obtenu en appliquant aux bases de l'année d'imposition le taux de l'année précédente).

Elle rappelle que le taux moyen pondéré des trois taxes est égal au rapport constaté, l'année d'imposition, entre d'une part la somme des produits nets de la taxe d'habitation et les deux taxes foncières et d'autre part la somme des bases nettes de ces taxes pour la collectivité concernée. Le coefficient de variation du taux de ces trois taxes est égal au rapport entre le taux moyen pondéré de ces trois taxes pour l'année d'imposition et le taux moyen pondéré de ces trois taxes au titre de l'année précédente. Il est également égal au rapport entre le produit attendu de ces trois taxes et leur produit fiscal de référence.

A noter que le dispositif de déliaison à la hausse du taux de la taxe n'est pas applicable lorsque la commune, le département maintient le taux de la taxe d'habitation au niveau de celui de l'année précédente (l'augmentation est égale à 0).

2. Mise en œuvre de la déliaison à la hausse par les régions

Si le conseil régional décide de faire varier le taux de chacune des trois taxes de manière différenciée, il peut, en utilisant le dispositif de la déliaison à la hausse, augmenter son taux de taxe professionnelle par rapport à l'année précédente dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de son taux de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le coefficient de variation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties est égal au rapport entre le taux de cette taxe pour l'année d'imposition et le taux de la même taxe pour l'année précédente.

Remarques

Dans son instruction 6 A-4-03 du 30 juin 2003, l'administration fiscale précise que ce rapport peut également être calculé en faisant le rapport entre le produit attendu de la taxe au titre de l'année et le produit fiscal de référence.

A noter que le dispositif de déliaison à la hausse du taux de la taxe n'est pas applicable lorsque la région maintient le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties au niveau de celui de l'année précédente (l'augmentation est égale à 0).

3. Non-cumul avec le dispositif de la majoration spéciale du taux de la taxe professionnelle

Si la commune ou le département remplit les deux conditions précitées pour utiliser la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle, la collectivité peut choisir entre le dispositif de déliaison à la hausse du taux de la taxe professionnelle et la majoration spéciale du taux de cette même taxe (cf. développements des articles 327-40 et suivants, *infra*), en retenant que les deux dispositifs ne sont pas cumulables.

327 24 Application à la taxe foncière sur les propriétés non bâties

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut pas augmenter davantage ni diminuer moins que le taux de la taxe d'habitation, s'agissant des communes, départements et EPCI.

Cette liaison, destinée à protéger les agriculteurs, ne devait s'appliquer que jusqu'à la prochaine révision générale des évaluations cadastrales (voir 302-23).

Déclinée à la région qui ne peut plus percevoir une part de la taxe d'habitation depuis 2001, la règle précitée prévoit dès lors que le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette règle devait aussi être applicable jusqu'à la prochaine révision des valeurs locatives foncières cadastrales.

327 25 La déliaison à la baisse du taux de la taxe professionnelle : principes, conditions et modalités d'application

L'article 103 de la loi de finances pour 2005 institue une déliaison à la baisse du taux de la taxe professionnelle perçue par les communes, les départements (cf. 327-45 de la présente étude) ainsi que par les EPCI à fiscalité propre.

Ces collectivités peuvent, à compter de 2005, diminuer leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente dans une proportion au moins égale à la moitié :

- soit de la diminution de la taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières,
- soit de la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont à la baisse.

Lorsqu'il est fait application de cette mesure, au titre de l'année N, il est fait application des règles fixées notamment à l'article 1636 B sexies, I, 2, alinéa 4, lesquelles précisent qu'en pareil cas la variation en hausse du taux de la taxe d'habitation ou du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières est réduite de moitié pendant les trois années suivantes (L. fin. 2005, n° 2004-1484, 30 déc. 2004, art. 103, 2°, JO 31 déc. ; CGI, art. 1636 B sexies ; Instr. BOI n° 6 A-5-05, 15 déc. 2005).

Chapitre I Le vote des taux des quatre taxes directes locales et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

La loi de finances pour 2003 a notablement assoupli les règles de fixation du taux de taxe professionnelle, notamment pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique.

L'ensemble des collectivités et des EPCI à fiscalité propre peuvent désormais augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation (pour les régions, il s'agit de l'augmentation de taxe foncière sur les propriétés bâties dans la mesure où elles ne perçoivent plus la taxe d'habitation) ou de leur taux moyen pondéré des impôts ménages si l'augmentation de ce dernier est moins importante.

La loi de finances pour 2004 permet aux EPCI à taxe professionnelle unique de reporter sous certaines conditions pendant 3 ans les hausses de taux non utilisées au titre d'une année.

La loi de finances pour 2005 crée, au bénéfice des EPCI à taxe professionnelle unique, un nouveau cas de déliaison à la hausse du taux de taxe professionnelle. Cette loi de finances institue, par ailleurs, un nouveau régime dérogatoire de variation à la baisse du taux de taxe professionnelle des communes, de leurs groupements et des départements.

Les règles de lien applicables au vote des taux des impôts directs locaux sont commentées ci-dessous.

Les données nécessaires à la fixation des taux de 2007 sont, comme chaque année, communiquées au moyen de l'état 1259 (communes, EPCI et SAN) ou 1253 (régions, départements) établi par les services fiscaux et transmis vers le début du mois de février.

Comme les années précédentes également, la Direction Générale des Collectivités Locales diffuse aux exécutifs locaux, par l'intermédiaire des préfets, un « dossier fiscal du maire » présentant la méthode à utiliser pour le calcul des taux, ce document indiquant également les valeurs de référence à prendre en compte (moyennes nationales de 2006).

1 - Les règles applicables à l'ensemble des collectivités locales

1.1 Taux plafonds (article 1636 B septies du CGI)

Pour les **communes**, les taux de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières ne doivent pas dépasser un plafond égal à 2,5 fois la moyenne nationale constatée en 2006 ou 2,5 fois la moyenne départementale constatée en 2006 si cette dernière est plus élevée. Le taux plafond de la taxe professionnelle est égal à 2 fois la seule moyenne nationale de 2006.

Lorsque la **commune appartient à un EPCI** qui a recours à la fiscalité (groupement à fiscalité propre ou groupement percevant des contributions fiscalisées des communes membres), les taux plafonds qu'elle doit respecter sont égaux à ceux indiqués ci-dessus, diminués des taux appliqués en 2006 au profit du groupement.

Le taux de taxe professionnelle voté par un **département** ou une **région** ne peut excéder 2 fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente à l'échelon national pour l'ensemble des collectivités de même nature.

1.2 Variation du taux de la taxe professionnelle

1.2.1 Variation à la hausse

- Taux maximal de taxe professionnelle

Pour les communes, les EPCI à fiscalité propre et les départements, le taux maximal de la taxe professionnelle pour 2007 est égal au taux de 2006 multiplié par le plus faible des deux coefficients ci-après :

- 1,5 fois le coefficient de variation entre 2006 et 2007 du taux de la taxe d'habitation ;
- 1,5 fois le coefficient de variation entre 2006 et 2007 du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières (ce taux moyen pondéré est égal au produit attendu des trois taxes pour une année, divisé par les bases de ces mêmes taxes pour cette même année).

Pour les EPCI qui relèvent de la taxe professionnelle unique, la variation à prendre en compte est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle l'établissement vote son taux de taxe professionnelle (pour 2007, la variation à prendre en compte est celle constatée entre 2005 et 2006).

Cette hausse constitue une **règle dérogatoire** à l'augmentation de droit commun fixée à une fois l'augmentation de ces coefficients. Pour les collectivités autres que les EPCI à taxe professionnelle unique, elle n'est pas possible au cours des trois années qui suivent une diminution sans lien des taux des impôts ménages, ni lorsqu'il est fait application de la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle (voir ci-dessous).

- **Majoration spéciale**

Les communes et les départements ne peuvent recourir à la majoration spéciale en cas d'application de la règle dérogatoire présentée ci-dessus.

Cette restriction ne concerne pas les EPCI à taxe professionnelle unique.

La majoration spéciale correspond au maximum à 5% du taux moyen national de 2006 constaté au plan national pour la catégorie.

Elle est soumise au respect des **deux conditions suivantes** :

- le taux de la taxe professionnelle obtenu avant application de la majoration spéciale doit être inférieur à la moyenne nationale constatée pour 2006 ;
- le taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation appliqué par la collectivité en 2006 (somme des produits 2006 de ces trois taxes, divisée par la somme des bases 2006 de ces trois taxes) doit être au moins égal au taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation constaté en 2006 à l'échelon national, dans l'ensemble des collectivités de même nature.

En aucun cas, l'utilisation de la majoration spéciale ne peut conduire à l'adoption d'un taux de taxe professionnelle supérieur au taux moyen national applicable en 2007 (calculé à partir des éléments de 2006).

L'article 87 de la loi de finances pour 1996 a assoupli la condition relative aux taux moyens pondérés des taxes ménages pour les communes adhérant à un EPCI en leur permettant de recourir à la majoration spéciale lorsque le taux moyen pondéré des impôts ménages devient inférieur à la moyenne nationale dans la limite de 20 %. La condition relative au taux de taxe professionnelle reste toutefois inchangée.

Le nouveau dispositif n'est susceptible de s'appliquer qu'à compter de la deuxième année qui suit celle au cours de laquelle la commune a adhéré à l'EPCI.

Ces communes doivent en revanche satisfaire l'année d'adhésion à l'EPCI et l'année suivante aux conditions habituelles pour appliquer la majoration spéciale au taux de taxe professionnelle.

Impôts directs locaux

Aspects communs à toutes les collectivités

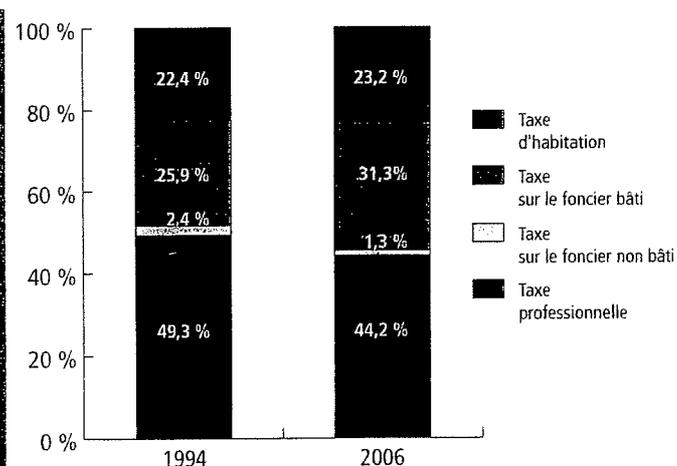
© Retrouvez l'intégralité de la loi de finances pour 2007 et la loi de finances rectificative pour 2006 dans le CD-Rom

Les impôts locaux se composent, pour l'essentiel, des quatre principales taxes directes locales que sont :

- la taxe d'habitation,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- la taxe professionnelle,

Il convient d'ajouter les taxes annexes et assimilées.

Le poids des quatre taxes dans le produit voté pour l'ensemble des collectivités locales



Source : Les collectivités locales en chiffres 2007 publié par le ministère de l'Intérieur.

Les impôts locaux fournissent la majeure partie des ressources fiscales :

- des collectivités locales : communes, départements, régions, groupements de communes à fiscalité propre (communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines) ;
- de certains établissements publics territoriaux et organismes professionnels : chambres de commerce, chambres de métiers, chambres d'agriculture.

BASES D'IMPOSITION

Les bases d'imposition des impôts locaux sont définies par la loi. Elles reposent sur une notion commune aux quatre taxes : la valeur locative cadastrale (voir page 54).

Les bases imposables sont déterminées par l'administration fiscale pour le compte des collectivités locales.

Les collectivités locales ont donc une autonomie restreinte en la matière mais elles peuvent toutefois adopter, sur délibération, certaines mesures de personnalisation de l'assiette :

- abattements à la base ou pour charges de famille en matière de taxe d'habitation,
- base minimale de taxe professionnelle,
- majoration de valeur locative des terrains situés dans les zones urbaines des plans d'occupation des sols...

Dans le cadre de la politique d'aménagement et de développement du territoire, les collectivités locales ou leurs groupements peuvent, dans certaines zones prioritaires, instituer, sur délibération, un certain nombre d'exonérations. Il leur est possible, également, de s'opposer, sur délibération toujours, à certaines d'entre elles.

Les délibérations prises par les collectivités locales sont applicables tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou rapportées.

La valeur locative cadastrale est prise en compte en totalité ou en partie dans les bases d'imposition de chacun des impôts locaux

Impôt	Base d'imposition	
Taxe d'habitation ¹	Valeur locative cadastrale de 1970 x coefficient d'actualisation	x coefficients de majoration forfaitaire
Taxe foncière sur les propriétés bâties ²	Valeur locative cadastrale de 1970 x 50 % x coefficient d'actualisation	x coefficients de majoration forfaitaire
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Valeur locative cadastrale de 1970 x 80 % x coefficient d'actualisation	x coefficients de majoration forfaitaire
Taxe professionnelle ²	Valeur locative cadastrale de 1970	x coefficients de majoration forfaitaire

1. La valeur locative ainsi calculée est la valeur locative brute : elle est diminuée, le cas échéant, des abattements, pour donner la valeur locative nette.

2. À l'exception des établissements industriels qui sont évalués selon leur prix de revient.
La base d'imposition pour la taxe professionnelle n'est pas actualisée.

Fiscalité communale

Impôts directs locaux - Détermination des taux communaux

La fiscalité communale repose essentiellement sur quatre impôts : la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Jusqu'en 1980 inclus, les taux d'imposition de ces quatre taxes principales étaient déterminés par les services fiscaux qui répartissaient entre chacune d'elles le montant global du produit que les collectivités locales désiraient obtenir.

La loi du 10 janvier 1980 a constitué une étape essentielle dans le processus de modernisation de la fiscalité directe locale. Elle a institué, en effet, le vote direct des taux d'imposition par les collectivités locales concernées. Cette réforme fondamentale est entrée en vigueur en 1981.

Les communes, leurs groupements à fiscalité propre et les départements, ont pu à compter de cette époque fixer chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Il en va de même pour les régions depuis 1986.

Toutefois, le législateur a prévu des limites à la liberté de vote des taux, afin d'éviter des transferts trop importants entre catégories de redevables.

Ces restrictions apportées à la liberté des communes ont été accentuées jusqu'en 1988 avant d'être allégées à compter de 1989.

Jusqu'en 1982 inclus

- la variation du taux de taxe professionnelle ne pouvait excéder celle constatée pour le taux moyen pondéré des trois autres taxes ;
- les taux communaux de chacune des quatre taxes ne pouvaient excéder des taux plafonds égaux au plus élevé des deux chiffres suivants :
 - soit deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département ;
 - soit deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du territoire national.

De 1983 à 1987

- Le système applicable en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties est resté inchangé ;
- en revanche, la variation du taux de taxe professionnelle a été encadrée plus strictement :
 - le taux de taxe professionnelle ne pouvait excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de taxe d'habitation

(qui jouera ainsi le rôle de taux directeur), ou, si elle était moins élevée, de la variation du taux moyen pondéré des trois autres taxes ;

- le taux plafond de taxe professionnelle ne pouvait excéder deux fois (et non plus deux fois et demie) le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes (la référence à la moyenne départementale avait donc été supprimée).

À compter de 1988

- Le système applicable depuis 1983 en matière de taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle est resté inchangé ;
- en revanche, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a plus pu excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation. Ce lien, temporaire au départ, n'était censé s'appliquer que jusqu'à la prochaine révision (prévue initialement en 1990 mais dont l'application effective est régulièrement reportée) ;
- les communes ont été autorisées, dans certains cas, à réduire leur taux de taxe d'habitation sans avoir à diminuer d'autant leur taux de taxe professionnelle ni celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Compte tenu de ses modalités d'application, cette réduction du taux de la taxe d'habitation n'a pu, toutefois, qu'être exceptionnelle.

À compter de 1989

Dans certains cas, les communes ont été désormais autorisées à réduire de manière dérogatoire les taux de la taxe d'habitation ou des taxes foncières, sans être tenues de diminuer leur taux de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

À compter de 2003

Les communes peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de leur taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Il s'agit des communes.

S'agissant des communes membres des syndicats d'agglomérations nouvelles, leur compétence fiscale est différente de celles des autres communes. En effet, on assiste à une répartition des rôles entre :

- a) l'organe délibérant du syndicat d'agglomération nouvelle qui est compétent en matière de taxe professionnelle ;
- b) les conseils municipaux des communes membres qui retrouvent une compétence sur l'ensemble du territoire communal en matière de taxe d'habitation, de taxes foncières et des autres droits et taxes.

Les principaux impôts locaux

Les caractéristiques propres à chacune des quatre principales taxes directes locales sont résumées dans ce tableau, qui renvoie aux pages correspondantes du Mémento.

<p>PRINCIPAUX IMPÔTS LOCAUX</p> <p>SI VOUS DÉSIREZ CONNAÎTRE</p>	<p>Taxe d'habitation</p>	<p>Taxe foncière sur les propriétés bâties</p>	<p>Taxes foncières sur les propriétés non bâties</p>	<p>Taxe professionnelle</p>
<p>Le champ d'application</p>	<p>Logements. Certains locaux assimilés.</p>	<p>Bâtiments ainsi qu'installations et terrains assimilés.</p>	<p>Terrains.</p>	<p>Immeubles affectés à une activité professionnelle non salariée. Autres moyens de production.</p>
<p>Les principales exonérations :</p>	<p>Page 77</p>	<p>Page 90</p>	<p>Page 103</p>	<p>Page 111</p>
<p>- permanentes</p>	<p>Etablissements publics, scientifiques, d'enseignement et d'assistance, bâtiments ruraux.</p>	<p>Propriétés publiques affectées à un service public et improductives de revenus. Pages 92 et 103</p>	<p>Propriétés publiques.</p>	<p>Collectivités publiques pour certaines activités. Syndicats Agriculteurs.</p>
<p>- temporaires</p>	<p>Bureaux des fonctionnaires publics. Locaux passibles de la taxe professionnelle. Logements des élèves dans les écoles et pensionnats.</p>	<p>Bâtiments ruraux.</p>	<p>Terrains boisés.</p>	<p>Page 112 Page 113 Page 113 Page 115 Page 114 Page 116</p>
<p>Les personnes imposables</p>	<p>Occupants du logement</p>	<p>Page 92 Page 94 Page 94 Page 98</p>	<p>Page 104</p>	<p>Page 144 Page 145 Page 144</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Pages 97 et 103</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes disposant de revenus faibles ou modestes. Titulaires du RMI.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 108 Page 107</p>	<p>Page 119</p>
<p>Les déclarations à souscrire</p>	<p>Page 82</p>	<p>Page 100</p>	<p>Page 133</p>	<p>Page 140</p>
<p>Les bases d'imposition</p>	<p>Valeur locative cadastrale, diminuée des : - abattements obligatoires pour charges de famille ; - abattements à la base facultatifs.</p>	<p>Page 99</p>	<p>Page 105</p>	<p>Page 111 Page 117</p>
<p>Les dégrèvements applicables en certains cas</p>	<p>Personnes</p>			

Détermination des bases d'imposition

Pour plus de détails, voir « *L'Inventaire général des impôts locaux* » et « *Le guide budgétaire communal, départemental et régional* » (publications DGCL).

Les différents niveaux de collectivités territoriales prélèvent les quatre taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxes sur le foncier non bâti et taxe professionnelle) sur des bases d'imposition relativement semblables, qui résultent de décisions nationales et locales. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est perçue uniquement par les communes ou les groupements de communes compétents dans ce domaine et qui décident de financer leur service par ce moyen.

Les bases brutes d'imposition sont établies par les services fiscaux selon des règles nationales qui résultent de décisions législatives. Ce sont quasiment les mêmes pour les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions), ainsi que pour les groupements de communes, sauf pour le foncier non bâti, puisque les taxes départementale et régionale sur les terres agricoles ont été supprimées depuis 1996 (1993 pour les régions). L'État est intervenu pour modifier ces bases brutes au cours du temps par l'introduction de diverses exonérations.

Détermination des éléments de base de la taxation

Les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et non bâties constituent l'essentiel des bases brutes des taxes d'habitation et foncières et de la TEOM, elles interviennent également pour 12,5 % dans la composition des bases brutes de taxe professionnelle. Ces valeurs locatives ont été établies par les services cadastraux après consultation des commissions communales ou départementales lors de la révision foncière de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties (1975 dans les DOM). A la date de la révision, elles correspondaient au loyer annuel théorique que devait produire chaque propriété aux conditions du marché. Pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution générale des loyers depuis cette date, elles ont fait l'objet en 1980 d'une actualisation par département et, après 1980, de revalorisations annuelles nationales. Néanmoins, les différences entre locaux établies lors de la dernière révision sont aujourd'hui obsolètes : c'est pourquoi le gouvernement envisage de présenter un projet de révision des valeurs locatives au parlement.

La **taxe d'habitation** est due par l'occupant d'un immeuble affecté à l'habitation, que ce soit à titre de résidence secondaire ou de résidence principale, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire. La base brute de cette taxe est égale à la valeur locative de l'immeuble occupé.

Les **taxes foncières (bâti et non bâti)** sont dues par les propriétaires d'immeubles ou de terrains, quelle que soit leur utilisation (à titre d'habitation ou professionnel). Au titre des frais engendrés par la propriété, un abattement de 50 % pour le bâti et de 20 % pour le non bâti est appliqué aux valeurs locatives pour la détermination des bases.

La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** est établie sur les mêmes bases : elle n'est pas due dans les parties du territoire communal qui ne bénéficient pas du service d'élimination des ordures ménagères. Les usines ne sont pas soumises à la taxe. Elle peut être répercutée dans les charges locatives.

La **taxe professionnelle** est due par les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée. La base brute de la taxe professionnelle est déterminée à partir des éléments concernant l'avant-dernière année civile avant la taxation. Elle est constituée de quatre composantes, auxquelles est appliqué un abattement de 16 % depuis 1987 :

- la valeur cadastrale des locaux passibles d'une taxe foncière (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés (12,5 % de la base nationale en 1997).
- la valeur locative des équipements et biens mobiliers (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés, sauf si le chiffre d'affaires du redevable ne dépasse pas 1 million de francs (industriels ou commerçants) ou 400 000 francs (prestataires de services) (50,7 % de la base nationale en 1997).
- 10 % des recettes des professions libérales employant moins de 5 salariés (3,2 % de la base nationale en 1996).
- 18 % des salaires (33,9 % de la base nationale en 1997).

La loi de finances 99 a décidé la suppression progressive en 5 ans de cette composante salariale de la base de taxe professionnelle. L'abattement est de 100 000 francs par redevable et par commune en 1999, 300 000 francs en 2000, 1 million en 2001 et 6 millions en 2002 avant la suppression définitive en 2003. La perte de recettes consécutive à la suppression de cet élément de taxation sera compensée intégralement aux collectivités l'année de la suppression, puis indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Cette compensation sera intégrée dans la dotation globale de fonctionnement à partir de 2004.

Détermination des taux d'imposition

Pour plus de détails, voir « La fixation des taux des impôts locaux » (collection « Guide pratique de l'élu » de la DGCL).

Les collectivités locales et leurs groupements à fiscalité propre doivent, après avoir voté le produit fiscal qui permet d'équilibrer leur budget, choisir les taux d'imposition des quatre taxes qui, appliqués à leurs bases d'imposition, permettront d'atteindre ce produit.

Les communes, les groupements à fiscalité propre, les départements et les régions (depuis 1989) peuvent fixer ces taux **dans les limites des règles d'encadrement imposées par la loi** :

- plafonnement des taux : le taux de taxe professionnelle est plafonné à 2 fois la moyenne nationale pour les communes, les départements et les régions. Pour les taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) communales, le taux est plafonné à 2,5 fois le plus grand des deux taux moyens au niveau national et au niveau du département.
- on ne peut augmenter plus vite ou diminuer moins vite le taux de taxe professionnelle que le taux de taxe d'habitation et la moyenne des taux des taxes « ménages ».
- on ne peut augmenter plus vite ou diminuer moins vite le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties que le taux de la taxe d'habitation.

Les communes et les départements disposent néanmoins de deux possibilités pour déroger aux règles de lien entre les variations des taux :

- ils peuvent majorer leur taux de taxe professionnelle par rapport aux règles d'encadrement d'un montant n'excédant pas 5 % du taux moyen national (soit 0,66 point pour les communes en 1999), à condition que leur taux de taxe professionnelle soit inférieur au taux moyen national, et que leur taux moyen pondéré des trois taxes ménages soit supérieur à la moyenne nationale (80 % de celle-ci pour les communes ayant adhéré à un groupement de communes à compter du 1^{er} janvier 1995, sous certaines conditions).
- (applicable aussi aux régions) ils peuvent réduire sans lien les taux des taxes « ménages » supérieurs au taux moyen national et à leur taux de taxe professionnelle (ou seulement supérieurs à leur taux de taxe professionnelle si celui-ci est supérieur au taux moyen national), ceci sans toutefois diminuer leur taux de telle manière que ces conditions ne soient plus respectées. Pour l'application de cette règle, les taux des groupements dont les communes sont membres doivent être ajoutés aux taux propres des communes.

Les régions et les groupements à fiscalité additionnelle ne peuvent pas utiliser la mesure dérogatoire de majoration spéciale du taux de taxe professionnelle.

Chronique Judiciaire (EXTRAITS)

Territorialisation de la fiscalité : le juge peut-il sauver le principe d'égalité ?

par Emmanuelle MIGNON, Maître des requêtes au Conseil d'État

Les délibérations par lesquelles les collectivités locales fixent le taux des taxes locales ne peuvent pas être contestées sur le terrain du principe d'égalité

L'intérêt de la décision du 9 avril 1999 (M. Plissonneau-Duquesne e.a.) tient d'abord à l'audace des contribuables qui ont osé poser frontalement la question de la compatibilité entre la fiscalité locale et le principe d'égalité. L'affaire se présentait dans les circonstances suivantes : après plusieurs années de très basse pression fiscale, la commune de Macouba (Martinique) s'était trouvée confrontée à d'importantes difficultés financières. Par une délibération du 29 mars 1985, elle s'était résignée à procéder à d'importantes augmentations des taux des quatre taxes locales. Le taux de la taxe d'habitation avait ainsi été porté de 4,17 à 29,58 %, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 29,02 à 40,78 %, celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 7,89 à 90,63 % et enfin celui de la taxe professionnelle de 3,62 à 25,30 %, soit des augmentations de respectivement 609, 40,52, 1049 et 599 %.

Quinze contribuables de la commune demandèrent la décharge des impositions ainsi mises à leur charge en se prévalant de l'illégalité de la délibération du 29 mars 1985 qu'ils estimaient contraire au principe d'égalité devant les charges publiques et entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des facultés contributives des contribuables, dont l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen impose en principe la prise en compte. Le Conseil d'État a rejeté les deux moyens comme inopérants.

Bien que la décision soit assez peu explicite, le raisonnement suivi par le Conseil d'État se devine aisément en ce qui concerne le caractère inopérant du moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité. Le Conseil d'État commence en effet par relever que, pour importantes qu'elles soient, les augmentations en cause sont restées dans les limites prévues par l'article 1636 B septies du CGI relatives au plafonnement du taux des taxes locales en fonction des moyennes nationales ou départementales. Ce faisant, la Haute Assemblée place le débat sur le seul terrain de l'application de la loi fiscale, laquelle, en encadrant le taux des taxes locales par des moyennes, autorise nécessairement des ruptures d'égalité entre les contribuables locaux selon le lieu où ils résident et ce jusqu'au niveau maximal fixé par la loi. Entre les dérogations au principe d'égalité admises par le législateur et la délibération contestée, le Conseil d'État n'a pas trouvé de place pour l'exercice d'un contrôle juridictionnel sur le fondement du principe d'égalité. Admettre le caractère opérant du moyen aurait conduit en fait le juge à exercer un contrôle de constitutionnalité des dispositions de l'article 1636 B septies du CGI. La solution Plissonneau-Duquesne ne signifie nullement que le principe d'égalité ne s'applique pas dans le domaine de la fiscalité locale, mais seulement que son application est entièrement régie par la loi.

Au demeurant, comme l'expliquait fort bien M. Arrighi de Casanova dans les conclusions qu'il a prononcées sur l'affaire Plissonneau-Duquesne, « en matière de fiscalité locale, les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui réservent au législateur la détermination des règles relatives à l'assiette et au taux des impositions doivent se combiner avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, que consacre l'article 72. C'est pourquoi il est admis que les taux des impositions locales soient fixés, non par la loi, mais par l'organe délibérant de

la collectivité, c'est-à-dire par un acte administratif soumis au contrôle du juge ». La jurisprudence du Conseil constitutionnel admet quant à elle que le principe d'égalité soit battu en brèche par celui de la libre administration des collectivités locales, sous réserve que le législateur adopte des mesures appropriées pour éviter des ruptures caractérisées de l'égalité des citoyens devant la loi ou les charges publiques (Cf. Cons. const. 21 janvier 1997, n° 96-387 DC, loi instaurant une prestation spécifique dépendance). Dans le domaine de la fiscalité locale, ces « mesures appropriées » sont notamment celles qui plafonnent les taux en fonction de moyennes départementales ou nationales.

Le raisonnement tenu par le Conseil d'État est juridiquement incontestable. Sur le plan de l'**opportunité**, il n'en est pas moins regrettable, tant le développement de la décentralisation et l'élargissement de la portée du principe de libre administration des collectivités locales sont de nature à accentuer les discriminations entre les contribuables. On ne peut qu'être étonné, chaque année, de constater l'ampleur des différences entre les taux des taxes locales selon les collectivités, sans que les contribuables y trouvent forcément des contreparties dans la qualité des services publics locaux, la question portant moins sur le poids de la pression fiscale que sur sa répartition entre les différentes catégories de contribuables. Ces écarts invitent nécessairement à mettre en cause l'efficacité ou la suffisance du dispositif législatif de plafonnement des taux et d'encadrement des variations.

Le rejet par le Conseil d'État du second moyen des requérants, tiré de l'**erreur manifeste d'appréciation des facultés contributives des contribuables**, repose sur un raisonnement moins évident. Cette obscurité tient en fait au caractère confus du principe invoqué. Il faut en effet bien reconnaître que la portée du principe dont se prévalaient les contribuables de la commune n'est pas des plus aisées à définir. En précisant que la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés », les idéalistes de 1789 entendaient sans doute déjà (*Les partisans de la parité n'ont rien inventé...*) instaurer en matière fiscale une égalité de fait et non seulement de droit. En termes normatifs, ce principe imposerait que les principales contributions soient systématiquement conçues sous la forme d'un impôt proportionnel, voire progressif (cf Cons. const. 21 juin 1993, n° 93-320 DC, loi de finances rectificative pour 1993 : RJF 8-9/93 n° 1198). Dans cette acception, on comprend que le moyen soit inopérant à l'encontre de délibérations locales qui se contentent, dans les limites imparties par le législateur, d'accorder des abattements ou des exonérations et de fixer des taux.

Mais le principe prévu par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen peut également signifier que la charge fiscale doit demeurer raisonnable, en valeur absolue, par rapport au niveau de revenu des contribuables (cf Cons. const. 18 décembre 1998, n° 98-404 DC : RJF 3/99 n° 348). La France attend avec impatience que le Conseil constitutionnel, suivant en cela l'exemple de certaines cours constitutionnelles européennes (l'allemande notamment), s'attaque enfin, par ce biais ou par celui du droit de propriété prévu à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme (cf. Cons. const. 29 décembre 1998, n° 98-405 DC, loi de finances pour 1999 : RJF 2/99 n° 194), aux dispositions fiscales ayant un caractère confiscatoire. À l'échelon local, l'argument peut également prospérer. Dans une commune particulièrement défavorisée, il ne serait pas absurde de soutenir qu'une augmentation importante du taux des taxes locales est entachée d'une erreur manifeste. En l'espèce, et alors même que le taux des taxes locales s'applique à des valeurs locatives cadastrales dont le montant est souvent éloignée de la valeur réelle, ce qui signifie qu'un taux même très élevé n'est pas nécessairement confiscatoire, les contribuables présentaient des exemples qui pouvaient

faire hésiter sur la solution à donner au litige : ainsi un propriétaire foncier, dont les terres étaient louées pour 265 304 F par an, était-il assujéti à une taxe foncière de 301 812 F.

Dans ces conditions, il nous semble, qu'à la différence du moyen précédent, une place était possible, en matière de fiscalité locale, pour un contrôle du juge ordinaire de l'appréciation des facultés contributives des contribuables. Sans doute, pour en décider autrement, la formation de jugement a-t-elle été sensible à l'argument de poids que lui a présenté le commissaire du gouvernement. Celui-ci a relevé le maniement très délicat d'un tel moyen. L'hypothèse d'une collectivité déshéritée dans son ensemble apparaissant comme un cas d'école, l'examen du moyen par le juge administratif aurait signifié d'évaluer, au cas par cas, l'adéquation des taux fixés par la collectivité à la faculté contributive de chaque contribuable. Il n'en était évidemment pas question.

OPINION

Préserver l'autonomie fiscale des collectivités locales



Eric Portal,

président de l'Association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (Afigese), directeur général adjoint des services de la région Centre.

L'article 72-2 de la Constitution esquisse un statut constitutionnel des finances locales. Il dispose, en effet, que « les collectivités locales [...] peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres [...] représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 fixe les conditions dans lesquelles cette dernière règle est mise en œuvre.

Ces textes font ressortir une typologie des ressources des collectivités locales : pour l'essentiel, et pour simplifier, les dotations d'Etat ou les subventions de tiers (ressources non propres) et la fiscalité et les produits du domaine (ressources propres). Or, c'est bien là toute l'ambiguïté du texte organique qui reconnaît la qualité de ressource propre des collectivités à toute recette fiscale, que les taux puissent ou non être modulés par elles. Il nous semble que la préservation de l'autonomie financière des collectivités passe par la préservation, voire le renforcement pour certaines d'entre elles, de leur autonomie fiscale, c'est-à-dire la capacité à moduler les taux.

A ce titre, nous suggérons tout d'abord de réformer la fiscalité locale en un bloc cohérent plutôt que par petites touches successives. Depuis 1980, les quatre taxes directes locales n'ont pas été réformées, mais ont fait, en revanche, l'objet de multiples ajustements qui en ont largement altéré l'économie. Si le choix est de procéder au « grand soir » fiscal, il serait judicieux qu'une période de transition permette à chaque collectivité de s'adapter, mais surtout de stabiliser la législation sur le moyen et le long terme. Corrélativement, il conviendrait d'éviter les réformes qui se présentent comme des ajustements et qui vident de fait tanciellement la fiscalité de son contenu, comme cela a pu être dénoncé parfois.

Toute réforme doit ensuite veiller à équilibrer le poids relatif des fiscalités de stock et de flux. Les quatre taxes directes locales constituent des fiscalités de stock en ce sens qu'elles sont assises sur des assiettes essentiellement immobilières et dont les variations sont limitées dans le temps. Leur rendement est donc

peu évolutif mais relativement stable et, de ce point de vue, sécurisant pour les finances locales. Une fiscalité de flux bénéficie de caractéristiques opposées : des évolutions de produits, à la hausse ou à la baisse, souvent erratiques et marquées, qui n'assurent donc pas une réelle stabilité de la ressource fiscale. Dans un souci de sécurisation des financements des collectivités, un équilibre entre ces deux types de fiscalité doit être recherché. Il importe, de surcroît, d'articuler le caractère de stock ou de flux de l'impôt et la possibilité de moduler les taux. La modulation de ces derniers pourrait constituer un mécanisme correcteur, lorsque les produits fiscaux sont trop erratiques.

Seule la capacité de moduler les taux doit être prise en compte pour jauger l'autonomie fiscale. Il est donc nécessaire de bien différencier, d'une part, un impôt comme la taxe sur le fon-

cier bâti pour lequel la collectivité fixe le taux d'imposition, d'autre part, l'octroi par l'Etat à certaines collectivités d'une partie d'un impôt national (par exemple, pour les régions, la taxe d'appren-

L'autonomie fiscale de chacun des trois niveaux de collectivités doit être jugée au travers de ce seul prisme : la capacité de moduler les taux.

tissage dont le taux est national), pour lequel ces dernières n'ont aucun pouvoir de modulation. L'autonomie fiscale de chacun des trois niveaux de collectivités doit être jugée au travers de ce seul prisme.

En outre, il convient de bien prendre en compte la différence entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale et, parallèlement, le positionnement relatif des niveaux de collectivités par rapport à ces critères. En effet, les trois échelons ont des positionnements différenciés au regard du ratio d'autonomie financière (rapport entre les ressources propres telles que définies plus haut et les recettes réelles). De surcroît, la part relative des recettes fiscales permettant une modulation des taux n'est pas du tout la même d'un niveau de collectivité à un autre. Ces disparités sont, bien sûr, à prendre en compte pour toute réforme de la fiscalité locale.

Enfin, un partage équitable des outils de fiscalité entre l'Etat et les collectivités territoriales doit être recherché. Si l'on observe le rendement de la fiscalité que se réserve l'Etat (la TVA, par exemple) et le rendement de celle qu'il confie aux collectivités territoriales (la TIPP, notamment), on constate que l'Etat conserve les recettes fiscales les plus dynamiques. Il conviendrait de rééquilibrer la balance en faveur des collectivités locales.

JURISPRUDENCE : Fiscalité locale

CE 3 décembre 1999, n° 168408, 9^e et 8^e s.-s., Phelouzat.

M. Genevois, Prés. - Mme Guilhemsans, Rapporteur - M. Goulard, Commissaire du gouvernement.

Considérant que le 28 janvier 1991, le conseil municipal de Montluçon a approuvé le budget primitif de la ville pour 1991, qui avait été établi en fonction de la reconduction des taux des taxes locales fixés antérieurement ; que, le 27 janvier 1992, il a approuvé, dans les mêmes conditions, le budget de 1992 ; que le maire a communiqué à l'administration fiscale les taux de taxe qu'il estimait ainsi implicitement approuvés, en portant dans la case intitulée « décision prise par le conseil municipal » du formulaire administratif prévu, pour l'année 1991, les taux de l'année 1990 multipliés par 0,96, conformément à l'article 1640 A du CGI, et, pour l'année 1992, les taux de l'année 1991 ; que M. Phelouzat a successivement demandé que soit constaté « l'inexistence » des actes des 8 mars 1991 et 24 mars 1992 par lesquels le maire de Montluçon a communiqué ces taux à l'administration fiscale ; qu'il demande l'annulation du jugement du 7 février 1995, par lequel le TA de Clermont-Ferrand a jugé qu'il n'était pas recevable à contester ces actes qui, se bornant à transmettre des informations chiffrées, ne font pas grief ;

Considérant toutefois qu'aux termes de l'article 1636 B sexies du CGI : «... les conseils municipaux... votent chaque année les taux des taxes foncières, des taxes d'habitation et de la taxe professionnelle... » ; qu'aux termes de l'article 1639 A du même Code «... les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 31 mars de chaque année, les décisions relatives, soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit... À défaut, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente » ; qu'appliquées à une commune, ces dispositions donnent compétence au seul conseil municipal pour voter chaque année, par une délibération distincte de celle approuvant le budget prévisionnel, les taux des impositions directes à percevoir au profit de cette collectivité territoriale ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les taux des impositions directes à percevoir au profit de la ville de Montluçon au titre des années 1991 et 1992 n'ont pas fait l'objet de délibérations du conseil municipal ; qu'en l'absence de telles délibérations, les actes par lesquels le maire de Montluçon a communiqué à l'administration fiscale les taux correspondant à la « décision prise par le conseil municipal » au titre des années 1991 et 1992, ne peuvent être regardés comme procédant à la simple transmission d'informations chiffrées ; qu'ils constituent au contraire des décisions prises par le maire en méconnaissance des attributions du conseil municipal et qui sont au nombre des actes faisant grief que tout contribuable de la commune a intérêt et par suite qualité à déférer au juge de la légalité ; que M. Phelouzat est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le TA de Clermont-Ferrand a rejeté sa demande au motif qu'elle aurait été dirigée contre de simples mesures préparatoires ;

Considérant qu'il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. Phelouzat devant le TA de Clermont-Ferrand ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la ville de Montluçon, la demande de M. Phelouzat tendant à l'annulation de l'acte transmettant les taux des impositions à percevoir au titre de l'année 1991, qui n'avait fait l'objet d'aucune publicité, n'était pas tardive ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, les dispositions précitées du CGI réservent au conseil municipal le soin de délibérer annuellement sur les taux des impositions directes à percevoir ; qu'en l'absence d'une telle délibération, le maire de Montluçon ne pouvait pas, de sa propre autorité, indiquer qu'une décision avait été prise par le conseil municipal ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Phelouzat est fondé à demander l'annulation des actes des 8 mars 1991 et 24 mars 1992 par lesquels le maire de Montluçon a transmis à l'administration fiscale les taux des impositions directes que le conseil municipal aurait fixés au titre des années 1991 et 1992 ;

Décide : Annulation jugement TA et actes de transmission du maire.

Observations

Il résulte des conclusions du commissaire du gouvernement que le conseil municipal votait les budgets primitifs sans se prononcer sur les taux des impôts locaux, estimant qu'un vote spécial sur les taux n'était requis qu'en cas de modification de ceux-ci par rapport à l'année précédente. Le maire indiquait à l'administration fiscale, sur le formulaire 1259 MI, les taux prévus par la loi en l'absence de vote, l'article 1639 A du CGI permettant d'imposer selon les taux de l'année précédente (sur cette reconduction légale, voir CE 26 juin 1996, n° 148711, SARL Rossi Frères : RJF 8-9/96 n° 1014).

Cette pratique avait toutefois pour conséquence la notification par le maire de taux non réellement votés par le conseil municipal, ce qui constituait une violation des articles 1636 B sexies et 1639 A du CGI.

I. - 1. Le 4 du I de l'article 1636 B sexies du code général des impôts est ainsi rédigé :

« 4. A compter de 2003 et par exception aux dispositions du b du 1, les communes, les départements et les organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de leur taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

« Les dispositions du premier alinéa du présent 4 ne sont pas applicables lorsqu'il est fait application des dispositions du quatrième alinéa du 2.

« La majoration prévue au 3 n'est pas applicable s'il est fait application des dispositions du premier alinéa du présent 4. »

2. Le 5 du I de l'article 1636 B sexies du même code est ainsi rédigé :

« 5. En 2003, l'instance délibérante d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C fixe librement le taux de la taxe professionnelle à condition que le produit attendu de cette taxe, majoré de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), ne soit pas supérieur au produit voté de cette taxe en 2002, majoré de la même compensation pour 2002.

« Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas aux établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre est modifié en 2002 et ne font pas obstacle à l'application des autres dispositions du présent code, si elles permettent le vote d'un taux de taxe professionnelle plus élevé. »

3. L'article 1636 B sexies A du même code est complété par un III ainsi rédigé :

« III. - A compter de 2003 et par exception aux dispositions du I, les régions peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties.

« Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables s'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa du II. »

4. L'article 1636 B decies du même code est ainsi modifié :

Le vote des taux

RAPPEL

La loi fixe un principe de liberté du vote des taux des quatre taxes. Mais cette liberté laissée aux collectivités locales en matière de fixation des taux s'exerce dans le respect de certaines règles destinées à éviter des transferts de charge trop importants au détriment de certains agents économiques.

Ainsi, des limites sont prévues. Elles résultent :

- ▶ du plafonnement des taux d'imposition ;
- ▶ de l'encadrement de la variation du taux de taxe professionnelle d'une année sur l'autre ;
- ▶ de l'encadrement de la variation du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties d'une année sur l'autre.

Cet encadrement est assoupli pour les collectivités qui présentent une structure de taux déséquilibrée. Les exceptions aux règles de lien entre les taux permettent ainsi aux collectivités, sous certaines conditions :

- ▶ d'instituer une majoration spéciale du taux de taxe professionnelle ;
- ▶ de diminuer leur taux de taxe d'habitation et de taxes foncières, sans avoir à diminuer parallèlement leur taux de taxe professionnelle ou de foncier non bâti.

Mais l'usage de cette liberté de manœuvre crée une contrainte pour les collectivités qui en font usage lors de la fixation des taux sur les trois années qui suivent.

PLAFONNEMENT DES TAUX

Les taux d'imposition ne peuvent excéder un taux plafond, différent selon qu'il s'agit de la taxe professionnelle ou des trois autres taxes :

- ▶ Pour la taxe professionnelle, le taux voté ne peut excéder deux fois le taux moyen national de taxe professionnelle constaté l'année précédente.
- ▶ Pour la taxe d'habitation et les taxes foncières, le taux voté ne peut excéder le plus élevé des deux taux suivants :
 - deux fois et demie le taux moyen des communes du département constaté l'année précédente ;

- deux fois et demie le taux moyen national constaté l'année précédente.

Les taux plafonds, nationaux et départementaux, sont déterminés par les services fiscaux et communiqués chaque année aux conseils municipaux (état 1259 MI).

Les taux communaux à prendre en compte n'incluent pas les taux du groupement auquel peut appartenir la commune.

LIEN ENTRE LES TAUX D'IMPOSITION

Indépendamment des règles de plafonnement, les collectivités ont le choix pour la détermination des taux, entre une variation proportionnelle et une variation différenciée.

La variation proportionnelle

La variation proportionnelle, qui conduit à faire varier les taux, à la hausse ou à la baisse, dans une même proportion assure automatiquement le respect des règles de lien entre les taux. Seule la limite des taux plafonds doit être respectée.

Le coefficient de variation proportionnelle est égal au rapport entre le produit attendu par la collectivité pour l'année d'imposition et le produit fiscal à taux constants (qui est égal au produit des bases prévisionnelles de l'année par les taux de l'année précédente).

Si le coefficient de variation proportionnelle est inférieur à 1, cela signifie que la pression fiscale diminue ; s'il est supérieur à 1, cela signifie que la pression fiscale augmente.

La variation différenciée

La variation différenciée des taux implique le respect des règles de lien suivantes :

- ▶ Le taux de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente, corrigé de 1,5 fois la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de la variation du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition.

- ▶ Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut excéder celui de l'année précédente, corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation.

TABLEAU RÉCAPITULATIF

Les possibilités de variation différenciée des taux sont récapitulées dans le tableau suivant :

	TH	TFPB	TFPNB	TP
Variation à la hausse	Libre	Libre	Possible si le taux de la TH augmente dans la même proportion	Possible mais ne peut excéder 1,5 fois - le taux de la TH - ou le taux moyen pondéré des taxes ménages
Variation à la baisse	Libre mais - le taux de la TFPNB doit baisser - peut faire baisser le taux moyen pondéré et donc le taux de la TP	Libre mais peut faire baisser le taux moyen, pondéré et donc le taux de TP	Libre mais peut faire baisser le taux moyen pondéré et donc le taux de TP	Libre mais peut être imposée par la baisse de la TH ou du taux moyen pondéré des trois taxes ménages

Taxes ménages : taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

Ces dispositions s'appliquent sous réserve :

- ▶ des règles de plafonnement des taux;
- ▶ de l'application de la majoration spéciale du taux de la taxe professionnelle et de la réduction dérogatoire des taux de taxe d'habitation et de taxes foncières.

Dérogations aux règles de lien entre les taux

Afin de remédier à certaines structures de taux provoquant des situations particulièrement difficiles pour des collectivités, deux règles d'assouplissement aux règles de lien entre les taux ont été introduites.

Ces règles permettent, dans certains cas strictement définis, de décider d'une majoration spéciale du taux de la taxe professionnelle et de supprimer sous certaines conditions les règles de lien entre les taux.

MAJORATION SPÉCIALE DU TAUX DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Cette disposition permet de majorer leur taux de taxe professionnelle au-delà de ce que permettraient les règles de lien entre les taux définies précédemment dès lors que les deux conditions suivantes sont simultanément remplies :

- ▶ Première condition : le taux de taxe professionnelle de l'année normalement déterminé par variation proportionnelle ou différenciée doit être inférieur au taux moyen de taxe professionnelle constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes (soit 13,40% pour 2001)
- ▶ Deuxième condition : le taux moyen pondéré des trois autres taxes constaté l'année précédente dans la collectivité doit être supérieur au taux moyen pondéré de ces trois taxes constaté la même année dans l'ensemble des communes.

Si la collectivité satisfait à ces deux conditions, elle peut majorer, dans la limite de 5 % du taux moyen national de taxe professionnelle constaté l'année précédente, le taux de sa taxe professionnelle sans que cela puisse avoir pour effet d'élever le taux de taxe professionnelle de la collectivité au-dessus de cette moyenne.

Les taux de référence à utiliser par les collectivités pour établir les comparaisons leur sont communiqués par les services fiscaux avant le vote des taux. Il s'agit des taux communaux « stricto sensu » calculés le cas échéant, compte non tenu des taux des groupements de communes. Il est donc normal que ces taux soient différents des taux plafonds qui prennent en compte les taux des groupements. Cette règle comporte une exception pour les collectivités membres d'une communauté urbaine qui ont procuré l'année précédente plus des trois quarts du produit de taxe d'habitation de la communauté. Dans un tel cas, les taux de référence tiennent compte des taux du groupement.

La commune peut alors calculer son taux de majoration spéciale.

Si l'écart entre le taux moyen national de taxe professionnelle et le taux de taxe professionnelle retenu est supérieur ou égal à 5 %, la collectivité fixe le taux dans la limite de ces 5 %.

Exemple : si le taux moyen national de taxe professionnelle de l'année précédente est de 12 % la majoration spéciale est au maximum de $12 \times 5 \% = 0,60 \%$.

Si l'écart est inférieur, la majoration spéciale sera au maximum égale à cet écart. Le taux maximum de taxe professionnelle pour la collectivité (taux initial plus le maximum de la majoration spéciale) sera alors égal au taux moyen national de taxe professionnelle de l'année précédente.

Réduction exceptionnelle des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières

Par exception à la règle de lien entre les taux, il est possible, pour certaines collectivités locales qui connaissent des différences de pression fiscale entre les contribuables particulièrement accentuées, de baisser les taux de taxe d'habitation et de taxes foncières sans baisse automatique des taux de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Ce mécanisme, appelé diminution sans lien des taux de taxe d'habitation et/ou des taux des taxes foncières, est codifié au premier alinéa de l'article 1636 B sexies 1-2 du code général des impôts.

Le deuxième alinéa de cet article apporte un assouplissement aux conditions d'application de cette règle.

LA DIMINUTION SANS LIEN « CLASSIQUE »

Le mécanisme de lien entre les taux est supprimé si les taux de taxe d'habitation ou de taxes foncières de la commune sont supérieurs à la fois :

- ▶ au taux moyen national de chaque taxe constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes ;
- ▶ au taux de taxe professionnelle de l'année précédente de la collectivité.

Si ces deux conditions sont remplies, la collectivité peut réduire ses taux de taxe d'habitation et/ou de taxes foncières jusqu'au niveau du taux moyen national ou du taux de taxe professionnelle constaté l'année précédente s'il est plus élevé. Le plus élevé de ces taux est communément appelé « plancher de la diminution libre ».

Dans ce cas, la diminution des taux n'est pas prise en compte pour l'application à la baisse des taux de taxe professionnelle ou de foncier non bâti.

La collectivité peut choisir des taux de TH ou de TF inférieurs aux taux moyens nationaux de ces taxes ou à son taux de TP (taux planchers) ; mais dans ce cas, les règles de lien entre les taux jouent à nouveau pour la diminution en deçà du plancher.

Les taux de référence sont communiqués aux collectivités locales par les services fiscaux avant le vote des taux, en ce qui concerne les taux moyens nationaux.

En ce qui concerne le taux de la taxe professionnelle à prendre en compte pour les communes membres d'un groupement de communes doté ou non de la fiscalité propre, il s'agit du taux de taxe professionnelle voté par la commune auquel s'ajoute le ou les taux de taxe professionnelle des EPCI dont elle est membre.

Parallèlement, les taux d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières des communes, à comparer aux taux de référence, s'entendent des taux votés par la commune l'année précédente majorés, le cas échéant, des taux des groupements auxquels appartient la commune.

LA NOUVELLE DIMINUTION SANS LIEN

Lorsque les conditions de la diminution sans lien « classique » ne sont pas remplies, le taux de taxe d'habitation de la commune peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe d'habitation constaté l'année précédente, si le taux de taxe professionnelle de la collectivité de l'année précédente est inférieur au taux moyen national de taxe professionnelle de l'année précédente.

Dans ce cas, la diminution du taux de la taxe d'habitation n'est pas prise en compte pour l'application, à la baisse, des règles de lien.

CONSÉQUENCES DE L'UTILISATION DE LA DIMINUTION SANS LIEN

Les collectivités qui utilisent la diminution libre sont assujetties, les trois années suivantes, à des règles de lien renforcées :

- ▶ en cas d'augmentation ultérieure du taux de taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des trois taxes, l'augmentation maximum du taux de TP ou de TFPNB est réduite de moitié ;
- ▶ à la suite d'une telle augmentation, la diminution libre est interdite pendant trois ans.