

Chapitre 5

La fiscalité locale

PRESENTATION

Les recettes fiscales des collectivités locales se composent pour 42 % d'impôts directs locaux et pour 58 % d'autres impôts et taxes locales.

- Dans les **impôts directs**, on distingue traditionnellement, d'une part, les **taxes dites « ménages »** (même si une partie est versée au titre de locaux commerciaux ou industriels) : taxe d'habitation, essentiellement sur les résidences secondaires (THRS), taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), taxe sur le foncier bâti (FB) et non-bâti (FNB) et, d'autre part, les **impôts dits « économiques »**, car versés par les entreprises : cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La fiscalité directe englobe aussi la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** et le produit des **taxes annexes** mises en place en 2015 : la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), à destination de la région Île-de-France, et la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), à destination du bloc communal.

L'année 2021 est marquée par l'entrée en vigueur du **nouveau schéma de financement des collectivités locales**, avec notamment la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts économiques. Les lois de finances pour 2020 et 2021 ont introduit des mesures d'allègement important des impôts locaux et ont ainsi modifié la structure des ressources des collectivités : les recettes fiscales locales baissent de -33,0 % en 2021 (après + 2,2 % en 2020) et s'élèvent à 65,6 Md€, contre 97,8 Md€ l'année précédente (*fiche 5.1*). Cette baisse est neutre pour les finances des collectivités locales puisque toutes les mesures nouvelles sont intégralement compensées par l'État par l'intermédiaire de mécanismes fiscaux ou de prélèvements sur recettes pérennes et dynamiques, notamment **des transferts de TVA à hauteur de 32,6 Md€, sur les 37,4 Md€ transférés au total**.

La baisse des recettes fiscales touche les deux catégories d'impôts, ménages et économiques : elle est de - 35,5 % dans le premier cas (soit - 21,4 Md€). La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales explique essentiellement ce recul : le produit de la TH perçue par les collectivités diminue de - 88,4 % en 2021, ne représentant plus que 2,8 Md€. Le montant des impôts économiques quant à lui, baisse de -37,2 %, du fait de la diminution de moitié du produit de la CVAE (- 50,5 %, soit - 9,9 Md€ en 2021, contre + 3,0 % en 2020).

- Aux impôts directs s'ajoutent d'**autres taxes locales**, dont les plus importantes sont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA). D'après les comptes de gestion des collectivités, l'ensemble de ces autres taxes représente 91,9 Md€ en 2021 (y compris les impôts et taxes de la section d'investissement), dont 37,4 Md€ de transferts de TVA (*fiche 5.1*). Leur forte hausse par rapport à 2020 (+ 73,9 %) résulte essentiellement de ces transferts de TVA et de la hausse des DMTO suite à la reprise des transactions après la crise sanitaire de la Covid. **Le total des impôts et taxes augmente ainsi en 2021 de + 4,1 %**.

- Les **contributions de l'État** à la fiscalité locale peuvent prendre deux formes : **les dégrèvements et les allocations compensatrices**. D'un montant de 24,9 Md€ en 2020, ces contributions représentaient 26,8 % des recettes des collectivités locales (*fiche 5.5*). En 2019, cette proportion était de 23,1 % et 19,0 % en 2018 : la suppression progressive de la taxe d'habitation explique essentiellement ces évolutions.

- À ces recettes fiscales, viennent s'ajouter **des recettes tarifaires ou provenant de la ventes de biens ou de services** (*fiche 5.6*). Ces recettes étant généralement liées à l'activité économique, elles ont, pour la plupart d'entre elles, augmenté en 2021.

POUR EN SAVOIR PLUS

- « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2020 », DGCL, mars 2022.

- « La fiscalité directe locale en 2021 », DGCL, BIS n°164, juin 2022

DEFINITIONS

Taxes « ménages »

Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) : perçue par le bloc communal, elle est due par l'occupant – au 1^{er} janvier de l'année d'imposition – d'un immeuble au titre de la résidence secondaire, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire.

Taxe d'habitation des logements vacants (THLV) : impôt direct facultatif. Depuis 2007, sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) ne soit pas applicable sur leur territoire, les communes peuvent assujettir à la taxe d'habitation des logements vacants (THLV) depuis plus de 5 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. À compter de 2012, ce dispositif est étendu aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre lorsqu'ils remplissent certaines conditions.

Majoration de 20 % de la THRS : afin d'inciter à l'affectation des locaux d'habitation à la résidence principale de leurs occupants dans les zones où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, l'article 31 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a institué la possibilité pour les communes de majorer de 20 % la part communale de la taxe d'habitation des logements meublés non affectés à l'habitation principale. Les personnes contraintes de disposer d'un deuxième logement proche de l'endroit où elles exercent leur activité professionnelle bénéficient d'un dégrèvement. Il en est de même des personnes de condition modeste qui s'installent durablement dans une maison de retraite ou un établissement de soins de longue durée et qui bénéficient, pour leur ancienne résidence principale, en application de l'article 1391 B bis du CGI ou de l'article 1414 B du CGI, du maintien des allègements de taxe foncière ou de taxe d'habitation ainsi que, plus généralement, de toute autre personne établissant qu'elle ne peut, pour une cause étrangère à sa volonté, affecter son logement à un usage d'habitation principale. Cette majoration de taxe d'habitation est codifiée à l'article 1407 ter du CGI et peut être instituée à compter de 2015.

Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) : impôt direct qui était, jusqu'en 2020, perçu au profit du bloc communal, des départements et des CTU. Son produit est désormais affecté au seul bloc communal, suite à la suppression de la taxe d'habitation. Cette taxe est due par le propriétaire d'immeuble au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et est assise sur la valeur locative cadastrale de la propriété diminuée des éventuels abattements.

Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) : impôt direct perçu au profit de toutes les collectivités territoriales (hors le département de Paris) et tous les EPCI à fiscalité additionnelle ou mixte jusqu'en 2010, et à partir de 2011 au profit du seul secteur communal. Elle est due par le propriétaire du terrain au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La taxe est assise sur la valeur locative cadastrale de la propriété diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 %.

Taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties (TAFNB) : impôt direct, créé en 2011, perçu au profit du seul secteur communal y compris les EPCI à FPU. Elle résulte du transfert de produit de la TFNB des régions et départements vers le secteur communal. Son taux est définitivement fixé en 2011 à partir des taux 2010 votés par les départements et les régions. Seules les bases évoluent.

Impôts « économiques »

Contribution économique territoriale (CET) : impôt créé en 2010 qui concerne toutes les entreprises. Il est composé de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Cotisation foncière des entreprises (CFE) : impôt destiné à partir de 2011 aux communes et aux groupements à fiscalité propre. La CFE est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties des entreprises.

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : impôt dont le produit est partagé depuis 2017 conformément à la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités issue de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), à hauteur de 26,5 % pour le secteur communal, 23,5 % pour les départements et 50 % pour les régions. Cette répartition est modifiée en 2021 : le secteur communal en bénéficie désormais 53 % et les départements 47 %.

Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) : impôt qui taxe les grandes entreprises des réseaux d'énergie, de télécommunications et des transports. Son produit est perçu par l'État en 2010, puis à compter de 2011 réparti entre les différentes collectivités selon les catégories d'installation.

Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) : impôt perçu au profit des collectivités du secteur communal à compter de 2011. Jusqu'en 2010, cette taxe était perçue au profit de l'État. Elle est due par tous les commerces exploitant une surface de vente au détail dépassant 400 m². Elle peut faire l'objet d'une modulation de coefficients à partir de 2012.

Autres taxes locales

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : impôt direct facultatif, additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties. La TEOM est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties dans une zone où les déchets sont collectés. Adossée à l'impôt sur le foncier bâti, la TEOM est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères. À partir de 2014, certaines collectivités locales ont mis en œuvre une part incitative à la TEOM. Elle a pour but d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages en permettant de compléter l'assiette de la TEOM par une partie calculée en fonction du volume, du poids, du nombre d'enlèvements ou, le cas échéant, à titre transitoire pendant cinq ans, du nombre de personnes composant le foyer.

Taxe Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) : instaurée en 2015, suite à la loi MAPTAM, au profit des communes et des EPCI, cette taxe est facultative et permet de répondre aux dépenses d'investissements liées à la prévention contre les inondations et à la protection des biens et des personnes. Elle est acquittée par les assujettis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Elle est plafonnée à 40 € par habitant et par année.

Taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) : instaurée en 2015 au profit de la région Île-de-France, elle permet de financer les dépenses d'investissements en faveur des transports en commun de la région. Cette taxe prend la forme de deux taxes additionnelles : une à la taxe foncière sur les propriétés bâties et une à la cotisation foncière des entreprises.

Autres impôts et taxes

Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)
Versement mobilité (ex versement transport)
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)

Compensations et dégrèvements

Compensations : allocations annuelles versées par l'État aux collectivités locales pour compenser des pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations et allègements de bases décidés par voie législative. Le mécanisme de compensation dépend donc de décisions nationales. Les dotations de compensation dont bénéficient les collectivités locales ne sont pas comptabilisées dans les compensations.

Dégrèvements législatifs : prise en charge par l'État de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales. L'État verse l'intégralité du produit

correspondant au coût des dégrèvements aux collectivités locales.

Contributions brutes de l'État : somme des compensations et des dégrèvements législatifs.

Part des recettes fiscales prises en charge par l'État : pour une taxe donnée, c'est le rapport de la somme des compensations et dégrèvements accordés au titre de cette taxe sur la somme des recettes fiscales des collectivités locales perçues au titre de cette taxe.

Taux d'imposition

Taux d'imposition moyen pour une taxe et un type de collectivité : les « taux statistiques moyens » publiés ici rapportent le produit réellement perçu aux bases. Ainsi, les produits comprennent le cas échéant les « gains et pertes », le lissage depuis 2017, et ils intègrent divers produits supplémentaires : majoration sur les résidences secondaires pour la TH, taxe additionnelle sur le non-bâti, part incitative de la TEOM. Le taux moyen qui en résulte diffère donc légèrement du taux moyen calculé par l'administration fiscale pour déterminer les taux plafonds, et qui se rapproche de la « moyenne des taux de taxe ». Contrairement à cette approche réglementaire, les taux statistiques publiés ici permettent le bouclage entre les bases, les produits et les taux.

Effet base, effet taux : l'effet base correspond à l'évolution que les produits auraient connue à taux d'imposition constants, c'est-à-dire si les bases avaient été les seules à évoluer ; l'effet taux explique la part restante de l'évolution globale. De cette façon, quand un groupement perçoit une année une taxe alors qu'il ne la percevait pas l'année précédente, l'augmentation du produit qui en résulte est intégralement retranscrite dans l'effet taux : sa base imposable n'a pas changé (à contour du groupement identique, bien sûr) et comme l'effet base est calculé en multipliant cette base inchangée à des taux d'imposition constants, cet effet base est forcément nul. Par déduction, toute l'augmentation du produit provient de l'effet taux.