

# Chapitre 5

## La fiscalité locale

### PRÉSENTATION

Les recettes fiscales des collectivités locales (y compris budgets annexes) et des syndicats se composent pour deux tiers d'impôts directs locaux et pour un tiers 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) : taxes d'habitation (TH), taxes sur les logements vacants (THLV), taxes sur le foncier bâti (FB) et non bâti (FNB) et, d'autre part, les **impôts dits « économiques »**, car versés par les entreprises : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La fiscalité directe englobe aussi la **taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** et enfin 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.

Le produit de la fiscalité directe s'est élevé à 95,7 Md€ en 2019, en hausse de + 3,3 %, soit la plus forte progression depuis quatre ans (*fiches 5.1 et 5.2*). Cette hausse est tirée par les impôts économiques, qui progressent de + 4,6 %. Cette hausse relativement forte (après + 1,0 % en 2018 et + 4,4 % en 2017) reflète les à-coups de la CVAE et de la TASCOM. Les évolutions de CFE sont très différentes pour les communes (- 3,5 %) et pour les GFP (+ 1,0 %), ce qui s'explique par un nombre croissant de communes membres d'un groupement à FPU : ces communes ne perçoivent plus la CFE qui est entièrement perçue par le groupement. La croissance des taxes ménages accélère aussi, mais moins nettement (+ 2,9 % en 2019, après + 2,5 %). Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) progresse peu : + 1,3 % (après + 1,9 %).

En 2019, la croissance des taxes ménages est, comme en 2018, principalement due à l'augmentation de la valeur des **bases fiscales**, dont la revalorisation dépend en partie de l'inflation. Les **taux de taxe** d'habitation et de taxe sur le foncier bâti (*cf. définition pour le mode de calcul des taux statistiques moyens*) ont en effet peu augmenté en 2019, comme habituellement à ce stade du cycle des élections municipales. La hausse de la TEOM en 2019 résulte, comme pour les taxes « ménages », de celle des bases nettes d'imposition (+ 2,8 % en 2019), tandis que son taux moyen diminue pour la quatrième année consécutive (*fiches 5.3 et 5.4*).

En 2019, la « Ville de Paris » est créée, en tant que collectivité à statut particulier qui fusionne les compétences de la commune et du département de Paris. De ce fait, le produit de la taxe sur le foncier bâti des communes augmente de + 4,7 %, au détriment du produit des départements, qui stagne. Hors Paris, le produit des communes augmente de + 2,5 % en 2019, et celui des départements de + 2,8 %, provenant intégralement de l'augmentation de la valeur des bases. En dehors de Paris, cinq départements ont baissé leur taux et trois l'ont augmenté, dans des proportions différentes. Au total, le taux moyen départemental (hors Paris) reste stable. Le taux moyen du foncier bâti communal diminue légèrement hors Paris (-0,06 point). Il augmente de + 0,38 point si l'on compte intégralement Paris dans les communes, et donc en incluant le nouveau taux parisien, qui passe de 8,37 % à 13,50 %.

- 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 sur les conventions d'assurances (TSCA). Dans les comptes de gestion des collectivités, l'ensemble de ces « autres taxes locales » atteignait 55,0 Md€ en 2018, sections de fonctionnement et d'investissement confondues. Elles s'ajoutaient aux 92,6 Md€ d'impôts directs pour constituer un montant total de recettes fiscales de 147,6 Md€ en 2018 sur l'ensemble des collectivités locales (y compris les syndicats), tous budgets confondus (principaux et annexes) (*fiche 5.1*).

- Les contributions de l'État peuvent prendre deux formes : les dégrèvements et les allocations compensatrices. D'un montant de 16,6 Md€, ces contributions, représentaient 19,0 % des recettes des collectivités locales en 2018, (*fiche 5.5*). En 2017, cette proportion n'était que de 15,4 % : la suppression progressive de la taxe d'habitation augmente à partir de 2018 la part des recettes prises en charge par l'État au titre de la fiscalité locale.

## POUR EN SAVOIR PLUS

- « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2018 », DGCL, décembre 2019.

- « Cap sur les allègements de fiscalité locale et leur compensation », n°2, avril 2018, OFGL.

## DÉFINITIONS

### Taxes « ménages »

**Taxe d'habitation (TH)** : impôt direct perçu au profit des communes, des départements et des EPCI à fiscalité additionnelle ou mixte jusqu'en 2010, et au profit du seul secteur communal à partir de 2011. Elle est due par l'occupant – au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition – 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.

**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<sup>er</sup> 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 taxe d'habitation sur les résidences secondaires** : 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 classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 232 du code général des impôts (CGI) de majorer de 20 % la part communale de la cotisation de 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 2011, perçu au profit de toutes les collectivités territoriales (instauration seulement en 2009 pour le département de Paris) et des EPCI à fiscalité additionnelle ou mixte. À partir de 2011, cet impôt n'est plus perçu par les régions mais peut être perçu par les EPCI à FPU. Cette taxe est due par le propriétaire d'immeuble au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. La taxe est assise sur la

valeur locative cadastrale de la propriété diminuée d'un abattement forfaitaire de 50 %.

**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<sup>er</sup> 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 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. Elle 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 à partir de 2011 entre toutes les collectivités : 26,5 % pour le secteur communal, 48,5 % pour les départements et 25 % pour les régions. À compter de 2017, ce partage est modifié pour accompagner la nouvelle répartition des compétences entre les collectivités issue de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : 26,5 % pour le secteur communal, 23,5 % pour les départements et 50 % pour les régions.

**Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)** : impôts qui taxent les grandes entreprises des réseaux d'énergie, de télécommunications et de transports. Leur 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 m<sup>2</sup> de surface de vente. Elle peut faire l'objet d'une modulation de coefficients à partir de 2012.

## Autres taxes

**Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) :** impôt direct facultatif, additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle 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, c'est une taxe facultative permettant 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 aux 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 due à la taxe foncière sur les propriétés bâties et une à la cotisation foncière des entreprises. Elle est ainsi due par toutes les personnes assujetties à la taxe sur le foncier bâti et à la CFE.

## 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 reçu 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.

Ces effets sont calculés sur des taxes où des taux s'appliquent, donc sur des produits qui excluent les majorations sur les résidences secondaires et la taxe additionnelle sur le foncier non bâti. L'évolution des produits décomposés en effet base et effet taux n'est donc pas toujours strictement identique à l'évolution des valeurs des recettes fiscales et des taux moyens commentée précédemment.