

# Les observatoires fiscaux à maturité

Françoise FLEURANT-ANGBA\*  
et Christelle GAUCHER \*\*

## RÉSUMÉ

L'observatoire fiscal est un outil indispensable d'aide à la décision en matière de politique fiscale. Pour ce faire, il convient d'établir un diagnostic fiscal complet afin de disposer d'une connaissance et d'une appréciation plus fine du territoire concerné. Les objectifs sont d'apprécier précisément les marges de manœuvre dont dispose la collectivité territoriale mais également de l'aider à concorder les actions à mettre en œuvre et d'adapter les politiques au tissu fiscal, économique, et urbain du territoire. Cet observatoire, souvent numérique, doit remplir un certain nombre d'obligations légales.

*The fiscal observatory is a precious decision-guiding tool in the field of tax policy. In order to achieve the best possible results, it is necessary to establish a complete fiscal diagnosis that may yield deeper insights into the local territory and its economic and urban fabric. The aim is to achieve a precise assessment of the leeway granted to a given local authority, to coordinate the measures to be implemented, and to adapt policies to the economic and urban fabric of its territory. This (widely digital) observatory must meet a certain number of legal obligations.*

Chef de la Section de fiscalité directe locale, Ville de Paris et animatrice du groupe de travail « Observatoire fiscal » de l'association Finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE).

\*t Responsable Fiscalité locale et Dotations, Ville de Bayonne et membre du groupe de travail « Observatoire fiscal » de l'ANOU:SE.

## I" VOLET: LES LOGIQUES INTERNES DE DÉVELOPPEMENT

La loi du 10 janvier 1980, portant aménagement de la fiscalité directe locale, a permis aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales de voter les taux des impôts directs locaux.

Cette liberté, laissée aux collectivités territoriales 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. La compétence régaliennne en matière de gestion et de recouvrement de l'impôt est dévolue à l'État.

La fiscalité directe locale a constitué ces dernières années l'un des principaux leviers d'action des collectivités locales leur permettant d'assurer leurs missions et d'atteindre leurs objectifs dans le respect des équilibres budgétaires.

À ce titre, l'évolution constatée des prélèvements locaux est riche d'enseignements dans la mesure où elle traduit une action des collectivités principalement sur le levier des taux et ce dans un contexte de rétrécissement continu des marges de manœuvre financières.

Les évolutions législatives et les prises de conscience locales ont amené nombre de collectivités depuis le début des années 1990 à mettre en place des observatoires fiscaux afin d'appréhender plus finement leur matière fiscale. Les observatoires fiscaux peuvent être définis comme des outils ou des structures de connaissance qui poursuivent plusieurs finalités qui peuvent se conjuguer : la maîtrise de la matière fiscale et son évolution pluriannuelle, la recherche de marges de manœuvres financières et d'équité fiscale... Compte tenu de leur proximité avec le terrain, ce sont souvent des communes ou des structures intercommunales qui développent des observatoires fiscaux.

En fonction du contexte local, certaines collectivités ont opté pour la mise en place d'un observatoire à vocation économique leur permettant de connaître la composition du tissu imposable, reflet relativement fidèle de leur économie. D'autres collectivités ont choisi de maîtriser la matière imposable par la création d'observatoires fiscaux dont les

informations leur apparaissent indispensables à la prise des décisions financières et politiques.

De fait, l'observatoire fiscal est devenu un outil très multiforme d'observation et d'analyse de la matière imposable.

On peut d'ailleurs esquisser une typologie axée sur trois niveaux :

— l'observatoire « appareil photo » est la première marche (l'entrée). Elle effectue une étude — cliché ou flash pour une première approche de la matière fiscale. C'est le cas des observatoires de première génération liés à l'aménagement du territoire ;

— l'observatoire « caméra » effectue une observation en évolution, isole des dynamiques, des liens entre les agrégats fiscaux, Il pratique un suivi de grilles particulières tels que les établissements dominants à la contribution économique territoriale par exemple ou assure une veille pour sécuriser un stock existant ;

— l'observatoire « producteur — acteur » est un outil de production de prospective des ressources financières (pour la préparation annuelle et la pluri annualité). C'est également un outil d'optimisation des bases fiscales pour en augmenter le rendement financier et la vitalité de la matière par rapport à la réalité du terrain.

Cet observatoire fiscal « producteur — acteur » est ce vers quoi tendent ou veulent tendre la plupart des observatoires fiscaux. En effet, il s'inscrit dans une stratégie globale de développement à long terme du territoire. Son attractivité et la captation des éléments qui la composent sont le reflet d'une complémentarité des approches tant fiscale, qu'économique et urbaine.

Cela conduit les collectivités territoriales à ne plus se contenter, pour leur grande majorité, d'entériner l'assiette fiscale telle qu'elle leur est communiquée par l'État.

Elles prétendent à être renseignées sur le fondement des éléments constitutifs relatifs iwx bases fiscales de chaque assujetti.

En outre, l'accumulation de contraintes exogènes, telles que le gel des dotations de l'État, la péréquation dont seuls les contours sont esquissés, la réforme territoriale, la suppression et le remplacement de la taxe professionnelle = par la contribution économique territoriale (CET) avec en corollaire le transfert de fiscalité entre collectivités et la création de nouvelles fiscalités conduisent inexorablement les collectivités à une complète appropriation de la matière fiscale.

2. Articles 2 et 76 à 78 de la loi de finances pour 2010.

1. Ville de Créteil notamment (article de Roselyne R useau-B laiclscl'y « La nuthriso de la matière imposable par les collectivités locales et la mise on place d'an observatoire fiscal » in RFFP. n° 50. 1995, p. 29 et suiv.). Il est à noter que cet article s'inscrivait dans le numéro 50 de la RFFP qui était intitulé « La gestion de la Fiscalité 1(xt.ale comme quoi la prériccupat ion tin suivi de la fiscalité locale est ancienne. On peut signaler que l'ANGE:srî. dans le cadre des assises de La Rochelle a remis. en 201 I, un prix de l'innovation financière à la commune du Lamentin pour la création tle. son observatoire fiscal.

Dans cet esprit, les observatoires fiscaux s'appuient sur de véritables logiques internes de développement qui reposent sur la nécessaire connaissance du tissu fiscal, économique, et urbain du territoire (I) facilitée par l'usage des outils numériques (II).

### I. — LA NÉCESSAIRE CONNAISSANCE DU TISSU FISCAL DU TERRITOIRE

Dresser le portrait fiscal de la collectivité territoriale **est le** préalable nécessaire et indispensable à la construction d'une stratégie fiscale adaptée à l'environnement socio-économique de la collectivité.

Cette fiche d'identité fiscale de la collectivité territoriale se construit à partir des états fiscaux et de l'observatoire fiscal numérique en comparaison avec d'autres collectivités de même strate démographique, de typologie fiscale, sociale, économique et géographique identiques.

#### A. La réalisation d'un diagnostic fiscal du territoire

L'identité fiscale d'une collectivité peut être déclinée suivant quatre critères : les caractéristiques physiques, les caractéristiques démographiques, les politiques fiscales et l'économie locale.

##### I. Le diagnostic fiscal du territoire

Les chiffres fournis dans les tableaux présentés ci-dessous sont fictifs et ne constituent en aucun cas une norme.

3. Guide pratique de la fiscalité locale - Étape 1 : Réaliser un pré-diagnostic à partir des états papier de l'AF1GESE (76 pages).
4. Guide pratique de la fiscalité locale - Étape 3 : Comment agir sur la fiscalité de sa collectivité territoriale de l'AHGESE (152 pages).

### Caractéristiques physiques

Une répartition des locaux de la collectivité en l'onction de leur affectation est à réaliser.

Affectation du local	Valeur locative <sup>1</sup>		PEV <sup>6</sup>	
	Montant	%	Nombre d'article de rôle	%
Habitation	36,80 ME	69.6%	181 967	93.3%
Professionnel	11,37 ME	21,5 %	9 465	4,9 %
Commercial et biens divers	2,99 ME	5,7%	2 812	1.4%
Industriel	1,68 ME	3,2 %	853	0,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>52,84 ME</b>	<b>100 %</b>	<b>195 097</b>	<b>100 %</b>

Ce tableau permet de déterminer le poids des locaux en fonction de leur affectation. Sans être déterminante, cette première classification a le mérite de mettre en évidence les secteurs dominants. Ceux-ci pourront alors faire l'objet d'une attention particulière et orienter les recherches de pistes d'optimisation.

#### Les locaux d'habitation

— Répartition Maisons / Appartements / Dépendances :

Affectation du local	Valeur locative		PEV	
	Montant	%	Nombre d'article de rôle	%
Appartement	31.20 MC	20.9 %	101 005	55,5 %
Maison	108,55 ME	72.7%	16 412	9.0%
Dépendance	9.53 ME	6,4%	64 550	35,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>149,28ME</b>	<b>100%</b>	<b>181 967</b>	<b>100%</b>

Cette répartition permet de déterminer la composition du parc de logements avec pour objectif d'isoler la catégorie de logements dominante.

5. La valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans les conditions normales d'un marché supposé équilibré et concurrentiel.
6. La partie d'évaluation est l'unité élémentaire de l'évaluation. A un local correspond une seule PEV sauf lorsque le local est affecté à plusieurs utilisations distinctes.

— Surfaces moyennes des logements :

Surface moyenne (m <sup>2</sup> )	Catégorie							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Appartement t.m <sup>2</sup> )	240	200	140	120	100	80	50	50
Maison (m <sup>2</sup> )	220	180	135	110	90	60	30	30

Les catégories fiscales sont classées de 1 à 8. 11 peut cependant exister dans certaines collectivités des catégories intermédiaires (dénommées « M ») ou supplémentaires (avec décimale, par exemple : «7.5 »).

Même si la surface n'est pas le seul critère de classement des logements, elle est utilisée pour la détermination de la catégorie fiscale. Les logements dont la surface s'écarte de manière trop importante de la surface moyenne de la catégorie sont donc à analyser afin de détecter les éventuelles sous ou surévaluations.

Cette étude peut être déclinée au niveau des dépendances.

*Les locaux professionnels, locaux commerciaux, et locaux industriels*

— Répartition des locaux par méthode d'évaluation :

Méthode d'évaluation	Nature					Total
	Maison et appartement	Commerce	Maisons exceptionnelles	Établissements industriels		
Comparaison	0,0%	50%	0,1 VA			
Bail	26,5 %	55,0%	5,1 %			
Appréciation directe	0,0 %	1,8 Si	0,2 %			
Coin plahe				5,3 %		
Total	26,5%	61,8 Si	6,4%	5,3 %		100%

Ce tableau permet de déterminer la part des locaux évalués selon chaque méthode. Il convient de le réaliser sur la base du nombre de PEV mais également en fonction de la valeur locative cadastrale (VLC). À partir de cette répartition, la prépondérance de l'une ou l'autre des évaluations va orienter les pistes d'optimisation.

Fiche démographique de la collectivité

La fiche démographique est réalisée à partir des états fiscaux 1 386 bis TH-K, du fichier fiscal TH nominative (format 3 ou 4), des rôles de TH et de TF et du cadastre.

Ce travail est plus précis lorsqu'il est réalisé au moyen d'un observatoire fiscal numérique (logiciel maison ou du marché.)

*Les propriétaires*

— Répartition des propriétaires par nature juridique :

	Valeur locative		PEV	
	Montant	Si	Nombre d'article de rôle	%
Personne physique	38,71 MC	73,2 %	138 031	70,8 %
Personne morale	14,13 M€	26,8 %	57 066	29,2 %
TOTAL	52,84 ME	100 %	195 097	100 %

— Répartition des propriétaires par statut d'occupation :

	Valeur locative		PEV	
	Montant	%	Nombre d'article de rôle	Si
Propriétaire bailleur	28,22 ME	53,4 Si	128 764	66%
Propriétaire occupant	24,62 M€	46,6 %	66 333	34%
TOTAL	52,84 Mlf	100 %	195 097	100 %

— Répartition des propriétaires par lieu de résidence :

	Commune	Département	Région	Hors région
Propriétaire	40%	30%	20	10%

La lecture de ces tableaux permet de dresser une typologie des propriétaires sur le territoire de la collectivité et donc de cibler l'impact d'une politique fiscale (taux, exonérations et abattements).

*Les occupants*

— Répartition des occupants par type de résidence (code taxation) pour les locaux d'habitation :

	Valeur locative		PEV	
	Montant.	%	Nombre d'article de rôle	%
Résidence principale	1 25,99 ME	84,4 %	109 280	60 %
Résidence secondaire	13,76 ME	9,2%	8 137	4,5 %
Dépendances bâties imposées	9,53 MC	6,4 %	64 550	35,5 %
Total	149,28 ME	100 %	181 967	100%

La part des résidences principales est une donnée essentielle dans le cadre de l'application d'une politique d'abattement. En effet, l'impact réel d'une telle politique dépend de la part de chaque type de résidence.

— La répartition imposés/exonérés en fonction du nombre de personnes à charge.

La réalisation de ce type de tableau permet de mesurer la part de fiscalité directe locale prise en charge par l'État.

*Le taux de vacance* (nombre de locaux vacants/nombre total de locaux).

Cette analyse doit être faite au regard de l'ensemble des locaux (analyse globale permettant de déterminer quels types de biens sont vacants) mais également au regard de la typologie de locaux concernés (maisons, appartements, dépendances...). Les résultats doivent être rapprochés de la réalité du marché foncier existant. En fonction de la typologie du territoire, la vacance des locaux commerciaux doit être l'objet d'une attention particulière. Toutefois, ce travail n'est pas aisé car il n'existe pas à ce jour de fichier relatif aux locaux vacants de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Les résultats obtenus permettront aux collectivités territoriales (qui peuvent l'actionner) <sup>7</sup> de s'interroger sur l'opportunité d'instaurer ou pas la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

7. Les collectivités territoriales n'appartenant pas à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 habitants on existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées sur le territoire desquelles est instauré la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) perçue tutu profit de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).

8. La THLV est codifiée aux articles 1407 bis et 14091 du Code général des impôts. Elle concerne les logements vacants depuis plus de cinq ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition.

Politique fiscale des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI)

La politique fiscale des collectivités locales et de leurs EPCI réside dans la modulation des taux, des abattements et du régime d'exonérations applicables sur délibérations.

*Fichier des délibérations fiscales en vigueur*

Les décisions prises par les collectivités en matière de politique fiscale figurent dans le fichier des délibérations fiscales en vigueur. Il est disponible, pour chaque collectivité, à l'adresse internet suivante : <http://www.impots.gov.fr/statistiques> : « impôts locaux ».

À partir de ces fichiers, il est donc possible de faire le bilan des délibérations fiscales en vigueur sur le territoire de la collectivité et de comparer la politique fiscale de la collectivité à d'autres collectivités.

*Le suivi des exonérations de taxe foncière*

La comparaison peut s'effectuer sur chacune des mesures fiscales. Cette comparaison peut s'effectuer au regard des exonérations de taxe foncière par années de sortie.

— Exonérations de taxe foncière (TF) sur délibération :

Total des sorties d'exonération	N+1		N+2		...
	Montant	%	Montant	%	
Exonération sur délibération	111 MF	3 %	0,023 me	5 %	...
Exonération de plein droit	0,421 ME	97%	0,419 ME	95%	

Le suivi des exonérations dans le temps permet de contrôler leur application (notamment les dates de sortie) et d'aider à la prévision des bases d'imposition.

*Économie locale du territoire*

Il est indispensable de connaître la contribution fiscale des différents secteurs économiques du territoire.

*La répartition de la base de cotisation foncière sur les entreprises (CFE) par tranche*

La répartition des bases brutes de CFE par tranche permet de mesurer la concentration des bases. Elle constitue une première approche dans le cadre d'une analyse de la politique de taux.

Cette étude doit être complétée par une mesure du poids des différents secteurs d'activité et l'évolution dans une approche prospective de ces secteurs d'activité.

En outre, il faut estimer le rendement fiscal d'un mètre carré économique, ce qui permettra de mesurer le retour fiscal sur les opérations d'aménagement.

En complément de la CFE<sup>9</sup>, l'étude peut être orientée sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)<sup>9</sup>, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IPER)<sup>10</sup> et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) en fonction du détail des données qui sera fourni par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

## 2. Quelques leviers d'actions exploitables par les collectivités territoriales

La réalisation du diagnostic fiscal qui est un préalable indispensable permet de confronter les élus de collectivité territoriale à la réalité du territoire et d'envisager une vision globale de sa cohérence. Les objectifs sont d'apprécier précisément les marges de manoeuvre dont dispose la collectivité et de faire concorder les actions à mettre en œuvre en adaptant les politiques menées au tissu fiscal, économique et urbain.

Le diagnostic n'est pas qu'un outil descriptif. Il a clairement une vocation prospective d'aide à la décision politique, en permettant à partir d'une situation donnée, la projection vers l'avenir et l'anticipation des évolutions futures tant fiscale, qu'économique et urbaine d'un territoire donné.

Il permet de mettre en exergue les anomalies détectées et de dégager des pistes de travaux validés par l'exécutif de la collectivité territoriale dans le cadre d'une optimisation fiscale. Quelques exemples de pistes d'actions vous sont présentés.

### **Le recensement du patrimoine immobilier pour réduire l'impôt payé par la collectivité**

La plupart des observatoires fiscaux privilégient l'optimisation des ressources fiscales au détriment de leur charge fiscale. Or, les collectivités territoriales acquittent des impôts locaux (les taxes foncières, voire

9. Article 147-0 et suivants du Code général des impôts (CGI) : la CFE est l'une des composantes de la contribution économique territoriale.

10. Article 1447-0, 1586 *ter* à 1586 *ter* du CGI : la CVAE est l'une des composantes de la contribution économique territoriale.

11. Article 1635-0 *quinquies* du CGI.

12. Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifiée.

la contribution économique territoriale) sur des biens qu'elles possèdent voire exploitent.

En effet, en contrôlant leurs rôles d'imposition, les services des collectivités territoriales peuvent constater des anomalies récurrentes.

La collectivité peut être imposée à la taxe foncière pour un bâtiment détruit, cédé, voire affecté à un service public ou d'utilité générale, non productif de revenus (ouvrant droit à exonération).

Un travail sur le recensement de son propre patrimoine immobilier lui permettra d'optimiser sa charge fiscale et de ne payer que les impôts effectivement dus.

Au-delà du pur rendement fiscal (pour les communes, la plupart de la taxe foncière payée reviendra dans les recettes fiscales perçues, amputées des frais d'assiette et de rôle ainsi que des impôts payés aux autres collectivités), il s'agit de créer les conditions favorisant la connaissance du patrimoine immobilier qui complète l'information comptable et sert de base à une exploitation des ressources immobilières de la collectivité territoriale.

### **Valider au vu de la réalité physique du territoire actuelle le classement des locaux par catégorie**

Il s'agit de valider ou invalider les évaluations fiscales au regard de la réalité physique des constructions bâties de la commune (sous/sur évaluation).

#### *Contrôles statistiques :*

— Pour les locaux d'habitation

Nombre de logements par catégorie : cette statistique permet de dégager les deux, voire trois catégories d'évaluation dominantes qui sont à mettre en parallèle avec la typologie des logements construits sur la commune (qualité des constructions, présence ou non de secteurs historiques...). Exemple d'anomalie : forte présence de logements évalués en catégorie 7 et 8 voire 6 alors que le bâti dégradé est peu présent ;

— Pour les locaux commerciaux.

Le nombre de locaux par catégorie (boutiques, dépôt, bureaux, locaux industriels...) est à mettre en parallèle avec la répartition du tissu économique sur le territoire.

#### *Contrôles de cohérence :*

— Contrôle de l'évaluation de l'exhaustivité du bâti existant sur la commune

Il s'agit de vérifier la cohérence entre le bâti figurant sur le plan cadastral et/ou la photo aérienne et les évaluations fiscales. Il est également possible de contrôler, en fonction du territoire concerné, l'évaluation fiscale des piscines dessinées sur le plan cadastral et le recensement des piscines non déclarées à l'aide d'une photo aérienne.

— Contrôle de cohérence des évaluations de l'habitat

Il faut contrôler la cohérence entre la surface totale des pièces et la catégorie d'évaluation affectée (par exemple : rechercher les maisons de 150 m<sup>2</sup> et plus évaluées en catégorie 6) ainsi que la cohérence entre le coefficient d'entretien et la date de construction ou de rénovation du bâti (par exemple : rechercher les locaux d'habitation affectés d'un coefficient d'entretien < 110 pour des constructions ou des rénovations récentes) ;

Il est également possible de contrôler la cohérence entre les éléments de confort et la catégorie d'évaluation affectée (par exemple : rechercher les logements sans eau, sans électricité ou sans chauffage évalués dans des catégories supérieures à la catégorie 7).

— Contrôle de cohérence des évaluations des locaux commerciaux

Il s'agit d'effectuer un contrôle de cohérence entre la catégorie d'évaluation (local type) et l'activité constatée. Les variations de changement de destination des locaux commerciaux (ex : dépôt en magasin, boutique en bureau...) ainsi que les changements de consistance (agrandissement, division de locaux) peuvent ne pas avoir été prises en compte dans les évaluations des locaux commerciaux.

Cette liste est bien évidemment non exhaustive, d'autres anomalies peuvent être recherchées (absence d'éléments de confort sanitaires, cas des pièces individuelles, réunions de locaux, etc.)

## II. — LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS NUMÉRIQUES

Tout ce travail de diagnostic et d'actions à mener s'appuie sur des outils numériques qui progressent continuellement. Les collectivités territoriales sont désormais à même de faire des choix éclairés pour prendre connaissance et exploiter l'ensemble des informations mis à leur disposition. Pour autant, l'utilisation des fichiers numériques est subordonnée aux respects de règles légales figurant dans le code de procédure fiscale et de déclaration préalable des traitements envisagés à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

### A. Une meilleure connaissance et exploitation des fichiers numériques "

Le premier axe de connaissance de la matière fiscale repose sur l'accès aux fichiers fiscaux. Tous les fichiers fiscaux disponibles proviennent de la DGFIR il est de l'initiative des collectivités territoriales d'en demander communication ou d'en faire l'acquisition.

#### 1. Les fichiers disponibles

Les fichiers fiscaux peuvent être classés dans cinq catégories en raison des types d'information qu'ils contiennent.

##### Les rôles

Les fichiers de « rôles » contiennent des informations relatives aux occupants et ou propriétaires de locaux et à l'impôt payé (son montant et son calcul) :

- le fichier de rôle des taxes foncières ;
- le fichier de rôle de la taxe d'habitation ;
- le fichier de rôle de cotisation foncière des entreprises.

Ces fichiers de rôles existent en deux versions, gratuites toutes les deux :

- la version « Visu DGFIP » ;
- la version « cédérom fichier ».

Les collectivités territoriales doivent faire un choix express des versions qu'ils devront renouveler chaque année.

##### Les fichiers fonciers (Cadastré)

Les fichiers fonciers contiennent des informations relatives aux biens eux-mêmes, au calcul et à la décomposition de la valeur locative. Ils sont composés de six fichiers. Ces fichiers existent dans les deux versions citées précédemment (Visu DGFIP et Cédérom fichier).

##### La liste 41

La liste 41 recense tous les locaux d'une commune pour lesquels un changement d'évaluation a été pris en compte par le Centre des impôts foncier depuis la précédente session de la commission communale des impôts directs (CCID) ou commission intercommunale des impôts directs (CIID). Elle présente pour chacun d'entre eux l'évolution

13. Guide pratique de la fiscalité. locale — Étape 2 : L'Observatoire numérique de l'Ah:KU:SE (110 pages).

de l'évaluation. Les changements relatifs aux propriétés bâties sont les constructions nouvelles, les démolitions, les additions de construction, les changements d'affectation, voire les rénovations conséquentes. Ces éléments sont transmis au format numérique depuis 2008.

### Les fichiers de l'occupation des locaux

Les fichiers de l'occupation des locaux contiennent des informations relatives à l'occupation (ou vacance) des locaux.

#### 2. Les fonctionnalités transversales d'un outil d'observatoire

L'analyse et l'exploitation des fichiers fiscaux peuvent se faire par le biais d'outils développés par la collectivité locale ou par le recours à un prestataire informatique proposant un certain nombre d'outils standard.

Dans les deux cas, le chargé de fiscalité doit aisément disposer des fonctionnalités suivantes :

- consulter des données individuelles ou synthétiques ;
- éditer des documents d'analyse, pré formatés ou à fabriquer soi-même à l'aide **d'un requêteur**.

#### Une visionneuse « Viewer »

Cet outil permet de consulter et d'éditer un avis d'imposition, sur plusieurs années afin de pouvoir répondre à une demande d'un assujetti (contestation ou question). C'est une information sur un contribuable ou un local, ce n'est pas un agrégat de données.

Selon les éditeurs, il sera possible d'éditer simplement la liste des informations ou une copie se rapprochant de l'avis d'imposition reçu par le contribuable.

Elle permet de :

- consulter et éditer les avis d'imposition ;
- consulter et éditer l'évaluation d'un bien ;
- consulter et éditer la fiche INSEE d'une entreprise.

#### Un outil de requêtage type « business object »

Cet outil permet de faire des analyses au travers de requêtes multicritères permettant l'accès à toutes les données des fichiers :

- par année ou sur plusieurs exercices (dans le respect des obligations de la CNIL) ;

- par territoire (ville pour un EPCI ou un département, quartier ou rue pour une ville) ;
- par redevable ou par propriétaire.

Les éditeurs proposent une série d'analyses permettant d'automatiser la production des rapports les plus standard ou d'aider le chargé de fiscalité novice à trouver des pistes d'étude **et** de recherche.

Cependant, ils donnent aussi la possibilité aux chargés de fiscalité plus avancés dans leurs recherches de créer et éditer leurs propres rapports (tableaux et graphiques), par le biais de requêteurs.

### Un outil cartographique

Mieux que les tableaux de bord chiffrés, la cartographie visualise la disparité du territoire ou encore son évolution. Il est intéressant de cartographier les données fiscales car cette représentation visuelle donne un éclairage souvent très différent des données d'un tableau ou d'un graphique.

Cet outil n'est toutefois pas encore très développé par les éditeurs. En effet, peu d'entre eux disposent d'un système cartographique intégré qui permet une distribution des données fiscales selon les données XY (données GPS) qui est le découpage le plus fin.

À l'heure actuelle, il est, néanmoins, possible, pour les collectivités disposant d'un système d'information géographique (SIG), d'y intégrer les données fiscales en exportant les données sous un format donné, afin que le service du SIG puisse réaliser les cartes.

## B. Le cadre légal et les modalités de transmission des fichiers numériques

Les fichiers fiscaux sont des fichiers nominatifs. À ce titre, leur traitement nécessite le respect d'obligations légales et l'accomplissement de formalités de déclaration à la CNIL.

### 1. Le cadre légal et la procédure de transmission des fichiers numériques

#### Des informations couvertes par le secret professionnel

La plupart des informations de nature fiscale présentent un caractère confidentiel. Elles sont visées par l'obligation de secret professionnel définie par l'article L. 103 du Livre des procédures fiscales.



Ce texte stipule que « l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du Code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au Code général des impôts. Les informations relatives à la fiscalité directe locale sont communicables dès lors qu'elles présentent les caractéristiques suivantes elles ne doivent pas être nominatives ou indirectement nominatives (données concernant moins de trois unités ou comportant au moins trois unités mais dont l'une représente plus de 80 %) ; elles doivent être compatibles avec le secret des affaires ; elles doivent avoir un caractère définitif ; enfin, elles doivent correspondre à des données brutes, c'est-à-dire que l'administration n'est pas tenue de constituer un document qu'elle ne détient pas normalement pour répondre à des demandes spécifiques. »

Il faut également concilier le principe posé par la loi du 17 juillet 1978 selon lequel tout document administratif est communicable à toute personne qui en fait la demande et l'obligation de *secret* professionnel.

#### La procédure de transmission

Les collectivités territoriales reçoivent par défaut une copie des rôles d'impôts locaux sur cédérom Visu DGFIP, qui se substitue depuis 2005 au support papier.

Si la collectivité souhaite obtenir les rôles d'impôts locaux sur cédérom fichier, elle doit adresser une demande en ce sens à la DGFIP.

En cas d'option pour le cédérom fichier, elle doit souscrire un engagement de confidentialité et adresser à la CNIL une demande d'avis relative au traitement automatisé d'informations qu'elle souhaite mettre en oeuvre.

## 2. Les formalisés de déclaration à la CNIL

La souscription d'un engagement de confidentialité

En vertu des articles L 135 Fi et 135 R. du Livre. des procédures fiscales. les informations figurant dans les rôles d'impôts locaux, quel que soit leur support, transmis aux collectivités sont couvertes par le secret professionnel, et sont soumises aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés,

La collectivité territoriale ne peut donc pas

- utiliser ces informations à des fins autres que les missions relevant de la compétence de la collectivité, notamment à des fins commerciales, politiques ou électorales

- communiquer, céder ou laisser consulter ces informations par des tiers ; cela n'empêche toutefois pas d'informer un contribuable sur les impositions établies à son nom.

En outre, elle doit :

- prendre toutes les mesures pour éviter une utilisation détournée ou Frauduleuse des informations ;
- informer les personnes qui utiliseront les informations ou en auront connaissance des sanctions encourues en cas de rupture du secret professionnel.

À défaut, sa responsabilité pourrait être engagée dans le cadre des articles 226-13, 226-21 et 226-22 du Code pénal.

Dans ce cadre, la collectivité doit souscrire un engagement de confidentialité.

#### L'assouplissement des formalités de déclaration à la CNIL

Tout système de traitement automatisé de données doit faire l'objet d'une demande préalable d'agrément.

Dans le cadre d'une utilisation de fichiers fiscaux, la demande d'agrément à la CNIL peut être faite simultanément à la demande de fichier.

Par contre, la communication des fichiers par la DGEIP est conditionnée par l'accord formel délivré par la CNIL à la collectivité.

Le dépôt du dossier auprès de la CNIL se traduit par la remise d'un accusé de réception. Il n'est pas nécessaire d'attendre l'examen du dossier par la CNIL pour entamer les traitements, car le récépissé autorise l'exploitation du fichier en attendant la validation par la CNIL, celle-ci pouvant mettre plusieurs années avant d'être confirmée.

L'acceptation par la CNIL des exploitations proposées dépendra de la nature des traitements envisagés et des motivations avancées.

La CNIL a adopté le 4 novembre 2004 la norme simplifiée n° 45. Cette norme permet de déclarer l'utilisation de ce cédérom sous la forme d'une déclaration simplifiée qui vaudra engagement à ne l'utiliser que conformément au cadre juridique qui y est défini.

Dans l'hypothèse où la collectivité envisage d'utiliser, même de façon ponctuelle les informations de ce cédérom selon d'autres modalités, il lui appartient de faire une déclaration ordinaire informant la CNIL d'une utilisation différente de celle prévue initialement.

Le défaut de déclaration du traitement ou son utilisation en dehors des conditions déclarées est passible de sanctions pénales.

### Conclusion

Devant la nécessité pour les collectivités d'agir sur leur fiscalité à travers d'autres outils que les seuls taux d'imposition, il est apparu nécessaire de mettre en place des observatoires fiscaux dont la vocation a évolué de la simple réalisation d'un diagnostic de la fiscalité locale à la mise en oeuvre d'un outil de production de prospective des ressources financières.

Cette stratégie des collectivités locales en matière d'optimisation fiscale leur permet aujourd'hui d'explorer les nouveaux champs d'application ouverts par la réforme de la fiscalité locale et le chantier de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Le succès de cette démarche implique la constitution d'une coopération étroite avec la DGF1P, partenaire essentiel, des collectivités locales en matière de fiscalité directe locale.