



www.afigese.fr

**Mémoire de l'AFIGESE
relatif à la gestion de la fiscalité directe locale
par la Direction Générale des Finances Publiques**

**Publié par le groupe de travail « *Fiscalité et Dotations* »
le 13/04/2016**

Table des matières

1.	L'exhaustivité des bases d'impositions de fiscalité directe locale	3
1.1	L'intégration des bases nouvelles	3
1.1.1	Le circuit de l'information des autorisations d'urbanisme entre les collectivités locales et la DGFIP	3
1.1.2	L'amélioration du transfert de l'information par la mise en place de la transmission directe d'un export dédié.....	3
1.2	Le suivi de l'achèvement des travaux	4
1.2.1	Le suivi effectué par les services fiscaux	4
1.2.2	La déclaration d'achèvement de travaux : un système insuffisant	5
1.2.3	Le contrôle sur le terrain	5
1.3	Le suivi du foncier bâti	5
1.3.1	Le recensement du bâti existant non intégré dans les bases d'imposition	5
1.3.2	L'absence de lien entre plan cadastral et évaluations fiscales	5
2.	Les évaluations fiscales.....	5
2.1	Les travaux des CCID et CIID	6
2.2	Le suivi des évaluations fiscales.....	6
2.3	La mise à jour des procès-verbaux des locaux de référence et des locaux types.....	6
3.	Les impositions fiscales.....	7
3.1	Les taxes foncières.....	7
3.2	La taxe d'habitation	7
3.2.1	L'établissement du rôle de taxe d'habitation	7
3.2.2	La vacance des locaux passibles de la taxe d'habitation	8
3.3	La cotisation foncière des entreprises	10
3.4	La gestion de la donnée adresse	11
3.5	La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.....	11
3.6	Les autres impôts économiques	12
4.	Les relations entre les services fiscaux et les collectivités locales	12
4.1	Le principe de l'interlocuteur fiscal unique.....	12
4.2	L'accès à l'information fiscale des collectivités locales	12
5.	Les moyens des services fiscaux pour la gestion de la fiscalité directe locale.....	13
5.1	Des applications informatiques obsolètes	13

5.2 Des moyens humains en constante diminution	13
Annexe 1 : article « Les observatoires fiscaux à maturité : les relations avec la Direction générale des finances publiques », Revue Française de Finances Publiques, avril 2012.....	14

1. L'exhaustivité des bases d'impositions de fiscalité directe locale

1.1 L'intégration des bases nouvelles

Il s'agit de porter à la connaissance des services fiscaux l'ensemble des informations concernant les constructions nouvelles et les travaux affectant l'évaluation des locaux existants pour une intégration optimale dans les bases.

1.1.1 Le circuit de l'information des autorisations d'urbanisme entre les collectivités locales et les DDFIP

Un fichier Sitadel est communiqué mensuellement par les services urbanisme des collectivités aux Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM). Une partie de ces données est ensuite transmises aux Directions Départementales des Finances Publiques (DDFIP) pour intégration dans l'application de suivi des autorisations d'urbanisme de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) : Lascot. Ces données ne parviennent pas aux DDFIP de manière intégrée ce qui induit une absence de suivi de certaines autorisations d'urbanisme par les DDFIP et donc un défaut d'intégration dans les bases d'impositions.

Les autorisations d'urbanisme se trouvent donc au début de la chaîne fiscale :



Les données transmises aux DDFIP par le Ministère du Développement Durable et de l'Environnement (MEDDE) ne contiennent pas le champ du fichier Sitadel correspondant à la nature des travaux. Seule la description des travaux est intégrée mais ce champ est insuffisant pour que les services fiscaux en charge de Lascot : Service des Impôts des Particuliers (SIP), Centre des Impôts Foncier (CDIF) ou Pôle d'Évaluation des Locaux Professionnels (PELP) puissent déterminer valablement si les travaux nécessitent la création d'une fiche de suivi compte-tenu de leur impact sur la valeur locative du bien qui fait l'objet de cette autorisation (par exemple : la pose d'un portail, extension d'une maison individuelle).

1.1.2 L'amélioration du transfert de l'information par la mise en place de la transmission directe d'un export dédié

Il existe bien un export direct entre les collectivités et les DDFIP dit "Lascot" intégré dans les applications des Autorisations du Droit des Sols (ADS). Suite à la réforme des autorisations d'urbanisme de 2009, cet export n'a plus fonctionné pendant une très longue période dans l'attente de l'évolution de l'application Lascot. Cet export fonctionne à nouveau mais n'est pas optimum. Afin de remédier à cette situation, il a été possible de mettre en place conjointement entre la DDFIP et quelques collectivités, un export contenant les données à intégrer dans leur totalité qui fait l'objet d'une communication mensuelle et qui est intégré dans Lascot. Outre la garantie d'une intégration directe et exhaustive des données ADS dans Lascot, cela a permis d'intégrer des données complémentaires dont la nature de locaux afin que soit bien identifié le ou les services attributaires du suivi pour chaque autorisation

d'urbanisme. Ceci nécessite le développement d'un export spécifique de la part de l'éditeur de l'application des ADS ce qui a un coût peu élevé pour la collectivité.

1.2 Le suivi de l'achèvement des travaux

1.2.1 Le suivi effectué par les services fiscaux

Depuis la réorganisation des services locaux des DDFIP par catégorie de contribuable, les autorisations d'urbanisme sont suivies dans Lascot par le SIP pour les locaux passibles de la taxe d'habitation (TH) et par le CDIF ou le PELP pour les locaux passibles de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE). Il faut donc s'assurer que la nature des travaux soit connue par ces services afin qu'ils déterminent lequel d'entre eux doit prendre en charge le suivi de l'autorisation d'urbanisme. Pour certains permis comprenant les deux types de locaux, il faut s'assurer que le suivi est bien effectué par les deux services. On constate également que les permis modificatifs et transferts lorsqu'ils sont intégrés dans Lascot écrasent les données relatives à la nature des travaux du permis initial ce qui induit une perte de données.

Le système déclaratif est basé sur la relance du bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme. Une fois les fiches de suivi créées dans Lascot pour les autorisations d'urbanisme qui le nécessitent, les services fiscaux relancent le bénéficiaire de l'autorisation afin que ce dernier complète la déclaration afférente au type de local concerné ou qu'il indique la date d'achèvement prévisionnel (lettre d'information). En l'absence de réponse ou de dépôt de la déclaration, il est prévu que l'administration fiscale envoie deux relances espacées de 30 jours (lettre de rappel et lettre de mise en demeure) avant la mise en œuvre de l'évaluation d'office.



Dans la réalité, on constate que ces relances sont effectuées (ou pas) selon un calendrier qui est davantage fonction de la disponibilité des agents en charge du suivi. Le recours à l'évaluation d'office n'est effectué que rarement lorsque les services fiscaux ont le temps d'engager les démarches nécessaires pour obtenir les données nécessaires (surfaces, destination, etc.) notamment par le biais de visites sur le terrain des géomètres du cadastre. Ainsi, de nombreux locaux font l'objet d'évaluations très tardives souvent plus d'une année après l'achèvement des travaux. Il en découle une perte de produit fiscal pour les collectivités, soit de manière immédiate soit au terme de la période d'exonération pour les constructions nouvelles qui se trouve rallongée du fait du décalage de l'évaluation par

rapport à l'achèvement des travaux. L'administration fiscale est en droit d'émettre des rôles supplémentaires (taxes foncières, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) mais force est de constater que cela est loin d'être effectué systématiquement. Par ailleurs, la perte du bénéfice de l'exonération temporaire en cas de déclaration au-delà des 90 jours suivant l'achèvement des travaux n'est que rarement appliquée également.

1.2.3 La déclaration d'achèvement de travaux : un système insuffisant

Les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme doivent souscrire, auprès de la collectivité qui a délivré cette autorisation, une déclaration d'ouverture de chantier ainsi qu'une déclaration d'achèvement de travaux. Bien qu'obligatoires, ces déclarations sont très peu souvent souscrites. Ainsi, la collectivité ne dispose pas systématiquement de la date d'achèvement des travaux. Il faut souligner que la notion d'achèvement au sens fiscal et au sens de l'urbanisme diffère. La première se situe en amont puisque c'est la notion d'habitabilité qui est retenue par les services fiscaux tandis qu'en matière d'urbanisme l'achèvement correspond à la réalisation complète des travaux (y compris les abords extérieurs).

1.2.3 Le contrôle sur le terrain

S'agissant du constat de l'achèvement des travaux, compte-tenu de la réduction des effectifs au sein des DDFIP, les services fiscaux ne sont plus en mesure d'effectuer des contrôles sur le terrain. Il revient alors aux collectivités locales, dans le cadre de l'échange d'informations prévu à l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales (LPF), de transmettre cette information aux services fiscaux et de prendre en charge ce suivi.

1.3 Le suivi du foncier bâti

Ce suivi est nécessaire pour contrôler l'exhaustivité des bases d'imposition.

1.3.1 Le recensement du bâti existant non intégré dans les bases d'imposition

Ce recensement porte sur les constructions et aménagements non déclarés ou effectués sans autorisation d'urbanisme (ex : piscine). Le développement de la cartographie avec l'intégration de photos aériennes a été d'un grand apport pour mener ce recensement. De nombreuses collectivités se sont dotées de ces outils dont ne bénéficient pas les services fiscaux.

1.3.2 L'absence de lien entre plan cadastral et évaluations fiscales

Il est très fréquent de constater que du bâti figurant sur le plan ne fait pas l'objet d'une évaluation fiscale dans les données foncières. Ainsi, un géomètre du cadastre aura mis à jour le plan cadastral après constat sur le terrain de la réalisation de travaux mais cette information n'est pas transmise aux services en charge de l'évaluation fiscale afin qu'ils puissent solliciter auprès du propriétaire la souscription de la déclaration correspondante pour pouvoir procéder à l'évaluation fiscale.

2. Les évaluations fiscales

Il s'agit d'établir des évaluations fiscales qui soient conformes à la réalité physique des biens avec une recherche de cohérence entre les évaluations en termes temporel et spatial.

2.1 Les travaux des CCID et CIID

Le Livre des procédures fiscales prévoit une seule réunion par an des commissions communales (CCID) ou intercommunales (CIID) des impôts avec la transmission d'une liste des évaluations fiscales soumises pour avis aux commissaires. Cette liste dite « liste 41 »

recense l'ensemble des évaluations prises par l'administration fiscale depuis la précédente réunion de la commission. Elle est transmise dans le mois qui précède la réunion de la commission. Pour de nombreuses collectivités, cette liste compte de très nombreuses évaluations dont l'examen attentif est très chronophage. Compte tenu de la présentation de cette liste et des données qui sont renseignées, il est très souvent nécessaire de solliciter les services en charge des évaluations pour des informations complémentaires. Pour la plupart des collectivités, ces commissions se réunissent en l'absence de l'administration fiscale qui réserve sa présence pour les commissions des collectivités et EPCI les plus importants. Pour remédier aux limites de l'annualité des réunions des CCID et CIID, certaines collectivités obtiennent des services fiscaux plusieurs éditions par an de la liste 41 afin de pouvoir absorber l'examen d'un grand nombre d'évaluations fiscales et échanger efficacement avec les services fiscaux en amont de la réunion de la commission. Cependant, cet aménagement dépend de la bonne volonté des interlocuteurs locaux. Plus rares sont les collectivités qui obtiennent des services fiscaux de réunir ces commissions au-delà d'une fois par an. Les données figurant dans la liste 41 mériteraient d'être revues et complétées afin de faciliter le travail préparatoire mené par les observatoires fiscaux. Dans le cadre des travaux des CCID et CIID, les collectivités peuvent être amenées à communiquer aux services fiscaux des éléments d'informations concernant l'évaluation des locaux (anomalies, omissions, etc.).

2.2 Le suivi des évaluations fiscales

L'analyse des données foncières permet de constater très fréquemment des anomalies sur le stock des évaluations fiscales d'une collectivité. Des collectivités de plus en plus nombreuses effectuent ce travail de suivi des bases d'imposition dans le cadre de leur observatoire fiscal mais se heurtent encore souvent au manque de moyen des services fiscaux locaux pour la prise en charge de ces informations. Outre le fait que le risque de contentieux est très souvent mis en avant par les services fiscaux pour refuser de revoir une évaluation fiscale dont le caractère anormal est pourtant évident, cet état de fait conduit à geler ces évaluations fiscales à défaut de révision cadastrale menée par la DGFIP. Ainsi, le défaut d'équité entre contribuables est courant et tend à s'amplifier.

Les règles d'établissement et de suivi des évaluations fiscales (choix de la méthode d'évaluation, modification des catégories d'évaluation en particulier pour les locaux d'habitation, application des différents coefficients) devraient être précisées et ne pas rester à la discrétion des interlocuteurs locaux ce qui engendre des disparités de traitement au niveau national.

Par ailleurs, il existe des procédures de relance des propriétaires de logements évalués dans les plus basses catégories d'évaluation (7 et 8) qui correspondent à des locaux inhabitables. Ces procédures de relance ne sont pas systématiquement régulièrement mises en œuvre à l'initiative des services fiscaux mais sur la demande des collectivités elles-mêmes lorsqu'elles constatent que le nombre de ces locaux est élevé par rapport à la réalité physique du tissu fiscal.

2.3 La mise à jour des procès-verbaux des locaux de référence et des locaux types

Les évaluations fiscales sont aujourd'hui pour la plupart réalisées selon la méthode par comparaison avec des locaux de référence (pour l'habitation) ou des locaux types (pour les locaux professionnels). Les procès-verbaux initiaux qui détaillent ces locaux datent de la révision générale de 1970. L'obsolescence des locaux types en particulier a été l'un des motifs qui a conduit à la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux

professionnels compte tenu du risque de contentieux que revêtent les évaluations fiscales effectuées par comparaison avec des locaux types qui ne sont plus valides.

La mise en œuvre de cette révision en 2017 devrait remédier au problème de fiabilité juridique des évaluations des locaux professionnels dont les contentieux se sont très largement multipliés.

La question demeurera concernant les locaux d'habitation tant que la révision des valeurs locatives de ces locaux n'aura pas été menée à son terme.

3. Les impositions fiscales

La fiabilisation des bases d'imposition de fiscalité directe locale est une préoccupation permanente pour les collectivités locales du point de vue financier d'une part mais également pour des questions d'équité entre contribuables.

3.1 Les taxes foncières

Concernant plus particulièrement la taxe sur le foncier bâti, la gestion de la phase déclarative impacte directement les impositions fiscales. Il faut souligner à nouveau qu'il est fréquent de constater l'absence d'imposition sur au moins une année des locaux dont l'évaluation tardive conduit à décaler leur entrée en imposition. Il est prévu que les services puissent effectuer des rôles supplémentaires pour y remédier mais ces derniers ne sont que rarement mis en œuvre ce qui conduit à une perte de recettes pour la collectivité et à un traitement qui n'est pas équitable entre contribuables.

Par ailleurs, l'application des exonérations temporaires et définitives posent également des difficultés puisque l'on constate également, par exemple, pour les collectivités qui ont supprimé l'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles (art. 1383 CGI) que certaines évaluations se voient appliquer cette exonération à tort. Il n'est ainsi pas possible de configurer l'application de gestion des données foncières, Majic, de manière à intégrer l'état des exonérations applicables pour chaque collectivité ce qui permettrait d'éviter ces erreurs.

3.2 La taxe d'habitation

3.2.1 L'établissement du rôle de taxe d'habitation

Il faut rappeler qu'il n'existe aucune déclaration spécifique à la taxe d'habitation (TH). Le rôle de TH est établi à partir des données issues des déclarations d'impôt sur le revenu souscrites par les contribuables. On peut souligner que le cadre de la déclaration d'impôt consacré à l'adresse du contribuable ne fait pas mention de l'utilité de ces données pour le bon établissement de la TH.

ADRESSE AU 1 ^{ER} JANVIER 2015	
Adresse	N° RUE
	CODE POSTAL COMMUNE
Appartement	N° ÉTAGE ESCALIER BÂTIMENT RÉSIDENCE NB. PIÈCES
Statut	<input type="checkbox"/> PROPRIÉTAIRE <input type="checkbox"/> LOCATAIRE <input type="checkbox"/> COLOCATAIRE <input type="checkbox"/> HÉBERGÉ GRATUITEMENT
	NOM DU PROPRIÉTAIRE NOM DU COLOCATAIRE
CHANGEMENTS D'ADRESSE	
Déménagement en 2014 Indiquez votre adresse au 1 ^{er} janvier 2014 et la date du déménagement: [][][][] 2 0 1 4	
Adresse	N° RUE
	CODE POSTAL COMMUNE
Appartement	N° ÉTAGE ESCALIER BÂTIMENT RÉSIDENCE
Déménagement en 2015 Indiquez votre adresse actuelle et la date du déménagement: [][][][] 2 0 1 5	
Adresse	N° RUE
	CODE POSTAL COMMUNE
Appartement	N° ÉTAGE ESCALIER BÂTIMENT RÉSIDENCE

Ainsi on constate fréquemment que des contribuables ne sont pas imposés dans le logement qu'ils occupent. Ceci est particulièrement le cas pour le logement collectif. Les données d'identification du ou des locaux servant de bases d'imposition sur l'avis d'imposition (numéro invariant) ne permettent pas au contribuable de s'assurer qu'il est bien imposé sur le local qu'il occupe.

Par ailleurs, un nombre important de personnes qui se savent non imposables à l'impôt sur le revenu ne déposent pas la déclaration des revenus. Ainsi, il est très difficile pour les services fiscaux d'identifier ces personnes et d'établir un avis d'imposition à la taxe d'habitation. Parmi ces personnes, un certain nombre d'entre elles seraient exonérées ou dégrévées de la taxe d'habitation pour lesquelles la collectivité devrait être compensée par l'Etat. A défaut d'avis d'imposition, cette compensation n'est évidemment pas versée ce qui constitue une perte de recettes. Il n'est d'ailleurs pas prévu que l'Administration fiscale puisse établir des rôles supplémentaires pour des personnes exonérées.

3.2.2 La vacance des locaux passibles de la taxe d'habitation

La vacance fiscale des locaux d'habitation est également une préoccupation importante pour les collectivités locales. Il faut bien distinguer la vacance réelle de la vacance qui est la conséquence de la non identification du ou des occupants par les services fiscaux, en particulier pour les résidences secondaires. Le taux de vacance fiscale peut assez souvent être assez élevé alors même qu'il s'agit d'un territoire caractérisé par un accès au logement rendu difficile.

Concernant les dépendances d'habitation (notamment les garages et parkings) qui font l'objet d'une évaluation individuelle détachée de l'évaluation du logement lorsqu'ils correspondent à un numéro de lot propre, on relève un taux de vacance souvent élevé alors même que le logement, auquel la dépendance est rattachée, est occupé. Ceci s'explique par le fait que lors de la première évaluation fiscale, ces dépendances n'ont pas été rattachées fiscalement au logement dans l'application des données foncières. Ainsi, l'imposition du logement à la taxe d'habitation n'entraîne pas de manière systématique l'imposition de la dépendance. Par ailleurs, il faut noter que les dépendances peuvent être affectées de code d'exonération dès lors qu'elles se situent à une distance supérieure à un kilomètre des logements. L'affectation de ce code d'exonération est permanente et à pour conséquence

d'exclure du champ d'imposition pour une période illimitée ces locaux qui n'entrent pas non plus dans le champ de la campagne sur les locaux vacants.

En effet, les services des impôts des particuliers ont la possibilité de mener chaque année une campagne de relance des propriétaires de locaux vacants. Cette campagne s'effectue au moyen d'une lettre d'information pré-remplie des données relatives au local vacant.

TAXE D'HABITATION 2016
(Demande de renseignements)



**DIRECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES PUBLIQUES**

1236 - MED
cerfa
N° 12465-01

3771005437 0000



DIRECTION :
DDFIP PYRENEES-ATLANTIQUES

Accueil du public :
horaires d'ouverture sur impots.gouv.fr
rubrique « Nous contacter ».

Tél. : 05 59 44 66 27
Courriel :
sip.bayonne@dgfip.finances.gouv.fr

COURRIER ARRIVÉ LE

18 MARS 2016

Ville de Bayonne
Secrétariat Général

SIP : BAYONNE
SAID - RAYONNE NIVE
CENTRE DES FINANCES PUBLIQUES
11 RUE VAUBAN
BOITE POSTALE 11
64109 BAYONNE CEDEX

pli 86 POITIERS PIC 16.03.16 C10096

3771005437 0000

Madame, Monsieur,

Selon les informations dont je dispose, vous êtes propriétaire (ou gestionnaire) de locaux aux adresses ci-dessous. Afin de me permettre d'établir correctement l'imposition de ces locaux et de vous éviter des démarches ultérieures, je vous serais très obligé de bien vouloir compléter le présent imprimé et de le renvoyer à l'adresse ci-dessus dès que possible. Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le responsable du service

Les éléments demandés ci-après concernent uniquement la situation des logements au 1^{er} janvier 2016.

<p>N° : 9753 Y 102 0024098T HLM : N° de lot : Réf. Cad. : AR 0134 Bâtiment/Entrée/Étage/Appartement : A 01 01 Nature : APPARTEMENT Superficie : 83 Adresse : 2 AV ANDRE HARAMBILLET BAYONNE Nom du dernier occupant connu : EX* MOULIN, BERTRAND Précisez s'il y a lieu : Escalier : Étage : Porte :</p>	<p><input type="checkbox"/> Vous occupez personnellement le local. Si oui, est-ce votre habitation (ou sa dépendance) : <input type="checkbox"/> principale <input type="checkbox"/> secondaire <input type="checkbox"/> Une autre personne l'occupe : indiquez ses nom, prénoms, date et lieu de naissance : Date d'entrée dans les lieux : Adresse de son domicile (si différente) : L'occupant est étudiant : oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> Nom et prénoms de l'ancien occupant s'ils sont incorrects : <input type="checkbox"/> Le local est vacant et : <input type="checkbox"/> Meublé <input type="checkbox"/> Non meublé Motif de la vacance (1) : <input type="checkbox"/> Le local a été vendu - Date de la vente : Nom et prénoms du nouveau propriétaire :</p>
<p>N° : 11063 Y 102 0042694L HLM : N° de lot : Réf. Cad. : BX 0143 Bâtiment/Entrée/Étage/Appartement : A 01 02 Nature : APPARTEMENT Superficie : 66 Adresse : 2T RUE DES BASQUES BAYONNE Nom du dernier occupant connu : EX* AYROLES, ESTHER ELISE Précisez s'il y a lieu : Escalier : Étage : Porte :</p>	<p><input type="checkbox"/> Vous occupez personnellement le local. Si oui, est-ce votre habitation (ou sa dépendance) : <input type="checkbox"/> principale <input type="checkbox"/> secondaire <input type="checkbox"/> Une autre personne l'occupe : indiquez ses nom, prénoms, date et lieu de naissance : Date d'entrée dans les lieux : Adresse de son domicile (si différente) : L'occupant est étudiant : oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> Nom et prénoms de l'ancien occupant s'ils sont incorrects : <input type="checkbox"/> Le local est vacant et : <input type="checkbox"/> Meublé <input type="checkbox"/> Non meublé Motif de la vacance (1) : <input type="checkbox"/> Le local a été vendu - Date de la vente : Nom et prénoms du nouveau propriétaire :</p>
<p>N° : 13667 J 102 0296352A HLM : N° de lot : Réf. Cad. : BV 0088 Bâtiment/Entrée/Étage/Appartement : A 01 Nature : MAISON Superficie : 75 Adresse : 1 CHE DE CHAURON BAYONNE Nom du dernier occupant connu : EX* DARRITCHON, GUY Précisez s'il y a lieu : Escalier : Étage : Porte :</p>	<p><input type="checkbox"/> Vous occupez personnellement le local. Si oui, est-ce votre habitation (ou sa dépendance) : <input type="checkbox"/> principale <input type="checkbox"/> secondaire <input type="checkbox"/> Une autre personne l'occupe : indiquez ses nom, prénoms, date et lieu de naissance : Date d'entrée dans les lieux : Adresse de son domicile (si différente) : L'occupant est étudiant : oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> Nom et prénoms de l'ancien occupant s'ils sont incorrects : <input type="checkbox"/> Le local est vacant et : <input type="checkbox"/> Meublé <input type="checkbox"/> Non meublé Motif de la vacance (1) : <input type="checkbox"/> Le local a été vendu - Date de la vente : Nom et prénoms du nouveau propriétaire :</p>

(1) Si le local remplit les conditions pour ne pas être taxable à la TLV/THLV, joindre le justificatif (Voir IV au verso).

A le
Signature :

Entrent dans le champ de cette campagne, les logements mais également les dépendances (garages, parkings, etc.) et les locaux divers passibles de la TH. Lorsqu'elle est effectuée,

cette campagne porte le plus souvent sur les logements uniquement. Or comme nous l'avons souligné, on constate un niveau de vacance important des dépendances.

Les propriétaires qui sont destinataires de cette lettre d'information sont invités à indiquer si le ou les locaux sont occupés au 1^{er} janvier de l'année et à renseigner des informations sur les occupants. Les propriétaires relancés, quand ils répondent, renseignent la situation d'occupation des locaux au 1^{er} janvier de l'année. La vacance de l'année précédente n'est donc jamais traitée.

Il serait plus efficace de mener cette campagne à l'issue de la période dite IR/TH en fin de campagne de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu afin de fiabiliser les bases d'imposition de l'année. Il faut également souligner que le contenu et la présentation de cette lettre d'information pourraient être améliorés pour une meilleure compréhension par les propriétaires afin que les réponses de ces derniers soient complètes et correspondent bien au local pour lequel ils sont interrogés.

De même qu'en taxe foncière, la question de l'émission des rôles supplémentaires se pose également pour la taxe d'habitation.

3.3 La cotisation foncière des entreprises

En matière de CFE, il n'existe plus de déclaration annuelle systématique. Celle-ci est souscrite uniquement par les établissements créés ou repris en cours d'année ainsi qu'en cas de demande d'application d'une exonération, de changement de consistance ou de modification de surface des biens soumis à CFE, de modification d'une des éléments renseignés sur la précédente déclaration déposée.

Là encore, comme en taxe d'habitation se pose la question de l'identification des établissements présents sur le territoire et des locaux qu'ils occupent. La déclaration CFE étant effectuée par l'établissement principal, il est fréquent de constater l'absence d'imposition à la CFE d'établissements secondaires.

S'agissant des bases d'imposition à la CFE, la question de la bonne imposition des locaux passibles de la CFE est le point le plus préoccupant. En effet, à l'examen des rôles d'imposition, on constate que de nombreux établissements sont imposés à la base minimum alors que ces derniers occupent des locaux dont la valeur locative excède le montant de la base minimum. Jusqu'à la mise en place par la DGFIP de la nouvelle application de gestion des impositions professionnelles Gespro, aucun lien informatique n'était effectif entre l'application des données foncières Majic et l'ancienne application BDRP (base de données des redevables professionnels). Ainsi, les services des impôts des entreprises n'avaient pas obligation de renseigner un local auquel correspond une valeur locative pour l'établissement de la CFE. Aujourd'hui, cette identification est rendue obligatoire dans Gespro mais sa fiabilité demeure encore faible compte tenu du peu d'informations dont disposent les SIE sur l'occupation des locaux passibles de la CFE.

Il faut à ce sujet souligner que les collectivités ont une très faible visibilité, contrairement à la TH, sur l'identification des locaux servant de base d'imposition à la CFE puisque le rôle de CFE qui leur est transmis ne contient ni le numéro invariant ni l'adresse des locaux qui permettent un repérage géographique précis. Ainsi, une collectivité n'est pas en mesure de déterminer au vu du rôle si un local est bien imposé ou non. Il faut souligner que les entreprises lors de leur immatriculation peuvent renseigner une adresse de manière totalement non normalisée. Ainsi, les adresses des entreprises correspondent assez peu souvent à l'adresse des locaux dans les données foncières qui est elle normalisée (numéro de voie, nom de voie) ce qui complique la gestion des bases d'imposition.

3.4 La gestion de la donnée adresse

La donnée « adresse » est donc au cœur de la gestion des bases d'imposition de la TH et de la CFE puisqu'elle permet de faire le lien entre un occupant et un local.

Les collectivités ont un rôle important en la matière puisqu'il leur revient de nommer les voies et d'affecter la numérotation. Nombre d'entre elles s'en sont saisi depuis la mise en œuvre du recensement rénové pour lequel les collectivités concernées gèrent avec l'Insee le Registre des Immeubles Localisés (RIL) qui comptabilise par adresse le nombre de logements.

Les collectivités doivent veiller à la bonne diffusion de ces données aux services fiscaux pour la mise à jour du plan cadastral et des données foncières comme le souligne à raison la DGFIP. Il faut donc en la matière instaurer un vrai partenariat avec l'ensemble des services fiscaux locaux concernés (cadastre, CDIF, SIE, SIP). Il s'agit d'un travail de longue haleine car les mises à jour peuvent porter sur des milliers de locaux et induire des modifications substantielles parfois (par exemple : suppression de voies dans les fichiers fiscaux lorsque les voies ont été nommées mais dont les opérations informatiques sont rendues difficiles en l'absence de communication inter-applications). Les collectivités doivent veiller en permanence à ce que les adresses soient correctement affectées par les services fiscaux pour conserver des données foncières fiables qui servent de base à l'imposition TH et CFE. Il faut souligner le manque de souplesse de l'application Majic pour la gestion de la donnée « adresse ».

La DGFIP, parfaitement consciente de l'importance de ce sujet et des impacts pour les services fiscaux, a lancé une démarche de réflexion en interne sur la gestion de cette donnée sans toutefois associer les collectivités locales. Il semble que cette réflexion n'ait pas aboutie en raison de multiples difficultés informatiques.

3.5 La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Contrairement aux « 4 vieilles », la CVAE issue de la réforme de la taxe professionnelle est un impôt auto-liquidé qui ne nécessite donc pas d'intervention des services fiscaux locaux dans la gestion de l'assiette. Lors de la mise en place de la CVAE, les services fiscaux ont constaté un taux de défaillance des déclarations des entreprises important. Des campagnes de relance ont été par la suite mises en œuvre pour réduire ce taux d'entreprises défaillantes qui a effectivement diminué. Les travaux des SIE en matière de CVAE se sont donc concentrés sur cette seule problématique.

La répartition de la CVAE entre les collectivités qui la perçoivent s'opère au niveau national au travers des deux clefs de répartition que sont les effectifs et la valeur locative des locaux. Cette opération est effectuée par les services centraux de la DGFIP. Le fichier de CVAE est ensuite communiqué à chacune des DDFIP et transmis aux collectivités locales. Les SIE n'ont pas connaissance du montant de CVAE d'un redevable qui revient à chacune des collectivités de son ressort territorial. L'examen de ce fichier depuis 2011 fait apparaître de nombreuses questions sinon des anomalies concernant ces clefs de répartition et tout particulièrement concernant les effectifs dont les données par redevables sont erratiques et souvent incohérentes avec l'activité réalisée. Certains redevables dont l'activité implique nécessairement la présence d'effectifs apparaissent sans effectifs.

Le manque de fiabilité de cette clef de répartition induit une répartition inéquitable du produit de CVAE entre territoires dont on constate qu'elle s'effectue à l'avantage de l'Île de France.

La DGFIP est consciente de cet état de fait mais se heurte au mode de gestion de l'auto-liquidation qui ne permet pas une intervention sur l'assiette des services fiscaux comme précédemment avec la taxe professionnelle. A l'instar de la T.V.A., La fiabilisation de la déclaration des effectifs ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un contrôle global de l'entreprise qui n'est, en général, pas initié par la question de la CVAE mais davantage par le suivi des impôts perçus par l'Etat.

La fiabilisation de cette clef de répartition au niveau national pose également la question de l'ajustement des montants déjà répartis entre collectivités locales bénéficiaires qui seraient revus à la baisse où à la hausse dans le cadre d'un contrôle.

Enfin, les exonérations que s'appliquent les entreprises en matière de CVAE ne semble pas faire l'objet de contrôles par les SIE.

3.6 Les autres impôts économiques

Depuis la réforme de la taxe professionnelle, le panier des impôts économiques du bloc communal s'est élargi. On peut là aussi souligner un manque d'appropriation de ces impositions locales de la part des SIE, s'agissant en particulier de la TASCOM. Les collectivités constatent que de nombreux redevables ne sont pas ou mal imposés à cette taxe.

4. Les relations entre les services fiscaux locaux et les collectivités locales

4.1 Le principe d'interlocuteur fiscal unique

La DGFIP a mis en place l'interlocuteur fiscal unique pour les collectivités, à l'instar de ce qui a été fait pour les particuliers et les entreprises. Ce rôle revient au trésorier-payeur de la collectivité ou de l'établissement public concerné. Si pour de nombreuses collectivités de petite taille, ce point d'entrée est pertinent, il ne l'est plus lorsqu'il s'agit d'une collectivité dotée d'un observatoire fiscal. Dans ce cas, les interlocuteurs sont nombreux au sein des différents services des DDFIP : SIP, SIE, CDIF (dont pôle topographique), PELP au niveau local; pôle Fiscalité Directe Locale, pôle fiscalité, pôle gestion publique au niveau de chaque DDFIP/DRFIP. Une collectivité peut dépendre de plusieurs centres des impôts au sein de son territoire. Ce sont autant d'interlocuteurs avec lesquels un observatoire fiscal peut-être en relation de manière très fréquente voire quasi-quotidienne. Pourtant, l'organisation de ces échanges dépend encore aujourd'hui de la bonne volonté des interlocuteurs au sein de chaque DDFIP. La qualité du partenariat n'est pas la même d'un territoire à l'autre. Par ailleurs, quand bien même une convention de partenariat serait signée, les engagements ne seront pas forcément tenus par la DDFIP/DRFIP. Au final, on ne peut tirer qu'un constat alarmant concernant les relations entre les services fiscaux et les collectivités locales qui tend à s'aggraver compte tenu des réductions d'effectif qui affectent la gestion de la fiscalité directe locale dont on sait qu'elle n'est pas la priorité des services fiscaux locaux.

Ce point a été développé au travers d'un article paru en avril 2012 dans la Revue Française de Finances Publiques : « Les observatoires fiscaux à maturité : les relations avec la Direction générale des finances publiques » figurant en annexe.

4.1L'accès à l'information fiscale des collectivités locales

Depuis une dizaine d'années, l'Administration fiscale reconnaît aux collectivités locales un droit de plus en plus étendu (quoique toujours très limité) à connaître la composition et l'évaluation de sa matière imposable. Mais l'évolution reste lente et le spectre du secret professionnel prégnant. L'accès à l'information fiscale a permis aux observatoires fiscaux de pouvoir développer un travail statistique, d'observation, d'analyse et d'optimisation des

ressources fiscales. Au fil des années, cet accès s'est élargi sous la pression exercée par les collectivités locales dont l'illustration se trouve dans l'évolution du contenu de l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales jusque dans sa dernière version qui fait suite à la réforme de la taxe professionnelle.

L'accès à l'information fiscale reste néanmoins limité par le principe de secret professionnel qui s'applique à l'ensemble des informations recueillies à l'occasion des opérations d'assiette et de recouvrement ou de contentieux des impôts. La communication est donc restreinte sur les informations fiscales nominatives.

On constate, par exemple, de manière surprenante que les collectivités obtiennent communication du fichier des locaux vacants passibles de la taxe d'habitation alors que parallèlement la communication d'un fichier des locaux vacants passibles de la CFE n'est pas prévu malgré des demandes répétées d'évolution en la matière auprès de la DGFIP.

5. Les moyens des services fiscaux pour la gestion de la fiscalité directe locale (FDL)

5.1 Des applications informatiques obsolètes

Les applications informatiques de la DGFIP dédiées à la fiscalité directe locale sont dépassées et n'évoluent plus ou seulement à la marge au gré des aménagements législatifs. La DGFIP a entrepris en une "révolution informatique" en avec le projet Copernic. Malheureusement celui n'a pas abouti et quasiment aucun progrès informatique n'a été mis en œuvre s'agissant des applications dédiées à la FDL. L'application de gestion des données foncières Majic qui est au cœur de la FDL n'a pas évoluée depuis de très nombreuses années. Cette application lourde et complexe n'a d'ailleurs souvent pas ou mal été prise en main par les agents des SIP lors de la fusion SIP/CDIF. Bien souvent, seuls les agents des SIP issus des anciens services du cadastre continuent à effectuer les manipulations dans Majic. La révision des valeurs locatives des locaux professionnels a été menée avec l'application Majic qui a été modifiée marginalement pour se faire. La question de la communication de ces données révisées aux collectivités locales à partir de leur intégration dans les bases d'imposition n'a pas été évoquée par la DGFIP à ce jour. Concernant la gestion de la TH, l'application dédiée Iliad n'est pas non plus satisfaisante. La rectification de l'occupant d'un local passible de la TH dans Iliad nécessite une opération longue et compliquée à partir du moment où un contribuable y a été "logé". Cette application manque là aussi de souplesse et la communication avec l'application Majic n'est pas au niveau souhaité. La gestion de la THLV et de la TLV ont été intégrées dans Iliad tant bien que mal avec de nombreux dysfonctionnements.

5.2 Des moyens humains en constante diminution

La réduction importante des effectifs au sein de la DGFIP se poursuit depuis plusieurs années et aboutit à une très faible disponibilité des agents des services fiscaux pour la gestion de la FDL à un niveau satisfaisant qui puisse garantir des bases d'imposition fiables aux collectivités locales et une équité fiscale entre contribuables locaux.

Cette diminution accélérée des effectifs a été conduite alors même que les outils informatiques n'ont pas progressé ne permettant pas des gains de productivité pour les opérations de gestion de la FDL. Ainsi, les collectivités très soucieuses de l'évolution des bases d'imposition fiscales dans un contexte financier tendu, sont amenées au travers de leurs observatoires fiscaux à palier à ce déficit de moyens humains en apportant de plus en plus de données nécessaires à la gestion de ces bases dans le cadre de ce que prévoit

l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales. Cette situation nécessiterait d'être entérinée au travers de véritables conventions de partenariat avec les DDFIP qui permettraient aux collectivités locales de se voir aujourd'hui reconnue pour ce rôle accompli en matière de gestion de la FDL qui les place à un autre niveau que celui de simple contribuable ou usager des services fiscaux.

Les observatoires fiscaux à maturité

2^e volet : *Les relations avec la Direction générale des finances publiques*

Françoise FLEURANT-ANGBA *
Christelle GAUCHER **

RÉSUMÉ

En matière de fiscalité directe locale, la collaboration des services de l'État, en pleine réorganisation, et des observatoires fiscaux devrait pouvoir se formaliser au travers de conventions traduisant une réelle volonté de construire un partenariat fondé sur le respect des prérogatives de chacun.

In matters of direct local taxation, it should be possible for collaboration between state services, which are undergoing complete reorganization, and fiscal observatories to be formalized through conventions translating a real will to build a partnership based on the respect of the priorities of each.

L'État joue un rôle essentiel en matière de fiscalité directe locale : il fixe les règles du jeu dans le cadre des dispositions législatives, il prend en charge le calcul des impôts locaux et leur recouvrement pour le compte des collectivités territoriales.

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

** Responsable Fiscalité locale et Dotations, Ville de Bayonne et membre du groupe de travail « Observatoire fiscal » de l'AFIGESE.

Interlocuteur des collectivités en matière fiscale, la position dominante de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ne permet pas à ces dernières d'intervenir sans concertation préalable avec les services de l'État. Les actions entreprises par une collectivité en matière d'optimisation fiscale ne pourront être suivies d'effet que si elles sont approuvées par l'administration fiscale. Cela signifie que la collectivité locale doit travailler à ses côtés et lui apporter son appui.

La collaboration avec la DGFIP contribue à l'amélioration du recensement de l'assiette fiscale et participe à une meilleure évaluation de la valeur locative cadastrale et de la base d'imposition des impôts directs locaux.

De surcroît, la mutation organisationnelle entreprise depuis 2003 aboutissant à la création de la DGFIP en 2009, par la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité (DGCP), a profondément modifié les relations déjà engagées entre les collectivités et l'administration en charge de la fiscalité directe locale.

Compte tenu de ces évolutions, elles ambitionnent à établir une collaboration renforcée avec l'État afin de l'aider à assurer le recensement le plus complet des bases sur lesquelles sont assises les impositions directes locales. Ces échanges mutuels d'informations s'appuient sur l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales.

La mise en œuvre de cette collaboration avec l'administration fiscale nécessite l'analyse du contexte général dans lequel cette coopération s'inscrit et d'identifier les actions à mener. Il est nécessaire de structurer la démarche méthodologique dans sa globalité (interne et externe) afin d'organiser et de faire vivre ce partenariat.

La reconnaissance de ce partenariat attendue par les collectivités locales (CL) peut être formalisée par la signature d'une convention entre la collectivité territoriale et la DGFIP.

I. – LA NOUVELLE ORGANISATION DES SERVICES FISCAUX

A. La réorganisation des services fiscaux et son impact au niveau des partenariats avec les CL

II. – Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF) et de la révision générale des politiques publiques (RGPP),

1. Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

la direction des services fiscaux a connu depuis 2003 de nombreuses évolutions qui n'ont pas été sans impact sur les collectivités locales en tant que partenaires des services de l'État en matière de fiscalité directe locale.

III. – BERCY EN MOUVEMENT : LA MISE EN PLACE DE L'INTERLOCUTEUR FISCAL UNIQUE (IFU)

Dès 2003, dans le cadre du programme « Bercy en mouvement » qui prévoyait la rationalisation de l'organisation administrative, la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique (IFU) par le rapprochement des centres des impôts (CDI) et des centres des impôts fonciers (CDIF) a été expérimentée.

Cette restructuration a vu l'émergence d'une organisation centrée sur l'usager et non plus sur l'activité. Ainsi, il a été prévu la création de services dédiés aux impôts des particuliers : les services des impôts des particuliers (SIP) chargés de l'assiette et de l'imposition à la taxe foncière et à la taxe d'habitation. Parallèlement, pour les entreprises, le service des impôts des entreprises (SIE) en charge notamment de la taxe professionnelle a été mis en place.

Le CDIF s'est vu en partie fusionné avec les CDI pour devenir les IFU « particuliers ». Cependant ce mécanisme ne s'est pas opéré de manière symétrique pour les IFU « entreprises ». De fait, le cadastre conserve aujourd'hui, en plus du volet topographique consacré à la mise à jour du plan cadastral, l'évaluation des locaux commerciaux et établissements industriels au travers du pôle d'évaluation des locaux professionnels (PELP)², ces évaluations n'ayant pas été transmises au service des impôts des entreprises.

Cette réorganisation, qui n'est pas encore uniforme sur l'ensemble du territoire, induit une période d'adaptation durant laquelle les observatoires fiscaux des collectivités locales doivent reconstituer leurs propres réseaux afin de maintenir les échanges d'informations de bonne qualité, tels qu'ils avaient pu être mis en place avec les CDI et les CDIF qui étaient les interlocuteurs privilégiés des collectivités ayant engagé une démarche partenariale.

La nouvelle organisation des secteurs d'assiette induit une multiplicité d'interlocuteurs dans le domaine de l'évaluation foncière et se conjugue parfois avec l'éloignement géographique.

2. Un seul PELP par département.

Par ailleurs, compte tenu des missions principales des SIP qui portent sur l'impôt sur le revenu et du contexte d'alourdissement de la charge de travail durant la campagne impôt sur le revenu/taxe d'habitation (IR-TH), il est à craindre une moindre disponibilité des agents dans le domaine de l'évaluation cadastrale.

Depuis 2008, avec le rapprochement de la Direction générale des impôts (DGI) et du Trésor public, les IFU des particuliers deviennent des services des impôts des particuliers dans les communes où cohabitent un centre des impôts et une trésorerie.

La fusion DGI/DGCP et sa traduction concrète sur le terrain

À compter de 2008, une des missions de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a pour objectif d'offrir aux collectivités territoriales des prestations plus complètes en matière d'information, d'expertise et de conseil.

En matière de fiscalité directe locale, un interlocuteur fiscal unifié dédié aux collectivités locales est mis en place avec le regroupement du service chargé de la mission d'information et de conseil aux collectivités locales situé dans les trésoreries générales et du service responsable des bases d'imposition à la direction des services fiscaux. Ce regroupement de services vient renforcer le seul interlocuteur de proximité auprès des collectivités territoriales qu'est le comptable. Cette organisation a été généralisée dans chaque direction départementale des finances publiques (DDFiP) depuis 2009.

On assiste en quelque sorte, au retour du centre départemental d'assiette, relevant de la direction générale des impôts, qui avait été supprimé en 2004 et dont la mission de conseil fiscal aux collectivités territoriales avait été transférée aux services du Trésor public avec la mise en place d'un pôle fiscalité directe locale (PFDL) au sein des trésoreries générales.

Toutefois, il faut noter que cette organisation ne correspond pas aux attentes des collectivités ayant mis en place un observatoire fiscal. En effet, le partenariat mis en place basé sur l'échange d'information avec les services locaux de la DGFIP ne permet pas de se satisfaire du seul comptable comme interlocuteur en matière de fiscalité directe locale. Malgré le développement des compétences des comptables en matière fiscale, ces derniers ne sont pas encore à même de se substituer à la multitude d'interlocuteurs auxquels les observatoires fiscaux doivent faire appel.

Ainsi, les observatoires fiscaux ont développé des contacts avec chacun des services gestionnaires de la fiscalité directe locale : le pôle gestion fiscale et le pôle gestion publique au niveau de chaque direction départementale des finances publiques, le service des impôts des particuliers et le service des impôts des entreprises présents dans chaque hôtel des finances ; le pôle d'évaluation des locaux professionnels et le pôle topographique qui forment le centre des impôts foncier. Ces services sont autant d'interlocuteurs avec lesquels les observatoires fiscaux coopèrent quotidiennement en matière de fiscalité directe locale.

Il y a là une incohérence entre le discours national et la réalité locale vécue sur le terrain par certaines collectivités locales.

En complément de l'interlocuteur fiscal unique pour les collectivités locales, la DGFIP a prévu une diffusion de l'information fiscale plus rapide et plus complète dont la transmission accélérée des bases prévisionnelles d'imposition. L'objectif est de notifier les bases prévisionnelles aux collectivités locales dès le 20 février, au lieu de la mi-mars, afin de faciliter les choix fiscaux et financiers des élus locaux dans le cadre du calendrier budgétaire.

Cette évolution s'accompagne cependant du risque pour les collectivités de se voir notifier des bases prévisionnelles sous estimées car cette anticipation de la date de diffusion réduit d'autant le délai d'intégration des bases nouvelles provenant des évaluations pouvant être prises en charge durant le premier trimestre par les centres des impôts compte tenu du délai légal de déclaration de 90 jours.

Ainsi, pour un produit de fiscalité directe donné, les collectivités prennent le risque de voter un taux supérieur à ce qu'il aurait été nécessaire en cas de différence importante entre le montant des bases prévisionnelles et le montant des bases définitives.

Enfin, la DGFIP a également pour objectif de développer les simulations fiscales afin d'éclairer les décisions des collectivités locales sur les incidences de certaines délibérations en matière fiscale. La mise en place progressive de l'application informatique nommée FIDELIO permettra la réalisation de simulations plus précises et sur des périodes de temps plus larges couvrant les différents aspects de la gestion de la fiscalité directe locale (simulation et vérification des taux des taxes directes locales, simulation en matière d'abattements et exonérations, ou en matière de groupements intercommunaux...). Cet outil permettra également des simulations en matière de fusion ou de scissions d'établissements intercommunaux.

Bien que cette application ait été conçue dans la perspective d'une adaptation aisée aux réformes annoncées, il faut noter que ces possibilités de simulations sont encore peu développées. De fait, les nombreuses

modifications législatives qui ont suivi la suppression de la taxe professionnelle n'ont pas permis à la DGFIP de répondre aux demandes de simulations émanant des associations d'élus locaux dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

Au niveau local, les demandes de simulations de l'impact de la mise en place d'un deuxième niveau de base minimum de cotisation foncière des entreprises entre 2 000 euros et 6 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 euros n'ont pu être satisfaites.

B. L'enjeu du rôle respectif de l'État et des collectivités locales

L'État est l'organisateur de la fiscalité locale, son rôle s'étend de la fixation des règles jusqu'à l'encaissement des produits pour le compte des collectivités locales. Ces dernières ont cependant des droits et des obligations en matière fiscale et doivent être conscientes de la part active qu'elles peuvent jouer pour reprendre la main sur une ressource toujours plus importante dans le contexte global de stabilisation des ressources.

La commune au cœur du circuit fiscal

Le rôle attribué par la loi aux collectivités locales dans le calcul et la perception des taxes locales se réduit au droit de voter le taux de l'impôt (seulement depuis 1981), de voter des abattements et des exonérations par voie de délibération, de donner des avis sur les évaluations dans le cadre des commissions communales et intercommunales des impôts directs (CCID/CIID) et du droit de disposer d'outils informatisés leur permettant d'étudier, après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), la matière fiscale.

Les collectivités n'ont que peu de marges de manœuvre sauf à mettre en place un partenariat actif avec la DGFIP dans le but de connaître et d'opérer un suivi de la matière imposable.

Peu de communes se sont lancées dans cette démarche de partenariat alors que la fiscalité reste un enjeu essentiel d'autonomie financière et de ressource pérenne.

Celles-ci, en particulier, par les informations et la connaissance du tissu fiscal qu'elles détiennent sont à même d'apporter leur concours en matière de suivi des bases d'imposition, des évaluations et des impositions fiscales.

Elles peuvent veiller à l'intégration des bases nouvelles en portant à la connaissance des services fiscaux l'ensemble des informations concernant les constructions neuves et les travaux affectant l'évaluation des locaux existants dont elles disposent en tant qu'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme.

Cette information peut être complétée de la date d'achèvement des travaux afin de garantir une intégration efficace des bases nouvelles grâce aux déclarations d'achèvement de travaux et à un contrôle sur le terrain.

Les communes peuvent également contribuer à l'exhaustivité des bases par le recensement du bâti existant, comme les villes de plus de 10 000 habitants sont amenées à le faire dans le cadre de l'expertise du répertoire d'immeubles localisés (RIL) servant au recensement de la population.

Une meilleure évolution physique des bases d'imposition est la traduction financière de ce travail effectué par la commune.

En matière d'évaluations fiscales, une des principales actions à mener se concentre sur le rôle des commissions communales et intercommunales des impôts directs qui sera développé ultérieurement dans le paragraphe relatif à la création et dynamisation des CCID et CIID.

Concernant les impositions fiscales, la principale piste de travail touche à la vacance des locaux à la taxe d'habitation mais aussi dorénavant à la cotisation foncière des entreprises (CFE). À ce titre, les communes ont un rôle à jouer en matière d'adressage dans le cadre de la procédure IR/TH pour laquelle la concordance des adresses déclarées par les contribuables et des adresses foncières assure l'exacte imposition à la taxe d'habitation.

Il en va de même pour la cotisation foncière des entreprises où l'on constate la même difficulté d'identification des locaux occupés par les entreprises compte tenu des problèmes d'adressage qui sont également au cœur des travaux préparatoires au lancement de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

La commune, à qui il revient de dénommer les voies et d'attribuer la numérotation, doit effectuer une mise à jour et un suivi des adresses foncières en collaboration avec les services fiscaux afin de diminuer les anomalies d'imposition.

L'accès à l'information fiscale des collectivités territoriales

Depuis une dizaine d'années, l'Administration fiscale reconnaît aux collectivités locales un droit de plus en plus étendu (quoique toujours

très limité) à connaître la composition et l'évaluation de sa matière imposable. Mais l'évolution reste lente et le spectre du secret professionnel prégnant.

L'accès à l'information fiscale a permis aux observatoires fiscaux de pouvoir développer un travail statistique, d'observation, d'analyse et d'optimisation des ressources fiscales.

Au fil des années, cet accès s'est élargi sous la pression exercée par les collectivités locales dont l'illustration se trouve dans l'évolution du contenu de l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales jusque dans sa dernière version, issue des articles 100 et 101 de la loi de finances pour 2012, qui fait suite à la réforme de la taxe professionnelle.

L'article L. 135 B contraint l'administration fiscale à :

- transmettre aux collectivités locales qui le demandent des informations sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations des cinq dernières années et nécessaires à l'exercice de certaines compétences en matière de politique foncière et d'aménagement ;
- transmettre aux collectivités locales et à leurs groupements dotés d'une fiscalité propre les rôles généraux des impôts locaux comportant les impositions émises à leur profit ainsi que le montant par redevable des impôts directs non recouverts par voie de rôle ainsi que l'ensemble des informations déclarées par le redevable dans le calcul du montant notamment les effectifs salariés ;
- transmettre la liste des logements vacants recensés l'année précédente pour l'établissement de la taxe d'habitation sur leur demande aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre ;
- transmettre le montant total, pour chaque impôt perçu à leur profit, des dégrèvements dont les contribuables de la collectivité ont bénéficié, à l'exception de ceux accordés en application de l'article L. 190.

Les services fiscaux produisent depuis les années 1970 des états fiscaux synthétiques et détaillés à destination des collectivités locales. Cette communication s'étend régulièrement à de nouveaux états qui, depuis, sont de plus en plus souvent fournis au format numérique.

Parmi ces avancées, on peut noter la transmission au format numérique de la liste des locaux vacants passibles de la taxe d'habitation qui permet un travail de suivi et de recherche des anomalies.

La réforme de la fiscalité locale pose à nouveau la question de l'évolution des données accessibles aux collectivités locales. Par exemple, la mise à disposition d'une liste des locaux vacants passibles de

la cotisation foncière des entreprises sur le même principe qu'en matière de taxe d'habitation devient prégnante.

L'accès à l'information fiscale reste néanmoins limité par le principe de secret professionnel qui s'applique à l'ensemble des informations recueillies à l'occasion des opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement ou de contentieux des impôts. La communication est donc restreinte sur les informations fiscales nominatives.

Ce principe a, toutefois, connu quelques adaptations afin de permettre la communication d'informations indispensables au fonctionnement des collectivités locales (copie des rôles...) mais dans le cadre des obligations énoncées par la CNIL³. L'utilisation de ces informations respecte les obligations de discrétion et de sécurité selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État.

II. – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DE VÉRITABLES PARTENAIRES POUR L'ÉTAT

A. La création et la dynamisation des CCID et CIID

En matière de fiscalité directe locale, la crédibilité de la collectivité vis-à-vis de ses interlocuteurs de l'administration fiscale dépend pour une part non négligeable du degré de participation des commissaires et de la qualité des travaux des commissions.

On peut considérer que la bonne tenue des commissions communales et intercommunales des impôts directs (CCID/CIID) est, dans une certaine mesure, un préalable à la mise en place d'un partenariat du point de vue la DGFIP.

Le rôle de cette instance dans le partenariat avec les services fiscaux

Les commissions communales et intercommunales des impôts directs ont un rôle défini par l'article 1650 du Code général des impôts qui comporte plusieurs volets.

Ces commissions participent aux opérations d'évaluation de la valeur locative cadastrale, élément déterminant pour le calcul de l'assiette de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière

3. Loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

des entreprises. Ainsi, elles rendent un avis sur les propositions d'évaluations établies par les services fiscaux issues des constructions nouvelles, additions de constructions, démolitions totales ou partielles, changement de consistance et d'affectation concernant les propriétés bâties et non bâties.

L'administration fiscale communique à la commission des listes 41 (pour le bâti et le non bâti) récapitulant les changements intervenus depuis le dernier examen des listes par la CCID/CIID.

Les CCID/CIID peuvent signaler à l'Administration fiscale les changements affectant les propriétés bâties et non bâties, présentant un intérêt fiscal notable et qui n'auraient pas été pris en compte.

En matière de réclamations contentieuses présentées aux services fiscaux par les contribuables, l'avis des CCID/CIID est requis lorsqu'elles concernent une question de fait et qu'elles se rapportent à la taxe d'habitation ou à la détermination de la valeur locative.

La commission se réunit en général une fois par an à la demande de la Direction départementale des finances publiques (DDFIP) et sur convocation du Maire avec un quorum de cinq membres.

Les CCID sont un outil trop peu utilisé par les communes. Dynamiser le fonctionnement de ces commissions est l'un des premiers chantiers mené par les communes qui souhaitent agir sur leur fiscalité locale.

Il s'agit d'une part de bien organiser les CCID/CIID par un choix des commissaires privilégiant certaines professions liées au secteur de l'immobilier et de la construction ou certaines fonctions (administrateur des offices publics HLM par exemple) et représentant équitablement les personnes imposées à la taxe d'habitation, à la taxe foncière et à la CFE.

Il est indispensable que les commissaires soient informés de leur rôle au sein de la commission et qu'ils soient formés aux notions fondamentales des évaluations cadastrales afin qu'ils puissent prendre une part active aux travaux de la commission.

D'autre part, il est souhaitable que la fréquence des réunions de travail puisse être modulée en fonction du volume d'évaluations à traiter dans l'année car la seule réunion annuelle prévue par les textes ne permet pas aux grandes villes et villes moyennes ni aux EPCI de se livrer à un examen exhaustif des évaluations à soumettre à la commission.

Ainsi, pour permettre un travail préparatoire le plus approfondi possible durant le temps imparti (en général un mois) entre la communication de la liste 41 et la tenue de la réunion de la commission, il est conseillé d'anticiper autant que possible le contenu de cette liste grâce au suivi

des autorisations d'urbanisme délivrées par la ou les communes concernées. Ce suivi peut se limiter aux opérations importantes (programmes immobiliers, aménagement de zones d'activité) mais peut aller jusqu'au suivi exhaustif des permis de construire et déclarations préalables ayant un impact sur les évaluations cadastrales. Le suivi de l'achèvement des travaux voire de la date de prise en charge des déclarations fiscales par les services fiscaux permet d'établir une sorte de pré liste 41.

L'étude de la liste 41 s'effectuera en fonction des objectifs et des moyens de l'observatoire fiscal soit de manière statistique (proportion des constructions neuves, changement de destination...), soit par priorité (contrôle des évaluations des résidences neuves, des locaux commerciaux, des plus fortes valeurs locatives...) ou de manière exhaustive par le passage en revue des différents éléments constitutifs des évaluations pour en contrôler la cohérence.

Enfin, la tenue de la CCID/CIID peut être dynamisée par le biais d'une présentation performante et attractive des points à l'ordre du jour pour permettre aux commissaires et aux représentants de l'Administration fiscale d'argumenter de la manière la plus efficace (utilisation du SIG, projection de photos des locaux concernés...).

Dans le contexte de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels

L'article 83 de la loi de finances pour 2008 a offert la possibilité aux EPCI à fiscalité propre ayant adopté un régime de taxe professionnelle unique de créer une commission intercommunale des impôts directs.

Les CIID se substituent aux CCID avec les mêmes compétences sur le champ des évaluations des locaux commerciaux et biens divers assimilés à l'article 1498 du CGI. Le rôle, la composition et le fonctionnement des CIID est calqué sur celui des CCID.

Les CIID, encore peu nombreuses à ce jour, deviennent obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2012 dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels lancée en 2011⁴.

Le nouveau système simplifié d'évaluation des valeurs locatives prévoit un découpage en secteurs d'évaluation (*supra* ou *infra* communal) associé à une grille tarifaire basée sur une nomenclature des locaux. La valeur locative se calcule en appliquant à la surface pondérée du local le tarif ainsi que le coefficient de localisation. Ce dernier ajuste,

4. Article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010.

à la hausse ou à la baisse, la valeur locative en tenant compte de la situation géographique du local au sein du secteur d'évaluation.

Dans le cadre de la mise en place du nouveau système d'évaluation simplifié des locaux professionnels, les CIID seront consultées par les commissions départementales des valeurs locatives (CDVL) sur la délimitation des secteurs, les tarifs associés à chaque catégorie, la classification en catégorie ainsi que le coefficient de localisation.

Un système de mise à jour permanente qui sera opérationnel à l'issue des opérations de révision prévoit que la CIID est consultée par la CDVL sur le découpage des secteurs qui pourra être revu tous les six ans après le renouvellement des conseils municipaux.

B. Une reconnaissance timorée : un partenariat à officialiser

L'État est l'interlocuteur direct, quasi unique en matière de fiscalité directe locale. Il reste le meilleur levier d'amélioration de la connaissance et de la qualité de la matière fiscale locale, à condition qu'il souhaite jouer le jeu de la collaboration. C'est tout l'enjeu du travail de partenariat qui se formalise par la signature de convention de partenariat.

La mise en œuvre d'un partenariat avec les services de la DGFIP

La DGFIP est l'interlocuteur incontournable des collectivités locales sans lequel il n'est pas possible de mener une action en matière d'optimisation fiscale en raison de son monopole sur la gestion de l'assiette et les contrôles fiscaux à engager.

À ce sujet, l'enjeu de demain pour les collectivités locales sera de bâtir un partenariat solide avec l'Administration fiscale afin de poursuivre le chantier de l'optimisation fiscale.

Cette coopération pourrait se formaliser soit au sein des conventions de service comptable et financier en y intégrant une dimension fiscale notamment en matière de transmission d'informations, soit au travers de convention de partenariat.

Dans le cadre des conventions de service comptable et financier

Cette reconnaissance timide du partenariat avec les observatoires fiscaux par la DGFIP se constate au regard du contenu des conventions de service comptable et financier en matière fiscale.

Ces conventions, initialement développées par le Trésor public, concernent essentiellement les relations entre ordonnateurs et comptables et visent à moderniser les chaînes administratives de la dépense et du recouvrement et à mettre en place des mécanismes garantissant une meilleure qualité comptable.

La fiscalité directe locale est la grande absente de ces conventions. Quelques rares collectivités ont pu ajouter des fiches action relatives à la fiscalité mais avec un engagement limité de la DGFIP sur le sujet ce qui traduit la difficulté de formaliser le partenariat engagé ou souhaité par les collectivités locales en matière de fiscalité locale.

Dans le cadre des conventions de partenariat signées avec la DGFIP

Au-delà de ce type de conventions proposées aujourd'hui par la DGFIP, le chantier à venir pour les collectivités locales sera de matérialiser le partenariat mis en place depuis plusieurs années avec les services locaux en charge de la fiscalité directe locale de la DGFIP par la signature de conventions de partenariat.

Ces conventions ont pour principal objectif de formaliser les relations de travail et de transmission d'informations dans un but d'amélioration de la qualité de l'assiette imposable et de meilleure équité fiscale.

La signature de conventions de partenariat avec la DGFIP permettrait de formaliser les modalités de travail en commun avec les services fiscaux, de valider les pistes d'investigation et le plan d'actions, de définir la méthodologie de communication de l'information. Cette convention devrait prévoir également un bilan chiffré et contradictoire des actions menées et du retour fiscal pour la collectivité.

Ces conventions s'adaptent aux réalités locales et traduisent la volonté de construire des relations partenariales fondées sur le respect des prérogatives de chacun. À ce jour, rares sont les collectivités à avoir signé ce type de convention avec la DGFIP.

CONCLUSION

Le chantier de la modernisation de la DGI et de la DGCP, qui a abouti à la fusion de ces deux administrations en une entité unique : la DGFIP, avait notamment pour objectif de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales par un conseil fiscal et financier plus complet et réactif.

Toutefois, il reste encore des progrès à réaliser avant d'aboutir à une véritable reconnaissance par la DGFIP du rôle effectif des collectivités locales en matière de fiscalité directe locale.

Compte tenu de leur connaissance du terrain, les collectivités territoriales sont un réel support pour les services fiscaux. En raison de la diminution du nombre d'agents, ils ne peuvent plus assumer un certain nombre de tâches notamment le suivi de la fiscalité directe locale, et en particulier les contrôles sur place.

La conclusion de véritables conventions de partenariat serait la reconnaissance de l'expertise acquise et de la maturité des observatoires fiscaux territoriaux en matière de fiscalité directe locale.

