



HAL
open science

Les modalités et conditions de vote des taux d'impôts locaux

David Ytier

► **To cite this version:**

David Ytier. Les modalités et conditions de vote des taux d'impôts locaux. Gestion et Finances Publiques, 2023, 1, pp.16-22. hal-04545969v1

HAL Id: hal-04545969

<https://amu.hal.science/hal-04545969v1>

Submitted on 14 Apr 2024 (v1), last revised 25 Apr 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les modalités et conditions de vote des taux d'impôts locaux

David YTIER, Docteur en droit public, Membre associé du Centre d'études fiscales et financières (CEFF) de l'Université d'Aix-Marseille

Résumé :

La fiscalité locale est affectée par un mouvement de disparition progressive. Néanmoins, un vote de taux d'impositions existe encore au niveau local. Les communes et les intercommunalités en sont devenus les bénéficiaires presque exclusifs. Au regard du droit résultant de ces évolutions, les modalités et les conditions de vote des taux d'impositions locales révèlent à la fois un effacement du levier budgétaire que constituait l'impôt local, ainsi qu'une inadéquation de celui-ci avec les pratiques des collectivités territoriales.

Local taxation is affected by a movement of progressive disappearance. Nevertheless, a tax rate vote still exists at the local level. Municipalities and their groupings have become the almost exclusive beneficiaries. With these reforms, the methods and conditions for voting local tax rates reveal the erasure of the budgetary lever of local tax, and an inadequacy with the budgetary practices of local authorities.

Le vote des taux des impôts locaux est un sujet central de la décentralisation financière, dont l'actualité en démontre toutefois la fragilité. Ce sujet découle directement du plan présenté en 1978 par le ministre Bonnet, en vue de développer les responsabilités locales et de définir de nouveaux rapports entre l'État et les collectivités locales. L'un des axes majeurs de ce plan consistait à aller au bout de la tradition française du financement des collectivités par la fiscalité ¹, conduisant de fait au vote du taux des impôts directs locaux par les collectivités territoriales consacré par la loi du 10 janvier 1980 ². Cette compétence fiscale réglementaire attribuée aux collectivités territoriale leur confère, selon les termes employés par le Professeur Bouvier, « une autonomie de décision fiscale » ³. Elle a été consacrée en deux temps, car après l'avoir été par la loi du 10 janvier 1980, elle l'a été au rang constitutionnel par la révision de 2003

1 Cette référence à une tradition française est inspirée de la présentation du plan BONNET (*JO Sénat*, séance du 8 novembre 1978, pp. 3057 et s.) et mentionnée dans des travaux s'y référant. Voir : MERCIER (M.), *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*, Doc. Sénat 1999-2000, n°447, pp. 235-238 ; OLIVA (É.), « Les principes de libre administration et d'autonomie financière », *RFFP*, n°119, 2012, p.51.

2 Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 *portant aménagement de la fiscalité directe locale*.

3 BOUVIER (M.), « De la réforme de la fiscalité locale à la transformation du processus de décision politique », in FÂTOME (E.), FRESSOZ (P.), GONOD (P.) [dir.], *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves JÉGOUZO*, Paris, Dalloz, 2009, p.215.

via l'introduction de l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution ⁴. Malgré cette double consécration de la compétence de voter un taux d'imposition, l'évolution récente de celle-ci révèle plutôt un mouvement de recul certain.

Ce n'est pourtant pas ce qu'indique certains écrits récents. En effet, la lecture de la brochure pratique des impôts locaux pour 2022, publiée sous l'égide de la Direction générale des Finances publiques indique : « *Les collectivités locales ont des pouvoirs étendus en matière de fiscalité locale* » ⁵. Cette phrase résonne comme un élément de langage aux airs de propagande, laissant croire aux lecteurs naïfs que les collectivités disposeraient encore de pouvoirs étendus en cette matière. Un document qui tomberait presque sous le coup de la loi contre la manipulation de l'information de 2018... car la réalité, plutôt à l'opposée, est celle d'une disparition engagée et progressive de l'impôt local. Celle-ci n'étant toutefois pas achevée, la présente communication vise à faire l'état des lieux des modalités et conditions actuelles de vote des impôts locaux.

Ces modalités existantes n'ont pas fait disparaître la complexité de celles-ci. La non-intelligibilité de certaines règles relative à la fiscalité locale n'est plus à démontrer. Elle s'est encore illustrée récemment, à travers l'apparition d'un nouveau dispositif de « planchonnement » pour lisser les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. ⁶ Par ailleurs, les développements qui suivront, consacrés exclusivement aux taux d'impositions, n'évoqueront pas les règles relatives à l'assiette fiscale locale, et notamment les politiques locales d'abattements fiscaux ⁷.

Le cadre actuel permettant aux collectivités territoriales de voter des taux d'imposition ayant été profondément modifié sous le coup de réformes nationales successives, il convient de dresser un état des lieux du droit fiscal local actuel. Celui-ci fait apparaître que la fiscalité locale perd peu à peu son rôle de levier budgétaire pour les collectivités (I), et que celle-ci s'avère désormais inadaptée à la pratique budgétaire locale (II).

⁴ Les collectivités territoriales « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* » (Article 72-2 de la Constitution, alinéa 2).

⁵ DGFIP, *Brochure pratique impôts locaux 2022*, Paris, 2022, p. 5.

⁶ Le dispositif de « planchonnement » a pour objet de limiter, pour chaque local professionnel, les variations de valeur locative (tant à la hausse qu'à la baisse), sans pour autant les éliminer, en diminuant de moitié l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur locative révisée neutralisée.

⁷ Ces choix d'abattement fiscaux au niveau local entraînent un traitement différencié des contribuables qui s'avère peu acceptable, car lié seulement à leur localisation. Or, ces politiques relatives à l'assiette de l'imposition devrait permettre exclusivement de mettre en œuvre une égalité des contribuables devant les charges publiques, peu importe leur localisation. En outre, ces choix peuvent parfois masquer de réelles disparités locales que les seuls taux d'imposition ne suffisent à apprécier.

I. Une fiscalité locale dénuée de son rôle de levier budgétaire

Les modalités relatives au vote des taux présentent des enjeux liés à l'ensemble des finances locales. Elles concrétisent leur autonomie financière en leur permettant de moduler leurs ressources, et ce afin de couvrir les dépenses librement consenties et dont l'opportunité peut justifier une recherche de financement adapté à chaque collectivité. En étant autorisées à varier le niveau attendu de ressources grâce au levier fiscal, les assemblées délibérantes locales peuvent non seulement disposer d'une autonomie renforcée, mais elles endossent de surcroît une responsabilité politique déterminante. Ce rôle de levier budgétaire endossé par la fiscalité locale est aujourd'hui à interroger., principalement au regard du resserrement des ressources fiscales locales qui amoindrit nécessairement l'enjeu fiscal local (A). Ce mouvement entraîne l'effacement du lien contribuable-électeur (B), démontrant tout à la fois l'importance et la disparition du vote des taux d'impositions locales.

A. Une cause : le resserrement du vote des taux

Le resserrement du vote des taux est une corrélation logique du resserrement de l'étendue de la fiscalité locale. En effet, malgré la révision constitutionnelle de 2003 gravant dans le marbre la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier de ressources fiscales et d'en voter le taux, une lente recentralisation fiscale s'est développée. Son dernier acte majeur : la suppression de la taxe d'habitation et la réorganisation du financement des collectivités territoriales qui s'en est suivie. Ainsi, des lois de finances successives ont porté le coup de grâce à la taxe d'habitation ⁸, et ont prévu en guise de compensation le transfert aux communes dès 2021 de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que le transfert d'une fraction du produit net de la TVA aux intercommunalités à fiscalité propre ainsi qu'aux départements ⁹. En réduisant fortement le pouvoir de taux des départements en matière de fiscalité locale, et en spécialisant celui des communes autour de la taxe foncière ¹⁰, le législateur a considérablement resserré la fiscalité locale en lui préférant un transfert d'impôts nationaux.

La volonté nationale ininterrompue de réduire le champ des impositions locales dont les collectivités

⁸ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹⁰ Il est d'ailleurs à noter, s'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, que la majorité des communes (83%, représentant 83% de la population) ont repris à l'identique le taux départemental 2020, montrant peu d'entrain à bouleverser localement l'imposition existante. 15% des communes, représentant 13% de la population, ont augmenté leur taux en 2021, une conséquence peut être du contexte politique après le renouvellement des assemblées délibérantes plus qu'une conséquence du transfert de la part départementale. Seules 2% des communes, regroupant 4% de la population, ont baissé leur taux en 2021. Il est difficile de tirer une conclusion de ces éléments portant sur 2021, si ce n'est celle qu'en réceptionnant cette part départementale les communes ont gelé la situation, sans doute pour temporiser mais en rendant le transfert de la part départementale neutre en apparence pour le contribuable local. Les éléments relatifs aux choix des communes en 2022 pourront être plus éclairants. (Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, juillet 2022, p. 33).

disposent d'un pouvoir de taux n'est pas la seule explication au resserrement de la fiscalité locale. Il faut également mentionner une politique récente visant à supprimer les petites impositions dans le cadre d'un programme pluriannuel de suppression de taxes à faible rendement proposé sous la précédente législature par le Gouvernement. Ce plan faisait suite à différentes publications. En février 2014, un rapport de l'IGF était justement consacrée aux taxes dites à faible rendement ¹¹. Parmi les 192 taxes et impositions recensées, 41 bénéficiaient à des collectivités territoriales pour un produit total de 1,179 milliards d'€. Par la suite, la Cour des comptes a également pu évoquer le sujet en 2014 ¹² et en 2018 ¹³, en formulant des recommandations relatives aux faibles impositions. Dans ce cadre, et sans qu'il s'agisse d'un bouleversement majeur, quelques impositions locales ont disparu. L'une mérite d'être prise en exemple, pour montrer que la suppression d'impositions locales à faible rendement a pu parfois se résumer en suppression, avant tout, d'une compétence de la collectivité en matière fiscale sans faire disparaître la recette budgétaire. Il s'agit de la taxe de balayage, dont le produit en 2017 s'élevait à 113 M€ et n'était mise en œuvre que par quelques communes (5 en 2018) dont Paris. Celle-ci a été supprimée dans sa forme fiscale à partir de l'exercice 2019 ¹⁴, mais elle a pu demeurer sous la forme d'une redevance pour service rendu. Une suppression d'imposition dont la collectivité dispose d'un pouvoir de taux peut donc cacher le maintien d'une recette budgétaire...

In fine, face à ces volontés politiques diverses de réduire la compétence fiscale réglementaire des collectivités, des taux d'impositions sont-ils encore votés localement ? La réponse est (encore) positive, mais elle démontre un large resserrement, différencié selon les catégories de collectivités. Ainsi, les Conseils régionaux ont vu leur capacité réduite à néant. De leur côté, les conseils départementaux ont perdu leur capacité à moduler le taux de l'une des quatre vieilles depuis la suppression de la taxe d'habitation et ses conséquences en matière de taxe foncière. Toutefois, le département conserve une compétence fiscale réglementaire très résiduelle en intervenant encore sur quelques taux, par exemple pour celui de la Taxe d'aménagement ¹⁵.

Le bloc communal est donc celui qui dispose encore d'une compétence réelle en matière d'imposition locale, bien que celle-ci ce soit aussi réduite du fait de la suppression de la taxe d'habitation. Le maintien de cette compétence même resserrée ¹⁶ peut d'ailleurs encore permettre l'élaboration de politiques

11 Inspection Générale des Finances (IGF), Les taxes à faible rendement, Rapport n° 2013-M-095-02, février 2014.

12 Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome I, volume I-2, février 2014, pp. 27-29.

13 Cour des comptes, Référé n° S2018-3303, 3 décembre 2018.

14 L'article 191 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 supprime la taxe de balayage prévue à l'article 1528 du CGI. À compter du 1er janvier 2019, la taxe de balayage devient une redevance pour service rendu prévue par les dispositions de l'article L. 2333-97 du CGCT et de son décret d'application n° 2019-517 du 24 mai 2019.

15 Code de l'urbanisme, article L. 331-17.

16 Ce maintien au niveau du bloc communal pourrait perdurer. En effet, parmi les scénarios d'évolution du financement des collectivités territoriales récemment proposés par la Cour des Comptes, l'un d'entre eux pourrait viser à définitivement spécialiser la compétence fiscale réglementaire au bénéfice du seul bloc communal. Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission

fiscales mêlant les taux communaux et intercommunaux. Sur ce point, certains établissements publics de coopération intercommunale ont en effet mis en œuvre une stratégie, ou plutôt un jeu de rôle, consistant à augmenter les taux d'imposition intercommunaux (afin de bénéficier ensuite du dynamisme de la recette) tout en permettant la diminution de ceux communaux par une évolution des attributions de compensation (en bénéficiant du côté communal d'un intérêt politique par la baisse des taux). Preuve s'il en était encore besoin que des stratégies fiscales peuvent être mises en œuvre à l'échelon local lorsque la libre administration des collectivités territoriales s'incarne aussi sur le plan des recettes fiscales ¹⁷.

B. Une conséquence : l'effacement du lien contribuable-électeur

La perte progressive de compétence sur le taux entraîne localement une conséquence majeure. En effet, la compétence fiscale réglementaire des collectivités territoriales leur permettant de voter un taux est celle qui maintient concrètement le lien entre le contribuable et l'électeur, c'est-à-dire celle qui territorialise de manière effective l'impôt local. En effet, la fiscalité locale ne constitue pas seulement un moyen de financement des collectivités territoriales. Elle constitue, aussi, un lien très fort entre les élus locaux et les contribuables du fait de la sensibilité des décisions prises en matière fiscale. L'exercice du vote des taux est, au-delà d'un enjeu budgétaire, technique ou juridique, un enjeu démocratique. Le « *quarteron* » contribuable-usager-électeur-citoyen ¹⁸ peut ainsi juger de l'emploi de sa propre contribution fiscale par l'exécutif local et la sanctionner, si nécessaire, par son bulletin de vote. L'élu local, motivé par sa réélection – ou tout au moins par la continuité de son action – ne peut qu'exercer son mandat en veillant à satisfaire les exigences de son censeur ¹⁹. Cette vision sociologique du lien tissé entre l'élu et le citoyen-contribuable est celle qui a inspiré le paragraphe 3 de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

En ce sens, la fiscalité locale constitue une voie d'accès privilégiée à la démocratie de proximité. Ce lien était perçu comme un équilibre politique par le doyen HAURIU ²⁰. La rupture de cet équilibre pourrait

des finances du Sénat, octobre 2022.

17 Il est néanmoins à indiquer, concernant celle qui vient d'être présentée au sein du bloc communal, que des doutes sont apparus sur sa totale conformité au droit en vigueur. En effet, elle repose sur une neutralisation financière de cette évolution contraire de taux entre l'intercommunalité et la commune, par une évolution de l'Attribution de compensation versée aux communes. Or, cette pratique semble contraire à l'esprit de l'article 1609 nonies C du CGI. C'est notamment ce qui a pu être relevé par la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur selon laquelle « *les déterminants de l'attribution de compensation ne peuvent pas être dépourvus de tout lien avec les logiques de transferts de charges et ressources* », ce qui n'est pas le cas lors de la mise en œuvre de la stratégie fiscale ci-avant évoquée (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Avis portant sur la Métropole Aix-Marseille-Provence et ses communes membres*, rapport n°2022-0071 du 27 juin 2022, p. 19).

18 BŒUF (J.-L.), « Le quarteron de la décentralisation dans la nouvelle gouvernance territoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 100, 2014, pp. 123-131.

19 Cette locution est employée dans le sens d'une personne ayant « *une mission de contrôle et de surveillance de la gestion* », comme le définit, entre autres, le dictionnaire *Larousse*.

20 HAURIU (M.), *Principes de droit public*, Fac-similé de l'édition de Paris, Sirey, 1910, Paris, Dalloz, 2010, p. 710.

d'ailleurs entraîner le risque d'une élection confisquée par une majorité de non-contribuables. Cette vision rejoint dans sa finalité celle développée par le professeur JÈZE pour qui les excès budgétaires des élus du peuple constitueraient un péril grave pour la démocratie moderne²¹. D'après Jean-Éric SCHOETTL, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, « *la coïncidence entre électeurs locaux, usagers des services publics locaux et contribuables locaux, sur un territoire donné, est la pierre angulaire de la démocratie locale. C'est son triangle magique* »²².

Manifestement, la suppression de la taxe d'habitation a amplement distendu ce lien. La conséquence de cet effacement progressif d'une fiscalité dont les collectivités maîtrisent une part du taux ou de l'assiette entraîne aussi l'effacement de la fiscalité locale du champ démocratique local. Cette tendance soulève d'ailleurs un sujet relatif aux élus minoritaires dans les assemblées délibérantes locales, car la suppression de ce point d'achoppement politique local réduit la capacité de ces élus à influencer sur les affaires budgétaires. Compte-tenu de la complexité et de l'inintelligibilité des documents financiers et maquettes budgétaires, les débats locaux se portent généralement sur les grandes masses et les grands indicateurs. La fiscalité en fait partie. Par conséquent, dès lors que la compétence réglementaire de l'assemblée délibérante se réduit, l'intérêt des élus de la minorité pour ce sujet se réduit aussi.

Toutefois, à rebours de cet effacement progressif de l'impôt local du champ démocratique local, notons que le vote des taux d'impositions doit désormais faire l'objet d'une triple approbation par l'assemblée délibérante. Une approbation directe, celle de la délibération portant adoption des taux et devant être prise avant le 15 avril ou le 30 avril pour les années de renouvellement de l'assemblée délibérante²³. Deux autres approbations sont elles indirectes : la délibération portant adoption du budget primitif de la collectivité territoriale où sont intégrées les recettes fiscales découlant du vote des taux, ainsi que la délibération portant sur le rapport d'orientations budgétaires. En effet, lors du débat d'orientations budgétaires, le rapport doit mentionner explicitement la volonté de l'exécutif concernant les recettes fiscales. Or, ce débat doit désormais se conclure par un vote qui constitue alors une occasion de vérifier si une majorité favorable aux choix fiscaux de l'exécutif s'exprime. L'exécutif peut ainsi anticiper un éventuel refus d'approbation des taux et du budget, et éventuellement revoir ses positions d'ici le vote définitif de ces derniers. Si, au niveau du bloc communal, le vote des taux s'est réduit, sa dimension politique persiste et son existence marginale en prouve encore l'utilité.

II. Une fiscalité locale décorrélée des pratiques budgétaires locales

Malgré une évolution ayant réduit la compétence fiscale réglementaire des collectivités territoriales, un

21 JÈZE (G.), « Les éléments constitutifs de la notion de dépense publique dans les États modernes », *Revue de Science et législation financière*, 1911, p. 374.

22 SCHOETTL (J.-É.), « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel », *LPA*, 19 juillet 2018, n° 144, p. 3.

23 CGI, article 1639 A.

vote des taux demeure en partie, et plus spécifiquement pour le bloc communal. Cette compétence fiscale réglementaire résiduelle fait apparaître une réelle inadaptation, un décalage entre le cadre légal et la pratique budgétaire locale. Cette inadaptation est constatée autant dans la gestion budgétaire annuelle (A), que dans la gestion pluriannuelle (B).

A. L'inadaptation infra-annuelle

Le vote du taux est l'expression d'un choix de politique budgétaire de chaque exécutif local, un choix qui soulève plusieurs enjeux. Le cas du financement des investissements locaux par l'impôt ou par l'emprunt peut l'illustrer. L'emprunt est une technique d'anticipation de recettes permettant de répartir sur plusieurs générations le paiement d'une dépense tout en soulageant le fardeau fiscal du contribuable présent. Cette idée est notamment exprimée par Gaston JÈZE selon lequel : « *l'emprunt est un procédé qui permet de diminuer, en la répartissant dans le temps, la pression exercée par l'impôt sur les contribuables d'un pays* »²⁴. L'impôt et l'emprunt peuvent en ce sens être comparés en tant que recettes publiques permettant de répartir la dépense publique, l'impôt ne répartissant cette dépense qu'auprès des contribuables actuels. Ce choix à effectuer pour les exécutifs locaux peut être mis à l'épreuve et questionné, notamment par les Chambres régionales des comptes. Elles peuvent ainsi intervenir *a posteriori* dans le cadre du contrôle de gestion pour vérifier la sincérité des évaluations du budget primitif conduisant aux choix fiscaux²⁵ et, par conséquent, vérifier la nécessité de la contribution publique. Par conséquent, au regard de ces contrôles de l'opportunité du choix de l'impôt ou de l'emprunt, se pose la question d'un vote des taux dans des conditions d'informations suffisantes, afin que la collectivité puisse établir sa politique fiscale sur des bases fiables et procéder à des choix éclairés. Or, ce n'est pas nécessairement ni toujours le cas.

Cette difficulté peut être illustrée au regard de la transmission des informations fiscales par l'État aux collectivités territoriales. Ainsi, pour leur permettre de déterminer le taux annuel de taxe foncière, les communes se voient communiquer un document : « l'état 1259 ». Ce document permet à l'organe délibérant de la commune de déterminer sa politique de vote des taux en pleine connaissance de cause, c'est à dire en connaissant le produit estimé par la communication des bases d'imposition. Les collectivités peuvent ainsi mentionner dans leur délibération d'adoption des taux ce produit prévisionnel, et surtout inscrire au budget prévisionnel une recette estimée sans aucun risque d'insincérité. Cette information, qui semble indispensable, est néanmoins communiquée très tardivement aux collectivités... et l'a été ces dernières années courant mars. Or, les collectivités doivent délibérer avant le 15 avril de chaque année pour les décisions relatives soit aux taux soit aux produits,

24 JÈZE (G.), *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5ème éd., Paris, Giard & Brière, 1912, p. 527.

25 CASTEL(A.), ARCHIREL(C.), « Recours à la fiscalité et transparence des gestions locales », *RFFP*, n°131, 2015, p. 195.

selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit ²⁶. Entre l'instant où est communiqué l'état 1259, nécessaire à la bonne information des collectivités en matière fiscale, et la date limite fixée pour le vote des délibérations fiscales correspondantes, s'écoule seulement un mois. En théorie, cela respecte les prescriptions légales et ne nécessite pas le recours à la subtilité de l'article L. 1612-2 qui permet de reporter de 15 jours après la transmission de ces informations la date limite pour voter le budget, et par conséquent celle où doit être communiquée aux services fiscaux le taux fixé. Pourtant, une communication de l'information courant mars pose une réelle difficulté démontrant l'inadaptation des règles de communication des informations par rapport au droit budgétaire local et à sa pratique. Première inadaptation, d'ordre général : les recettes fiscales et la prévision du taux pour l'exercice doivent être abordées dans le rapport d'orientations budgétaires présenté dans les deux mois précédent le vote du budget. Si, sur le papier, la transmission de l'état 1259 un mois avant le vote du budget permet de respecter ce calendrier légal, cela ne tient pas compte dans la réalité du travail nécessaire de préparation du rapport d'orientations, du budget ni des délais légaux de convocation de l'assemblée. Mi-mars, l'état d'avancement du processus visant à l'adoption du budget touche à sa fin, même si dans le cas extrême la réunion du Conseil municipal est programmée à la date limite du 15 avril. Par ailleurs, cette transmission tardive semble particulièrement inadaptée pour les collectivités ayant adopté la nomenclature budgétaire M57 ²⁷.

Pour autant, cette inadaptation temporelle entre le délai de communication des informations fiscales aux collectivités territoriales et leur pratique budgétaire n'entraîne pas nécessairement un risque d'insincérité. En effet, l'insincérité budgétaire est considérée, dans le cadre de l'équilibre budgétaire réel ²⁸, comme une intention de fausser les grands équilibres budgétaires ²⁹. Malgré l'absence d'exactitude de l'information liée à la recette en l'absence de réception de l'état 1259, la collectivité peut *a minima* inscrire l'équivalent des recettes fiscales de l'exercice précédent, ou en l'ajustant par une règle de trois en cas de modification du taux de l'imposition, ou encore éventuellement en la revalorisant selon l'évolution nationale prévue pour les bases d'imposition. Si la transmission tardive de l'état 1259 n'entraîne pas de conséquence juridique grave pour les collectivités quant à la délibération adoptant le budget ou celle relative aux taux d'imposition, elle perturbe néanmoins la préparation budgétaire des collectivités concernées en fragilisant la prévision de recettes fiscales.

C'est peut être pour ces raisons que le législateur a réintroduit en droit budgétaire local une méthode de

26 CGI, article 1639 A.

27 Par une subtilité relative aux dépenses d'investissement, cette nomenclature incite au vote des budgets primitifs avant le 31 décembre. Contrairement à la M14, nomenclature traditionnelle des communes, la M57 limite l'exécution des dépenses d'investissement comprises dans des autorisation de programme au tiers des autorisations ouvertes au cours de l'exercice précédent. Or, l'intérêt de ces AP étant la gestion pluriannuelle et la capacité à exécuter sans attendre le vote du BP, cette règle insérée dans la M57 incite à avancer de plusieurs semaines le vote des budgets primitifs au détriment de la fiabilité des prévisions budgétaires en matière de recettes.

28 CGCT, article L. 1612-4.

29 YTIER (D.), « Équilibre réel », in ORSONI(G.) [dir.], *Finances publiques dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} édition, Paris, PUAM-Economica, 2017, pp. 401-403.

liquidation fiscale qui avait disparue : celle de la répartition de l'impôt. Cette technique, dont on peut penser parfois dans la pratique qu'elle est encore la règle, consiste pour l'assemblée délibérante locale à voter un produit d'impôt attendu et non un taux applicable aux contribuables. Le sort de cette méthode semblait avoir été scellé par la loi du 10 janvier 1980. Elle a pourtant fait son retour dans le droit fiscal local depuis la loi MAPTAM de 2014³⁰. En effet, les communes ou les EPCI qui exercent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent instituer et percevoir une taxe en vue de financer cette compétence, et ne servant qu'à couvrir ces dépenses³¹. En plus de son institution, l'assemblée délibérante doit fixer, non pas un taux d'imposition, mais bien un produit attendu avec deux règles encadrant la décision. D'abord, un plafond fixé à 40 € par habitant. Ensuite, le produit voté de la taxe est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Son introduction permet par conséquent aux collectivités concernées de disposer et d'inscrire à leur budget prévisionnel un montant fiable de recettes, les services fiscaux se chargeant de la répartition.

B. L'inadaptation pluriannuelle : la difficile planification budgétaire

Mais l'inadaptation du cadre fiscal légal aux pratiques budgétaires locales se pose aussi dans un cadre pluriannuel. Il s'agit là d'une application à la fiscalité locale de la myopie budgétaire, c'est à dire de l'incapacité des collectivités territoriales à établir une projection financière au delà de l'horizon que constitue l'annualité. À la difficulté de prévision infra-annuelle s'ajoute pour les collectivités territoriales une difficulté à établir une réelle prospective budgétaire, en lien avec la question de leur ressources fiscales.

D'abord, il convient d'admettre que les sources d'instabilité de la prospective financière locale sont nombreuses. Les réformes fiscales en font partie bien sûr, les dernières l'ont démontré. D'autres causes peuvent être identifiées, la principale étant l'inadéquation des impositions locales avec les compétences attribuées aux collectivités territoriales et leur finances. Prenons l'exemple des droits de mutation à titre onéreux. Les communes en bénéficient, de même que les départements. Sensibles à la conjoncture du marché immobilier, cette recette fiscale pour laquelle la collectivité ne dispose d'aucun pouvoir de taux présente des variations importantes. Ainsi, en 2021, compte-tenu d'un fort regain d'activités du marché immobilier générant un effet volume conjugué à un effet prix, le produit de cette imposition a évolué de

30 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, article 56.

31 CGI, article L. 1530 bis.

+17,5%, avec des augmentations particulièrement fortes pour les blocs intercommunaux de plus de 50 000 habitants ³². Ces variations, ici illustrées à la hausse, mais pouvant l'être évidemment à la baisse, posent une double difficulté. Elles viennent dégrader ou améliorer la situation financière des collectivités territoriales sans que cela ne résulte d'un pilotage volontaire de ces dernières, ce qui ne leur permet pas de réagir en cas de dégradation subie (dont le constat est souvent tardif au cours de l'exercice). Cette sensibilité d'une recette fiscale locale à la conjoncture du marché immobilier rend l'exercice de prospective financière particulièrement périlleux voire impossible. Deuxième difficulté soulevée : en présence d'une recette dont le montant est corrélé à la conjoncture, la collectivité dispose de peu de marges de manœuvre pour réduire en parallèle ses dépenses de fonctionnement, constituée en moyenne à 66,4% de charges de personnel pour les communes en 2021 d'après la Cour des Comptes ³³. Cette double difficulté montre, à nouveau, l'inadéquation d'une partie des recettes fiscales locales en matière de gestion pluriannuelle, que la collectivité puisse ou non en voter les taux.

Pourtant, l'établissement d'une prospective financière pour les collectivités est d'une grande importance, y compris pour la fixation des taux d'imposition. À ce titre, l'exemple de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est particulièrement probant, car la fixation du taux de cette imposition nécessite une évaluation affinée des charges. La TEOM fait en effet l'objet d'un risque de contentieux pour les collectivités qui fixeraient un taux disproportionné par rapport au montant des dépenses qu'elle est censée couvrir ³⁴. Depuis la loi de finances 2019, les dégrèvements intervenant suite à la constatation par décision de justice d'un taux manifestement disproportionné sont à la charge des collectivités concernées. L'évolution des produits de cette taxe constitue d'autant plus un point de vigilance qu'elle est concernée par une forte évolution des dépenses auxquelles elle est affectée ³⁵.

Pour sécuriser juridiquement la prospective fiscale, et donc financière, des collectivités, le législateur a néanmoins pu envisager des mécanismes. C'est ce qui a pu être fait en réglant le problème de la revalorisation annuelle des valeurs locatives cadastrales, autrefois mise en œuvre sans mécanisme précis. Depuis 2018 ³⁶, le taux de revalorisation est fixé automatiquement selon la variation de l'indice des prix à la consommation ³⁷. Si cette référence à l'inflation peut interpeller ³⁸, elle a toutefois eu pour intérêt de

32 Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, juillet 2022, p. 70

33 Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, juillet 2022, p. 114

34 Conseil d'État, 31 mars 2014, n° 368111, *Auchan*.

35 En effet, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères du bloc communal a progressé de 3,9 % en 2021 et atteint 7,4 Md€, dont 2,2 Md€ au sein des budgets annexes (+ 9,6 %). Si les produits de TEOM ont régulièrement crû depuis 5 ans, cette progression est plus forte en 2021 et répercutée, selon plusieurs associations de collectivités, la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant l'enfouissement et l'incinération des déchets, décidée par la loi de finances pour 2019 (Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, juillet 2022, p. 70).

36 Article 99 de la Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017*, JO n°0303 du 30 décembre 2016.

37 CGI, art. 1518 bis.

38 La référence à l'inflation interpelle. En effet, le choix de cet indicateur pourrait sanctuariser la déconnexion des valeurs locatives cadastrales à la réalité économique des biens imposés. Deux autres indicateurs auraient pu être

sécuriser le processus permettant d'anticiper l'évolution de la recette fiscale à venir au regard.

Dès lors, au regard de ces constats et critiques, une conclusion s'impose. Le resserrement de la fiscalité locale réduisant son rôle de levier budgétaire ajoutée à l'inadéquation de la fiscalité avec la pratique budgétaire locale confère, sous tous ces angles, un avantage de plus en plus flagrant à une autre source de financement pour les collectivités territoriales : la redevance. Ce constat est d'autant plus marqué que la modification tarifaire peut intervenir en cours d'exercice pour une application immédiate, ce qui en période d'inflation par exemple, peut donner à la collectivité un levier de ressources immédiatement applicable. Et surtout, donner à la collectivité territoriale une compétence réelle dans le pilotage de ses ressources. Ce que la fiscalité locale, quand elle existe encore, ne permet plus vraiment.

retenus pour qu'une corrélation soit assurée entre les loyers réellement constatés et les valeurs servant de base d'imposition. D'une part, l'indice de référence des loyers établi par l'INSEE, ou d'autre part les résultats de l'enquête Loyers et charges de l'INSEE qui permet de mesurer l'évolution trimestrielle des loyers afin de l'intégrer au calcul de l'indice des prix à la consommation.