

LA FISCALITE LOCALE et LES SYSTEMES D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE

Depuis la loi de décentralisation de 1982, les élus se sont trouvés confrontés à des problèmes de gestion et d'organisation des collectivités locales, auxquels ils ne peuvent apporter de solution efficace sans disposer d'informations de qualité, consultables rapidement.

La vulgarisation de l'informatique, surtout des logiciels, ainsi que les progrès techniques réalisés, ces dernières années, sur le matériel ont rendu ce type d'outil accessible à pratiquement toutes les collectivités territoriales.

La bureautique est, sans doute, le produit le plus connu et le plus utilisé par les agents. Mais à côté figure désormais des produits plus spécialisés comme les systèmes d'informations géographiques (SIG). Utilisables par toutes les collectivités, même les plus petites, ils permettent une approche plus fine et plus rapide de leurs ressources au premier rang desquelles figure la fiscalité locale directe.

En matière fiscale, comme dans d'autres champs de compétences, le SIG est un outil d'aide à la décision. Il permet de répondre aux problèmes auxquels sont confrontés les décideurs de synthétiser les données vitales à l'évolution permanente de leur patrimoine foncier.

La fiscalité locale directe

Les collectivités territoriales ont pour concrétiser leurs actions et assurer le fonctionnement journalier des services à la population un budget. Considéré par les élus comme l'acte politique majeur, celui-ci est alimenté essentiellement pour sa partie recette par cinq grandes familles : les dotations d'Etat, les produits d'exploitation des services publics et du domaine, les subventions, les emprunts et la fiscalité locale. Les collectivités locales ont des pouvoirs étendus en matière de fiscalité locale : elles peuvent agir simultanément sur les bases d'imposition taxables à leur profit via les exonérations facultatives et sur les taux, même si les contraintes fixées par la loi encadrent ce pouvoir.

La fiscalité locale directe est composée de ce qu'il est courant d'appeler les « quatre vieilles » à savoir :

- la taxe d'habitation (TH) due pour les locaux meublés affectés à l'habitation et leurs dépendances
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB).
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB).
- la taxe professionnelle (TP) due pour la valeur locative des immobilisations.

.../information/**exemple**/sensibilisation/réflexion/méthodologie/état des lieux/point de vue/technique/...

page

Le produit de chaque taxe est calculé suivant le principe d'une base multipliée par un taux. Si celui-ci est le plus connu du grand public, la base prend, grâce à une médiatisation de plus en plus importante, sa vraie place dans l'esprit des administrés-citoyens qui n'hésitent plus désormais à saisir les tribunaux pour en contester les éléments constitutifs.

Les bases

Suivant le type de taxe, les paramètres pris en compte, pour son calcul, seront différents. Néanmoins, nous retrouvons des éléments communs en particulier la valeur locative cadastrale (VL). C'est une des notions fondamentales de la fiscalité directe locale. La valeur locative correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti s'il était loué dans des conditions normales. Elles ont été calculées à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Chaque année, la valeur locative cadastrale est corrigée, via des coefficients d'actualisation et de revalorisation, pour tenir compte de l'érosion monétaire et des modifications du marché locatif.

La Commission Communale des Impôts directs

L'évaluation des propriétés est assurée par le service du cadastre après avis des commissions communales et départementales des impôts directs. Les communes ont l'obligation de réunir annuellement leur Commission Communale des Impôts Directs (CCID). Instance habilitée à entériner toute modification relative à des changements modifiant la valeur locative cadastrale. Elle doit donner un avis sur le calcul de chaque nouvelle valeur locative et prendre une décision sur les données révisées de chacun de ces locaux.

Cette opération se concrétise au moyen d'un document intitulé « liste 41 ». Cette liste recense tous les locaux de la commune pour lesquels un changement a été pris en compte depuis la dernière CCID. La commission communale des impôts directs doit étudier le document pour établir le classement catégoriel des constructions neuves, présenter ces remarques sur les données qui lui sont soumises, informer d'éventuels oublis ou modifications. Ces éléments font l'objet d'un procès-verbal.

Pour les collectivités locales, cette commission est un enjeu important car elle dispose d'un réel pouvoir de regard sur les bases, dont celui d'établir le classement catégoriel (tarif) des immeubles dans la nomenclature fiscale. Sa connaissance du tissu local est un atout qui peut être complété avantageusement par des données internes, établies par les services communaux (urbanisme, techniques, finances). Composée d'un président, le maire ou un adjoint délégué, de commissaires, des contribuables représentatifs désignés par le directeur des services fiscaux, la CCID peut assurer le portage de la mise en œuvre d'un système d'informations géographiques communal.

.../information/**exemple**/sensibilisation/réflexion/méthodologie/état des lieux/point de vue/technique/...

page

Les données

Les données cadastrales, base de la fiscalité locale, se présentent sous deux formes : papier ou informatique. Lorsque la collectivité locale opte pour l'option informatique sur CD-ROM de ses matrices cadastrales, les données concernant les propriétés bâties ou non bâties lui sont fournies sous la forme de fichiers numériques structurés à savoir :

- Le fichier des propriétaires
- Le fichier du parcellaire non bâti
- Le fichier du parcellaire bâti
- Le fichier des voies et lieux-dits
- Le fichier des lots de copropriété.

La liste 41 contient des éléments d'identification du bien sur le territoire communal : numéro d'invariant, nom du propriétaire, adresse du bien, référence cadastrale, nature du bien, surface du bâti, surface des annexes, équivalences superficielles, le classement catégoriel, le coefficient de situation relative (CSR), le coefficient d'entretien, le coefficient de situation particulière (CSP), le montant de la VL 70, le montant de la VL actualisée. Toutes ces données peuvent être introduites dans une base de données afin de permettre une utilisation sous forme de graphique.

Lorsqu'une collectivité informatise ses données cadastrales, elle peut aussi les compléter par une informatisation des rôles de sa fiscalité locale (taxes d'habitation, foncière, professionnelle). Cette procédure prévue par les services fiscaux permet aux collectivités de suivre les mutations foncières, d'analyser leur politique d'abattements, connaître et prévoir l'évolution de leur tissu économique, signaler les anomalies constatées, via la CCID, à la direction générale des impôts.

La cartographie sera un élément primordial pour visualiser et permettre une aide à la décision optimisée grâce à la superposition des couches graphiques et les requêtes thématiques.

Les systèmes d'informations géographiques

C'est un outil informatique qui permet de lier des données géographiques aux données littérales qui y sont associées. L'accès à l'informatique peut se faire soit par la voie graphique, soit par la voie littérale. Outil d'aide à la décision, le SIG, offre aux collectivités locales un moyen de connaître le parcellaire local mais aussi de l'enrichir des nombreuses données que celles-ci possèdent. Ce sont des informations très diverses composées :

- de documents graphiques comme : le plan cadastral, des plans topographiques, le plan d'occupation des sols (POS) ou le plan local d'urbanisme (PLU), les plans de réseaux etc....
- de documents littéraux comme : les recensements INSEE, les microfiches cadastrales, le règlement du POS ou du PLU, les renseignements scolaires, etc.. .

La fiscalité locale trouve toute sa place dans cet outil. C'est même un excellent moyen d'amortir le coût du produit informatique par l'apport de recettes nouvelles tout en améliorant l'équité fiscale.

Le plan support

Le document graphique de base est, généralement, le plan cadastral. La numérisation de ce document à la norme « EDIGEO-PCI » est recommandée pour obtenir une compatibilité avec les fichiers de la Direction Générale des Impôts (DGI) sur CD-ROM. La structuration des données graphiques est très importante pour l'utilisation future des couches cartographiques. Le point clé reste l'identifiant entre les données littérales et les données graphiques. Pour les éléments provenant du cadastre, cet identifiant est le code commune de l'INSEE, le code quartier, s'il existe, la section cadastrale puis le numéro cadastral.
Exemple :350.0000.BH.0008.

Les données graphiques structurées suivant la norme plan cadastral informatisé (PCI) du cadastre reprennent ce modèle d'identifiant pour l'unité foncière de base (parcelle) et les éléments qui lui sont liés (bâtiments, abris, etc...). Ce lien entre le graphisme et les bases de données exclue les numérisations dites « spaghetti » souvent moins coûteuses mais qui imposent une mise à jour manuelle des divisions et autres mouvements du foncier local. En conséquence et pour préserver l'avenir, il est souhaitable que chaque base de données créée en interne par la collectivité reprenne ce type d'identifiant dès qu'il est fait référence à la parcelle. Cette méthode permettra de lier chaque donnée à la parcelle qui lui est associée. Elle permettra aussi d'établir des requêtes thématiques intégrant toutes les données littérales disponibles.

Etudes et Analyses réalisables par une commune

A partir des documents émanant du service de l'urbanisme

- Répertoire mensuel et mise à jour des plans cadastraux des modifications urbanistiques
- Synthèse annuelle par types d'aménagements urbains
- Cartographie annuelle de l'ensemble des aménagements urbains.

A partir des documents émanant des services fiscaux via la CCID

- Plan annoté des modifications constatées par la « liste 41 »
- Répertoire des modifications constatées par voies et quartiers
- Statistiques annuelles « liste 41 » sur plusieurs années (nature des changements, VL au m², transformation de locaux habitation vers professionnels)
- Cartographie par quartier homogène du classement catégoriel
- Cartographie par voies des coefficients d'entretien, de situation
- Inventaire des locaux d'habitation (logements ordinaires, sociaux)

.../information/**exemple**/sensibilisation/réflexion/méthodologie/état des lieux/point de vue/technique/...

page

- Comparatif de l'ensemble des locaux professionnels par catégorie, par surface, secteurs géographiques
- Création d'un observatoire fiscal de la taxe professionnelle (déterminants des bases, recensement de la matière imposable, maîtrise des bases, analyse rétrospective et prospective de l'évolution des ressources fiscales).

Objectifs de la fiscalité dans un SIG

- Dessiner la carte fiscale de la commune afin d'y déceler d'éventuelles erreurs
- Vérifier la pertinence de la politique d'exonération facultative de la collectivité
- Vérifier la concordance entre la connaissance de la collectivité de son tissu économique et l'état fiscal fourni au niveau de la taxe professionnelle
- Repérer des zones fiscales homogènes en terme d'habitat (libre, social, individuel, collectif)
- Cartographier (par rue, par opération d'aménagement) le classement catégoriel (le tarif) afin de faire ressortir les anomalies source de contentieux fiscal
- Croiser les informations du service de l'urbanisme (permis de construire, de démolir, déclaration d'achèvement de travaux) avec les données fiscales de la « liste 41 » et constater les manques
- Mettre en évidence les anomalies de déclaration des contribuables (fraudes) donc des pertes de ressources fiscales (construction sans permis, extension d'entrepôt, aménagement de combles, etc....)
- Optimiser sa fiscalité locale
- En cas d'intercommunalité, lisser les paramètres entrant dans les bases afin d'obtenir une fiscalité homogène à l'intérieur du périmètre de l'établissement public.

L'exemple d'Ozoir-la-Ferrière

Sise dans le département de la Seine et Marne, dans la partie sud-est de l'Île de France, à 28 km de Paris et 25 km de Melun (Conseil général, Préfecture), à proximité de la ville nouvelle de Marne la Vallée, la commune est un lieu de passage. Elle s'est développée, sous la forme d'un village agricole, le long de la « Voie Royale » aujourd'hui Route Nationale n° 4 reliant Paris à Sézanne. Elle a une superficie de 1558 hectares dont près de la moitié est en surfaces boisées ou espaces verts. Du fait du desserrement de la région parisienne, la commune a connu une forte extension démographique et son corollaire un accroissement de son bâti en quelques années.

Constatant des anomalies importantes dans l'évaluation et le classement des propriétés sises sur son territoire, la commune a entrepris dès 1992, une étude sur l'ensemble de ses bases fiscales.

Un travail de remise à niveau, quartier par quartier, a été entrepris par la CCID. Après obtention des autorisations de la CNIL, de la signature d'une convention avec la DGI, de la publicité nécessaire, les éléments techniques ont été intégrés dans le système d'informations géographiques de la commune. Le résultat de ce travail s'est traduit par une augmentation des bases fiscales de la ville.

Pour la taxe foncière

Les critères fiscaux de classification des propriétés bâties sont le caractère architectural de l'immeuble, la qualité de l'immeuble, la distribution du local, les équipements. Dans les lotissements récents (Breguet, Investor, Batir, Phenix) l'ensemble des constructions était homogène par rapport aux critères ci-dessus. Il a donc été aisé à partir d'une requête sectorielle de vérifier la cohérence du classement des bâtiments de chaque lotissement. Tel type devant avoir la même catégorie quelle que soit sa position spatiale. Le SIG répond à ce genre de questionnement et permet de visualiser les anomalies. Interroger le SIG en définissant une couleur pour chaque catégorie fait ressortir dans un lotissement ou un bloc de constructions identiques, les classements erronés que la CCID pourra porter à la connaissance des services fiscaux (CDIF).

Ce travail a été réalisé avec chaque élément entrant dans le calcul de la base fiscale. Le coefficient de situation relative qui corrige la surface fiscale est aussi concerné. Dans une même rue et sur un périmètre prédéfini, il est aisé de symboliser ces coefficients par la cartographie et d'en vérifier la pertinence par rapport aux lieux de vie. (cercle de rayon prédéfini par rapport à la gare, les transports en commun, les écoles, les commerces...).

Pour la taxe d'habitation

Le même type de travail a pu être réalisé sur le coefficient d'entretien affecté à chaque construction. La visualisation cartographique permet de faire surgir les anomalies flagrantes. Par exemple le parc social qui n'a pas eu de travaux d'importance depuis plus 10 ans avec un coefficient d'entretien de 1.20 (immeuble neuf) au lieu de 1.00. La raison en est souvent que le propriétaire-bailleur est exonéré de la taxe foncière donc il ne porte pas réclamation pour demander la modification de cet élément inclus dans la base et par conséquent, la taxe d'habitation des locataires est surestimée. Mais la résultante est aussi pour la collectivité. En effet des locataires groupés en association, qui constatent cet état de fait, peuvent ouvrir un contentieux auprès du bailleur qui lui-même le transformera en contentieux fiscal. Pour mémoire ce type d'opération a déjà eu lieu dans la région Aquitaine et c'est une perte de recette conséquente pour les collectivités concernées.

Pour la taxe professionnelle

La taxe professionnelle représente une part importante de la fiscalité locale. Connaître le rendement fiscal d'une zone industrielle présente une grande importance dans la typologie des entreprises.

La représentation graphique par unité foncière de ce rendement permet d'orienter les choix d'implantation future mais aussi d'ouverture de nouvelles zones. Celle-ci a été complétée par une analyse des codes NAF des entreprises du site. Les locaux commerciaux font parfois l'objet de changement d'activité, d'extension sans déclaration sans que ces changements soient pris en compte, ce qui entraîne des sous-impositions importantes.

En conclusion, comme à Ozoir-la-Ferrière, nous pouvons dire que la gestion « des bases » de la fiscalité locale est partie intégrante d'un SIG communal. Les recettes fiscales qui peuvent en découler facilitent le développement des observatoires fiscaux. Les données techniques composant les bases sont des données transversales aux services municipaux (cadastre, urbanisme, économie locale, finance).

Outil de gestion prévisionnel et d'aide à la décision, les couches liées à la fiscalité locale doivent être un moyen d'améliorer l'équité fiscale du citoyen par rapport à un produit chaque année plus lourd pour le contribuable local. C'est sur ce principe que le SIG d'Ozoir-la-Ferrière a été développé et la communication en direction des habitants faite.