



SECTION «SUIVI DES POLITIQUES LOCALES »

INVESTISSEMENT LOCAL ET FISCALITE

Présenté à l'Assemblée Plénière du 25 avril 2003

SOMMAIRE

INTRODUCTION P. 3

1^{ère} Partie : NOTIONS, MECANISMES DE LA FISCALITE LOCALE ET REALITES REUNIONNAISES

I NOTIONS ET MECANISMES DE LA FISCALITE LOCALE P. 5
II STRUCTURE DES BUDGETS COMMUNAUX P. 13

2^{ème} Partie : LIEN ENTRE FISCALITE LOCALE ET INVESTISSEMENT COMMUNAL

I PREAMBULE P. 15
II ANALYSE DE LA FISCALITE LOCALE ET CORRELATION
AVEC L'INVESTISSEMENT LOCAL P. 25

3^{ème} Partie : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

I LES MACRO-MESURES (au plan national) P. 38
II LES MICRO MESURES (au plan local) P. 41

CONCLUSION P. 47

ANNEXES P.48

REMERCIEMENTS

LISTE DES RAPPORTS DU C.E.S.R.

INTRODUCTION

Le 12 juillet 2001, le Ministre de l'Intérieur (Daniel VAILLANT) présentait au Comité des finances locales, une note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales. L'objectif de son Gouvernement était de parfaire la décentralisation, en s'attachant à réformer un volet essentiel de la vie publique locale qui devait s'adapter, notamment, à la nouvelle architecture des institutions territoriales caractérisée par une intercommunalité remaniée.

Le nouveau Gouvernement RAFFARIN a repris le flambeau et annoncé l'acte II de la décentralisation. Concrètement, cette nouvelle étape se traduit entre autres, par l'organisation d'Assises des Libertés Locales. Au plan régional, celles-ci se sont tenues le 28 février 2003. Bien qu'aucun atelier préparatoire n'ait traité directement des finances locales, des préconisations sur cette question transversale ont été émises au cours de ces réflexions.

Ce thème de la fiscalité revêt donc, au plan national et local, un intérêt certain. Celui-ci n'est cependant pas nouveau et fait l'objet depuis de nombreuses années, de débats qui ne parviennent pas à se traduire concrètement par un quelconque dispositif législatif global. Deux écoles semblent se distinguer : celle qui prône purement et simplement la suppression des impôts locaux -qui seraient remplacés par des dotations de l'Etat- et celle qui au contraire, privilégie un pouvoir de décision renforcé des autorités locales sur la base du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Au cours du Comité des finances locales du 30 octobre 2001, le principe de la création d'un impôt local sur le revenu a été retenu. Ce nouvel élément de la fiscalité aurait pour but de corriger les inégalités découlant de la taxe d'habitation.

L'Assemblée des Départements de France s'est opposée à cette modification substantielle qui, selon elle, porte en germe l'exode rural.

Nonobstant les discussions de fond et les perspectives d'évolution tracées par le pouvoir exécutif, il demeure que les contribuables se perdent dans la complexité des textes et les subtilités qui entourent la réalité fiscale et notamment les termes : base d'imposition, taux d'imposition, exonération, compensation, ...

Ils restent porteurs des mêmes questionnements dont l'axe central est le suivant : où vont nos impôts locaux ?

Au-delà de ce questionnement basique, nous pouvons nous interroger sur l'adéquation entre : imposition locale et niveau d'équipement, niveau d'équipement et pression fiscale, pression fiscale et potentiel fiscal, pression fiscale et justice fiscale. Ces interrogations autour de la fiscalité locale peuvent se compléter par celles autour de la santé financière des collectivités de base que sont les communes : quid de l'adéquation entre le niveau d'équipement et la situation d'endettement, entre le potentiel fiscal et le taux d'équipement, ...?

La section "Suivi des Politiques Locales" du Conseil Economique et Social Régional a souhaité traiter ce thème complexe en cherchant à évaluer dans quelle mesure les divers prélèvements fiscaux ne seraient pas disproportionnés au regard des investissements réalisés par les collectivités locales. Ces investissements, faut-il le rappeler, sont censés améliorer la vie au quotidien des administrés en mettant à leur disposition un service public local de qualité au travers, notamment, d'un niveau d'équipement conforme à l'effort contributif sollicité.

Autrement dit :

Y A-T IL, A LA REUNION, CORRELATION ENTRE IMPOTS LOCAUX ET INVESTISSEMENT LOCAL ?

Traiter cette question, nécessite au préalable que soient connus les notions et les mécanismes de la fiscalité locale d'une part, et la structure des budgets communaux, d'autre part (1^{ère} Partie). Pourra alors s'opérer la vérification du lien, théorique et réel, entre la fiscalité locale et l'investissement (2^{ème} Partie), et enfin l'élaboration d'une perspective d'évolution assortie de propositions (3^{ème} Partie).

1^{ère} Partie : NOTIONS, MECANISMES DE FISCALITE LOCALE ET REALITES REUNIONNAISES

I - NOTIONS ET MECANISMES DE LA FISCALITE LOCALE

Définitions et repères

L'impôt constitue un prélèvement obligatoire dépourvu de contrepartie directe. Il est perçu au profit des personnes morales de droit public : Etat, Commune, Département, Région et depuis peu, Communauté d'agglomération.

Sans faire ici le point historique de l'impôt, il est à préciser qu'il trouve son fondement contemporain dans l'article 34 de la Constitution.

Deux catégories de ressources fiscales sont à distinguer : l'impôt et la taxe. Alors que l'impôt n'exige aucune contrepartie directe, la taxe correspond à un service. Mais, fondamentalement, la différence n'a ici que peu d'importance. De véritables impôts sont appelés "taxes" ; c'est le cas de la T.V.A. (Taxe sur la Valeur Ajoutée). Certaines taxes sont perçues alors même que l'usage d'un service pourrait n'être que virtuel : la T.E.O.M. (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères). Ainsi, un assujetti à l'Impôt sur le Revenu (I.R.) ne peut exiger une compensation directe tel un tronçon de route à quelques mètres de son domicile. De la même manière, un assujetti à l'impôt local ne peut exiger une contrepartie directe à sa contribution, pour douloureuse qu'elle puisse être vécue. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'impôt - contribution à la dépense publique - vise à permettre de doter la Cité de services et d'équipements efficaces et adaptés aux besoins de l'administré-usager. Globalement, le Citoyen est donc légitimement en droit de s'interroger sur l'utilisation de sa contribution.

Au niveau local, celui qui se trouve exclusivement au cœur de la problématique de ce rapport, le produit de l'impôt provient de l'application des textes relatifs à la réforme des "quatre vieilles", devenues :

- la Taxe d'Habitation (T.H.),
- la Taxe sur le Foncier Bâti (T.F.B.),
- la Taxe sur le Foncier Non Bâti (T.F.N.B.),
- la Taxe Professionnelle (T.P.).

Plusieurs collectivités territoriales (Région, Département, Communes) et Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (E.P.C.I.) exercent le droit de lever l'impôt local.

Il convient de rappeler ici que la Réunion compte deux communautés de communes (CIVIS¹ et Communauté de Communes du Sud) et trois communautés d'agglomération (CINOR², CIREST³ et T.C.O.⁴) Le niveau intercommunal couvre ainsi l'ensemble du territoire. De ce fait, l'appréciation du poids de la fiscalité locale exige la consolidation de la pression exercée par l'ensemble des personnes morales concernées.

Les différentes composantes de la fiscalité locale

définition	assujettis	bénéficiaires
T.H. Taxe d'Habitation	Occupant d'un logement	Communes, Département, structures intercommunales
T.F.B. Taxe sur le Foncier Bâti	Propriétaire d'un logement	Communes, Département, Région, structures intercommunales
T.F.N.B. Taxe sur le Foncier non Bâti	Propriétaire de terrains	Communes, Département, Région, Chambre d'Agriculture et structures intercommunales
T.P. Taxe Professionnelle	Activités industrielles, artisanales et libérales	Communes ou communautés d'agglomération, Département, Région, CCIR, Chambre de Métiers
T.E.O.M. * Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères	Propriétaire d'un bien immobilier	Communes ou E.P.C.I. si compétent,...

*A noter, toutefois, qu'il existe d'autres taxes, importantes en termes de produits financiers, telles que la taxe sur l'électricité et la "surtaxe" communale en matière d'assainissement.

¹ CIVIS : Communauté Intercommunale des Villes Solidaires

² CINOR : Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion

³ CIREST : Communauté Intercommunale Réunion Est

⁴ T.C.O. : Territoire des Communes de l'Ouest

Mécanismes de la fiscalité locale

Les 4 taxes locales présentent les particularités suivantes :

- Elles sont votées par les communes qui peuvent, dans certaines limites, en fixer librement le taux. Le vote des taux intervient avant le 31 mars ou avant le 15 avril lorsqu'il s'agit d'une année de renouvellement du conseil municipal.
- Elles ont pour dénominateur commun la valeur locative du bien immobilier qui selon un certain pourcentage, sert d'assiette⁵ à l'impôt local.

La valeur locative

La valeur locative est censée représenter les loyers pratiqués pour un bien immobilier donné. Elle devrait correspondre au loyer théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non, s'il était loué dans des conditions normales.

La valeur locative est calculée de manière indiciaire par l'application d'un tarif déterminé à la superficie pondérée d'un bien. Ledit tarif prend en compte différents critères tels que la catégorie du bien immobilier concerné (qui varie de 1 à 8, du château au taudis), la situation géographique, la qualité architecturale, les équipements, ...

Cette valeur locative est établie par le Centre des Impôts Fonciers (service du cadastre) avec le concours des commissions communales et départementales⁶ ; elle sert d'assiette, donc de base de calcul pour la taxe foncière bâtie, la taxe foncière non bâtie, la taxe d'habitation et, en partie, pour la taxe professionnelle.

Ainsi la base de calcul de la taxe d'habitation est égale à 100 % de cette valeur locative. Celle de la taxe foncière des propriétés non bâties est égale à 80 % de la valeur locative et celle de la taxe foncière des propriétés bâties est égale à 50 % de la valeur locative du bien.

D'autre part, le service des impôts distingue valeur locative brute et valeur locative moyenne.

La valeur locative brute équivaut à la valeur locative cadastrale (Cf. supra).

⁵ Assiette : ce terme est ici synonyme de "base". Il désigne le résultat des opérations effectuées pour déterminer la valeur des biens auquel est ensuite appliqué le taux ou le barème de l'impôt.

⁶ participent à ces commissions, des élus locaux et des contribuables.

La valeur locative moyenne sert de base au calcul des abattements (Cf. infra). Elle s'obtient en divisant le total des valeurs locatives brutes des locaux de la collectivité (l'année précédant l'imposition) par le nombre de ces locaux.

Clé de voûte du système, la valeur locative présente 2 difficultés majeures :

1/ la matière imposable est difficile à cerner (constructions, adjonctions ou changements de toute nature non déclarés, ...),

2/ la mise à jour des valeurs locatives repose sur un système complexe rarement mis en œuvre dans son intégralité.

La pratique actuelle consiste à appliquer un coefficient de revalorisation décidé chaque année par la loi de finances aux valeurs déterminées en 1975 (conditions du marché de 1975, pour les DOM) alors qu'une révision foncière s'imposerait.

Or, malgré les disparités criantes et les inégalités entre les communes, la révision foncière est dans l'impasse et les gouvernements ajournent successivement cette réforme.

Nous venons de définir la base de calcul brute des 4 taxes locales directes. Pour obtenir un produit, donc des recettes fiscales, il faut maintenant examiner ce par quoi sera multiplié ce 1^{er} terme. Seront rappelés ensuite, les différents abattements pouvant venir en diminution de la base brute.

Le vote des taux

Le choix des taux n'est pas complètement libre pour les collectivités. L'article 1636 B sexies du Code Général des Impôts (C.G.I.) encadre la variation des taux de chaque taxe entre eux et d'une année sur l'autre, ainsi que par comparaison avec les taux nationaux et leur évolution.

Un plafonnement des taux est donc imposé aux communes (qui prélèvent la plus grosse part des impôts locaux).

Ainsi, le taux plafond de la Taxe Professionnelle est égal à 2 fois le taux moyen national de l'année précédente.

- Le taux plafond des 3 autres taxes est le plus élevé des 2 résultats suivants :
- soit le taux moyen des communes du Département x 2,5
 - soit le taux moyen des communes de France x 2,5.

Les taux plafonds des quatre taxes communales pour 2002 s'établissent à :

Taxe d'habitation :	33,90 %
Taxe sur le Foncier bâti :	43,20 %
Taxe sur le Foncier non bâti :	103,23 %
Taxe professionnelle :	29,70 %

Par ailleurs, a été mis en place un système de liaison entre les taux qui interdit la progression de certains sans la progression des autres. Ainsi, depuis 1983, le taux de la taxe professionnelle ne peut augmenter proportionnellement plus que celui de la taxe d'habitation ou que la moyenne des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est également protégé : il ne peut augmenter plus ou diminuer moins que celui de la taxe d'habitation.

Cf. en annexe n° 1, le tableau des taux votés pour les 24 communes pour l'année 2002.

Les exonérations, abattements et autres dégrèvements

Les collectivités locales disposent de la possibilité d'instituer, de limiter ou de supprimer les exonérations facultatives ou de prévoir des abattements. Ainsi, elles ont à la fois le pouvoir d'agir sur les taux et sur les bases d'imposition (Cf. en annexe n° 3 le tableau des abattements et exonérations votés par les 24 communes pour 2002).

Les abattements :

Les abattements concernent exclusivement les habitations principales.

En Métropole, les communes peuvent instituer - ou supprimer - un abattement général à la base et en fixer le taux à 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne communale. De même, elles peuvent instituer un abattement spécial en faveur des personnes de condition modeste.

Un abattement pour charges de famille s'applique également de plein droit. Au minimum de 10 % de la valeur locative moyenne (V.L.M.) pour chacune des 2 premières personnes à charge et de 15 % de cette V.L.M. par personne supplémentaire, cet abattement peut être majoré de 5 à 10 % par les collectivités locales.

Les décisions en la matière doivent être prises par les communes avant le 1^{er} juillet de l'année précédant l'imposition.

Par dérogation, dans les DOM, l'abattement général à la base est automatiquement remplacé par un abattement de 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune. Le taux de cet abattement peut être porté à 50 % par les municipalités. Ceci est de nature à entraîner l'exonération d'un grand nombre de contribuables.

Pour cet abattement la valeur locative moyenne à prendre en compte est celle retenue pour 1989 majorée en 1990 et chacune des années suivantes selon un certain coefficient (Cf. en annexe n° 4, les articles 332 A et 1518 bis du Code Général des Impôts - Chapitre III "dispositions particulières dans les DOM").

Il existe aussi un abattement pour charges de famille qui est calculé sur la valeur locative moyenne. Cette valeur locative moyenne est celle qui figure sur les avis d'imposition et qui a pour référence l'année n-1.

L'abattement spécial ne s'applique pas dans les DOM.

Les exonérations :

Certaines propriétés bénéficient d'une exonération permanente. Autrement dit, elles sont dispensées d'impôt. Il s'agit des propriétés publiques, appartenant à certaines associations, sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, certaines propriétés agricoles.

Certaines personnes sont exonérées de la taxe d'habitation. Ce sont celles visées aux articles 1408-II et 1414-1 du C.G.I.⁷. (personnes reconnues indigentes, corps diplomatique, personnes de condition modeste, ...). Par ailleurs, la loi exonère expressément les locaux :

- qui ne constituent pas l'habitation personnelle du contribuable et qui sont passibles de la taxe professionnelle,
- servant aux exploitations agricoles,
- destinés aux logements des élèves dans les écoles,
- à usage de bureau des fonctionnaires publics, à condition qu'ils soient distincts de leur habitation principale.

En ce qui concerne la taxe professionnelle, on distingue 2 groupes d'exonérations :

- les exonérations permanentes, de droit, qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire (activités des collectivités publiques, activités agricoles, ...),
- les exonérations temporaires, accordées sur délibérations des collectivités locales ou celles accordées notamment dans le cadre du pacte de relance pour la ville (zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine, zone franche urbaine).

⁷ C.G.I. : Code Général des Impôts

Les dégrèvements :

Des dégrèvements spéciaux peuvent être obtenus sur réclamation (perte de récoltes, ...) ou sur déclarations spéciales (jeunes agriculteurs, ...). Les bénéficiaires du R.M.I. bénéficient d'un dégrèvement total de la taxe d'habitation.

Les compensations :

L'Etat prend à sa charge les dégrèvements accordés aux contribuables et compense aux collectivités locales une part importante des allègements décidés par la loi en faveur des contribuables.

Ainsi, il n'y a pas perte de produit financier pour les collectivités.

C'est la raison pour laquelle, l'impôt est établi, le rôle émis et l'avis d'imposition transmis au contribuable, à charge pour lui d'en demander le dégrèvement.

A titre d'illustration de tout ce qui précède se trouvent en annexe des copies d'avis d'imposition détaillés et commentés pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation (cf. annexes n° 5).

Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal permet de situer la richesse fiscale des communes. Il est déterminé par application aux bases communales des 4 taxes directes locales, du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

Le potentiel fiscal identifie la richesse fiscale des communes au produit virtuel des 4 taxes directes locales qu'obtiendrait une commune si les taux moyens nationaux étaient substitués à ses propres taux.

Le recouvrement

L'Etat assure l'établissement et le recouvrement des impôts directs locaux. Les charges qui en résultent sont en partie financées par un prélèvement pour frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et d'admission en non-valeurs.

Par l'intermédiaire du Trésor Public, l'Etat avance aux collectivités locales le produit attendu des quatre taxes locales à raison d'1/12^{ème} par mois. Ce système d'avance garantit aux collectivités un minimum de trésorerie.

II - STRUCTURES DES BUDGETS COMMUNAUX

Seul document budgétaire obligatoire, le **Budget Primitif** (B.P.) remplit une double fonction.

C'est un acte de prévision : les recettes et les dépenses qui y sont inscrites ont un caractère estimatif ; elles pourront être revues par la suite, au cours de l'année budgétaire.

Le Budget Primitif est aussi un acte d'autorisation. Cela signifie que seules les dépenses inscrites pourront être réalisées dans la limite des montants prévus, sauf exceptions. Seules les recettes inscrites pourront être recouvrées. Si en matière de dépenses l'opération programmée peut être réalisée, en matière de recettes, l'opération autorisée doit être menée à bien. D'où l'importance de la démarche de prévision.

Vote chaque année avant le 31 mars, le Budget Primitif vaut autorisation pour l'année civile en cours.

En termes de contenu, le Budget Primitif se décompose en budget principal, budgets annexes et documents annexes. Celui qui nous intéresse ici est le budget principal qui retrace les opérations financières de la collectivité locale.

Ce budget comprend toujours deux sections :

La section de fonctionnement

Cette partie du budget rassemble les dépenses de personnel, de fournitures, de consommation courante, ainsi que les frais financiers.

Pour financer ces dépenses, sont inscrites dans cette même section, des ressources régulières telles que les droits d'entrée ou d'utilisation des services municipaux, les dotations et les transferts de l'Etat, les subventions de fonctionnement et enfin le produit des impôts.

La section d'investissement

Cette partie du budget comprend en dépenses le remboursement des emprunts, le versement de participations financières, l'acquisition de terrains, bâtiments, matériels et le coût des travaux des équipements.

En recettes, cette section prévoit des ressources d'origines diverses. Elles peuvent être internes tels les excédents de fonctionnement, les amortissements et les provisions. Elles peuvent être externes telles les dotations (Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée - F.C.T.V.A.), la Dotation Globale d'Équipement (D.G.E.) les subventions et les emprunts.

A côté du budget principal, il existe le **Budget Supplémentaire** (B.S.).

Ce Budget Supplémentaire constitue un budget d'ajustement. Il permet de corriger en cours d'année, les prévisions du Budget Primitif.

Il est aussi un budget de report. Au moment du vote du Budget Primitif, les résultats de l'exercice précédent ne sont en effet pas toujours connus. Ces résultats qui ont pour nom excédent, déficit, restes à réaliser, tels qu'ils apparaissent dans le Compte Administratif de l'année précédente sont réintégrés dans le budget en cours d'année.

Le B.S., non obligatoire, est généralement adopté vers le mois d'octobre.

Il reprend la structure du Budget Primitif.

Les décisions budgétaires initiales peuvent également être modifiées en cours d'année par l'adoption de **Décisions Modificatives** (D.M.). A la différence du B.S. elles ne remplissent qu'un rôle d'ajustement. De plus, ces décisions sont ponctuelles et ne reprennent pas la structure du Budget Primitif.

Le Compte Administratif

Ce document de synthèse établi a posteriori, reprend la nomenclature du budget (section, chapitre, articles). Il permet de dégager les résultats d'exécution du budget. Il est réalisé au plus tard le 1^{er} juin de l'année n+1 pour être arrêté par l'organe délibérant avant le 30 juin.

Maintenant que l'on sait ce qu'est l'impôt local, dans quelle caisse il va et comment "ça marche", il ne reste plus qu'à en venir au cœur de notre propos : à quoi est-il utilisé ? Va-t-il à l'investissement ? Ceci, non sans avoir vérifié au préalable, la réalité réunionnaise au regard de l'impôt local.

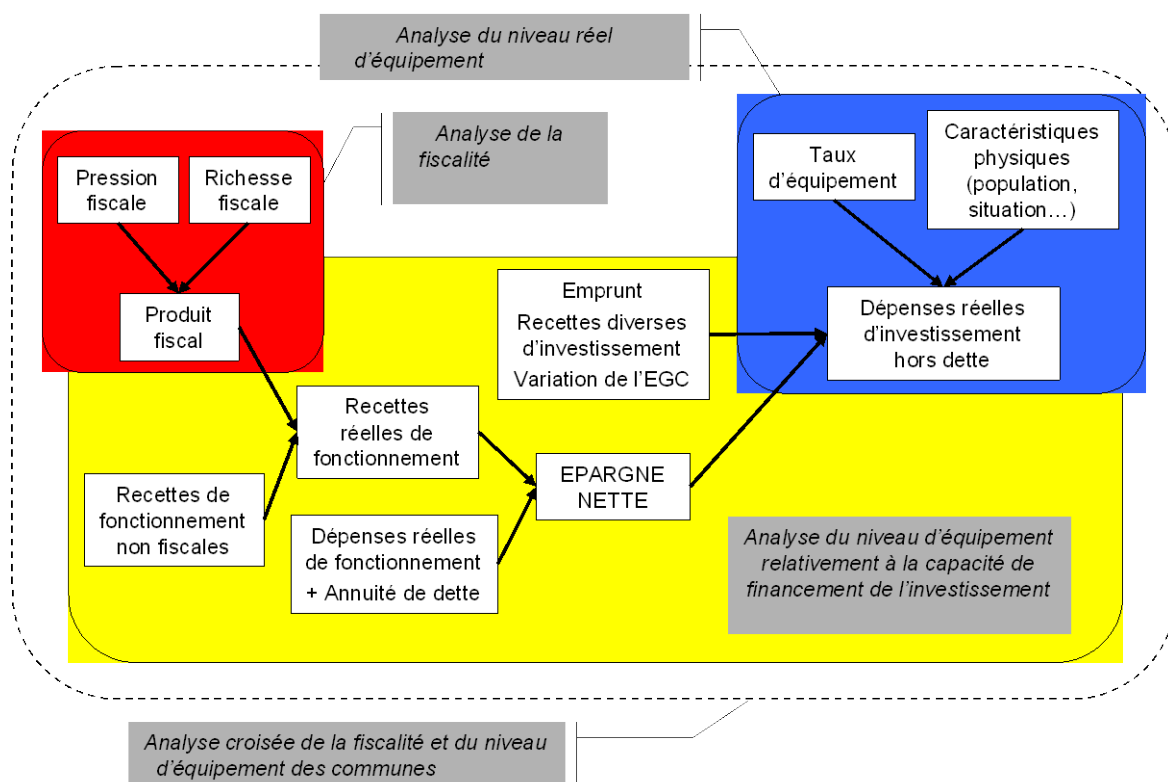
2^{ème} Partie : LIEN ENTRE FISCALITE LOCALE ET INVESTISSEMENT COMMUNAL

I - PREAMBULE

Dans le cadre de ce rapport, la section du C.E.S.R. a fait mener une étude par un Bureau spécialisé. Celle-ci s'est déroulée durant l'année 2001 sur la base des données fiscales consolidées (communes et établissements publics de coopération intercommunale) de l'année 2000. Les éléments financiers présentés sont en revanche, le résultat d'une moyenne effectuée sur les comptes administratifs des années 1997, 1998 et 1999.

Les moyennes de référence utilisées pour les comparaisons nationales portent, elles, sur la seule année 1998 ; elles sont extraites des Budgets Primitifs pour ce qui concerne le fonctionnement et des Comptes Administratifs pour les dépenses d'investissement.

Le schéma ci-dessous déroule les circuits de financement et le cheminement de l'analyse du lien entre fiscalité et niveau d'équipement des communes.



E.G.C. : Excédent Global de Clôture

Ce schéma met en évidence le fait que les recettes fiscales et les recettes non fiscales (dotations de l'Etat, produits du patrimoine et dans les DOM, exceptionnellement, l'octroi de mer) permettent de construire la section de fonctionnement des budgets des collectivités. Au titre de cette section, comme son nom l'indique, les communes vont prévoir les dépenses leur permettant de faire fonctionner la collectivité (dépenses de personnel, de petits équipements, de fournitures diverses, ...). La différence entre ces dépenses de fonctionnement (hors intérêts de la dette) et les recettes de fonctionnement constitue l'effort de gestion, appelé également épargne de gestion.

La différence entre le niveau de recettes et les dépenses de fonctionnement y compris les charges de l'intérêt de la dette constitue l'épargne brute ou autofinancement.

Cette épargne brute, ajoutée aux recettes propres de la section d'investissement doit absolument permettre le remboursement du capital de la dette. Le non respect de cette règle conduit le Préfet à considérer que le budget soumis à son contrôle est en situation de déséquilibre, et l'oblige à saisir la Chambre Régionale des Comptes.

Il convient de préciser ici que toutes les communes de l'Ile sont aujourd'hui en mesure de financer le remboursement du capital de leur dette à partir de leurs recettes propres d'investissement.

Recettes Réelles de Fonctionnement – Dépenses Réelles de Fonctionnement (hors charges d'intérêts)	=	Epargne de gestion
---	---	--------------------

Epargne de gestion – charges d'intérêts de la dette	=	Epargne Brute
---	---	---------------

Cependant, cette notion d'épargne brute n'est pas suffisante pour vérifier le lien entre fiscalité et investissement, ni pour apprécier la bonne santé financière d'une collectivité.

La notion d'épargne nette est beaucoup plus pertinente.

Cette épargne nette (dite aussi épargne disponible) s'obtient ainsi : épargne brute moins remboursement du capital de la dette.

De ce point de vue, l'étude commanditée par le C.E.S.R. démontre clairement que plusieurs communes, et non des moindres, sont en situation d'épargne nette négative.

Pour autant, cela veut-il dire qu'aucun lien entre fiscalité et investissement ne peut se vérifier ?

Il convient, pour répondre à cette question de restituer à l'emprunt toute sa place. Dévolu au financement des investissements, l'emprunt sera d'autant plus conséquent que la capacité financière de la collectivité sera importante.

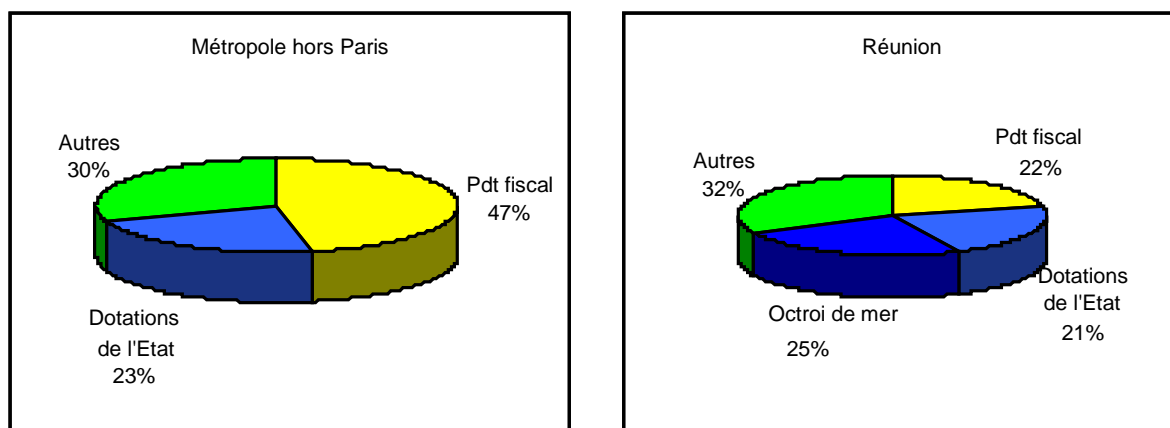
Or, cette capacité financière dépend du résultat de la section de fonctionnement et la fiscalité représente une part des recettes de fonctionnement.

1. Recettes de fonctionnement

Le niveau moyen des recettes réelles de fonctionnement, à l'instar des charges, est très proche du niveau constaté en moyenne pour l'ensemble des communes métropolitaines (environ 960 €, soit 6 300 Francs). En revanche, leur structure est très différente.

Pour les communes métropolitaines, la fiscalité directe "quatre taxes" représente en moyenne près de la moitié des recettes réelles de fonctionnement contre moins du quart pour les communes réunionnaises !

Poids comparé du produit fiscal dans le total des recettes réelles de fonctionnement



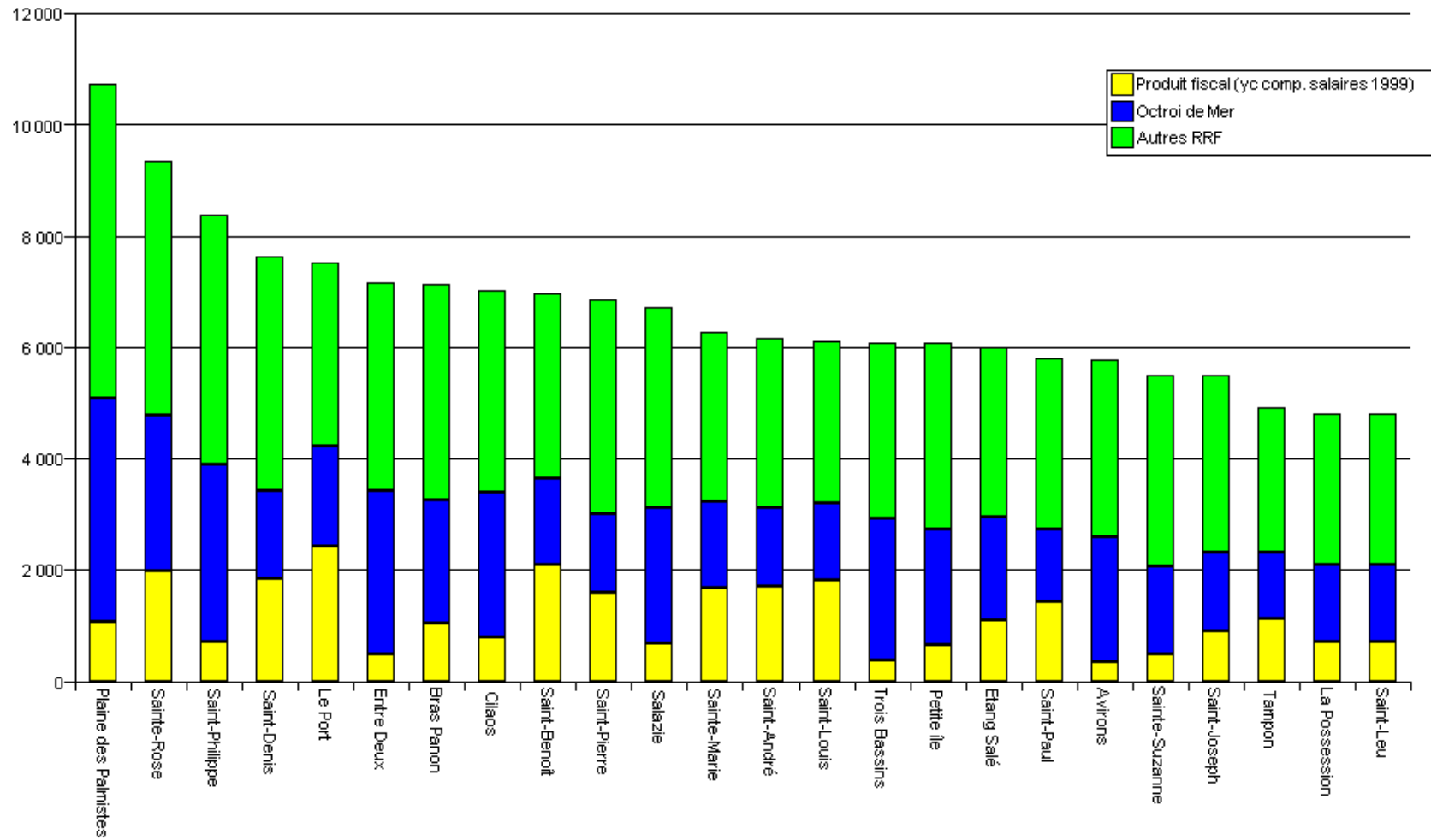
Cette faiblesse du levier fiscal signifie que, toutes choses égales par ailleurs, l'autonomie financière des communes réunionnaises est réduite relativement à celle des communes métropolitaines (ce qui vient s'ajouter à un contexte général marqué par la diminution de l'autonomie fiscale des communes par substitution de compensations fiscales aux bases d'imposition locale).

En revanche, le niveau de pression fiscale qui s'exerce sur le territoire réunionnais ne doit pas s'apprécier à l'aune de la place étroite prise par la fiscalité directe locale.

L'octroi de mer, dotation sur laquelle les communes n'ont pas de prise directe (sauf à augmenter leurs dépenses ou leur population), mais qui représente 25% de leurs recettes de fonctionnement, constitue une recette assimilable à un produit de fiscalité locale indirecte.

Les dotations "hors octroi de mer" (dotation forfaitaire, dotation d'aménagement et fonds national de péréquation) représentent 21% du total des recettes de fonctionnement des communes réunionnaises, soit un niveau proche de celui constaté en moyenne nationale

Recettes réelles de fonctionnement des communes en Francs par habitant (moyenne sur 1997-1999)

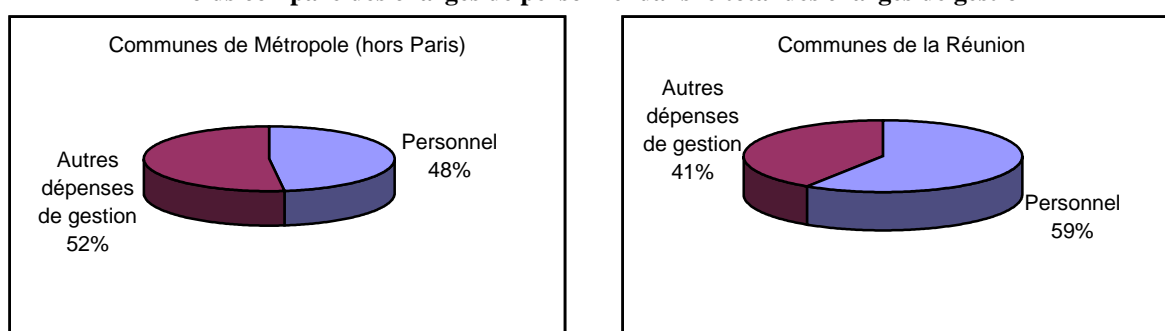


2. Dépenses de fonctionnement

En moyenne, le niveau des dépenses de gestion⁸ constaté pour l'ensemble des communes de la Réunion est sensiblement le même que celui constaté au niveau national, de l'ordre de 762, 25 €(5 000 Francs) par habitant [respectivement 777,49 €(5 100 F) et 807,98 €(5 300 F)].

En revanche, le poids des charges de personnel s'élève en moyenne à 60% pour les communes réunionnaises contre 50% en moyenne pour les communes métropolitaines, écart d'autant plus significatif que toutes les communes réunionnaises font partie d'une structure intercommunale (Cf. page 5).

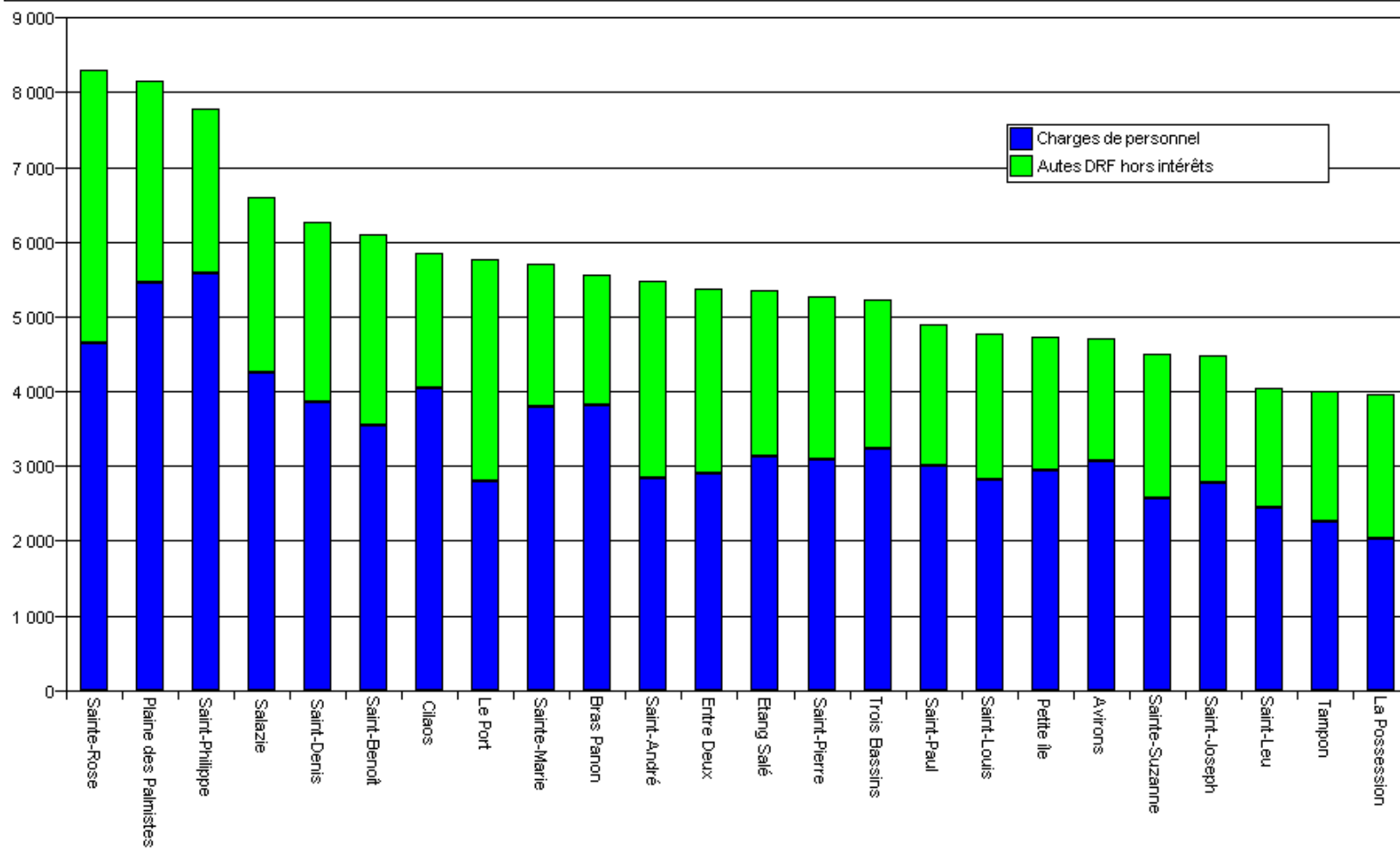
Poids comparé des charges de personnel dans le total des charges de gestion



L'observation du positionnement relatif des communes au regard de leurs charges de gestion et de leurs charges de personnel (sur la base de données 2000) fait apparaître un découpage Est-Ouest : à la différence des communes membres des communautés de communes de l'Ouest et du Sud, les communes membres de la communauté de communes de l'Est et de la CINOR (à l'exception de Sainte-Suzanne) affichent des niveaux relatifs de charges de fonctionnement par habitant supérieurs à la moyenne. Les communes de la CIVIS sont en milieu de tableau, La Possession affichant un niveau de charges de gestion inférieur à la moyenne, tandis que les communes de Saint-Philippe, de Cilaos et du Port affichent des niveaux relativement importants.

⁸ Dépenses de gestion = dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette et autres opérations financières.

Dépenses réelles de fonctionnement hors intérêts de la dette des communes en Francs par habitant (moyenne CA 1997-1999)



3. Santé financière des communes

L'approche de la santé financière des communes est réduite ici à la mesure de leur niveau respectif d'épargne (épargne de gestion et épargne nette, après remboursement de l'annuité de la dette).

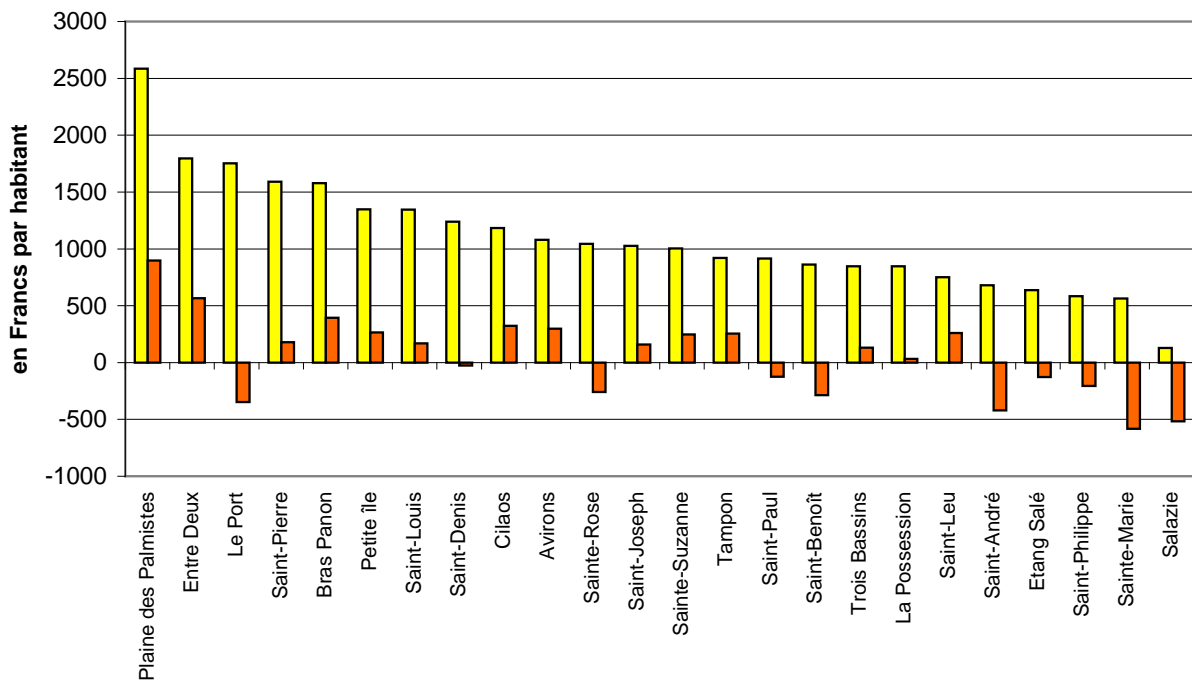
Au regard des indicateurs d'épargne, et notamment de la comparaison des ratios d'épargne de chaque commune à la moyenne de sa strate démographique au niveau national, deux communes se distinguent :

- la commune de Salazie dont l'épargne de gestion quasi nulle laisse planer la menace d'une tutelle préfectorale,
- et la commune de Sainte-Marie qui présente également des ratios d'épargne inquiétants.

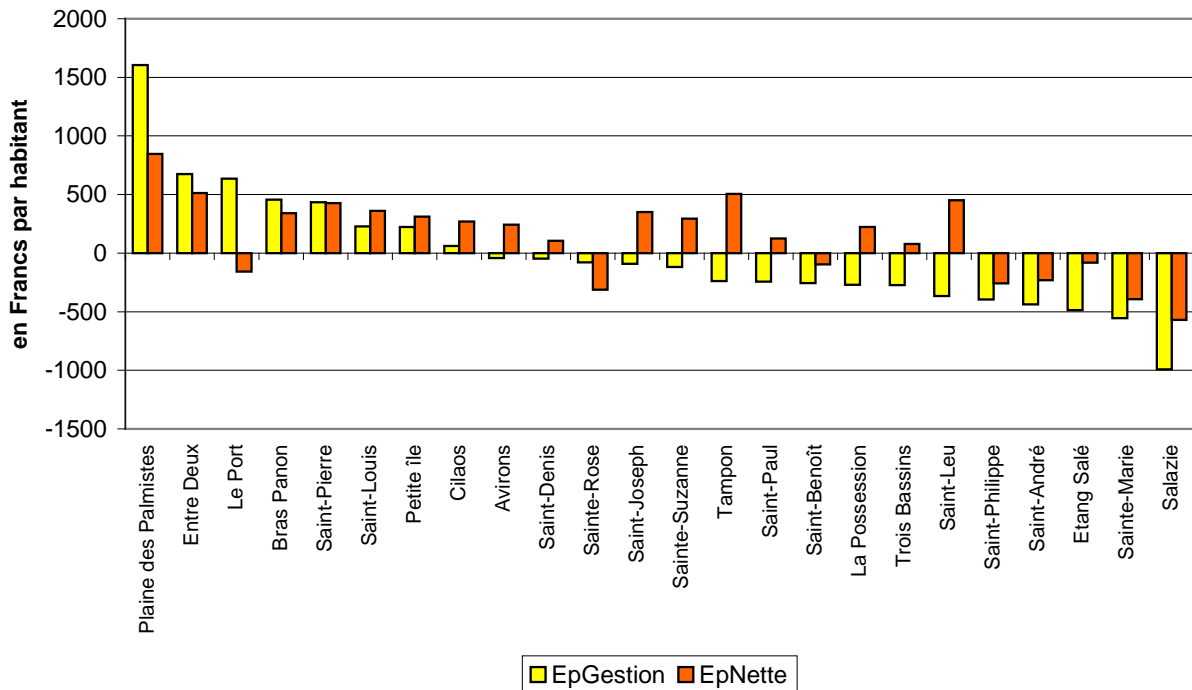
Pour les autres communes, les indicateurs d'épargne présentés dans les graphiques ci-joints ont valeur d'indication mais nécessiteraient un retraitement détaillé de certaines opérations pour autoriser un diagnostic financier définitif.

Avertissement : les retraitements opérés dans l'étude commanditée portent sur la requalification en opérations d'investissement des produits de cessions (estimées par le total des recettes du compte 77 hors C/776 et C/777) et des subventions d'équipement (estimées par le total des recettes d'ordre du compte 79). Cette correction, estimative et systématique, bien que nécessaire, peut ne pas être suffisante pour apprécier les niveaux d'épargne effectifs des communes.

Epargne de gestion et Epargne nette (après remboursement de l'annuité de la dette) en Francs par habitant (Moy. CA 1997-1999)



Epargne de gestion et Epargne nette, écarts aux moyennes nationales par strate démographique



■ EpGestion ■ EpNette

II – ANALYSE DE LA FISCALITE LOCALE ET CORRELATION AVEC L'INVESTISSEMENT LOCAL

1 – Produit fiscal

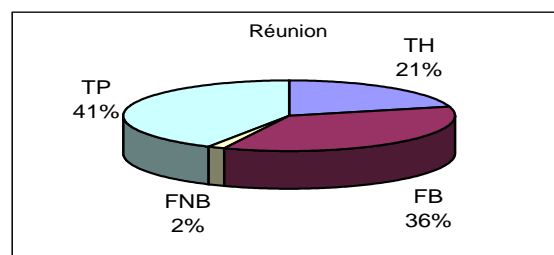
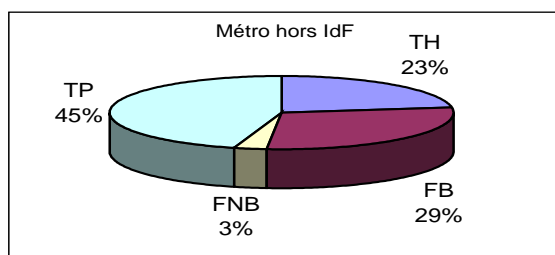
En moyenne, le produit fiscal consolidé (communes + Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) s'élève, sur le territoire de la Réunion à 284,01 €(1 863 Francs) par habitant, ce qui est inférieur de 40 % au niveau moyen constaté à l'échelon national (hors Ile-de-France).

Ce chiffre cache cependant, une grande disparité entre les communes réunionnaises en termes de produit fiscal par habitant. Ainsi, s'établit-il à 60,98 €(400 Francs) par habitant sur la commune de Trois-Bassins alors qu'il atteint 510,70 €(3 350 Francs) par habitant pour la commune du Port.

Cette disparité s'explique essentiellement par la situation des communes au regard de la taxe professionnelle. Pour la commune du Port, 70 % du produit fiscal relève de la taxe professionnelle. Les six autres communes de l'Ile dont le produit fiscal par habitant est supérieur à la moyenne sont également les mieux dotées en taxe professionnelle.

Par ailleurs, comparées aux moyennes nationales, les communes réunionnaises se distinguent par une part importante de la taxe sur le foncier bâti dans le total du produit fiscal ; celui-ci représente presque autant que la taxe professionnelle.

Structure du produit fiscal communal métropolitain et réunionnais



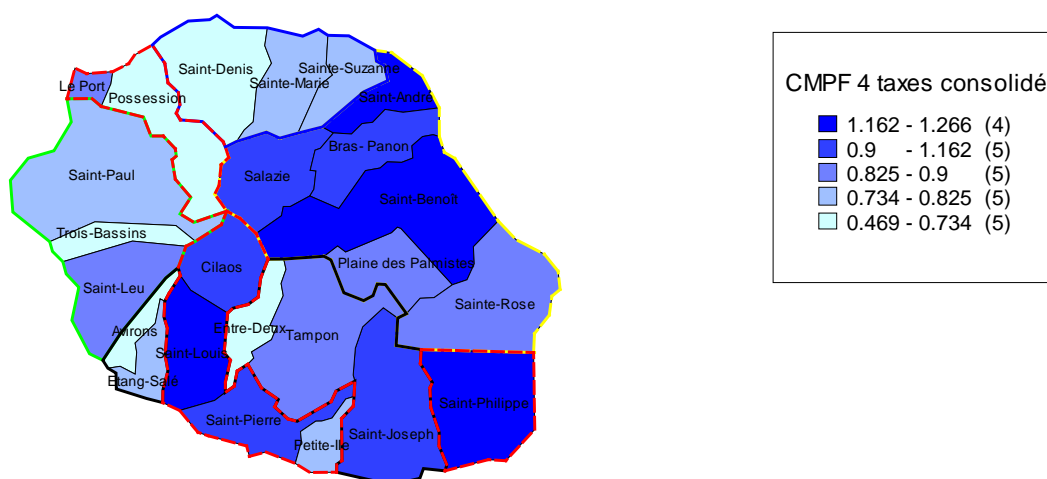
2 – Pression fiscale

L'indicateur utilisé pour apprécier le niveau de pression fiscale est le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Ce coefficient fait le rapport entre le produit fiscal effectivement perçu et le potentiel fiscal (produit virtuel des 4 taxes directes qu'obtiendrait une commune si les taux moyens nationaux étaient substitués à ses propres taux).

Le niveau de pression fiscale par taxe correspond quant à lui au taux d'imposition pour chacune des 4 taxes locales directes.

Certaines communes pratiquent la surmobilisation fiscale, se privant de la sorte d'une marge de manœuvre importante.

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal 4 taxes consolidé (communes + E.P.C.I.) en 2000



On constate ainsi, que la pression fiscale consolidée relative aux 4 taxes locales respecte une certaine homogénéité spatiale.

De manière schématique, on observe que les communes situées au Sud-Est de l'axe de Saint-André, Salazie, Cilaos, Saint-Louis, exception faite de Petite-Ile et l'Entre-Deux, affichent en moyenne, un niveau de pression fiscale consolidée sur les 4 taxes directes, supérieur à la zone Nord-Ouest.

Toutefois, si le prélèvement effectué au titre de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (T.E.O.M.) est réintégré dans la mesure de la pression fiscale, le rééquilibrage s'effectue entre l'Est et l'Ouest. Ainsi, le montant moyen prélevé au titre de la T.E.O.M. sur l'ensemble des agglomérations représente 15 % du montant prélevé au titre des 4 taxes. Pour la commune de Saint-Denis, ce taux atteint 25 %, soit 91,47 € (600 Francs) par habitant. Le deuxième produit le plus important concerne la commune de Saint-Paul avec 49,55 € (325 Francs) par habitant suivie de Sainte-Marie 43,75 € (287 Francs) par habitant et de Saint-Pierre 41,01 € (269 Francs) par habitant.

Par conséquent, les deux communes affichant les plus importants niveaux de pression fiscale sont les communes de Saint-Louis et de Saint-Philippe. Viennent ensuite les communes de Saint-Benoît, Saint-André et Salazie. A l'opposé, les communes des Avirons, de Trois-Bassins et de la Possession affichent les niveaux de pression fiscale les plus faibles de l'île.

3 – Niveau d'équipement des communes

Le niveau des dépenses d'équipement des communes de la Réunion est en moyenne proche du niveau constaté dans les communes métropolitaines et s'établit à environ 213,43 €(1 400 francs) par habitant.

Ce constat moyen recouvre néanmoins des écarts importants entre les communes.

La commune de Saint-Paul, deuxième plus importante commune de l'Ile, présente le plus faible niveau moyen d'équipement par habitant. La commune de Saint-Denis se trouve également en bas de tableau, ainsi que Le Tampon, autre commune de plus de 60 000 habitants.

A l'instar du constat effectué au niveau national, il est possible, dans une certaine mesure, d'établir un lien entre la taille d'une commune et le faible poids relatif de ses dépenses d'équipement (ce rapport ne ferait qu'illustrer le principe des économies d'échelle dont bénéficient les plus grandes communes).

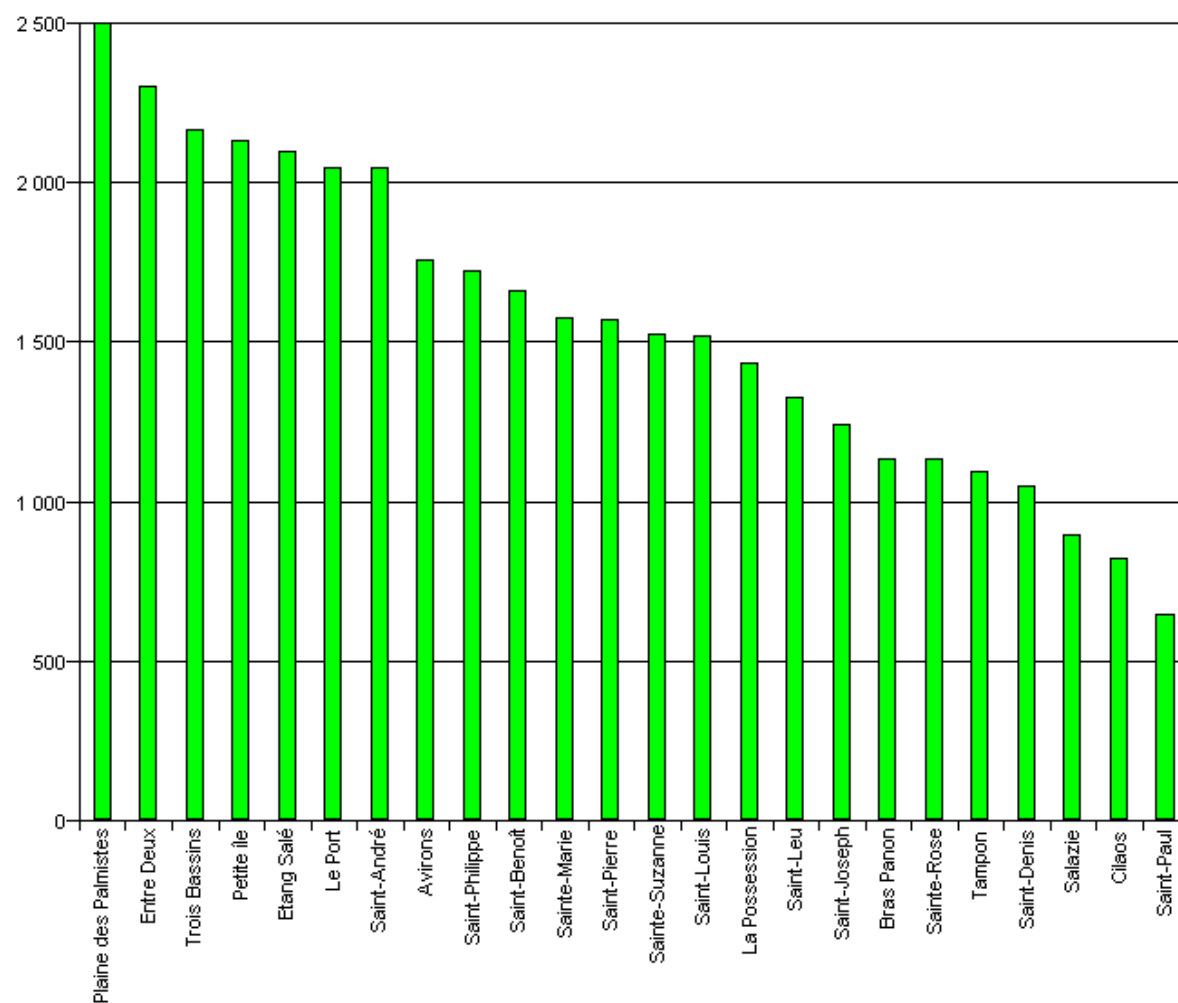
Certaines communes se démarquent de ce principe. Les communes de Salazie et de Cilaos, de par leur situation géographique, affichent les plus faibles niveaux d'équipement de l'Ile. Les communes de Sainte-Rose et de Bras-Panon, pour des raisons sans doute proches des deux précédentes, sont également situées en bas de tableau, qu'il s'agisse du niveau relatif des dépenses d'équipement (par habitant) ou de "l'effort d'équipement" (ratio dépenses d'équipement/recettes réelles de fonctionnement).

Parmi les communes dont les dépenses d'équipement par habitant sont les plus importantes, la Plaine des Palmistes prend une place à part. Son montant moyen de dépenses d'équipement par habitant est supérieur à 701,27 €(4 600 Francs) par habitant, soit plus de trois fois le niveau moyen réunionnais.

Parmi les communes de plus de 20 000 habitants, Le Port et Saint-André affichent également des niveaux d'équipement relativement importants.

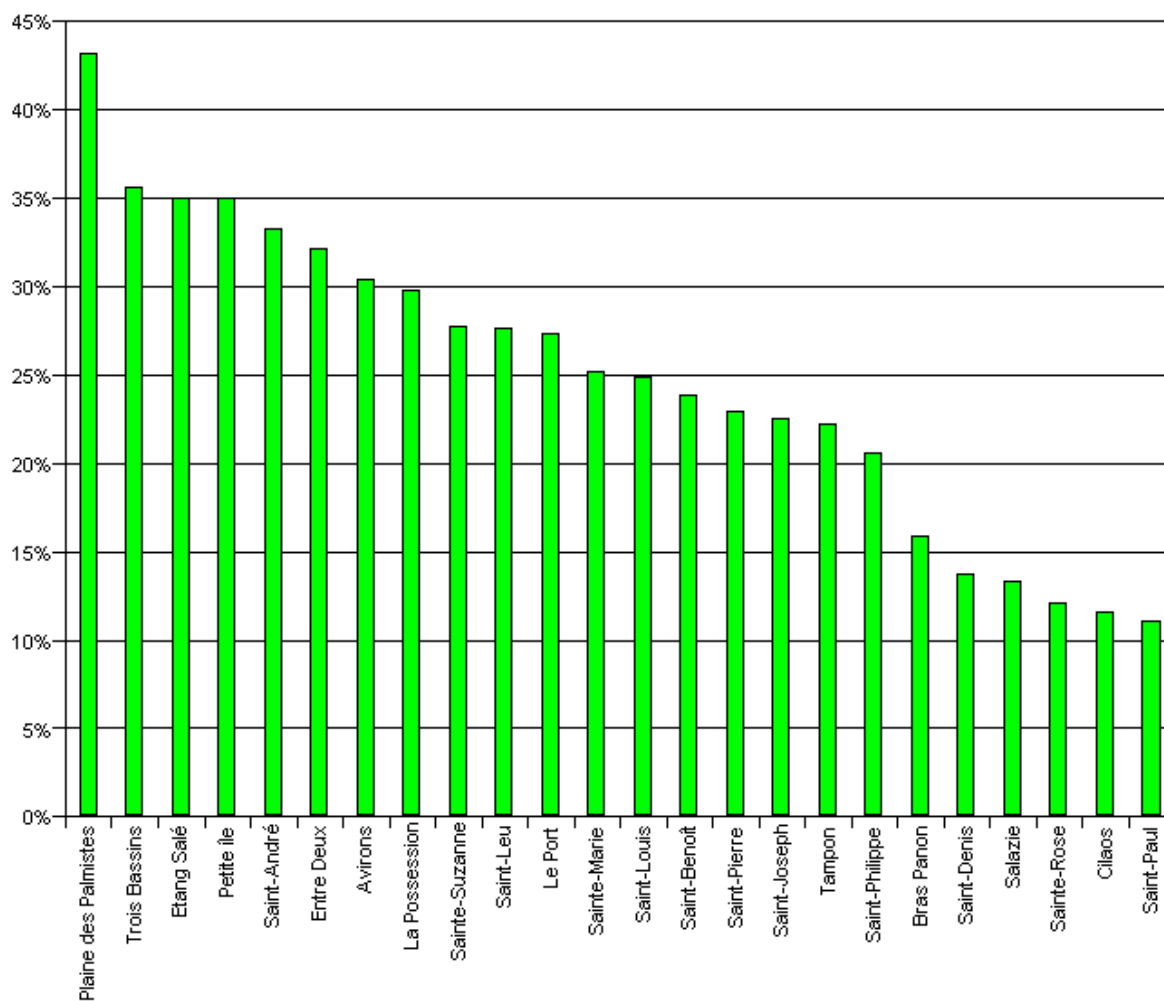
Dépenses d'équipement des communes par habitant (moy. CA 1997-1999)

Communes	Dép. Equip. /hbt
Plaine des Palmistes	4 637
Entre Deux	2 304
Trois Bassins	2 165
Petite île	2 130
Etang Salé	2 100
Le Port	2 049
Saint-André	2 048
Avirons	1 757
Saint-Philippe	1 726
Saint-Benoît	1 663
Sainte-Marie	1 579
Saint-Pierre	1 571
Sainte-Suzanne	1 528
Saint-Louis	1 521
La Possession	1 432
Saint-Leu	1 325
Saint-Joseph	1 240
Bras Panon	1 132
Sainte-Rose	1 132
Tampon	1 091
Saint-Denis	1 049
Salazie	896
Cilaos	819
Saint-Paul	644
Moyenne	1 367



Ratio "dépenses d'équipement / Recettes réelles de fonctionnement*" (moy. CA 1997-1999)

Communes	Dép. Equip. / RRF*
Plaine des Palmistes	43.19 %
Entre Deux	32.14 %
Trois Bassins	35.59 %
Petite île	35.02 %
Etang Salé	35.05 %
Le Port	27.29 %
Saint-André	33.23 %
Avirons	30.36 %
Saint-Philippe	20.63 %
Saint-Benoît	23.89 %
Sainte-Marie	25.16 %
Saint-Pierre	22.92 %
Sainte-Suzanne	27.73 %
Saint-Louis	24.84 %
La Possession	29.81 %
Saint-Leu	27.62 %
Saint-Joseph	22.57 %
Bras Panon	15.86 %
Sainte-Rose	12.11 %
Tampon	22.22 %
Saint-Denis	13.75 %
Salazie	13.31 %
Cilaos	11.64 %
Saint-Paul	11.09 %
Moyenne	21.30 %



*RRF hors produits de cessions (estimés)

4 - Financement de l'investissement

En moyenne, sur l'ensemble des communes réunionnaises, le financement de l'investissement est à plus de 60% assuré par les recettes d'investissement (subventions, F.C.T.V.A., produits de cessions, ...) contre 40% pour l'emprunt.

Ce schéma de financement repose sur le constat que, en moyenne, la part prise par l'épargne nette et par l'excédent global de clôture (E.G.C.) dans le financement de l'investissement est nulle⁹.

Cette décomposition du financement de l'investissement constitue une moyenne (largement pondérée par Saint-Denis) mais permet néanmoins d'illustrer le fait que les recettes d'investissement constituent, d'une manière générale, le principal facteur explicatif du niveau des dépenses d'équipement, loin devant le niveau d'épargne communale.

Parmi les communes affichant des niveaux d'équipement relativement importants, seules les communes de la Plaine des Palmistes et de l'Entre-Deux en autofinancent une partie significative (20%).

⁹ En l'occurrence, sur la période étudiée, l'augmentation moyenne de l'excédent global de clôture constitue une charge et non un moyen de financement de l'investissement.

Financement des dépenses d'investissement* des communes sur la période 1997-1999 (moy. annuelle)

Communes	Epargne nette / hbt	RRI hs emprunt / hbt	Emprunt / hbt	-Var. EGC/ hbt	TOTAL
Saint-Denis	98	765	618	-25	1 456
Plus de 100000	98	765	618	-25	1 456

Communes	Epargne nette / hbt	RRI hs emprunt / hbt	Emprunt / hbt	-Var. EGC/ hbt	TOTAL
Saint-Paul	-124	663	422	-199	762
Saint-Pierre	178	1 067	453	-104	1 594
Tampon	256	745	229	-36	1 194
50-100000	78	814	378	-124	1 146

Communes	Epargne nette / hbt	RRI hs emprunt / hbt	Emprunt / hbt	-Var. EGC/ hbt	TOTAL
Saint-Louis	170	926	431	9	1 536
Saint-André	-421	888	1 646	-46	2 067
Le Port	-348	2 127	980	-166	2 593
35-50000	-192	1 280	1 018	-64	2 043

Communes	Epargne nette / hbt	RRI hs emprunt / hbt	Emprunt / hbt	-Var. EGC/ hbt	TOTAL
Saint-Benoît	-287	1 512	722	-203	1 744
Saint-Joseph	159	743	563	68	1 533
Sainte-Marie	-583	1 091	1 338	38	1 883
Saint-Leu	261	969	356	-249	1 338
La Possession	32	1 137	352	-70	1 451
Sainte-Suzanne	247	939	605	-213	1 578
15-35000	-52	1 077	670	-98	1 598

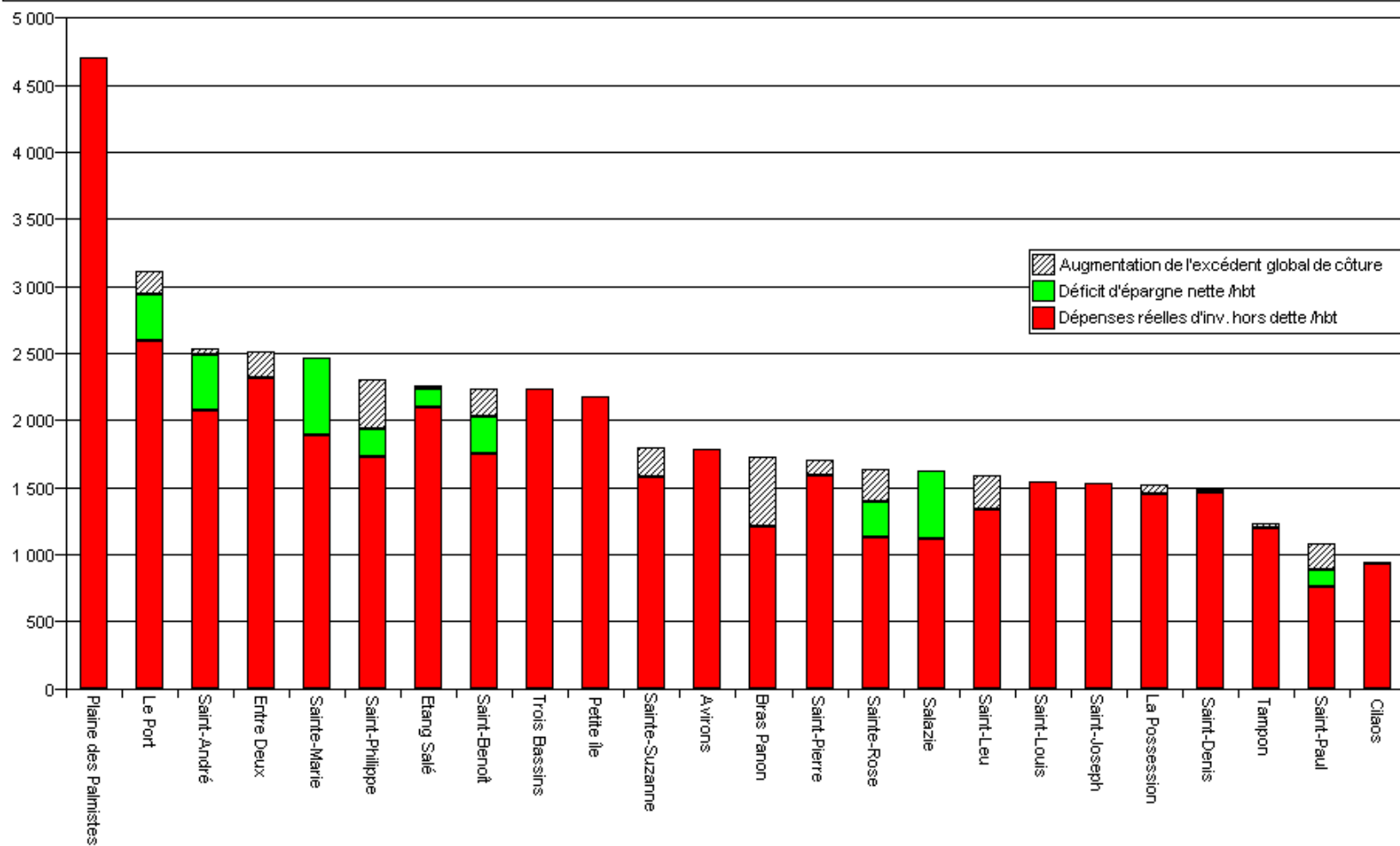
Communes	Epargne nette / hbt	RRI hs emprunt / hbt	Emprunt / hbt	-Var. EGC/ hbt	TOTAL
Etang Salé	-128	1 615	643	-29	2 100
Petite île	265	1 323	529	59	2 176
Bras Panon	394	838	495	-523	1 204
Salazie	-517	854	151	622	1 110
Avirons	297	770	183	531	1 781
Trois Bassins	131	1 665	359	74	2 229
Sainte-Rose	-258	1 373	266	-250	1 132
Cilaos	324	503	115	-6	936
Entre Deux	566	1 350	592	-192	2 315
Saint-Philippe	-206	1 812	490	-369	1 727
Plaine des Palmistes	898	3 284	420	98	4 700
0-15000	120	1 299	403	1	1 822

Réunion	10	999	602	-75	1 536
----------------	-----------	------------	------------	------------	--------------

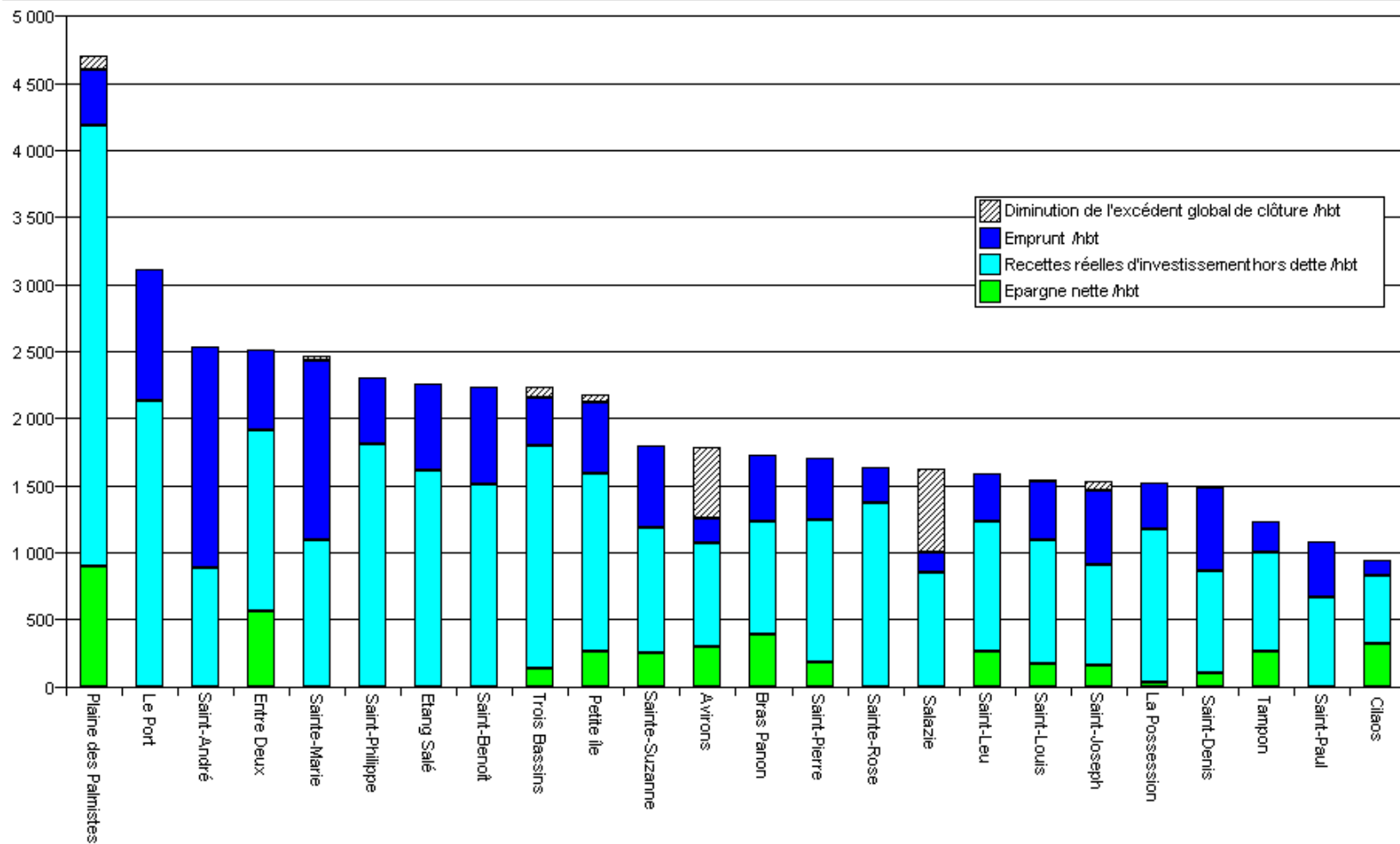
* après retraitements des subventions d'équipement (estimées par le C/79R en ordre) et des produits de cessions (estimés par le C/77R en réel)

* après retraitements des subventions d'équipement (estimées par le C/79R en ordre) et des produits de cessions (estimés par le C/77R en réel)

Besoin de financement en investissement (DRI hors dette + déficit d'épargne + augmentation de l'excédent global de clôture) par habitant des communes (moyenne sur 1997-1999)



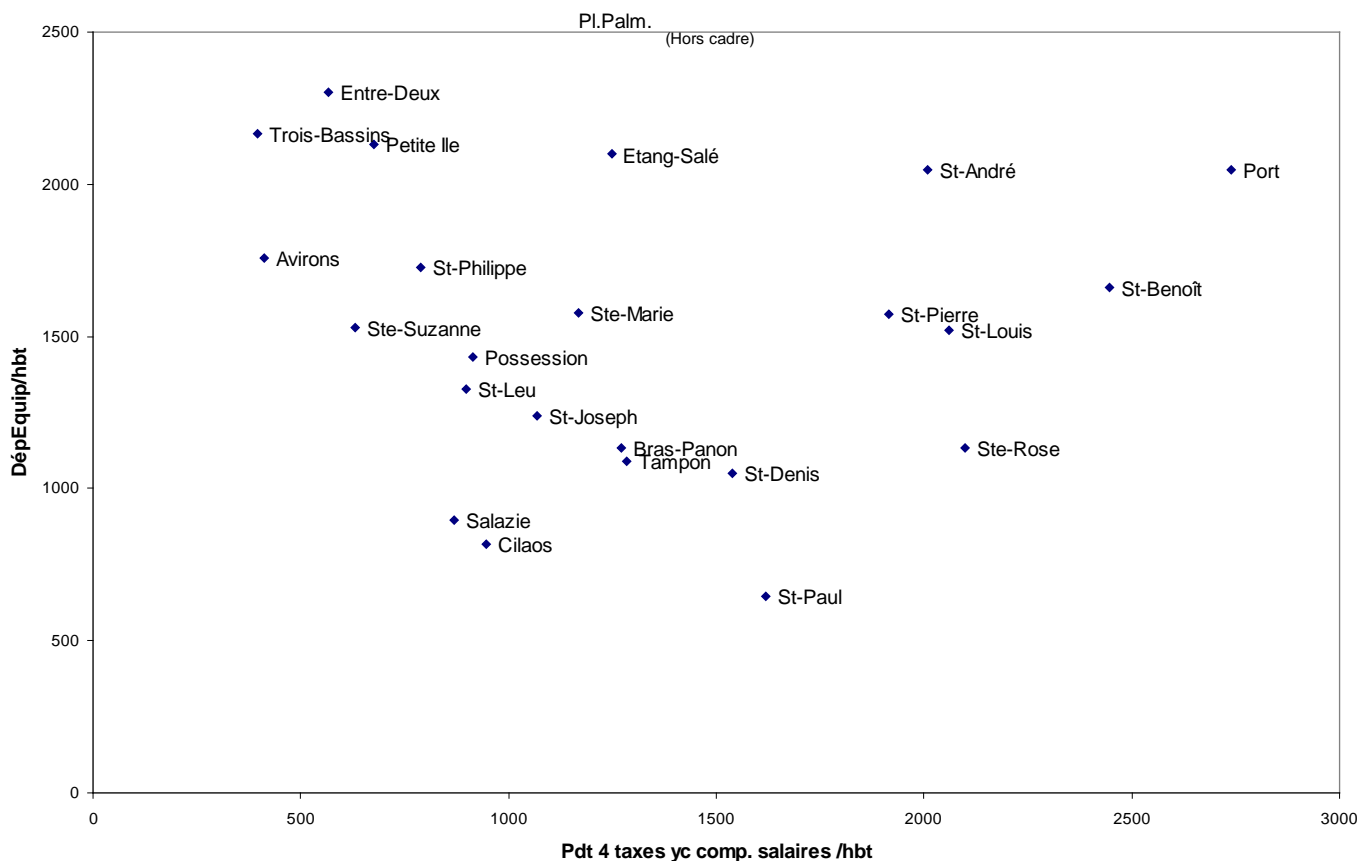
Financement de l'investissement des communes, en Francs par habitant (moyenne sur 1997-1999)



EN CONCLUSION :

Le graphique ci-dessous, positionne les communes au regard d'une part, du niveau relatif d'équipement¹⁰, et d'autre part, de leur produit fiscal par habitant¹¹. L'étendue du "nuage de points" illustre l'absence de lien entre fiscalité directe et niveau d'équipement.

Illustration de l'absence de lien entre le produit fiscal communal et le niveau des dépenses d'équipement (moyenne CA 1997-1999)



Cette absence de lien entre produit fiscal et dépenses d'équipement s'explique avant tout par le fait que, en moyenne, le financement de l'investissement repose essentiellement sur les recettes d'investissement et non pas sur l'autofinancement.

Par ailleurs, la fiscalité locale joue un rôle relativement faible dans la constitution du niveau d'épargne dans la mesure où elle représente en moyenne moins du quart des recettes réelles de fonctionnement.

¹⁰ Moyenne des dépenses d'équipement par habitant sur les CA 1997, 1998 et 1999.

¹¹ Produit fiscal communal y compris compensation "salaires" (moyenne CA 1997-1999)

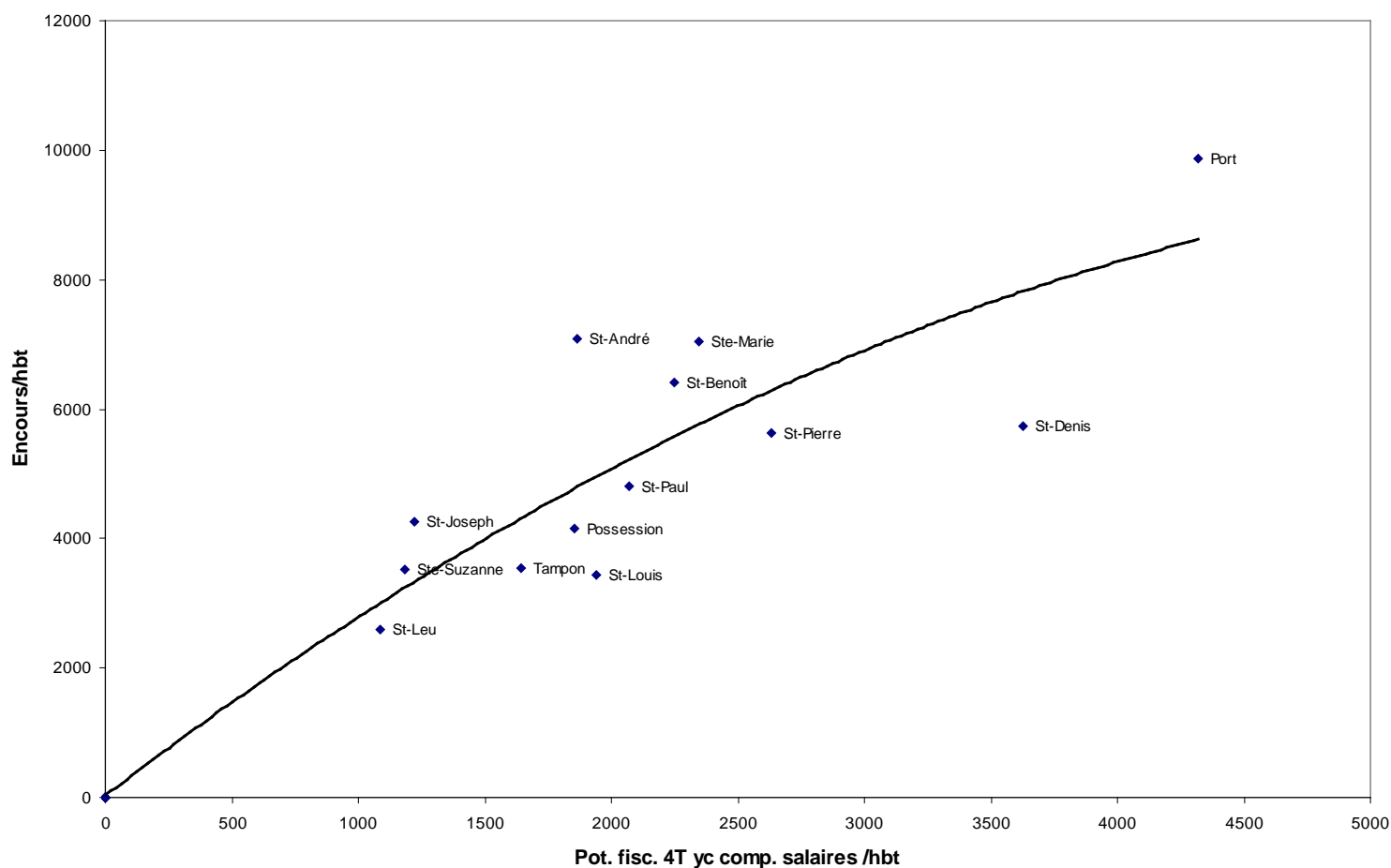
Néanmoins, l'étude commandée par le C.E.S.R. portait sur une période courte. Elle ne permet pas de conclure sur le caractère plus ou moins dynamique de chacune des variables étudiées.

Ainsi, dans l'hypothèse où la dynamique d'évolution des bases d'imposition serait plus soutenue que celle des recettes de fonctionnement non fiscales (ce qui reste à prouver), il est possible que s'établisse un lien entre fiscalité directe locale et niveau d'équipement ; les communes fiscalement riches seraient dotées d'une ressource plus dynamique leur conférant une capacité plus grande à rembourser l'annuité de la dette, et les autorisant par conséquent à recourir plus volontiers à l'emprunt pour financer de nouvelles dépenses d'équipement.

C'est précisément ce que tendrait à démontrer le lien qui existe entre le potentiel fiscal des communes et le niveau de leur endettement (encours par habitant). Ce lien apparaît surtout pour les communes de plus de 15 000 habitants, communes pour lesquelles le produit fiscal joue un rôle plus important dans le total des ressources de fonctionnement que pour les "petites" communes¹².

¹² En termes relatifs (en Euros par habitant), l'octroi de mer joue pour les "petites" communes un rôle plus important (que la fiscalité) dans les recettes de fonctionnement dans la mesure où la part fixe (17% de l'octroi de mer) leur confère un avantage relatif significatif.

Illustration du lien entre niveau d'encours par habitant et potentiel fiscal par habitant pour les communes de plus de 15 000 habitants



Sur la période étudiée (1997-1999), le positionnement des communes au regard du niveau de leurs dépenses d'équipement ne présente pas de lien avec leur positionnement respectif en termes de produit fiscal.

Cette absence de corrélation entre fiscalité et niveau d'équipement s'explique par le faible poids de la fiscalité directe locale dans les ressources des communes réunionnaises, ainsi que par le rôle marginal de l'autofinancement dans le financement des dépenses d'investissement, l'essentiel en étant assuré par les recettes d'investissement hors emprunt (subventions, F.C.T.V.A.).

Néanmoins, dans la mesure où les communes fiscalement riches recourent plus à l'emprunt, il est possible de constater sur une plus longue période un lien entre la dynamique des bases d'imposition et le niveau d'équipement des communes.

3^{ème} Partie : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

La section « Suivi des Politiques Locales » du C.E.S.R. s'est attachée à mesurer le lien qui unissait l'imposition locale et l'investissement au niveau des collectivités réunionnaises.

L'étude menée pour ce faire a conclu clairement que le lien était très ténu, voire quasi inexistant (Cf. schéma développé page 15 dans la I^{ère} partie de ce rapport).

Il a, en revanche, été observé que le niveau d'équipement des communes était plutôt relié au dynamisme des équipes communales et à leurs capacités à aller rechercher des financements, notamment auprès des Conseils Général et Régional ou de l'Europe.

Au plan technique, c'est par l'épargne nette que le lien entre fiscalité locale et investissement se crée. Or, précisément les communes à épargne nette négative investissent beaucoup (Sainte-Marie, par exemple). C'est bien là la preuve que les subventions jouent énormément.

Cependant, chaque investissement générant des frais de fonctionnement, le lien entre imposition locale et augmentation des frais de fonctionnement des équipements (entretien, personnels, ...) ne manquera pas lui de se faire sentir.

Les municipalités doivent être par conséquent, extrêmement vigilantes afin de ne pas accroître la pression fiscale déjà lourde.

Inexorablement, malgré les efforts de gestion, les dépenses de cette nature vont nécessairement augmenter compte tenu notamment de la démographie de l'Ile.

Aussi, le nombre de foyers fiscaux et le nombre de contribuables réels étant réduits, se pose un vrai problème de matière imposable. Il n'existe, dès lors, guère d'autre alternative que d'agir sur l'assiette de l'impôt.

C'est la raison pour laquelle, la proposition centrale de ce rapport s'articule autour de l'élargissement de l'assiette de la fiscalité locale et la reconquête de la matière imposable.

Dans cette logique, des préalables apparaissent nécessaires tout autant que des mesures d'accompagnement.

Par ailleurs, certaines dispositions relèvent du niveau national alors que d'autres sont à prendre au plan local.

I - LES MACRO-MESURES (au plan national)

1 – Enjeux

L'enjeu est double.

D'une part, les collectivités locales doivent pouvoir disposer de ressources stables et d'une marge de manœuvre suffisante en matière fiscale pour à la fois assumer leurs responsabilités envers les contribuables et mener à bien leurs politiques locales.

D'autre part, ces ressources dont le niveau actuel est globalement satisfaisant, doivent être mieux réparties afin d'assurer aux citoyens une offre égale de service public et permettre le financement de besoins nouveaux telle que l'intercommunalité.

En ce qui concerne la fiscalité locale, la sensibilité de l'équilibre de budgets locaux et la nécessité d'éviter les transferts de charges trop importants entre contribuables inhérents à toute réforme profonde de la fiscalité justifie une approche progressive.

Premier constat : les dispositions en vigueur ne concilient qu'imparfaitement les exigences de justice fiscale.

En effet, l'assiette de l'impôt local a vieilli, la dernière révision effectivement mise en œuvre datant de 1970 à l'échelon national. Dans les DOM (et donc, à la Réunion), les bases des 4 taxes directes locales sont calculées à partir des valeurs locatives foncières estimées à la date du 1^{er} janvier 1975 ; ces valeurs n'ont pas été actualisées en 1980.

Outre ce vieillissement, la réalité de l'assiette des impôts sur les ménages ne permet pas de refléter exactement les capacités contributives.

Ceci fausse dès lors, non seulement la comparaison de la charge de l'impôt entre contribuables mais également, la péréquation entre les ressources des

collectivités locales dans la mesure où le potentiel fiscal - principal critère utilisé en matière de péréquation - dépend directement des bases prises en compte.

L'adoption d'assiettes alternatives entraîne diverses difficultés.

Elle a notamment des conséquences en termes de transfert de charges entre contribuables et de ressources entre collectivités.

Ces effets ainsi que les contraintes de territorialité qui caractérisent l'impôt local ont conduit à alléger les impôts existants par le développement de mécanismes examinés supra (cf. 1^{ère} partie du rapport, pages 10-11) tels que allègement général (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation), réduction de bases (suppression de la part "salaires" de la taxe professionnelle), dégrèvement (plafonnement par rapport à la valeur ajoutée pour la taxe professionnelle), réductions d'impôt calculées en fonction de critères de revenu, notamment pour la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation.

Ce faisant, l'Etat est devenu le premier contribuable en matière d'impôts locaux, distendant ainsi le lien entre le contribuable local et la collectivité.

Aussi, devant l'alternative d'une modification de la structure de la fiscalité locale ou d'une modernisation de la fiscalité locale dans le cadre de l'architecture existante, la section « Suivi des Politiques Locales » du C.E.S.R. est partisan d'une rénovation du système fiscal actuel.

Dans ce cadre, deux mesures lui paraissent nécessaires : une révision foncière et une assiette mixte pour le calcul de la taxe d'habitation.

2 – Révision foncière

La révision foncière date, en Métropole, de 1970. A la Réunion elle a été effectuée en 1975. On a toujours une référence par rapport à cette révision foncière.

Monsieur Michel ROCARD, en 1990, a voulu tenter une révision foncière mais, au prétexte des disparités existantes et de la lourdeur du dispositif, cette décision a été abandonnée.

Entre la révision de 1975 et l'année 2002, il est estimé que la valeur locative a été multipliée, au minimum, par 2,45.

La mise en œuvre de la révision des valeurs locatives cadastrales réalisées en 1991 est un préalable à toute réforme de la fiscalité locale.

Le Comité des Finances Locales (C.F.L.) qui affirmait cette position dès 1996 avait formulé à cette occasion des propositions permettant de limiter l'impact des hausses de cotisations pour certains contribuables.

Cette mesure pourrait cependant être couplée à une initiative locale relative aux zones de référence. En effet, lors de la révision de 1975, la Réunion a été découpée en zones et des bases de référence ont été définies. Le classement se fait par catégorie (de 3 à 8) :

- catégorie 3 = luxueux
- catégorie 8 = taudis.

La mesure proposée permettrait aux élus locaux de définir les zones de référence et au niveau national, de réactualiser les bases. On partirait donc d'une valeur locative, révision 1970, et le Gouvernement fixerait un coefficient d'actualisation pour l'ensemble de la France y compris les DOM.

Elle s'accompagnerait aussi de la possibilité, dans les zones de référence, d'un contrôle des taux de telle manière qu'ils ne soient pas disparates d'une commune à une autre.

3 – Assiette mixte pour la taxe d'habitation

Afin de corriger les profondes inégalités en matière de taxe d'habitation, l'expertise de la mesure suivante est proposée : substituer à l'assiette actuelle de la taxe d'habitation une assiette mixte- partie valeur locative cadastrale rénovée et partie ensemble des revenus pris en compte pour le calcul de la Contribution Sociale Généralisée (C.S.G.).

En complément, une plus grande liberté pourrait être donnée aux collectivités en matière d'abattements afin de mieux prendre en compte le revenu.

4 – Nouvelle fiscalité

La réflexion pourrait être approfondie en matière de fiscalité écologique, à condition qu'elle soit pérenne, sur l'énergie ou sur les télécommunications, domaines où existent des assiettes localisables.

Ces fiscalités nouvelles, destinées aux niveaux communal et intercommunal, seraient acceptables si elles finançaient des investissements visibles.

5 – Autres mesures

- L'établissement d'une base minimum de la Taxe d'Habitation (T.H.) : partant du constat que la fiscalité locale participe au financement des équipements qui eux profitent à tout le monde, cette mesure serait de nature à responsabiliser les contribuables et leur permettrait par une participation financière même symbolique de se sentir concernés. Cette pratique existe déjà en matière de taxe professionnelle.
- La possibilité de déduire l'impôt foncier afférent à son habitation principale de ses revenus imposables, comme c'est déjà le cas pour les logements qui sont loués.
- S'agissant de la taxe foncière sur le non-bâti : ainsi que le notait le précédent rapport du C.E.S.R. en juin 1992 "Impôts locaux - changer les mentalités", le produit de cette taxe est infime dans notre région. De plus, la part de la Région sur cette taxe a été supprimée entre temps. Elle coûte cependant cher à recouvrer. Il pourrait être décidé, en conséquence, de la supprimer sous réserves que les terres ne soient plus laissées en friche, ce qui serait un encouragement à l'activité agricole.

II - LES MICRO-MESURES (au plan local)

Au niveau local, les enjeux forts concernent d'une part les problèmes de l'assainissement collectif (réseaux, stations d'épuration, ...) de l'Ile et la maîtrise des dépenses de personnel des communes (problématique de la titularisation des employés communaux, notamment).

Si l'équipement en réseaux est en définitive payé par l'utilisateur, les charges de personnel sont, elles, financées au moyen du budget de fonctionnement des communes et par conséquent par les recettes fiscales des collectivités locales. Le risque est alors grand de voir les impôts locaux augmenter et avec eux la pression fiscale.

Le niveau de cette pression, déjà suffisamment élevé, est aggravé par le nombre réduit de contribuables réels et milite en faveur notamment d'une reconquête de la matière imposable.

1 –Reconquérir la matière imposable

La matière imposable échappant à toute taxation est estimée à environ 25 %. C'est ainsi un quart de recettes, dont sont privées les communes de l'Ile. Ce déficit affecte toutes les catégories de taxe locale (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle).

- Bon nombre d'habitations ont été déclarées "inférieures au seuil" depuis la révision foncière de 1975 et sont toujours non imposables à la taxe foncière sur le bâti.

Sur l'ensemble du département celles-ci sont estimées à 8 771 et représentent une base exonérée de 2 935 322 € Multipliée par un taux moyen de taxe foncière évaluée à 23,34 %, cette somme porte à 685 104, 15 € (4 493 988 Francs) le manque à gagner de ce fait.

- Moins de la moitié des habitations principales sur l'ensemble du Département est imposée à la taxe d'habitation. Cette situation résulte d'une part de l'application de l'abattement spécial DOM à la base de 40 % et d'autre part de la taille des ménages, encore souvent composés de nombreux enfants où l'abattement pour charges de famille (Cf. supra page 9) joue à plein.

Selon les services de l'administration fiscale, en moyenne sur le Département pour 2002, seuls 48,7 % des ménages sont réellement imposés à la taxe d'habitation. Pour certaines communes, ce taux oscille entre 32 et 35 %. On atteint même les 26,4 % dans une des communes.

Dans un but citoyen, et afin que chacun se sente concerné, ne faudrait-il pas envisager une participation financière systématique, minimale tant pour la taxe d'habitation que pour la taxe foncière. (Cf. supra page 41).

- Pour des raisons diverses mais réelles, la Réunion souffre d'un nombre important mais imprécis de constructions sans permis, incontrôlées et qui comportent des risques. Il faut parvenir à juguler ces constructions "sauvages" qui, bien entendu, échappent à toute taxation. Ce type de construction est évalué à environ 1 500 par an, selon le service des statistiques de la Direction Départementale de l'Équipement qui compare le nombre de logements recensé par l'INSEE avec le nombre de permis de construire déposé chaque année.
- Ce manque à gagner important pour les communes se double d'une déresponsabilisation des citoyens au regard de la vie de la cité. Il faut rétablir ce sentiment d'appartenance à une cité et l'envie de participer pleinement à la vie et

au développement de celle-ci. Tous les biens devraient donc pouvoir faire l'objet d'un avis d'imposition (rôle), quitte à procéder, pour des raisons d'équité et de justice sociale, à des dégrèvements ou des exonérations.

- Une pratique qui se répand de plus en plus consiste dans la location saisonnière "de meublés" (studios, bungalows, ...) qui se révèle très rentable pour les propriétaires. Un certain nombre de ce type de locations, notamment sur la côte Ouest, nourrit les colonnes des annonces des quotidiens locaux. Passibles de la taxe professionnelle, celles-ci ne font, cependant, l'objet d'aucune déclaration, privant par la même la collectivité d'un produit significatif. Selon les résultats de l'enquête effectuée auprès des 424 000 touristes qui ont visité l'île en 2001, 28 748 d'entre eux déclarent être hébergés en locations, 187 348 chez des parents et amis et 13 523 dans la catégorie « autres ». Tout laisse à penser que dans ces 3 catégories, une bonne part réside dans lesdites locations saisonnières. Reconquérir cette matière imposable non négligeable semble une tâche plutôt aisée.

Il y a lieu de doter chaque commune d'une cellule fiscale chargée de faire le recensement des agrandissements et adjonctions en tous genres des habitations dans les quatre coins de l'île.

Parallèlement, une campagne d'information bien ciblée et adaptée serait bien évidemment à mener.

2 – Mener une campagne d'information et de communication à l'attention des contribuables

Responsabiliser les contribuables, les inciter à faire des déclarations exactes passe notamment par des informations claires et bien ciblées.

A l'instar de l'initiative prise par la commune de Sainte-Marie en 1999, chaque municipalité pourrait éditer des dépliants ou bulletins avant chaque échéance importante en matière de fiscalité.

Sur le fond, l'information est à faire à deux niveaux.

En premier lieu, il y a lieu de rappeler ou de permettre aux citoyens de "comprendre" les impôts locaux ; donc, d'expliquer de manière adaptée ce à quoi ils servent. L'illustration souvent utilisée et qui a fait ses preuves, consiste à indiquer pour 100 € comment se répartit le produit fiscal.

En outre, il conviendrait de souligner, pour les foyers à bas revenus, que les déclarations exactes ou leur identification précise auprès des services des impôts n'entraînent pas systématiquement une dépense à leur charge. Il s'agit de faire comprendre que par le jeu des dégrèvements et des compensations, cela permet à la commune de ne pas être privée d'une ressource prise en charge par l'Etat.

3 - Gérer de manière moderne et saine

Les préconisations ci-dessus n'exonèrent pas pour autant les élus locaux de l'appropriation d'un minimum de moyens de saine gestion qui, s'ils n'étaient pas mis en œuvre, entraîneraient une augmentation de l'impôt. Ceci passe par :

a) l'exploitation des outils suivants :

- L'emploi de lignes de trésorerie, qui permettent de ne pas recourir systématiquement à l'emprunt mais de le faire selon les besoins réels et juste le temps nécessaire.
- La pratique du remboursement et de la renégociation de prêt (gestion active de la dette). Pour éviter de perdre de l'argent, la collectivité se doit de suivre le marché bancaire et surveiller les taux pour saisir toute opportunité de renégocier ses emprunts à la baisse.

L'idée directrice de cette proposition vise ici à inciter les équipes municipales à concevoir un autre mode opératoire et à adopter une démarche nouvelle dans la conception de leur budget et de leur exécution.

Une bonne évaluation et une rigoureuse planification des dépenses (notamment pour les équipements lourds dont la réalisation s'étale sur plusieurs années) permettent en effet d'éviter une surmobilisation à la fois de la fiscalité et de l'emprunt.

Il faut donc privilégier les techniques de programmes pluriannuels d'investissement et les tableaux de bord de suivi correspondants. Au plan budgétaire, il y a lieu de généraliser la pratique des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Ces démarches vont de pair avec un recrutement approprié ou une formation bien ciblée des agents des petites communes car les subventions accordées par les collectivités Régionale et Départementale ou l'Europe sont

souvent la source de financement des investissements importants. En outre, les changements prévus au niveau européen rendent encore plus vitale l'adoption de ces mesures.

En effet, avec l'entrée des PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) dans l'Union Européenne, les DOM en général et la Réunion en particulier risquent de ne plus être classés en zone d'objectif 1 ou s'il l'étaient d'avoir des fonds de moindre importance. La menace d'une obtention de moins en moins aisée des fonds structurels rend donc indispensable la connaissance parfaite des mécanismes. De ce fait, la performance des équipes municipales doit être double.

b) La mise en place d'une autre stratégie politique :

Il est souvent constaté que les équipements lourds de certaines communes ne sont pas en rapport avec la population qu'elles abritent. Le tableau qui figure en page 33 démontre bien que le montant des dépenses d'investissement des collectivités n'ont strictement aucun lien avec leur nombre d'habitants.

Ainsi, un certain esprit de compétition semble pousser chaque municipalité à s'équiper systématiquement d'un grand stade, d'une piscine olympique, d'un théâtre, ... Cette concurrence entre les municipalités nuit quelque peu à la bonne mesure et la rationalité. Elle s'exerce en outre, au prix d'une pression fiscale importante.

Il est permis de penser que l'intercommunalité peut prendre le relais pour ce type d'aménagement et offrir ainsi une mutualisation des moyens et des équipements. Les dispositions récentes incitant à la coopération intercommunale autorisent certains espoirs en ce sens.

Le plein bénéfice de cette démarche s'entend cependant sous réserves que les dépenses de fonctionnement de la structure soient totalement maîtrisées afin que certes, les citoyens disposent d'équipements nouveaux mais pas à un coût encore plus élevé.

4 - La question de l'octroi de mer

Taxe spécifique aux DOM, l'octroi de mer a été institué en 1866. Considéré comme une taxe indirecte, l'octroi de mer est perçu, suivant différents taux fixés

par le Conseil Régional, sur l'ensemble des marchandises importées et sur la production locale (avec des exonérations pour ces dernières).

. En 2001, cette taxe a rapporté environ 250 millions d'euros (1,6 milliard de francs). Ces recettes dont la plus grande part alimente le budget des communes constituent, on l'a vu (Cf. supra page 17), le quart (25 %) du produit fiscal des communes. Le reliquat est affecté à un Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi (F.R.D.E.).

Sans prétendre régler l'aspect économique du problème (protection de la production locale) si une évolution se produisait dans ce domaine, il faudrait impérativement trouver une solution tenant compte de la mécanique de l'augmentation du produit de cette taxe qui ces dernières années était de 7 % environ.

CONCLUSION

Les lignes qui précèdent tentent de démontrer les limites du levier que représente la fiscalité directe pour les collectivités tout autant que la source d'injustice qu'elle présente aux yeux du contribuable.

Outre les pistes de réforme proposées afin de réduire les inégalités et de tenir plus largement compte des capacités contributives de chacun, les membres de la Section « Suivi des Politiques Locales » du C.E.S.R. souhaitent souligner deux points qui leur semblent mériter une extrême vigilance :

- l'évolution de l'octroi de mer,
- le financement de l'intercommunalité dans sa phase de croisière.

Compte tenu de la réflexion en cours, il lui paraît important d'utiliser les finances locales en premier lieu pour promouvoir l'activité économique, notamment au moyen de systèmes de protection comme l'octroi de mer (même

aménagé) ou au moyen d'encouragements envers les entreprises, ou comme instruments de pilotage de l'implantation économique dans l'Ile à l'aide d'incitations fiscales. L'heure étant à l'unification en ce qui concerne la taxe professionnelle, au niveau de la communauté d'agglomération, n'y a-t-il pas à s'interroger sur l'utilisation du levier fiscal pour l'activité économique ?

En second lieu, il y a lieu également de s'interroger sur l'utilisation de la fiscalité comme levier pour l'aménagement du territoire. L'adoption d'un taux unique de taxe professionnelle au niveau de la communauté d'agglomération supprime l'effet de concurrence. L'implantation des entreprises dépend alors moins de l'attractivité des taux que des installations et des commodités offertes à proximité.

La Section livre, en conséquence ces différentes interrogations à la réflexion des Commissions du C.E.S.R.

ANNEXES

- 1- Taux des 4 taxes directes applicables sur les 24 communes de l'Ile pour l'année 2002

- 2- Produits nets des 4 taxes directes locales pour l'année 2002

- 3- Abattements et exonérations votés applicables sur les 24 communes pour 2002

- 4- Articles 332 A et 1518 bis du C.G.I. – Chapitre III

- 5- Avis d'imposition détaillés et commentés pour 2002
 - taxe d'habitation
 - taxe foncière

ANNEXE 1**TAUX DES IMPOST DIRECTS LOCAUX APPLICABLES SUR LES 24 COMMUNES
DE LA REUNION POUR L'ANNE 2002**

Communes	TH¹³	FB¹⁴	FNB¹⁵	TP¹⁶	Informations complémentaires
AVIRONS Commune E.P.C.I.	10,38 1,45	13,46 2,37	31,00 3,05	7,42 1,33	Communauté des Communes du Sud
BRAS PANON Commune E.P.C.I.	17,78	33,32	42,62	16,14	Communauté des Communes de l'Est
ENTRE DEUX Commune E.P.C.I.	12,79 1,45	20,10 2,37	22,66 3,05	12,02 1,33	Communauté des Communes du Sud
ETANG SALE Commune E.P.C.I.	15,08 1,45	21,07 2,37	36,49 3,05	14,04 1,33	Communauté des Communes du Sud
PETITE ILE Commune E.P.C.I.	12,02 3,73	19,66 5,21	22,67 6,23	10,39 3,74	CIVIS
PLAINE DES PALMISTES Commune E.P.C.I.	14,50	30,14	37,27	12,42	Communauté des Communes de l'Est
LE PORT Commune E.P.C.I.	18,50	22,69	23,02	14,64	Territoire de la Côte Ouest
LA POSSESSION Commune E.P.C.I.	17,82	19,36	34,83	10,83	Territoire de la Côte Ouest
SAINT ANDRE Commune E.P.C.I.	22,70	26,54	33,47	24,13	Communauté des Communes de l'Est
SAINT BENOIT Commune E.P.C.I.	18,10	32,42	45,10	23,69	Communauté des Communes de l'Est
SAINT DENIS Commune E.P.C.I.	15,83	20,22	11,07	12,47	CINOR
SAINT JOSEPH Commune E.P.C.I.	16,58 1,45	27,54 2,37	33,46 3,05	18,38 1,33	Communauté des Communes du Sud
SAINT LEU Commune E.P.C.I.	18,51	26,21	25,63	15,55	Territoire de la Côte Ouest
SAINT LOUIS Commune E.P.C.I.	19,82 3,73	24,86 5,21	30,08 6,23	22,28 3,74	CIVIS
SAINT PAUL Commune E.P.C.I.	17,76	22,69	24,33	19,06	Territoire de la Côte Ouest

¹³ Taxe d'habitation¹⁴ Taxe sur le foncier bâti¹⁵ Taxe sur le foncier non bâti¹⁶ Taxe professionnelle

(suite de l'annexe 1)

Communes	TH	FB	FNB	TP	Informations complémentaires
SAINT PIERRE Commune E.P.C.I.	10,70 3,73	20,02 5,21	15,15 6,23	13,16 3,74	CIVIS
SAINT PHILIPPE Commune E.P.C.I.	24,40 3,73	29,47 5,21	47,27 6,23	16,12 3,74	CIVIS
SAINTE MARIE Commune E.P.C.I.	17,00	27,00	50,25	17,22	CINOR
SAINTE ROSE Commune E.P.C.I.	14,48	22,33	34,43	17,20	Communauté des Communes de l'Est
SAINTE SUZANNE Commune E.P.C.I.	20,83	21,60	36,19	16,67	CINOR
SALAZIE Commune E.P.C.I.	20,43	33,22	73,62	22,24	Communauté des Communes de l'Est
TAMPON Commune E.P.C.I.	14,73 1,45	24,49 2,37	29,57 3,05	12,42 1,33	Communauté des Communes du Sud
TROIS BASSINS Commune E.P.C.I.	11,42	18,55	25,12	10,87	Territoire de la Côte Ouest
CILAOS Commune E.P.C.I.	20,57 3,73	27,91 5,21	31,28 6,23	20,39 3,74	CIVIS

**TAUX DES PARTS REGIONALE ET DEPARTEMENTALE
DES IMPOTS DIRECTS LOCAUX POUR L'ANNE 2002**

	TH	FB	FNB	TP
REGION	-	2,53	0,90	2,19
DEPARTEMENT	4,16	5,91	8,56	4,43

PRODUITS NETS DES 4 TAXES DIRECTES LOCALES POUR L'ANNEE 2002

COLLECTIVITES BENEFICIAIRES COMMUNES	PRODUITS NETS				Total des colonnes 1 à 4
	TH	FB	FNB	TP	
01 AVIRONS	267 756	263 846	25 797	77 137	634 536
02 BRAS PANON	518 886	819 953	154 042	0	1 492 881
03 ENTRE DEUX	155 022	238 629	16 325	65 421	475 397
04 ETANG SALE	704 427	929 634	63 945	834 343	2 532 349
05 PETITE ILE	376 853	570 657	87 554	178 941	1 214 005
06 PLAINE DES PALMISTES	253 001	420 789	18 266	0	692 056
07 LE PORT	1 899 322	5 051 483	39 098	0	6 989 903
08 LA POSSESSION	1 939 479	1 679 562	60 232	0	3 679 273
09 SAINT ANDRE	2 880 265	3 828 007	242 009	0	6 950 281
10 SAINT BENOIT	1 889 660	5 010 971	388 500	0	7 289 131
11 SAINT DENIS	13 216 800	20 508 731	145 845	0	33 871 376
12 SAINT JOSEPH	1 603 355	2 523 776	146 219	1 151 988	5 425 338
13 SAINT LEU	1 293 793	1 910 005	122 526	0	3 326 324
14 SAINT LOUIS	1 635 202	3 219 591	187 189	7 760 815	12 802 797
15 SAINT PAUL	6 569 517	10 313 852	419 716	0	17 303 085
16 SAINT PIERRE	3 154 141	7 655 486	199 926	7 091 290	18 100 843
17 SAINT PHILIPPE	241 065	278 711	61 064	92 394	673 234
18 SAINTE MARIE	1 927 931	3 547 258	385 034	0	5 860 223
19 SAINTE ROSE	198 463	1 010 095	81 554	0	1 290 112
20 SAINTE SUZANNE	1 021 233	920 489	268 661	0	2 210 383
21 SALAZIE	344 622	575 230	66 134	0	985 986
22 TAMPON	3 581 795	6 126 186	262 624	2 009 271	11 979 876
23 TROIS BASSINS	147 958	215 535	39 464	0	402 957
24 CILAOS	302 697	501 880	20 380	304 284	1 129 241
TOTAL	46 123 243	78 120 356	3 502 101	19 565 884	147 311 587

CODE GENERAL DES IMPOTS ANNEXE 2, CGIAN2**Article 332 A**

(inséré par Décret n° 90-1127 du 17 décembre 1990 art. 1 Journal Officiel du 21 décembre 1990)

Par dérogation à l'article 310 H, la valeur locative moyenne à prendre en compte pour l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 331 et de l'article 332 est, à compter de 1991, celle retenue pour l'établissement des rôles de 1989, majorée en 1990 et chacune des années suivantes proportionnellement à la variation des valeurs locatives des logements résultant de l'application des articles 1518 et 1518 bis du code général des impôts.

CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI**Article 1518**

(Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 art. 24 al. 1, al. 2, art. 1 al. dernier Journal Officiel du 11 janvier 1980)

(Loi n° 82-540 du 28 juin 1982 art. 23 I finances rectificative pour 1982 Journal Officiel du 29 juin 1982)

(Loi n° 82-1152 du 30 décembre 1982 art. 10 finances rectificative pour 1982 Journal Officiel du 31 décembre 1982)

(Loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 art. 4 Journal Officiel du 9 juillet 1983)

(Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 art. 31 I Journal Officiel du 12 juillet 1985)

(Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 art. 29 III finances rectificative pour 1986 Journal Officiel du 12 juillet 1986)

(Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 art. 29 III finances rectificative pour 1986 Journal Officiel du 12 juillet 1986)

(Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 art. 89 II Journal Officiel du 13 juillet 1999)

I. Dans l'intervalle de deux révisions générales, les valeurs locatives définies aux I et II de l'article 1496 et aux articles 1497 et 1498, ainsi que celles des propriétés non bâties et des terrains et sols à usage industriel ou commercial, sont actualisées tous les trois ans au moyen de coefficients correspondant à l'évolution de ces valeurs, entre la date de référence de la dernière révision générale (1) et celle retenue pour l'actualisation. Toutefois, en ce qui concerne les propriétés non bâties, il sera, jusqu'à la première révision sexennale, tenu compte de l'évolution des valeurs locatives depuis le 1er janvier 1961.

II. Les coefficients visés au I sont fixés, pour les propriétés non bâties, par région agricole ou forestière départementale et par groupe ou sous-groupe de natures de culture ou de propriété et, pour les propriétés bâties, par secteur géographique et par nature ou catégorie de biens. Ils sont arrêtés par le directeur des services fiscaux, après avis d'une commission consultative départementale des évaluations foncières dont la composition, dans laquelle entrent notamment des représentants des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des contribuables, est déterminée par un arrêté du ministre de l'économie et des finances (2). Les coefficients sont notifiés aux maires des communes intéressées et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Après application de la procédure d'affichage dans les conditions prévues à l'article 1510 ils peuvent, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours administratif de la part du maire ou des représentants des contribuables siégeant à la commission consultative. Ce recours est porté devant la commission instituée par l'article 1651, laquelle prend une décision définitive.

II bis Pour l'application du présent article la valeur locative de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou professionnel peut être actualisée au moyen d'un coefficient unique par département.

III. L'incorporation dans les rôles d'impôts directs locaux, autres que la taxe professionnelle, des résultats de la première actualisation des valeurs locatives foncières est fixée au 1er janvier 1980. La date de référence est fixée au 1er janvier 1978.

Pour cette première actualisation :

- les valeurs locatives des sols, terrains et bâtiments industriels évaluées à partir du prix de revient conformément aux articles 1499, 1499 A et 1501, sont majorées d'un tiers ;
- la valeur locative de l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou professionnel peut être actualisée au moyen d'un coefficient unique par département.

IV. Les actualisations des valeurs locatives foncières prévues pour 1983 et 1986 sont remplacées par une revalorisation forfaitaire dans les conditions prévues à l'article 1518 bis, deuxième et troisième alinéas.

V. L'actualisation des valeurs locatives foncières prévue pour 1988 par le III de l'article 29 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 est remplacée par une revalorisation forfaitaire effectuée dans les conditions fixées par l'article 1518 bis.

- (1) Actuellement, 1er janvier 1970.
- (2) Annexe IV, art. 121 quinquiés DC à 121 quinquiés DF.

CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI

Article 1518 bis

(Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 art. 24 al. 1 Journal Officiel du 11 janvier 1980)

(Loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980 art. 53 I finances pour 1981 Journal Officiel du 31 décembre 1980)

(Loi n° 81-1179 du 31 décembre 1981 art. 13 I finances rectificative pour 1981 Journal Officiel du 1 janvier 1982)

(Loi n° 82-540 du 28 juin 1982 art. 23 II finances rectificative pour 1982 Journal Officiel du 29 juin 1982)

(Loi n° 82-1152 du 30 décembre 1982 art. 10 finances rectificative pour 1982 Journal Officiel du 31 décembre 1982)

(Loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 art. 4 Journal Officiel du 9 juillet 1983)

(Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 art. 101 finances pour 1984.

Journal Officiel du 30 décembre 1983)

(Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 art. 31 I Journal Officiel du 12 juillet 1985)

(loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 art. 29 I finances rectificative pour 1986 Journal Officiel du 12 juillet 1986)

(Loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 art. 76 II finances pour 1988 Journal Officiel du 31 décembre 1987)

(Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 art. 69 I finances pour 1989 Journal Officiel du 28 décembre 1988)

*(Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 art. 76 I II finances pour 1990 Journal Officiel du 30 décembre 1989
modification directe incorporée dans l'édition du 15 juin 1990)*

(Loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 art. 37 finances rectificative pour 1990 Journal Officiel du 30 décembre 1990)

*(Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 art. 97 finances pour 1993 Journal Officiel du 31 décembre 1992 en
vigueur le 1er janvier 1993, modification directe incorporée dans l'édition du 18 août 1993)*

(Loi n° 93-859 du 22 juin 1993 art. 40 finances rectificative pour 1993 Journal Officiel du 23 juin 1993)

(Loi n° 95-885 du 4 août 1995 art. 26 finances rectificative pour 1995, Journal Officiel du 6 août 1995)

(Loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 art. 119 finances pour 1997 Journal Officiel du 31 décembre 1996)

(Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 art. 92 finances pour 1998 Journal Officiel du 31 décembre 1997)

(Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 art. 115 finances pour 1999 Journal Officiel du 31 décembre 1998)

(Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 art. 98 finances pour 2000 Journal Officiel du 31 décembre 1999)

*(Loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 art. 33 finances rectificative pour 2000 Journal Officiel du 31
décembre 2000)*

*(Loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 art. 35 finances rectificative pour 2001 Journal Officiel du 29
décembre 2001)*

(Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 art. 98 finances pour 2003 Journal Officiel du 31 décembre 2002)

Dans l'intervalle de deux actualisations prévues par l'article 1518, les valeurs locatives foncières sont majorées par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers.


Les coefficients prévus au premier alinéa sont fixés :

- a. Au titre de 1981, à 1,10 pour les propriétés bâties de toute nature et à 1,09 pour les propriétés non bâties ;
- b. Au titre de 1982, à 1,11 pour les propriétés bâties de toute nature et à 1,09 pour les propriétés non bâties ;
- c. Au titre de 1983, à 1,08 pour les immeubles industriels autres que ceux visés à l'article 1500, à 1,13 pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels susvisés, et à 1,10 pour les propriétés non bâties ;
- d. Au titre de 1984, à 1,10 pour les immeubles industriels autres que ceux visés à l'article 1500, à 1,12 pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels susvisés, et à 1,08 pour les propriétés non bâties.
- e. Au titre de 1985, à 1,06 pour les immeubles industriels autres que ceux visés à l'article 1500 et à 1,08 pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels susvisés ainsi que pour les propriétés non bâties.
- f. Au titre de 1986, à 1,06 pour les immeubles industriels autres que ceux visés à l'article 1500 et à 1,08 pour les propriétés bâties autres que les immeubles industriels susvisés ainsi que pour les propriétés non bâties ;
- g. Au titre de 1987, à 1,01 pour les propriétés non bâties, à 1,03 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,05 pour les autres propriétés bâties ;

(suite de l'annexe 4)

- h. Au titre de 1988, à 1 pour les propriétés non bâties, à 1,01 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,03 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- i. Au titre de 1989, à 1,01 pour les propriétés non bâties, à 1,02 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,04 pour les autres propriétés bâties ;
- j. Au titre de 1990, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500, et à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- k. Au titre de 1991, à 1 pour les propriétés non bâties, à 1,01 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500, et à 1,03 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- l. Au titre de 1992, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- m. Au titre de 1993, à 1 pour les propriétés non bâties, à 1,01 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,03 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- n. Au titre de 1994, à 1 pour les propriétés non bâties, à 1,01 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,03 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- o. Au titre de 1995, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,02 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;

- p. Au titre de 1996, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- q. au titre de 1997, à 1 pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et à 1,01 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- r. Au titre de 1998, à 1 pour les propriétés non bâties et pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et 1,011 pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- s. Au titre de 1999, à 1,01 pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- t. Au titre de 2000, à 1,01 pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties ;
- u. au titre de 2001, à 1.01 pour les propriétés non bâties, pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties.
- v. Au titre de 2002, à 1,01 pour les propriétés non bâties, à 1,01 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties.
- w. Au titre de 2003, à 1,015 pour les propriétés non bâties, à 1,015 pour les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 et pour l'ensemble des autres propriétés bâties.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS D'IMPOSITION
TAXE D'HABITATION
votée et perçue par la commune, le département
et divers organismes

2002

IDENTIFICATION DE VOTRE IMPOSITION

DÉPARTEMENT
LA REUNION 974

COMMUNE
[REDACTED]

LIEU DE L'IMPOSITION
[REDACTED]

DÉTAIL DU CALCUL DES COTISATIONS

Éléments de calcul	Commune	Syndicat de communes	Inter-communalité	Département	Taxe spéciale d'équipement	Total des cotisations
Valeur locative brute ¹	5780			5780		
Valeur locative moyenne ²	2984			2984		
Abattements ³	F % 1405		%	F % 1405		
• personne(s) à charge						
- par personne rang 1 ou 2	5 %		%	5 %		
pour personne(s)	298			298		
- par personne rang 3 ou +	5 %		%	5 %		
pour personne(s)	%			%		
• Spécial à la base ⁵						
Base nette d'imposition ⁴	4077	%		4077		
Taux d'imposition 2002	17,76 %		%	4,16 %	%	
Cotisations 2002 ⁵	724			170		894
Rappel taux d'imposition 2001	16,33 %	%	1,1 %	4,16 %	%	
Rappel cotisations 2001	659		44	168		
Variation 2002/2001 ⁶						
- en valeur	+21			+2		
- en pourcentage	+2,99 %	%	%	+1,19 %	%	

Évolution des impositions entre 2001 et 2002, et variations⁶

	Année 2001	Année 2002	En valeur	En pourcentage	
Cotisations	871	894	+23	+2,64 %	
Frais et prélèvements État	39	39	0	0 %	Prélèvement État sur base d'imposition élevée ⁷
(a) Total des cotisations	910	933	+23	+2,53%	Dégrèvement ¹⁰
(b) Allègements pris en charge par l'État					Plafonnement en fonction du revenu ¹¹ A
(c) = (a) - (b) Somme à payer*	910	933	+23	+ 2,53 %	+39 ⁶

* Pour 2001, compte non tenu des éventuels dégrèvements ou impositions supplémentaires.

LOCAUX			Composition du Foyer Fiscal TH ¹²		
Nature	Régime	Identifiant	FIP	RFR	Parts - An
MAISON	5 7				

POUR INFORMATION

Rappel du taux global d'imposition de 2000¹³ : 21,24 %

Montant de votre impôt 933

¹ : Valeur locative 1975 multipliée par un coefficient de revalorisation.


² : valeur locative moyenne de la commune, calculée sur la masse des valeurs divisée par le nombre des locaux.

³ : 40 % d'abattement sur la valeur locative moyenne.

⁴ : Abattement pour enfants à charge appliqué sur la valeur locative moyenne.

⁵ : N'est pas voté à la Réunion.

⁶ : Equivalent à 4,2 % du montant de l'impôt à payer – Perception par l'Etat (s'il s'agit d'une résidence secondaire = 8 %).



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS D'IMPOSITION
TAXES FONCIÈRES
votées et perçues par la commune, le département,
la région et divers organismes

2002

DÉPARTEMENT : 974 REUNION COMMUNE : 415 A SAINT-PAUL

DÉTAIL DU CALCUL DES COTISATIONS (en euros)

	Commune	Syndicat de communes	Inter-communalité	Département	Région	Taxe spéciale d'équipement	Ouvrages ménagers ¹	Total des cotisations	
Propriétés bâties	Taux 2001	20,87 %	%	1,39 %	5,91 %	2,53 %	%		
	Taux 2002	22,69 %	%	%	5,91 %	2,53 %	%		
	Adresse						14,20 %		
	Base ¹	2890			2890	2890	2890		
	Cotisation	656			171	73	410	1310	
	Adresse								
	Base								
	Cotisation								
	Total des cotisations	En 2001	597		40	169	72	398	
		En 2002	656		171	73	410	410	
Variation en %	+ 2,98 %	%	%	+ 1,18 %	+ 1,39 %	%	+ 3,02 %		
	Commune	Syndicat de communes	Inter-communalité	Département	Région	Taxe spéciale d'équipement	Chambre d'agriculture		
Propriétés non bâties	Taux 2001	%	%	%	%	%	%		
	Taux 2002	%	%	%	%	%	%		
	Base								
	Cotisation en 2002								
	Cotisations	En 2001							
Variation en %	%	%	%	%	%	%	%		
	Dégrèvements jeunes agriculteurs des propriétés non bâties					Cotisation : Caisse d'assurance des accidents agricoles			
Jeunes agriculteurs (JA)	Base « État »								
	Base « collectivités »								
	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de la fiscalité directe locale ² : • Dégrèvement « Habitation principale » ² : • Dégrèvement JA « État » ¹⁰ : • Dégrèvement JA « collectivités » ¹⁰ : 							105 ²	
	Montant de votre impôt :							1415	

13.01.007 bis - 1310M00F - 2 01/05/01 - Impôts Nationaux

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

¹ : Valeur locative cadastrale, égale à 50 % de la valeur locative brute figurant sur l'avis d'imposition à la taxe d'habitation.

² : Représente environ 8 % du montant à payer.