



## EXTRAIT DU REGISTRE des délibérations du Conseil de Communauté

N° délib. : 001171

Rapport n° 1.1.2

Séance du jeudi 9 septembre 2010

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni à la salle des séances de la C.C.I.D.  
46 avenue Villarceau à Besançon,

sous la présidence de M. Jean-Louis FOUSSERET

Conseillers communautaires en exercice : 140

Ordre de passage des rapports 0.1, A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 3.1, 10.1

**Étaient présents :** **Amagney** : Thomas JAVAUX (à partir du rapport A) **Arguel** : André AVIS **Audeux** : Françoise GALLIOU **Auxon-Dessous** : Jacques CANAL, Jean-Pierre BASSELIN **Auxon-Dessus** : Serge RUTKOWSKI, Geneviève VERRO **Avanne-Aveney** : Laurent DELMOTTE, Jean-Pierre TAILLARD **Besançon** : Eric ALAUZET (à partir du rapport E), Frédéric ALLEMANN, Nicolas BODIN, Pascal BONNET, Patrick BONTEMPS (jusqu'au rapport J), Martine BULTOT, Marie-Odile CRABBE-DIAWARA, Jean-Jacques DEMONET, Emmanuel DUMONT, Odile FAIVRE-PETITJEAN, Béatrice FALCINELLA (jusqu'au rapport 1.1.4), Françoise FELLMANN, Jean-Louis FOUSSERET, Catherine GELIN, Didier GENDRAUD (à partir du rapport A et jusqu'au rapport L), Abdel GHEZALI, Jean-François GIRARD (jusqu'au rapport E), Jean-Marie GIRERD, Philippe GONON, Jean-Pierre GOVIGNAUX (jusqu'au rapport C), Nicolas GUILLEMET, Valérie HINCELIN (jusqu'au rapport G), Martine JEANNIN, Sylvie JEANNIN (jusqu'au rapport I), Solange JOLY, Jean-Sébastien LEUBA (à partir du rapport A), Christophe LIME, Michel LOYAT (à partir du rapport A), Jacques MARIOT, Annie MENETRIER, Carine MICHEL, Frank MONNEUR, Nohzat MOUNTASSIR, Jacqueline PANIER, Elisabeth PEQUIGNOT, Danièle POISSENOT (à partir du rapport A et jusqu'au rapport 1.1.4), Françoise PRESSE, Jean ROSSELOT, Jean-Claude ROY, Edouard SASSARD, Joëlle SCHIRRER (à partir du rapport K), Marie-Noëlle SCHOELLER, Catherine THIEBAUT, Corinne TISSIER, Sylvie WANLIN, Nicole WEINMAN (jusqu'au rapport 1.1.1) **Boussières** : Roland DEMESMAY **Brillans** : Alain BLESSEMAILLE **Busy** : Philippe SIMONIN (à partir du rapport B) **Chalezeule** : Christian MAGNIN-FEYSOT, Raymond REYLE (jusqu'au rapport L) **Champagney** : Claude VOIDEY **Champvans les Moulins** : Jean-Marie ROTH **Chatillon le Duc** : Denis GALLET (à partir du rapport A), Philippe GUILLAUME **Chaucenne** : Bernard VOUGNON **Chaufontaine** : Jacky LOUISON **Chemaudin** : Bruno COSTANTINI **Dannemarie-sur-Crête** : Gérard GALLIOT (représenté par Jean-Claude FORESTIER), Jean-Pierre PROST **Deluz** : Sylvaine BARASSI (jusqu'au rapport E) **Ecole-Valentin** : Yves GUYEN (à partir du rapport E) **Fontain** : Jean-Paul DILLSCHNEIDER **François** : Françoise GILLET, Claude PREIONI **Grandfontaine** : François LOPEZ, Laurent SANSEIGNE **La Chevillotte** : Jean PIQUARD **La Vèze** : Jacques CURTY **Larnod** : Gisèle ARDIET (représentée par Hugues TRUDET) **Mamirolle** : Daniel HUOT, Didier MARQUER (représenté par Robert POURCELOT) **Marchaux** : Bernard BECOULET **Miserey-Salines** : Marcel FELT (à partir du rapport E), Denis JOLY (à partir du rapport B) **Montfaucon** : Michel CARTERON, Pierre CONTOZ **Montferrand-le-Château** : Marcel COTTINY **Morre** : Jean-Michel CAYUELA, Gérard VALLET (à partir du rapport K) **Nancray** : Jean-Pierre MARTIN **Noiron** : Bernard MADOUX **Novillars** : Philippe BELUCHE (jusqu'au rapport J), Bernard BOURDAIS (jusqu'au rapport 1.1.4) **Pelousey** : Catherine BARTHELET (à partir du rapport A) **Pirey** : Jacques COINTET, Robert STEPOURJINE **Pouilly-les-Vignes** : Jean-Michel FAIVRE (jusqu'au rapport 1.1.4) **Pugey** : Marie-Noëlle LATHUILIERE **Rancenay** : Michel LETHIER **Roche-lez-Beaupré** : Stéphane COURBET (à partir du rapport A), Jean-Pierre ISSARTEL (représenté par Joël JOSSO) **Routelle** : Claude SIMONIN **Saône** : Maryse BILLOT (jusqu'au rapport I), Alain VIENNET (jusqu'au rapport I) **Serre-les-Sapins** : Gabriel BAULIEU, Christian BOILLEY (à partir du rapport A) **Tallenay** : Jean-Yves PRALON **Thise** : Bernard MOYSE, Jean TARBOURIECH **Thoraix** : Jean-Michel MAY **Vaire-Arcier** : Patrick RACINE **Vaire-le-Petit** : Michèle DE WILDE **Vaux-les-Prés** : Bernard GAVIGNET.

**Étaient absents :** **Besançon** : Hayatte AKODAD, Teddy BENETEAU DE LAPRAIRIE, Benoît CYPRIANI, Yves-Michel DAHOUI, Cyril DEVESA, Fanny GERDIL-DJAOUAI, Lazhar HAKKAR, Michel OMOURI, Béatrice RONZI **Beure** : Philippe CHANEY, Auguste KOELLER **Boussières** : Bertrand ASTRIC **Chaleze** : Christophe CURTY **Champoux** : Thierry CHATOT **Chemaudin** : Gilbert GAVIGNET **Ecole-Valentin** : André BAVEREL **Gennes** : Jean SIMONDON **Le Gratteris** : Cédric LINDECKER **Marchaux** : Brigitte VIONNET **Mazerolles-le-Salin** : Daniel PARIS **Montferrand-le-Château** : Séverine MONLLOR **Nancray** : Daniel ROLET **Osselle** : Jacques MENIGOZ **Pelousey** : Claude OYTANA **Pouilly-les-Vignes** : Jean-Marc BOUSSET **Torpes** : Bernard LAURENT **Vorges-les-Pins** : Patrick VERDIER.

**Secrétaire de séance :** Emmanuel DUMONT.

### Procurations de vote :

**Mandants :** P. BONTEMPS (à partir du rapport K), B. CYPRIANI, Y.M. DAHOUI, C. DEVESA, F. GERDIL-DJAOUAI, D. GENDRAUD (jusqu'au rapport 0.1 et à partir du rapport M), J.F. GIRARD (à partir du rapport F), J.P. GOVIGNAUX (à partir du rapport D), L. HAKKAR, V. HINCELIN (à partir du rapport H), S. JEANNIN (à partir du rapport J), M. OMOURI, B. RONZI, J. SCHIRRER (jusqu'au rapport J), B. ASTRIC, R. REYLE (à partir du rapport M), A. BAVEREL, B. VIONNET, D. PARIS, S. MONLLOR, G. VALLET (jusqu'au rapport J), D. ROLET, P. BELUCHE (à partir du rapport K), J.M. BOUSSET, M. BILLOT (à partir du rapport J), A. VIENNET (à partir du rapport J).

**Mandataires :** J. PANIER (à partir du rapport K), N. GUILLEMET, F. MONNEUR, C. THIEBAUT, J.J. DEMONET, S. WANLIN (jusqu'au rapport 0.1 et à partir du rapport M), N. WEINMAN (à partir du rapport F), J.C. ROY (à partir du rapport D), A. GHEZALI, N. MOUNTASSIR (à partir du rapport H), F. FELLMANN (à partir du rapport J), P. BONNET, D. GENDRAUD, N. BODIN (jusqu'au rapport J), R. DEMESMAY, C. MAGNIN-FEYSOT (à partir du rapport M), Y. GUYEN, B. BECOULET, C. PREIONI, M. COTTINY, J.M. CAYUELA (jusqu'au rapport J), J.P. MARTIN, B. BOURDAIS (à partir du rapport K), J.M. FAIVRE, A. AVIS (à partir du rapport J), C. LIME (à partir du rapport J).

**Objet :** Politique d'abattelements en matière de taxe d'habitation

## Politique d'abattements en matière de taxe d'habitation

**Rapporteur : M. Gabriel BAULIEU, Vice-Président**

### Résumé :

En compensation d'une partie de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 2010 transfère aux EPCI à taxe professionnelle unique la part de la taxe d'habitation dévolue auparavant aux départements, soit 22 M€ environ pour la CAGB. Cette fiscalité sur les ménages est assortie d'un certain nombre d'abattements que la CAGB a dorénavant la faculté de faire varier. Ce rapport a pour objet de :

- présenter les différents abattements possibles ainsi que leurs taux,
- proposer une politique d'abattements équitable et homogène sur le territoire communautaire.

La réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié le panier de ressources de l'intercommunalité. Les conséquences de cette évolution législative d'ampleur dépassent le cadre de la fiscalité des acteurs économiques. **En allégeant la charge pesant sur les entreprises, l'Etat a transféré en réalité sur les ménages une partie de la pression fiscale locale.** Ce fait, constaté dès l'introduction du projet de loi, a été porté à la connaissance du Conseil de Communauté dès 2009.

A compter de 2011, la CAGB sera donc compétente pour lever la taxe d'habitation précédemment perçue par le département ainsi que les frais de gestion, en fixer le taux et les abattements prévus par la loi. Cette fiscalité sur les ménages représentera environ 40 % des ressources fiscales du Grand Besançon, alors qu'elle était nulle avant la réforme.

**Les choix stratégiques que nous devons faire en matière fiscale s'inscrivent dans un contexte inédit de risque d'étouffement financier des collectivités.**

Les finances de l'Etat sont dans une situation très grave après des décennies de manque de rigueur et des choix de politiques fiscales entraînant des baisses de recettes. Le déficit public national (117 Mds €, soit 8 % du PIB en 2010, estimations de Bercy) et l'endettement (1 489 Mds €, soit 77,6 % du PIB) se sont encore creusés avec la crise économique. Ce sont des records absolus sous la V<sup>ème</sup> République.

**L'Etat met désormais à contribution les collectivités locales pour participer à l'effort de redressement des comptes publics,** alors même que la dette locale ne représente que 11 % de la dette publique totale et que cette dette est saine car liée aux investissements et non au fonctionnement.

Le rapport de l'Observatoire des finances locales, présenté au Comité des finances locales le 6 juillet dernier, pointe les conséquences dramatiques des baisses successives de recettes imposées aux collectivités : *« La dégradation des équilibres financiers des collectivités locales est plus prononcée et plus rapide qu'envisagé. En trois ans, entre 2006 et 2009, la part des recettes courantes que les collectivités locales ont pu consacrer au financement de leurs investissements est passée de 19 % à 15,4 %, soit une diminution de 3,6 points ».*

Pour l'avenir, les observateurs du secteur local sont unanimes : il n'y a aucune amélioration notable des recettes publiques locales à attendre dans les prochaines années, bien au contraire. Plusieurs éléments y contribuent :

- Il est désormais acquis que les **dotations de l'Etat seront gelées pour les trois années à venir, infligeant à la CAGB une perte sèche évaluée entre 2,3 M€ et 2,6 M€ par an** par rapport à son scénario de référence établi en mars 2010. De surcroît, l'hypothèse plus que probable d'une réforme prochaine de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les incertitudes quant à l'évolution des dotations péréquatrices de la cotisation économique territoriale (FNGIR, DCRTP) incitent à la plus grande vigilance.
- En outre, **au premier janvier 2010, les collectivités locales ont perdu une part considérable de leur pouvoir fiscal envers les entreprises**. Ainsi, les taux de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) sont définis nationalement. Quant à la règle de lien encadrant la modulation du taux de cotisation foncière des entreprises (CFE, ex part foncière de la taxe professionnelle), elle a été rendue beaucoup plus stricte qu'auparavant. A noter également que, contrairement à l'année 2010, nous ne pourrions sans doute pas actionner la majoration spéciale du taux de CFE en 2011 (la majoration spéciale est une exception aux règles de lien entre les taux qui permet de retenir un taux légèrement plus élevé que celui normalement applicable, afin de corriger une structure de taux déséquilibrée entre impôt sur l'habitant et impôt sur les entreprises).
- Il est aussi probable que **les assiettes fiscales des ressources de remplacement de l'ex taxe professionnelle (CVAE, IFER, TASCOM) ne soient pas aussi dynamiques que celles de la taxe professionnelle**. De nombreux experts soulignent le caractère optimiste des simulations de Bercy sur les recettes attendues.
- **La prudence est également de mise pour le FDPTP dont le sort est encore inconnu**. En 2010, il s'élevait pour la CAGB à 1 922 980 €. Pour mémoire, il représentait, en 2006, 2 237 350 €.
- **Quant à l'avenir de la fraction recettes de l'ex taxe professionnelle**, remplacée provisoirement par une dotation suite à une censure du Conseil Constitutionnel (estimée à 1,8 M€ en 2009 pour la CAGB), **le silence actuel du Gouvernement n'incite pas à l'optimisme**.
- Enfin, **l'ensemble des projets locaux subit une pression inflationniste en raison de la poursuite de la politique normative édictée par le pouvoir central et européen**, comme en témoigne la généralisation actuelle des normes d'accessibilité et de protection de l'environnement. Si nombre de ces mesures vont dans le bon sens, elles sont néanmoins des facteurs de renchérissement considérable des constructions et autant de charges induites nouvelles et de dépenses obligatoires qui alourdissent le budget du Grand Besançon.

Ces manques à gagner et ces charges nouvelles auront nécessairement, à un moment ou à un autre, des conséquences sur la capacité d'autofinancement du Grand Besançon. **La seule possibilité de contenir ces menaces et de conserver le haut niveau de sécurité financière que nous nous sommes fixé est d'actionner de nouveaux leviers**. Et, nous le savons, les marges de manœuvre qui existent désormais portent surtout sur le « volet habitant » de la fiscalité locale. C'est le sens même de la réforme/suppression de la taxe professionnelle que nous avons toujours dénoncé.

## **I. Calendrier et méthode de travail**

En réponse aux demandes pressantes émanant d'associations d'élus, le calendrier imposé aux collectivités a été assoupli. Il demeure néanmoins contraint : la CAGB est tenue, à l'instar de toutes les collectivités locales, de définir avant le 1<sup>er</sup> novembre 2010\* sa propre politique d'abattements applicable dès 2011.

\* Ce délai de vote en matière de fiscalité, exceptionnellement repoussé, est habituellement fixé au 1<sup>er</sup> octobre.

Dès l'annonce de la réforme et au fil de ses avancées, la CAGB a mobilisé tous ses moyens pour analyser ses impacts tant pour les ressources de l'agglomération que pour les contributions des redevables des différentes taxes, puis pour définir les contours de la stratégie fiscale présentée ci-dessous. Un groupe de travail commun avec la Ville de Besançon, éclairé par un cabinet spécialisé en finances locales (Ressources Consultants Finances) a poursuivi ce travail de prospective et de simulations fiscales durant tout l'été 2010 et a présenté un pré-projet au Bureau restreint (Vice-Présidents Délégués) exceptionnellement réuni à cette occasion en juillet dernier.

## **II. Taxe d'habitation : les abattements sur la base d'imposition des habitations principales**

L'article 1411 du Code Général des Impôts détaille les différents abattements qui peuvent diminuer la base d'imposition des résidences principales et autorise les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre à en fixer eux-mêmes les taux. Il prévoit :

- un abattement **obligatoire** pour charges de famille fixé à 10 % de la valeur locative moyenne de la collectivité pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes. Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points par l'Assemblée délibérante,
- un abattement **facultatif général** à la base que l'Assemblée délibérante peut instituer en fixant sa quotité à 5, 10, 15 % de la valeur locative moyenne de la collectivité,
- un abattement **facultatif spécial** à la base que l'Assemblée délibérante peut accorder, selon les mêmes taux, aux personnes de conditions modestes.

A l'heure actuelle, l'étude du tissu fiscal communautaire montre l'existence de politiques fiscales variables d'une commune à l'autre :

- 57 communes appliquent l'abattement minimal réglementaire (0 % d'abattement général à la base, 10 % pour les deux premières personnes à charge et 15 % pour les suivantes),
- seules les communes de Besançon et Montfaucon ont institué un abattement général à la base à hauteur respective de 10 % et 15 %,
- aucune commune n'a la même politique que le département, qui a mis en place un abattement général à la base (5 %) et majoré l'abattement pour charges de famille (15 % pour les deux premières personnes à charge et 20 % pour les suivantes),
- ni les communes, ni le département n'ont institué d'abattement spécial pour personnes de conditions modestes, puisque ces derniers bénéficient d'exonérations ou de dégrèvements nationaux.

## **III. La définition d'une politique d'abattements propre à la CAGB**

En préalable, il est utile de rappeler que **seuls 48 % des contribuables sont concernés par les variations d'abattements en matière de taxe d'habitation**. En effet, 52 % des contribuables ne payent pas de cotisation de TH complète en vertu d'un dégrèvement (plafonnement en fonction du revenu) ou d'une exonération (personnes âgées de condition modeste) accordés par l'Etat. Pour ces contribuables, c'est la compensation versée par l'Etat à la CAGB au titre de ces allègements qui serait impactée, en plus ou en moins, par la modification de la politique d'abattements (en l'état actuel de la législation).

Par ailleurs, en l'absence de délibération communautaire prise avant le 1<sup>er</sup> novembre 2010 (et non plus le 1<sup>er</sup> octobre 2010), la loi prévoit que les abattements de taxe d'habitation décidés par les communes pour la TH communale se substitueront alors, pour la TH communautaire, aux abattements départementaux. La valeur locative moyenne servant de base au calcul de l'abattement de taxe d'habitation ne sera plus celle du département, mais celle de chaque commune.

Enfin, une partie des frais de gestion, jusque-là conservés intégralement par l'Etat, sont désormais des recettes transférées aux collectivités. Pour le contribuable et pour la CAGB, cela se traduit par une majoration du taux de taxe d'habitation des 0,89 point au titre des frais de gestion transférés.

**Ces trois éléments expliquent la question des hausses de taxe d'habitation dont les médias se sont emparés durant l'été : il est impossible de préserver concomitamment le niveau actuel de contribution des redevables et les recettes fiscales du Grand Besançon.**

Il s'agit là d'un défaut de conception de la réforme fiscale dénoncé depuis plusieurs mois par les associations d'élus locaux que le pouvoir central a écoutées tardivement, décidant finalement du report d'un mois du délai de vote de la politique d'abattements.

Dans ce contexte, le groupe de travail commun à la CAGB et à la Ville de Besançon a étudié trois cas, qui constituent des options possibles. Deux d'entre eux ont été rapidement écartés.

L'un consistait à ne pas voter de politique d'abattements. Dans ce cas, ce sont les politiques résultant des votes des Conseil Municipaux qui s'appliquent. Cette option entraîne de fortes variations des contributions des redevables selon leur commune d'appartenance. Elle ne garantit pas l'équité des Grands Bisontins devant l'impôt intercommunal. En outre, cette option conduit la CAGB à renoncer à une partie des recettes de remplacement prévues dans le nouveau panier de ressources sans pour autant réduire à due concurrence sa contribution au Fonds National de Garantie des Ressources Individuelles (FNGIR). Cette perte sèche pour la CAGB pourrait atteindre 220 K€.

L'autre admettait que la CAGB vote une politique identique à celle du département (5 % d'abattement général à la base, abattements pour charge de famille majoré à 15 % et 20 %). Cela assurerait une quasi neutralité des contributions des redevables. Pour les contribuables dégrévés ou exonérés, cette option bénéficierait à l'Etat qui allègerait sa participation. Mais elle conduirait à une perte sèche de produit fiscal pour la CAGB estimée entre 150 K€ et 360 K€. Dans un contexte de baisse des recettes de la CAGB du fait de la diminution des concours de l'Etat, ce manque à gagner pèserait lourd sur la capacité d'autofinancement et la capacité de l'agglomération à garantir les grands équilibres.

Le troisième cas est détaillé ci-dessous.

**La CAGB vote une politique d'abattements réglementaire (pas d'abattement général à la base, abattement réglementaire pour charges de famille fixé à 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour les suivantes)**

Cela se traduirait par une hausse des contributions pour 48 % des ménages, que ceux-ci habitent la périphérie ou la ville centre. Cette augmentation varierait entre 11 € et 53 € selon le nombre de personnes à charge. Ce surcoût épargnerait 52 % des contribuables : les 10 % de contribuables totalement exonérés mais, quasiment aussi, les 42 % de contribuables dégrévés.

Ce cas de figure produirait un gain financier pour la CAGB évalué entre 1,37 M€ et 1,58 M€, dont 0,7 M€ pris en charge par l'Etat au titre des exonérations et dégrèvements.

Ce scénario revient à appliquer aux 59 communes la politique déjà choisie par 57 d'entre elles. Il remplit l'objectif d'équité entre les contribuables communautaires et s'inscrit pleinement dans la prospective budgétaire. En effet, la recette supplémentaire attendue de cette politique minimale d'abattement serait de nature à compenser (en partie seulement) la perte de recettes induite par le gel annoncé des dotations de l'Etat (perte de 2,3 M€ à 2,6 M€ par an) dès 2011. Cette piste est donc privilégiée par le groupe de travail et par le Bureau.

**A la majorité, 9 Contre, 12 Abstentions, le Conseil de Communauté :**

- fixe les taux de l'abattement obligatoire pour charges de famille à 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des personnes à partir de la 3<sup>ème</sup> personne à charge,
- supprime l'abattement général à la base antérieurement institué par le Conseil Général.

Pour extrait conforme,

Le Président



Rapport adopté à la majorité :

Pour : 104

Contre : 9

Abstentions : 12

PREFECTURE  
DE RÉGION FRANCHE-COMTÉ  
PRÉFECTURE DU DOUBS



D.C.T.C.J.  
Contrôle de légalité

RECU 21 SEP 2010