



**EXTRAIT DU REGISTRE  
des délibérations du Conseil de Communauté**

**Séance du lundi 15 novembre 2010**

Le Conseil de Communauté, régulièrement convoqué, s'est réuni à la salle des séances de la CCI du Doubs -  
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, 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6, 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3,  
7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 8.1, 8.2, 9.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 10.1  
Les rapports 3.1 et 3.5 ont été reportés

La séance est ouverte à 18h15 et levée à 21h45

**Étaient présents :** Arguel : André AVIS Audeux : Françoise GALLIOU Auxon-Dessous : Jacques CANAL, Jean-Pierre BASSELIN Auxon-Dessous : Serge RUTKOWSKI, Geneviève VERRO (jusqu'au rapport 1.1.2) Avanne-Aveney : Laurent DELMOTTE, Jean-Pierre TAILLARD Besançon : Eric ALAUZET, Frédéric ALLEMANN, Teddy BENETEAU DE LAPRAIRIE, Nicolas BODIN (jusqu'au rapport 3.4), Patrick BONTEMPS (à partir du rapport 1.1.1), Marie-Odile CRABBE-DIAWARA, Benoît CYPRIANI (à partir du rapport 1.1.1), Cyril DEVESA, Emmanuel DUMONT, Odile FAIVRE-PETITJEAN, Béatrice FALCINELLA (jusqu'au rapport 7.8), Françoise FELLMANN, Jean-Louis FOUSSERET, Catherine GELIN, Didier GENDRAUD (à partir du rapport 1.1.1), Jean-Pierre GOVIGNAUX, Lazhar HAKKAR (à partir du rapport 1.1.1), Martine JEANNIN, Solange JOLY, Jean-Sébastien LEUBA (jusqu'au rapport 5.2), Christophe LIME, Michel LOYAT, Jacques MARIOT, Annie MENETRIER, Frank MONNEUR, Nohzat MOUNTASSIR, Elisabeth PEQUIGNOT, Danièle POISSENOT (à partir du rapport 1.1.1 et jusqu'au rapport 7.8), Françoise PRESSE, Jean ROSSELOT, Jean-Claude ROY, Edouard SASSARD, Marie-Noëlle SCHOELLER, Catherine THIEBAUT, Corinne TISSIER (à partir du rapport 1.1.1), Sylvie WANLIN, Nicole WEINMAN Boussières : Roland DEMESMAY Brailans : Alain BLESSEMAILLE Busy : Philippe SIMONIN Chalezeule : Christian MAGNIN-FEYSOT, Raymond REYLE (jusqu'au rapport 1.1.2) Champagny : Claude VOIDEY (représenté par Michel GABRIEL) Champvans-les-Moulins : Jean-Marie ROTH Chatillon-le-Duc : Philippe GUILLAUME Chaucenne : Bernard VOUGNON Chemaudin : Bruno COSTANTINI Dannemarie-sur-Crête : Gérard GALLIOT (représenté par Jean-Claude FORESTIER) Deluz : Sylvaine BARASSI (représentée par Fabrice TAILLARD) Ecole-Valentin : André BAVEREL, Yves GUYEN Fontain : Jean-Paul DILLSCHNEIDER Franois : Françoise GILLET, Claude PREIONI Grandfontaine : François LOPEZ, Laurent SANSEIGNE La Chevillotte : Jean PIQUARD La Vèze : Jacques CURTY Mamirole : Daniel HUOT, Didier MARQUER (représenté par Robert POURCELOT) Marchaux : Bernard BECOULET, Brigitte VIONNET (représentée par Joël BEAUJARDIN) Mazerolle-le-Salin : Daniel PARIS Miserey Salines : Marcel FELT, Denis JOLY Montfaucon : Michel CARTERON (à partir du rapport 1.1.1), Pierre CONTOZ (représenté par Hervé Tournoux) Montferand-le-Château : Marcel COTTINY, Séverine MONLLOR Morre : Jean-Michel CAYUELA Nancray : Jean-Pierre MARTIN, Daniel ROLET Novillars : Bernard BOURDAIS Osselle : Jacques MENIGOZ (représenté par Danielle GIRARDOT) Pelousey : Claude OYTANA Pirey : Robert STEPOURJINE Pouilley-les-Vignes : Jean-Michel FAIVRE (représenté par S. ZECCHINI jusqu'au 0.1 et présent à partir du rapport 1.1.1) Pugy : Marie-Noëlle LATHUILIERE Rancenay : Michel LETHIER Roche-lez-Beaupré : Jean-Pierre ISSARTEL (représenté par Joël JOSSO) Saône : Maryse BILLOT, Alain VIENNET (à partir du rapport 1.1.1) Serre-les-Sapins : Gabriel BAULIEU, Christian BOILLEY Tallenay : Jean-Yves PRALON Thise : Jean TARBOURIECH Thoraise : Jean-Michel MAY Vaire-Arcier : Patrick RACINE Vaire-le-Petit : Michèle DE WILDE Vaux-les-Prés : Bernard GAVIGNET (à partir du rapport 1.1.1).

**Étaient absents :** Amagney : Thomas JAVAUX Besançon : Hayatte AKODAD, Pascal BONNET, Martine BULTOT, Yves-Michel DAHOUI, Jean-Jacques DEMONET, Fanny GERDIL-DJAOUAI, Abdel GHEZALI, Jean-François GIRARD, Jean-Marie GIRERD, Philippe GONON, Nicolas GUILLEMET, Valérie HINCELIN, Sylvie JEANNIN, Carine MICHEL, Michel OMOURI, Jacqueline PANIER, Béatrice RONZI, Joëlle SCHIRRER Beure : Philippe CHANEY, Auguste KOELLER Boussières : Bertrand ASTRIC Chaleze : Christophe CURTY Champoux : Thierry CHATOT Chatillon-le-Duc : Denis GALLET Chaudefontaine : Jacky LOUISON Chemaudin : Gilbert GAVIGNET Dannemarie-sur-Crête : Jean-Pierre PROST Gennes : Jean SIMONDON Larnod : Gisèle ARDIET Le Gratteris : Cédric LINDECKER Morre : Gérard VALLET Noironte : Bernard MADOUX Novillars : Philippe BELUCHE Pelousey : Catherine BARTHELET Pirey : Jacques COINTET Pouilley-les-Vignes : Jean-Marc BOUSSET Roche-lez-Beaupré : Stéphane COURBET Routelle : Claude SIMONIN Thise : Bernard MOYSE Torpes : Bernard LAURENT Vorges-les-Pins : Patrick VERDIER.

**Secrétaire de séance :** Alain BLESSEMAILLE

**Procurations de vote :**

**Mandants :** N. BODIN (à partir du rapport 3.6), P. BONNET, B. CYPRIANI (jusqu'au rapport 0.1), Y.M. DAHOUI, J.J. DEMONET, F. GERDIL-DJAOUAI, A. GHEZALI, J.M. GIRERD, N. GUILLEMET, V. HINCELIN, C. MICHEL, M. OMOURI, J. PANIER, J. SCHIRRER, C. TISSIER (jusqu'au rapport 0.1), B. ASTRIC, R. REYLE (à partir du rapport 1.1.3), D. GALLET, G. VALLET, G. ARDIET, P. BELUCHE, C. BARTHELET, J.M. BOUSSET, B. MOYSE,

**Mandataires :** J.L. FOUSSERET (à partir du rapport 3.6), E. PEQUIGNOT, C. DEVESA (jusqu'au rapport 0.1), J.P. GOVIGNAUX, J.C. ROY, M. LOYAT, L. HAKKAR, J. ROSSELOT, E. ALAUZET, F. PRESSE, S. WANLIN, E. SASSARD, F. FELLMANN, D. GENDRAUD, C. THIEBAUT (jusqu'au rapport 0.1), R. DEMESMAY, C. MAGNIN-FEYSOT (à partir du rapport 1.1.3), P. GUILLAUME, J.M. CAYUELA, M.N. LATHUILIERE, B. BOURDAIS, C. OYTANA, S. ZECCHINI, J. TARBOURIECH.

**Délibération n°2010/001219**

**Rapport n°1.1.2 - Décision relative à la politique d'abattements de taxe d'habitation suite aux annonces gouvernementales**

## Décision relative à la politique d'abattements de taxe d'habitation suite aux annonces gouvernementales

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

**Commission : Finances, Ressources Humaines, Communication, TIC**

### Réforme de la taxe professionnelle Modalités de transfert de la part départementale de la taxe d'habitation au Grand Besançon

#### **I. Des mesures réduisant les ressources locales, pour des effets économiques incertains**

Parmi les réformes récentes de la taxe professionnelle, deux sont de portée considérable :

- la suppression progressive de la base salaire à partir de 1998 qui a allégé la contribution des entreprises du territoire du Grand Besançon (toutes collectivités confondues). Pour le Grand Besançon, cette part est de 16,2 M€ par an,
- la suppression de la base « investissement » en 2010 qui a allégé la contribution des entreprises du territoire du Grand Besançon (toutes collectivités confondues). Pour le Grand Besançon, cette part s'élève à environ 36,4 M€ par an.

Ces deux réformes, diversement appréciées avaient deux objets :

- l'un de défendre l'emploi,
- l'autre de restaurer une capacité à investir des entreprises tout particulièrement pour le secteur industriel.

Quel que soit le point de vue des uns et des autres à l'égard de ces réformes, qui impactent les ressources des collectivités locales, **il serait utile pour tous de les accompagner de mécanismes appropriés d'évaluation de leurs effets réels à l'égard des objectifs fixés.**

#### **II. Une réforme injuste pour les territoires, comme le Grand Besançon, présentant un potentiel fiscal et un taux de TP plus faibles que la moyenne**

Ce « suivi-évaluation » serait d'autant plus nécessaire que la réforme de 2010 crée une forme de mutualisation de la part résiduelle de la TP à travers **l'instauration d'un taux unique de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), couplé au mécanisme du Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR).**

**Ce mécanisme concourt à « redistribuer » l'effort fiscal restant, au bénéfice des territoires aux potentiels fiscaux et/ou aux taux de TP les plus élevés, et au détriment des territoires aux potentiels fiscaux et/ou aux taux de TP plus faibles.**

En effet, le FNGIR impose des prélèvements aux territoires dont les bases de taxe professionnelle étaient faibles et qui avaient compensé cette moindre ressource par une pression fiscale forte sur les contribuables ménages au travers de la taxe d'habitation.

Les territoires décrits comme les « gagnants » de la réforme (ceux qui reversent du FNGIR) sont donc le plus souvent des territoires pauvres fiscalement qui ont déjà largement utilisé leurs marges de manœuvre sur la TH. À l'inverse les territoires décrits comme « perdants » (ceux qui reçoivent du FNGIR) sont des territoires riches qui vont conserver leurs niveaux de richesse et auront une grande marge de manœuvre sur leurs taux de TH pour accroître leurs ressources.

**C'est ainsi qu'au total, le Grand Besançon se verra prélever près de 5,6 M€ au bénéfice du Fonds National de Garantie Individuelle de Ressources (FNGIR) !**

*Délibération du Conseil de Communauté du lundi 15 novembre 2010  
Communauté d'Agglomération du Grand Besançon*

2/5

Dans le même temps, il doit être souligné qu'à ce jour, **la part de TP provenant du mécanisme « taxe sur les recettes » n'est pas compensée** depuis sa suppression par décision du Conseil Constitutionnel en date du 31 décembre 2009. Cette part de la TP représentait une recette de 1,8 M€ pour le Grand Besançon.

On rappellera en effet que l'application de la réforme de la TP 2010 devait se révéler neutre pour les finances des collectivités, le principe étant que la suppression de la part « investissement » de la TP, serait compensée par les recettes nouvelles suivantes :

- cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE),
- imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER),
- taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, reversée à l'Etat dans la DGF, seule reste la marge de manœuvre sur le taux),
- taxe d'habitation (TH) et taxe sur le foncier non bâti (FB),
- frais de gestion.

Ce nouveau « panier » doit donc produire les mêmes ressources pour chaque collectivité après application, le cas échéant, du dispositif du FNGIR dont on a vu que le mécanisme n'était pas favorable aux collectivités les moins dotées en potentiel fiscal sur les entreprises.

Or, on aura relevé, dès 2010, que par le jeu du plafonnement du taux, **les collectivités dont les bases ont connu un certain dynamisme (c'est le cas du Grand Besançon) se sont vues privées d'une ressource que le système antérieur aurait assurée (1,4 M€ en 2010 pour le Grand Besançon).**

A cela, s'ajoute, depuis l'automne, une complexification croissante des modalités de transfert de la part départementale de la taxe d'habitation.

### **III. Les erreurs de conception des mécanismes de transfert de la part départementale de la taxe d'habitation**

Outre le fait que la réforme de la TP 2010 a rendu caduc tout débat sur l'instauration ou non d'une fiscalité mixte au bénéfice du Grand Besançon (nous ne pouvons que prendre acte qu'elle l'est désormais avec la part de taxe d'habitation transférée, les parts de taxe foncière sur les propriétés non bâties transférées et la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée au taux zéro), cette réforme a rendu nécessaire dans l'urgence (initialement avant le 1<sup>er</sup> octobre 2010) des décisions relatives à la « gestion » des abattements de TH appliqués par le Conseil Général.

A cet égard, le transfert de la part départementale de la TH au bloc communal devait, comme le gouvernement s'y était engagé, être neutre pour les collectivités territoriales et leurs EPCI ainsi que pour les contribuables.

Or, très vite il est apparu que le dispositif prévu par la Loi de Finances pour 2010 ne permettait pas d'atteindre cette neutralité totale. **Si le transfert était quasi neutre pour le « contribuable national », il ne l'était pas du tout pour chaque contribuable pris individuellement.** Corrélativement, il offrait la possibilité à certains EPCI de bénéficier d'un effet d'aubaine tandis que d'autres EPCI étaient confrontés à un choix difficile entre perdre de la ressource ou laisser leurs contribuables payer plus.

### **IV. La délibération du Conseil de Communauté du 9 septembre 2010**

Durant l'été, le Grand Besançon a mobilisé tous les moyens nécessaires pour analyser les impacts de ce transfert de la TH départementale sur les contribuables et sur le budget de la Communauté d'Agglomération.

**En l'absence de vote de politique d'abattements par le Grand Besançon, les abattements décidés par les communes se seraient appliqués à la part communautaire.**

Or, l'étude fiscale a mis en évidence une hétérogénéité forte des politiques d'abattements sur le territoire du Grand Besançon : 57 communes appliquent l'abattement minimal réglementaire, deux communes (Besançon et Montfaucon) ont une politique d'abattements propre et aucune n'a les mêmes abattements que le Conseil Général.

En ajoutant les problématiques de frais de gestion désormais intégrés dans les taux et de changement de valeur locative moyenne de référence servant de base aux calculs des abattements (moyenne départementale pour le Conseil Général, moyenne communautaire pour le Grand Besançon ou moyenne communale si le Grand Besançon ne votait pas de politique d'abattements propre), **il y avait mécaniquement et irrémédiablement des évolutions de contributions fortement différentes entre contribuables, en fonction de leur commune d'appartenance et de leur composition familiale. En outre, il était techniquement impossible de préserver concomitamment le niveau actuel des contributions des redevables et les recettes fiscales du Grand Besançon.**

**Dès lors, le Conseil de Communauté réuni le 9 septembre dernier a adopté, au nom de l'équité, une politique d'abattements applicable de façon homogène sur tout le territoire communautaire préservant les ressources du Grand Besançon.**

La politique d'abattements réglementaire (pas d'abattement général à la base, abattements réglementaires pour charge de famille fixés à 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour les suivantes) constituait un système harmonisé sur le territoire communautaire, avec une hausse de contributions pour 48 % des ménages, qu'ils habitent la ville centre ou la périphérie. Ce surcoût devait épargner 52 % des ménages : les 10 % exonérés et, quasiment aussi, les 42 % de ménages dégrévés.

Au final, ce choix produisait pour le Grand Besançon un gain financier évalué entre 1,4 et 1,6 M€, dont presque la moitié pris en charge par l'Etat au titre des exonérations et des dégrèvements. Cet apport de recettes était de nature à compenser partiellement la perte de recettes induite par le gel des dotations de l'Etat (2,6 M€ à 2,9 M€ en moyenne chaque année pour les années à venir).

## **V. L'annonce surprise d'un nouvel amendement**

Alors qu'il était prévisible, dès l'origine, que le transfert de la TH tel que prévu par la réforme ne pouvait pas être neutre ni pour le contribuable, ni pour les collectivités, le Gouvernement a donc tout d'abord annoncé un amendement ultérieur qui reporterait rétroactivement la date limite pour délibérer sur le transfert des abattements du 30 septembre au 31 octobre 2010.

Puis, soudainement, et un peu à la surprise générale, le Gouvernement a annoncé le 14 octobre devant la Convention de l'ADCF à Dijon la rédaction en cours d'un nouvel amendement à effet rétroactif destiné à garantir la neutralité fiscale des transferts des mécanismes d'abattements. Ce projet, déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale le 29 octobre et adopté le 9 novembre 2010, octroie aux collectivités ayant délibéré (c'est le cas du Grand Besançon) un nouveau délai expirant le 15 novembre pour « revenir sur leur décision », le Gouvernement les y incitant vivement. La Commission Finances de l'Assemblée Nationale a même proposé un nouveau délai fixé au 1<sup>er</sup> décembre prochain pour déterminer les abattements.

**Sur le principe, l'amendement a pour objet de rendre le transfert de la TH départementale neutre pour les contribuables et pour les collectivités, notamment dans le cas où le Département appliquait une politique d'abattements plus favorable que celles pratiquées par les communes (comme c'est le cas pour 57 des communes du Grand Besançon).**

Le mécanisme de neutralisation consiste à transférer au bloc intercommunal le produit de TH perçu en 2010 par le département (calculé sur la base des abattements départementaux) et non le produit communal. La variation du produit fiscal perçu par les collectivités est annulée par l'ajustement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) / fonds national de garantie individuel de ressources (FNGIR). Les cotisations des contribuables seraient corrigées de la différence existant entre les quotités d'abattements de chaque collectivité.

**Chacun pourra apprécier l'ambition de ce dispositif qui n'est pas encore voté dans le cadre du PLF 2011 et qui pourrait encore évoluer.** Dans tous les cas de figure il va nécessiter la mise au point d'un énorme outil informatique à même de traiter la situation individuelle de tous les contribuables.

Par ailleurs, un principe ayant été annoncé, il convenait d'en vérifier l'application et les effets par les services autorisés. A cet égard, il faut souligner la volonté d'expliquer cette réforme très compliquée et évolutive, et la très grande disponibilité de l'administration préfectorale et des services de la Direction des Finances Publiques pour aider les collectivités dans leur réflexion. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.

Mais à ce jour, les simulations qui ont pu être faites très récemment, sur la base des instructions reçues, ne permettent pas encore d'affirmer - notamment par l'effet du transfert partiel des frais de gestion - que le transfert, même si la délibération du 9 septembre est rapportée, serait totalement neutre pour les contribuables (la majoration de contribution peut s'élever à plus de 20 € pour certaines catégories de contribuables). Peut-on néanmoins considérer, sur la base de l'amendement qui est dans le circuit parlementaire, qu'une solution technique sera trouvée dans les semaines et mois à venir ?

Il reste donc beaucoup d'incertitudes.

#### **VI. An nom de l'équité et de la responsabilité, il est proposé de maintenir la délibération du Conseil de Communauté du 9 septembre 2010**

Au nom d'une politique d'abattements unifiée sur le territoire communautaire et afin de préserver les ressources financières du Grand Besançon, il est proposé que la délibération du 9 septembre 2010 soit maintenue.

Il conviendra de mettre en perspective cette décision lorsque le Conseil de Communauté aura à se prononcer sur la fixation du taux de taxe d'habitation.

De même qu'il convient d'obtenir d'urgence les aménagements suivants :

- la révision des valeurs locatives cadastrales indispensables à l'application d'une fiscalité communautaire équitable,
- une modification de l'exigence de l'équilibre de la section de fonctionnement du budget communautaire qui ne devrait être vérifiée qu'avant imputation des dotations aux amortissements (opération d'ordre).

#### **A la majorité, 1 Contre, 9 Abstentions, le Conseil de Communauté :**

- se prononce favorablement sur le maintien de la délibération du 9 septembre 2010,
- se réserve néanmoins la possibilité de délibérer à nouveau avant le nouveau délai qui pourrait être fixé au 1<sup>er</sup> décembre au cas où des éléments nouveaux devraient nous y conduire.

Rapport adopté à la majorité :

Pour : 107

Contre : 1

Abstentions : 9

Délibération du Conseil de Communauté du lundi 15 novembre 2010.  
Communauté d'Agglomération du Grand Besançon

Pour extrait conforme,  
Le Président

PRÉFECTURE DE LA RÉGION FRANCHE-COMTÉ  
PRÉFECTURE DES DOUBES

D. G. C. J.  
Contrôle de légalité



5/5