

5 - Confirmation des choix de fiscalité 2011 - Fixation des taux des taxes directes communales

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur : Comme chaque année, en complément du vote du budget primitif et en application de l'article 1636 B sexies du Code Général des Impôts, le Conseil Municipal vote chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation, dans certaines limites fixées par la Loi.

Principale recette de la Ville, le produit de la fiscalité directe représente plus de 40 % des recettes de fonctionnement au budget primitif 2011.

Il vous est proposé, après avoir pris connaissance des mécanismes de la fiscalité directe locale (I), d'arrêter les taux des impositions applicables en 2011 et le produit fiscal attendu pour cette année (II).

I. Structure de la fiscalité directe locale

Aux bases d'imposition calculées par l'Administration fiscale, mais dont nous n'avons pas encore reçu la notification de la part des services fiscaux à la date de rédaction de ce rapport (1), il est fait application des taux décidés par le Conseil Municipal (2) pour déterminer le produit des impôts directs à percevoir par la Ville au titre de chaque taxe.

1. Les bases d'imposition

La base imposable d'un bien dépend en premier lieu de sa valeur locative, déterminée à partir de plusieurs éléments objectifs tels que la surface, la qualité de la construction et les éléments de confort. Ces éléments d'appréciation sont identiques sur tout le territoire communal.

Cette année, la Loi de Finances a fixé l'évolution forfaitaire des bases à 2 %, en 2011 contre 1,2 % en 2010.

Pour la taxe d'habitation, la valeur locative brute d'un bien peut faire l'objet d'abattements décidés par la Ville, dans des limites fixées par le Législateur. Pour la taxe foncière, il permet au Conseil Municipal d'appliquer des exonérations, tout en imposant certaines.

❖ Les abattements applicables en matière de taxe d'habitation :

- L'abattement général à la base : facultatif, il demeure inchangé, à 10 % de la valeur locative moyenne, soit une réduction de 290 € de la valeur locative brute du bien en 2010. La réduction d'imposition correspondante était alors de 65 € par bénéficiaire de l'abattement. Cet abattement représente un allègement de cotisation de 3,3 M€ pour les contribuables bisontins (tableau ci dessous).

- L'abattement obligatoire pour charges de famille : il s'élève à 10 % de la valeur locative moyenne de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge, et à 15 % pour chacune des personnes à charge suivantes. En 2009, cela représentait un montant de 65 € par personne à charge pour les deux premières personnes, et 97 € ensuite.

- L'abattement spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste et celui en faveur de personnes handicapées : la Ville a fait le choix de ne pas appliquer ces abattements, les personnes visées pouvant bénéficier par ailleurs d'autres dégrèvements, décrits ci-dessous.

La Loi de Finances pour 2011 donne aux collectivités locales la possibilité nouvelle de moduler la variation du taux des abattements, à la hausse ou à la baisse, point par point et non plus par tranche de cinq points comme précédemment. Ces dispositions ne pourront toutefois être applicables qu'à compter de 2012.

Le tableau ci-après présente les bénéficiaires d'abattements et les pertes de recettes conséquentes pour la Ville en 2010 :

Nature de l'abattement	Nombre bénéficiaires	Bases non imposées	Perte de produit fiscal
Général à la base	51 626	14 963 136 €	3 333 787 €
Pour charges de famille : 1 ^{ère} et 2 ^{ème} pers.	20 543	5 870 232 €	1 307 888 €
Pour charges de famille : 3 ^{ème} pers. et +	3 629	1 562 423 €	348 108 €
Spécial à la base & Spécial handicapés	9 559	0 €	0 €
	Total :	22 395 791 €	4 989 783 €

Des **exonérations et dégrèvements décidés par le Législateur** s'appliquent également. Les pertes de recettes correspondantes sont partiellement compensées par l'Etat. Sont ainsi exonérées :

- les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées prévue aux articles L 815-2 et 815-3 du Code de la Sécurité Sociale ou de l'allocation aux adultes handicapés, les infirmes ou invalides ne pouvant subvenir par leur travail aux nécessités de leur existence,

- les personnes âgées de plus de 60 ans, les veufs ou veuves sans condition d'âge et dont le revenu fiscal de référence de l'année précédente n'excède pas une certaine limite. Les personnes âgées quittant leur domicile pour une maison de retraite ou un établissement de soins de longue durée bénéficient désormais également d'une exonération de taxe d'habitation.

- Enfin, les autres contribuables peuvent bénéficier, sous certaines conditions, du plafonnement de leur cotisation de taxe d'habitation à 3,44 % de leur revenu fiscal de référence. Ce plafonnement est minoré par les éventuelles hausses du taux global d'imposition intervenues depuis 2000 et par les changements liés aux abattements depuis 2003, toutes collectivités et établissements confondus dans les deux cas.

Ce dispositif bénéficie à un très grand nombre de contribuables (48,3 %).

Le tableau suivant présente le nombre des bénéficiaires des mesures d'exonération et de dégrèvement et leur évolution :

	2009	2010	2010 / 2009		Bases exonérées 2010
	Nombre	Nombre	Nombre	%	
Bases exonérées	7 319	6 803	- 516	- 7 %	15 162 648 €
<i>Dont RMI</i>	636	0	- 636	- 100 %	0 €
Plafonnement des cotisations	31 480	31 903	+ 423	+ 1,3 %	10 209 352 €
ENSEMBLE	38 799	38 706	- 83	- 0,2 %	25 372 000 €

Le remplacement du RMI par le RSA a entraîné la suppression des exonérations précédemment accordées aux RMIstes, les personnes recevant le RSA ne bénéficiant pour la majorité plus que du plafonnement de leur cotisation.

❖ Exonération de taxe sur le foncier bâti

La Ville de Besançon a accordé une exonération de deux ans aux constructions nouvelles de logements financés au moyen de prêts conventionnés ou de prêts aidés par l'Etat, pour un montant inférieur ou égal à 50 % de leur coût ou de prêts à taux zéro.

De plus, depuis le 1^{er} janvier 2004, dans le périmètre de la Zone Franche Urbaine (ZFU) de Planoise, les immeubles affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle (Cotisation Foncière des Entreprises depuis 2011) bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, d'une durée de 5 ans, sous réserve du respect de certaines conditions.

Les entreprises concernées sont également exonérées de Cotisation Foncière des Entreprises, d'impôt sur les bénéfices et de charges sociales pour la même durée. Cette exonération génère une économie pour les entreprises concernées de 142 K€ de taxe foncière sur les propriétés bâties.

L'Etat accorde également des exonérations et des dégrèvements de taxe sur le foncier bâti : c'est notamment le cas des exonérations de longue durée pour les constructions neuves de logements sociaux ou les créations d'hébergement d'urgence, sous certaines conditions, mais aussi des exonérations en faveur des personnes âgées, handicapées, ou de condition modeste.

L'abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation faisant l'objet d'une convention de gestion avec l'Etat, situés en zone urbaine sensible et appartenant à une SEM ou à un organisme HLM, a été prolongé jusqu'en 2013. L'économie pour les bailleurs est estimée à 830 K€.

Enfin, les personnes de condition modeste peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une exonération de taxe sur le foncier bâti dont elles sont passibles pour leur habitation principale.

En 2010, les exonérations de taxe foncière ont été les suivantes :

Nature de l'exonération	Nombre de locaux exonérés	Bases exonérées 2010
Contribuables exonérés (adultes handicapés, bénéficiaires du fonds de solidarité aux personnes âgées)	1 455	1 801 057 €
Logements nouveaux et extensions de constructions existantes (2 ans)	162	174 100 €
Constructions nouvelles autres que d'habitation (2 ans)		-
Logements HLM financés par prêts aidés (15 ans)	4 861	4 065 686 €
Logements financés par PAP (10 ans)	215	181 723 €
Logements HLM situés en ZUS (abattement de 30 %)	10 055	3 306 955 €
Locaux situés en ZFU	139	564 958 €
Exonérations permanentes	2 729	3 576 452 €
TOTAL	19 616	13 670 931 €

❖ En matière de taxe sur le foncier non bâti, le Conseil Municipal n'a pas pris de mesure spécifique

2. La fixation des taux

A la date de rédaction de ce rapport, et compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, **les bases nettes imposables déterminées après application des différents abattements et exonérations n'ont pas encore été notifiées à la Ville. Les estimations dont nous disposons devraient être proches des bases réellement notifiées** et permettent au Conseil Municipal de fixer les taux permettant de recouvrer le produit fiscal inscrit au budget primitif, dans le respect de 2 limites :

- ♦ Le plafonnement des taux :

Le Code Général des Impôts dispose que les taux votés ne peuvent excéder un taux plafond. Pour la taxe d'habitation et les taxes foncières ce plafond est égal au plus élevé des deux chiffres suivants :

- soit deux fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe pour l'ensemble des communes du département

- soit deux fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes.

Les taux plafonds 2011 sont fixés à 58,85 % pour la taxe d'habitation, 49,18 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 120,45 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

- ♦ La règle du lien entre les taux :

La Ville peut faire évoluer ses taux dans une même proportion, ou choisir de leur appliquer une variation différenciée.

Si la commune choisit cette deuxième possibilité, elle doit respecter les règles suivantes :

Evolution	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti
Hausse	Libre	Libre	Pas plus que la taxe d'habitation
Baisse	Libre mais pas plus que le foncier non bâti	Libre	Libre

II. Le vote des taux 2011 et le calcul du produit fiscal attendu

Les objectifs exposés lors du vote du budget primitif n'ont pas changé : soutenir la croissance économique et l'emploi par une politique d'investissement volontariste et maintenir un niveau élevé de service public, malgré le désengagement de nombreux partenaires, tout en modérant la pression exercée sur la fiscalité directe.

Comme en 2010, il est donc proposé d'appliquer cette année une hausse moyenne des taux de seulement 1 % en différenciant les évolutions de taxe d'habitation et de taxes foncières.

Le taux de taxe d'habitation n'augmentera pas, tandis que le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties progressera de 2 %. Le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties ne pouvant augmenter plus que celui de taxe d'habitation, il restera lui aussi inchangé.

Plusieurs arguments nous incitent à procéder à cette variation différenciée des taux :

- Les bases d'impositions à la taxe foncière sont égales à 50 % des bases d'imposition à la taxe d'habitation avant abattements. Pour un même logement, la taxe foncière payée est donc moins importante et la hausse du taux moins lourde à supporter.

- Le plafonnement par l'Etat des dégrèvements de taxe d'habitation et les effets induits de la réforme de la taxe professionnelle doivent amener à modérer les évolutions de taux pour les ménages les plus fragiles.
- Le positionnement de la Ville sur les échelles d'imposition de taxes ménages, dans le contexte incertain de la réforme fiscale. Il faut rappeler toutefois que ce seul classement ne présente pas en lui-même de signification s'il n'est pas complété par d'autres éléments (niveau de service rendu, répartition des compétences au sein de l'intercommunalité, des impositions entre ménages et entreprises).
- Enfin, il est utile de rappeler que la répartition de l'effort demandé est ainsi plus équitable entre les ménages et les entreprises

1. Les bases d'imposition 2011 :

La Loi de finances pour 2011 a fixé à 1,02 le coefficient de revalorisation forfaitaire des bases pour cet exercice. A cette hausse forfaitaire s'ajoute l'évolution physique des bases prenant compte notamment des nouvelles constructions.

	Bases notifiées 2010	Bases définitives 2010 (1)	Bases prévisionnelles 2011 (2)	2 / 1 en €	2 / 1 en %
Taxe d'habitation	154 899 000 €	154 259 482 €	158 178 000 €	+ 3 918 518 €	+ 2,54 %
Foncier bâti	137 497 000 €	137 722 460 €	141 596 000 €	+ 3 873 540 €	+ 2,81 %
Foncier non bâti	355 300 €	376 697 €	412 800 €	+ 36 103 €	+ 9,58 %

L'évolution des bases prévisionnelles appelle deux remarques :

- La progression des bases physiques de taxe d'habitation est plus faible que celle de 2010 (0,54 % contre 0,96 %). Ce ralentissement est principalement dû à la nouvelle augmentation du volume de bases exonérées, évoquée plus avant.
- La progression physique des bases de foncier bâti est de 0,81 %, au même niveau qu'en 2010. Ce chiffre est plus faible que la tendance constatée les années précédentes.

2. Les taux d'imposition 2011

	Taux 2010	Taux 2011	Evolution
Taxe d'habitation	22,28 %	22,28 %	0 %
Foncier bâti	25,14 %	25,64 %	+ 2,0 %
Foncier non bâti	26,37 %	26,37 %	0 %

Il vous est proposé de confirmer les décisions prises lors du vote du budget primitif : augmenter le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties de 2 % et maintenir les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

3. Le produit prévisionnel 2011 évolue par conséquent de la façon suivante :

Rappel : la notification définitive des bases 2011 ne nous est pas encore parvenue à la date de rédaction de ce rapport.

	Produit réalisé 2010	Produit prévisionnel 2011	Evolution en %
Taxe d'habitation	34 369 013 €	35 242 058 €	+ 2,54 %
Foncier bâti	34 623 426 €	36 305 214 €	+ 4,86 %
Foncier non bâti	99 335 €	108 855 €	+ 9,58 %
TOTAL	69 091 774 €	71 656 127 €	+ 3,71 %

4. Les allocations compensatrices

Elles couvrent les pertes de recettes consécutives aux exonérations **décidées par le Législateur. S'il se dit souvent le principal contribuable des collectivités locales, c'est donc de son propre fait et il ne fait que verser la compensation de décisions prises par lui-même.**

En outre, tout n'est pas compensé, et de loin. En 2010, seuls 54 % ont été récupérés par la Ville, qui a ainsi perdu près de 2,8 M€.

- Les exonérations accordées sur décision du Législateur font l'objet de compensations calculées sur la base de taux différents des taux votés pour l'exercice (les compensations pour les personnes «économiquement faibles» sont calculées au taux de 1991, soit 17,49 % pour la taxe d'habitation et 18,91 % pour le foncier bâti). La perte estimée est proche de 0,8 M€ en 2011.

- Certaines exonérations de foncier bâti accordées principalement à des personnes morales (organismes HLM, Etat, collectivités) ne sont pas compensées, pour une perte de près de 2 M€.

- Cette année encore, la dotation de compensation de la taxe professionnelle et celle de foncier bâti servent de variable d'ajustement dans l'enveloppe globale des dotations de l'Etat aux collectivités locales, à hauteur de - 7,4 % par rapport à l'an passé soit une diminution totale de 31,8 % depuis 2008.

Si la compensation de taxe d'habitation est en hausse de 168 K€, cela ne correspond en réalité qu'à la croissance des bases exonérées en 2010 et ne compense pas la perte de 214 K€ de produit correspondant. En outre, elle intervient avec un an de décalage par rapport aux pertes de produit fiscal.

Le tableau suivant retrace les compensations prévisionnelles à percevoir par la Ville pour 2011 selon le type d'exonérations.

Allocations compensatrices prévisionnelles	2011
<i>Foncier bâti - personnes de condition modeste</i>	232 360 €
<i>Foncier bâti - ZUS</i>	681 818 €
<i>Foncier bâti - exonération de certains immeubles</i>	0 €
Sous-total foncier bâti	302 178 €
Taxe d'habitation	2 575 593 €
Foncier non bâti	7 987 €
Taxe professionnelle (DCTP)	1 332 218 €
TOTAL GENERAL	4 997 383 €

Selon nos estimations, le montant des compensations de fiscalité à percevoir par la Ville s'élèverait à 4 997 383 €, en baisse de 16 K€. Cette variation inclut l'augmentation de la compensation versée au titre de la taxe d'habitation (+ 168 K€).

Une fois le montant des bases d'imposition et celui des allocations compensatrices connus, il sera procédé aux ajustements nécessaires lors de la prochaine décision modificative.

III - Décisions à prendre

Il est proposé au Conseil Municipal de confirmer les décisions prises lors du vote du budget primitif 2011, de retenir les propositions du rapport et de fixer comme suit les taux communaux 2011 des trois taxes directes locales :

	Taux 2010	Taux 2011	Evolution
Taxe d'habitation	22,28 %	22,28 %	+ 0,0 %
Foncier bâti	25,14 %	25,64 %	+ 2,0 %
Foncier non bâti	26,37 %	26,37 %	+ 0,0 %

«**M. LE MAIRE** : Ces choix ont déjà été longuement débattus lors du vote du budget. Nous vous confirmons donc notre proposition d'augmenter de 2 % la taxe foncière sur les propriétés bâties et de ne pas augmenter la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sachant que c'est effectivement un effort que nous faisons en matière de gestion mais c'est aussi des engagements que nous avons pris et nous continuerons à les tenir comme nous continuerons à tenir, dans les années à venir, les engagements de modération que nous avons pris.

Mme Martine JEANNIN : On l'a vu dans le rapport précédent, il y a la pauvreté. Effectivement des mesures sociales sont prises ; pour mettre en oeuvre ces politiques sociales, il faut de l'argent et comment peut-on faire sinon en augmentant les impôts. Lorsque vous dites que le taux communal de 22,28 % n'augmentera pas, c'est vrai ; mais cela ne veut pas dire que la taxe d'habitation n'augmentera pas, on ne parle là que du taux. En supprimant l'exonération générale à la base de 10 % qui bénéficiait à tous les locataires, vous augmentez de fait la taxe d'habitation sur tous et si vous augmentez la taxe d'habitation, vous touchez un plus grand nombre de contribuables...

M. LE MAIRE : On ne touche absolument pas aux abattements Madame !

Mme Martine JEANNIN : ...sans parler du taux qui sera augmenté du taux du Département. Alors j'ai fait un rapide calcul sur une feuille d'impôt...

M. LE MAIRE : Madame JEANNIN, je m'excuse de vous interrompre, mais vous vous trompez de débat. Nous ne touchons pas aux abattements alors ne faites pas de calcul...

Mme Martine JEANNIN : Si !

M. LE MAIRE : Pour les impôts, pour ce qui dépend de la Ville, nous ne touchons pas aux abattements. Le Directeur des Finances et le Directeur Général me le confirment.

Mme Martine JEANNIN : L'abattement de 10 % général à la base est facultatif, vous avez la possibilité d'arrêter cet abattement, vous le savez...

M. LE MAIRE : Mais depuis des années c'est comme cela, on ne touche pas à cela !

Mme Martine JEANNIN : De toute façon si vous dites que la taxe d'habitation n'augmentera pas, les Bisontins vont très mal le prendre lorsqu'ils recevront leur feuille d'impôt et qu'ils constateront que l'impôt a augmenté !

M. LE MAIRE : Madame JEANNIN, ce qui caractérise notre Municipalité, c'est de dire les choses justes. Nous avons dit que le taux communal de la taxe d'habitation n'augmentait pas.

Mme Martine JEANNIN : Mais si vous supprimez un abattement, forcément, cela augmentera.

M. LE MAIRE : Mais on ne supprime pas d'abattement, c'est incroyable cela quand même !

Mme Martine JEANNIN : Pour l'impôt, selon les prévisions j'ai refait les calculs, l'augmentation sera de 4,25 %. Ça va donc vous rapporter 3 millions d'euros + les 5 millions que vous allez recevoir de l'Etat, en finalité c'est 8 millions de plus de recettes, voilà mes calculs !

M. LE MAIRE : Le Directeur des Finances dit que si c'est cela, il signe tout de suite !

Mme Martine JEANNIN : Il s'est trompé !

M. Jean ROSSELOT : Effectivement nous en avons débattu lors du débat d'orientations. Nous voterons contre ce projet de délibération parce qu'il maintient cette tendance invariable de ne s'en prendre qu'à la taxe foncière. Alors bien sûr j'entends bien qu'il y a la pauvreté et tout mais, avec l'an dernier, cela doit faire 4 %. Je crois qu'il y a eu augmentation aussi les années précédentes. Sur une dizaine d'années ça commence à faire lourd, c'est d'autant plus inquiétant qu'avec la réforme de la taxe professionnelle, la taxe foncière impacte les entreprises puisque c'est une partie de leur nouvelle taxe professionnelle. Vous citez BOURGEOIS tout à l'heure, ça fait deux, trois fois que je le redis ici pour BOURGEOIS cela représente 200 000 € compte tenu de l'importance de ses installations en surface de taxe professionnelle, c'était cela il y a deux ans. On continue tout doucement d'étouffer nos entreprises qui ont besoin d'air frais. Cela me paraît quand même un peu abrupt comme politique et nous voterons contre parce que ce n'est pas juste de ne prendre pour seule cible que la taxe foncière».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable (1 contre, 1 abstention) de la Commission n° 1, le Conseil Municipal, à la majorité des suffrages exprimés [(7 contre : 5 du Groupe UMP-NC : M. ROSSELOT, M. BONNET, M. OMOURI, Mme PEQUIGNOT et M. GIRERD, 2 du Groupe Centre Droit : Mme M. JEANNIN et Mme GELIN), 2 abstentions du Groupe MODEM : Mme FAIVRE-PETITJEAN et M. GONON]] décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 1^{er} avril 2011.