

4 - Fixation des taux communaux de fiscalité directe pour 2016

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur : En application de l'article 1636 B sexies Pdu Code général des impôts, le Conseil Municipal est invité à déterminer les taux de taxe d'habitation, de taxe foncière sur le bâti et sur le non-bâti, dans les limites et selon les modalités fixées par la Loi.

La fiscalité directe représente près de 52 % des recettes réelles de fonctionnement (hors excédent reporté) inscrites au Budget Primitif 2016.

Après un rappel du mode de calcul du produit fiscal (I) et une analyse de l'évolution des bases imposables prévisionnelles (II), il est proposé de **confirmer le gel des taux d'imposition applicables en 2016 (III)**.

I - Calcul du produit fiscal

Le montant des impositions perçues par la Ville est égal au produit des bases imposables (1) par le taux communal d'imposition voté par le Conseil Municipal (2).

1. La base imposable

- En préalable, il convient de souligner qu'en 2016, les bases utilisées pour la prévision de produit fiscal au Budget Primitif ne correspondent pas aux notifications transmises par la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFIP).

En effet, l'article 75 de la Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a prolongé de 2 ans les exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur le bâti accordées aux contribuables de condition modeste, puis prévoit un retour progressif à l'impôt étalé sur 3 ans. Or la Ville a été informée par la DDFIP que cette nouvelle disposition n'avait pas pu être prise en compte par les services de l'Etat pour établir le montant prévisionnel des bases imposables pour 2016. En effet, en 2015, le maintien des exonérations n'avait pu être opéré que par le biais de dégrèvements et de remboursements d'impositions, qui n'ont pu être validés et connus définitivement que trop tardivement pour une intégration dans la notification des bases. **Les bases de taxe d'habitation notifiées, établies à partir des bases imposables de l'exercice précédent, en ressortent donc surévaluées.**

De ce fait, et selon le principe de sincérité budgétaire, il n'a pas été possible de retenir les bases d'imposition communiquée par la DDFIP pour établir le Budget Primitif 2016. **Les montants communiqués ont été corrigés pour intégrer une estimation des bases qui seront de nouveau exonérées en 2016.** Ces estimations diffèrent donc logiquement des bases notifiées par l'administration fiscale.

- La base imposable d'un bien, également désignée par le terme de **valeur locative** pour le calcul de la taxe d'habitation ou **revenu cadastral** pour le calcul de la taxe foncière, est déterminée à partir des caractéristiques objectives du bien, telles que sa surface, la qualité de sa construction (les matériaux et techniques employés), le caractère architectural et les éléments de confort et annexes dont il dispose. Pour la taxe foncière, le revenu cadastral est égal à 50 % de la valeur locative.

La somme des bases de l'ensemble des biens répertoriés sur la commune constitue la base brute d'imposition.

En 2016, ces bases font l'objet d'une revalorisation décidée en Loi de Finances, soit 1 %, contre 0,9 % en 2015.

Après détermination des bases brutes, la Direction Régionale des Finances Publiques retranche le montant des exonérations accordées par la Commune ou le Législateur ainsi que celui des abattements déterminés par le Conseil Municipal pour la taxe d'habitation, pour aboutir au montant des bases nettes imposables au profit de la collectivité.

• **Taxe d'habitation** :

Pour la taxe d'habitation, la politique d'abattement demeure inchangée en l'absence de décision intervenue avant le 1^{er} octobre de l'exercice précédent.

Les abattements pratiqués par la commune en 2016 sont donc les suivants :

- un **abattement général à la base**, accordé pour les résidences principales, dont le montant est égal à 10 % de la valeur locative moyenne constatée sur Besançon. Cet abattement représentait en 2015 une réduction de 319 € de base, soit 71 € de produit.

- les **abattements pour charges de famille**, à hauteur de 10 % de la valeur locative moyenne par personne pour les deux premières personnes à charge, puis de 15 % de la valeur locative moyenne par personne pour chaque personne à charge supplémentaire. En 2015, l'abattement représentait une diminution de l'imposition de 71 € par personne pour les deux premières personnes à charge, puis de 107 € par personne à partir de la troisième personne.

Des exonérations, décidées par le Législateur, sont accordées et font l'objet d'une compensation partielle pour la collectivité. Elles s'appliquent :

- aux établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance (universités, hôpitaux, caisse de crédit municipal) mais également au Centre National de la Fonction Publique Territoriale et aux Centres de gestion. Ces exonérations ne sont pas compensées ;

- aux bénéficiaires de l'allocation adultes handicapés, de l'allocation aux personnes âgées, aux infirmes et invalides ne pouvant subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence;

- aux personnes de plus de 60 ans, aux veufs et veuves sans condition d'âge et dont le revenu fiscal de référence n'excède pas une limite fixée chaque année. Les personnes quittant leur domicile pour s'installer en maison de retraite ou en établissement de soin de longue durée bénéficient également de cette exonération pour leur ancien logement.

Abattements et exonérations de taxe d'habitation :

	2014		2015		<i>Evolution des bases</i>	
	Nombre	Bases	Nombre	Bases	en €	en %
- Exonérations	NC	21 055 379	NC	17 725 887	- 3 329 492	-15,8 %
<i>Dont exo compensées</i>	7 600	18 295 700	6 439	15 287 991	- 3 007 709	-16,4 %
- Abattement général	52 543	16 540 602	54 060	17 233 846	693 244	4,2 %
- Abattement pour charges de famille 1 & 2 personnes	20 404	6 270 686	20 376	6 335 926	65 240	1,0 %
- Abattement pour charges de famille 3 personnes & +	3 716	1 737 367	3 813	1 804 825	67 458	3,9 %

Les bases brutes et les bases nettes s'établissent en conséquence comme suit :

	2014		2015		<i>Evolution des bases</i>	
	Nombre	Bases	Nombre	Bases	en €	en %
Bases brutes	67 852	215 301 176	68 331	219 086 894	3 785 718	1,76
Bases nettes imposables	60 252	169 697 142	61 892	175 986 410	6 289 268	3,71

Source : Etat fiscal 1386 TH-K - DRFIP

La progression des bases brutes de taxe d'habitation en 2015 est de 1,76 %, soit 0,86 % d'évolution physique. Cette évolution globale est proche de 2014.

Le volume des bases exonérées diminue fortement : - 15,8 % entre 2014 et 2015. Cette diminution s'explique par le traitement en dégrèvements (et non en exonérations) des prolongations décidées pour les personnes seules et ayant supporté seules la charge d'un enfant pendant au moins 5 ans, à la suite de la perte d'une demi-part d'impôt sur le revenu de ces contribuables.

Pour rappel, face au nombre important de personnes sortant des dispositifs d'exonération de taxe d'habitation, du fait de la suppression progressive de la demi-part accordée aux veuves et veufs, disposition adoptée en 2008 mais pleinement applicable en 2014, le Gouvernement avait prolongé d'un an l'ensemble des exonérations accordées en 2013. Le dispositif prenant fin en 2015, il aurait fallu légiférer avant l'automne pour reconduire ce dispositif. Cette prolongation, d'une durée de 2 ans accompagnée d'un retour progressif à l'impôt pendant 3 ans également, n'a été instituée que lors de la loi de Finances pour 2016, trop tardivement pour une prise en compte dans l'imposition 2015 et nécessitant une mise en œuvre par voie de dégrèvement des impositions concernées et de remboursement des impôts déjà perçus. Par effet de cascade, le nombre et le volume des abattements accordés est en augmentation, les personnes ne bénéficiant pas d'exonérations pouvant alors en bénéficier.

Cette disposition a été favorable à la Ville en 2015, puisque ces dégrèvements ont été à la charge de l'Etat. En revanche, en 2016, elle subit **un double impact** : la baisse des bases imposables du fait de la prolongation des exonérations, compensées avec un an de décalage (et donc en 2017) et la baisse des compensations versées en 2016 pour les exonérations 2015 (celles-ci ayant été traitées en dégrèvements).

En dehors des cas d'exonération et des abattements accordés par la commune, les contribuables dont les revenus sont estimés insuffisants pour faire face à la totalité de l'impôt bénéficient d'un plafonnement à hauteur de 3,44 % de leur revenu fiscal de référence (déduction faite de certains abattements). Ce plafonnement est réduit en fonction des hausses de taux intervenues depuis 2000 et des changements de politiques d'abattement.

Ce dispositif de plafonnement des impositions a bénéficié à près d'un Bisontin sur deux (48,4 %). Au total, ce sont 57,8 % des contribuables qui bénéficient d'un allègement, partiel ou total, de leur taxe d'habitation en 2015 (58,3 % en 2014).

	Nombre d'articles du rôle		Proportion dans le rôle	
	2014	2015	2014	2015
Nombre total d'articles	67 852	68 331	100,00 %	100,00 %
Exonérations (1)	7 600	6 439	11,20 %	9,42 %
Plafonnements totaux (2)	4 834	4 983	7,12 %	7,29 %
Non payants (1) + (2)	12 434	11 422	18,33 %	16,71 %
Plafonnements partiels	27 114	28 102	39,96 %	41,13 %
Imposés à la valeur locative	28 304	28 807	41,71 %	42,16 %

• Taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties :

Le Législateur n'a pas prévu la possibilité pour les communes de mettre en place une politique d'abattement comme c'est le cas pour la taxe d'habitation. Elles peuvent en revanche se prononcer, dans les mêmes conditions qu'en matière d'abattement, sur certaines exonérations, parmi lesquelles la Ville de Besançon a choisi d'appliquer :

- L'exonération de 2 ans accordée aux constructions nouvelles et additions de constructions financées à l'aide d'un prêt aidé de l'Etat pour un montant inférieur à 50 % de leur coût ;

- L'exonération de 5 ans pour les immeubles situés en Zone Franche Urbaine affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la cotisation économique territoriale ;

- L'abattement de 30 % des bases d'imposition des immeubles appartenant à une Société d'Economie Mixte ou un organisme HLM faisant l'objet d'une convention de gestion avec l'Etat et situés en Zone Urbaine Sensible. En 2015, les quartiers prioritaires pour la politique de la Ville se substituent aux ZUS pour cet abattement.

D'autres exonérations, applicables de droit, s'appliquent sans décision de la commune.

	2014		2015		Evolution des bases	
	Nb Locaux	Bases	Nb Locaux	Bases	En €	En %
Revenu cadastral brut	—	166 638 169	—	169 243 553	2 605 384	1,56
- Exonérations adultes handicapés, fonds de solidarité personnes âgées	1 265	- 1 661 856	1 035	- 1 370 126	291 730	- 17,55
- Logements nouveaux et extensions de constructions (2 ans)	192	- 208 286	109	-135 594	72 692	- 34,90
- Logements HLM financés par prêts aidés (15 ans)	2 667	- 2 527 430	2 293	- 2 187 483	339 947	- 13,45
- Logements HLM situés en ZUS (abattement de 30 %)	9 731	- 3 376 501	9 718	- 3 403 930	- 27 429	0,81
- Locaux situés en ZFU / Quartiers prioritaires pour la politique de la Ville	43	- 163 003	33	- 117 699	45 304	- 27,79
- Exonérations permanentes	2 127	- 4 004 002	2 021	- 4 236 988	- 232 986	5,82
- Autres exonérations diverses (accordées au logement social)	1 396	- 1 493 583	1 882	- 2 022 054	- 528 471	35,25
<i>Total des exonérations (hors abattements)</i>	7 690	- 13 434 661	7 373	- 13 473 874	- 39 213	0,29
Revenu cadastral net	118 200	153 203 508	119 376	155 769 679	2 566 171	1,68

Les bases nettes d'imposition à la taxe foncière progressent légèrement plus vite que les bases brutes (+ 1,68 % contre + 1,56 %), du fait de la stagnation des bases exonérées (+ 0,29 %).

La composition des bases exonérées varie cependant assez fortement, avec :

- une sortie d'exonération pour certaines personnes âgées (- 17,55 %), pour les mêmes raisons que celles exposées pour la taxe d'habitation (augmentation du revenu fiscal de référence ouvrant droit à l'exonération du fait de la suppression de «la demi-part des veuves», avec dispositif de prolongations traitées sous forme de dégrèvements),

- le recul des exonérations de 15 ans accordées au logement social pour les opérations financées par prêts aidés (- 13,45 %), et en parallèle, la hausse des exonérations de longue durée accordées au logement social (+ 35,25 %), du fait d'un changement de dispositif lié aux démolitions et reconstructions issues des politiques de renouvellement urbain.

Pour ce qui est de la taxe foncière sur le non bâti, la Ville n'a pas pris de mesure spécifique et seules les exonérations obligatoires sont appliquées.

2. Les taux d'imposition

Ils sont déterminés librement par le Conseil Municipal sous condition de respect des règles de plafonnement et de lien fixées par la Loi.

- **Plafonnement des taux :**

Les taux votés ne peuvent dépasser un plafond légal qui est égal au plus élevé des deux chiffres suivants :

- soit deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe pour l'ensemble des communes du Département, diminué du taux voté par l'EPCI auquel appartient la commune ;
- soit deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes, diminué du taux voté par l'EPCI auquel appartient la commune.

Les taux plafonds du bloc communal 2016 sont fixés à 60,48 % pour la taxe d'habitation, 51,30 % pour la taxe foncière sur le bâti et 122,88 % pour la taxe foncière sur le non bâti.

Diminués des taux 2015 du Grand Besançon, les taux plafonds qui peuvent être votés par la Ville sont donc de 50,97 % pour la taxe d'habitation, 50,54 % pour la taxe foncière sur le bâti et 121,72 % pour la taxe foncière sur le non bâti.

- **Lien entre les taux :**

La Ville peut faire évoluer les taux dans une même proportion ou choisir de leur appliquer une évolution différenciée.

Dans ce second cas, elle devra respecter les règles d'évolution 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 - Vote des taux 2016 et calcul du produit fiscal prévisionnel

Cette année, pour la cinquième année consécutive, les taux communaux de fiscalité ne sont pas modifiés. Ce choix volontariste résulte de notre engagement auprès des Bisontins de ne pas leur faire supporter le poids des efforts de gestion demandés au niveau national.

La progression du produit fiscal ne résultera donc que de la seule progression des bases d'imposition, qui conjugue la revalorisation forfaitaire des bases et leur évolution physique.

1. Les bases d'imposition prévisionnelles

Comme indiqué précédemment, les bases retenues pour établir le produit fiscal 2016 ne sont pas les bases notifiées par la DDFIP, mais une estimation tenant compte d'une évaluation prudente des bases revenant à exonération du fait des dispositions de l'article 75 de la Loi de Finances pour 2016.

	Notifié 2015	Prévisionnel 2016	En €	En %
Taxe d'Habitation	172 529 272	175 130 314	2 601 042	+ 1,51
THLV	1 263 728	1 012 413	- 251 315	- 19,89
Taxe foncière sur le bâti	155 354 000	156 833 789	1 479 789	+ 0,95
Taxe sur le foncier non bâti	376 200	359 054	- 17 146	- 4,56
Total	329 523 200	333 335 570	3 812 370	+ 1,16

Les bases prévisionnelles de taxe d'habitation (hors THLV) apparaissent en hausse car le montant notifié ne tenait pas compte du retour en imposition, avant dégrèvement, des contribuables exonérés dont le revenu fiscal a augmenté du fait de la suppression de la demi-part dite «des veuves». Celles de THLV reculent en revanche, pour tenir compte des exonérations accordées en 2015.

Entre les bases réalisées 2015 et les bases prévisionnelles 2016, les évolutions sont les suivantes :

	Réalisé 2015	Prévisionnelles 2016	En €	En %
Taxe d'Habitation	175 986 410	175 130 314	- 856 096	- 0,49
THLV	1 153 313	1 012 413	- 140 900	- 12,22
Taxe foncière sur le bâti	155 769 679	156 833 789	1 064 110	+ 0,68
Taxe sur le foncier non bâti	357 086	359 054	1 968	+ 0,55
Total	333 266 488	333 335 570	69 082	+ 0,02

Les bases prévisionnelles sont stables par rapport à 2015, et ce malgré une revalorisation forfaitaire des bases de 1 %.

A périmètre de législation constante, et en retraitant les bases des modifications d'exonérations, les évolutions entre le produit prévisionnel 2016 et le produit réalisé 2015 sont les suivantes :

	Evolution 2016/réalisé 2015 à périmètre constant
Taxe d'habitation	1,44 %
Foncier bâti	1,24 %
TOTAL	1,29 %

L'impact de la mesure de maintien pendant 2 ans des exonérations accordées en 2014 pèse lourdement sur cette évolution : **sans cette mesure et les corrections de bases qu'elle implique, la progression des bases aurait été de + 1,3 % globalement.**

2. Les taux d'impositions

Il est proposé de ne pas faire varier les taux de fiscalité en 2016.

	Taux 2015	Taux 2016	Evolution
Taxe d'habitation	22,28 %	22,28 %	0 %
Foncier bâti	25,64 %	25,64 %	0 %
Foncier non bâti	26,37 %	26,37 %	0 %

3. Produit prévisionnel 2016

Il est fixé à 79 551 466 € au BP 2016, en augmentation de 0,9 M€ et 1,14 % par rapport au produit notifié 2015. Comparé au produit réalisé 2015, il est en hausse de 51 K€ et 0,06 %.

	2015	2016	en €	en %
Taxe d'Habitation	38 439 521	39 019 034	579 513	1,51 %
THLV	281 559	225 566	- 55 993	- 19,89 %
Taxe foncière sur le bâti	39 832 766	40 212 183	379 417	0,95 %
Taxe sur le foncier non bâti	99 204	94 683	- 4 521	- 4,56 %
TOTAL	78 653 050	79 551 466	898 416	+ 1,14 %

4. Allocations compensatrices de fiscalité

L'Etat, pour la plupart des exonérations et abattements qu'il accorde ou pour certaines auxquelles la Ville a la capacité de s'opposer mais ne l'a pas fait, prévoit le versement de compensations.

Ces allocations compensatrices ne sont bien souvent que partielles et sont également sujettes à de fortes réductions du fait de leur inclusion dans l'enveloppe normée des concours de l'Etat en direction des collectivités :

- Les compensations de taxe d'habitation et de taxe foncière versées en contrepartie des exonérations accordées aux contribuables sous conditions de revenus sont calculées sur la base de taux anciens, datant de 1991, soit 17,49 % pour la taxe d'habitation et 18,91 % pour le foncier bâti.
- Certaines exonérations de taxe foncière sur le bâti accordées à des personnes publiques ou pour les logements HLM ne sont pas compensées.
- Cette année encore, les compensations de l'ex-taxe professionnelle et celle de taxe foncière sur le bâti servent de variable d'ajustement dans l'enveloppe globale des dotations de l'Etat aux collectivités locales, à hauteur de 15,19 %, à l'exception de l'abattement accordé aux logements sociaux situés en quartier prioritaire pour la politique de la Ville, dont le taux de réduction est ramené à celui appliqué en 2014.

Le tableau suivant retrace le montant des allocations compensatrices et leur évolution depuis 2015. Il est basé sur le montant notifié en 2015 d'une part, et sur les calculs effectués par les services de la Ville d'autre part, la notification tardive des allocations compensatrices ne permettant pas d'intégrer les montants notifiés dans le projet de Budget Primitif. Globalement, elles sont en baisse de 10,84 % et - 439 K€.

Cette prévision est néanmoins très proche du montant notifié, ce dernier étant supérieur de 252 € à la prévision figurant au Budget Primitif et présentée ci-dessous.

	2015	2016	en €	en %
Taxe d'habitation	3 199 918	2 673 870	- 526 048	- 16,44 %
Taxe foncière sur le bâti dont :	362 638	522 874	+ 160 236	+ 44,19 %
- Economiquement faibles	82 982	58 021	- 24 961	- 30,08 %
- Exonérations en ZFU + Abattement ZUS / QPPV	237 209	414 730	+ 177 521	+ 74,84 %
- Exonération de certains immeubles	42 447	50 123	+ 7 676	+ 18,08 %
Taxe sur le foncier non bâti	6 886	6 886	0	0 %
TP/CFE	484 702	411 067	- 73 635	-15,19 %
TOTAL	4 054 144	3 614 697	- 439 447	- 10,84 %

Pour les raisons exposées plus tôt dans ce rapport, les bases exonérées de taxe d'habitation 2015 servant de base aux compensations 2016 ont connu une baisse, répercutée cette année sur la compensation dans la même proportion (- 16,44 %).

Les compensations des exonérations de taxe sur le foncier bâti appellent les commentaires suivants :

- A la baisse du volume des bases exonérées accordées aux contribuables «économiquement faibles» s'ajoute le coefficient de réduction des compensations voté en Loi de Finances, ce qui explique la forte diminution de la compensation (- 30,08 %);

- Les autres exonérations accordées pour le foncier bâti sont en hausse à la fois sous l'effet de l'augmentation du volume de bases exonérées (périmètres des quartiers prioritaires plus larges que ceux des ZUS, augmentation des bases HLM exonérées compensées de + 39 %) et du fait du maintien du taux 2014 des compensations pour les abattements accordés aux logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires.

Propositions

Il est proposé au Conseil Municipal d'adopter les taux de fiscalité directe locale retenus pour la construction du Budget Primitif 2016 et de fixer comme suit les taux communaux 2016 des trois taxes directes locales :

	Taux 2015	Taux 2016	Evolution
Taxe d'habitation	22,28 %	22,28 %	0 %
Foncier bâti	25,64 %	25,64 %	0 %
Foncier non bâti	26,37 %	26,37 %	0 %

«**M. LE MAIRE** : On ne va peut-être pas réengager le débat, tout cela a déjà été dit et redit. Quels sont ceux qui s'opposent ? Je pense les mêmes qu'au budget ? 12. Quels sont ceux qui s'abstiennent ? 2. Les autres sont favorables, je vous remercie».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime (1 abstention) de la Commission n° 1, le Conseil Municipal, à la majorité des suffrages exprimés (12 contre, 2 abstentions), décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Rapport adopté à la majorité

Pour : 40

Contre : 12

Abstentions : 2

Récépissé préfectoral du 6 avril 2016.