

Chapitre II

L'analyse de la fiscalité directe locale

des communes

en 2007

Si l'intégralité des communes perçoit une fiscalité dite sur les « ménages », à savoir les deux taxes foncières et la taxe d'habitation, on note qu'un peu moins d'une commune sur deux (43%) ne perçoit plus le produit de la taxe professionnelle en 2007 (contre 39% en 2005). La baisse constante du nombre de communes percevant une fiscalité sur la taxe professionnelle (-6%) témoigne de l'accroissement de l'adoption du régime de la taxe professionnelle unique par les groupements à fiscalité propre.

Si près de 43% des communes ne perçoivent plus la taxe professionnelle directement, celles-ci bénéficient malgré tout de cette recette indirectement par l'intermédiaire des versements effectués par les groupements à taxe professionnelle unique sous forme d'attribution de compensation, de dotation de solidarité communautaire, ou encore de fonds de concours.

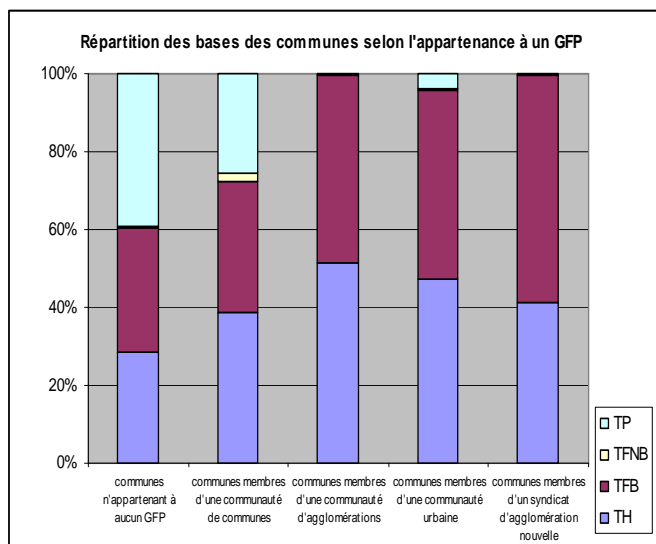
Décompte total des communes	2005	2006	2007	Structure 2007
Nombre de communes percevant les impôts ménages	36681	36682	36680	100%
Nombre de communes percevant la TP	22267	21541	20823	57%
dont commune isolée	4375	3761	3269	16%
dont communes membres d'un GFP à fiscalité additionnelle (avec ou sans TPZ)	17889	17777	17554	84%

I – Évolution des bases imposées au titre des communes.

En 2007, les bases imposées au titre des communes s'élèvent à 171 milliards d'euros environ. Elles sont en hausse de 5% sur la période 2005/2007. Cette hausse des bases globales apparaît limitée car elles ont été impactées en valeur sur la période par la diminution des bases communales de taxe professionnelle sur la période étudiée (-2%) à mesure que les communes intègrent des groupements à taxe professionnelle unique (1 444 communes entre 2005 et 2007) et dans une moindre mesure par l'instauration au 1er janvier 2006 d'une exonération de le foncier non bâti à hauteur de 20% sur les terres agricoles (-15% sur 2005/2007).

En terme de structure, les bases communales reposent en premier lieu sur la taxe d'habitation (à hauteur de 40%) et dans une proportion également importante sur le foncier bâti (pour 38%). La taxe professionnelle tend à devenir une ressource de second rang pour les communes ; elle représente 21% des bases communales en 2007. De même, le foncier non bâti (aux alentours de 1% des bases communales) participe peu au financement de l'ensemble des communes.

Avec le succès du régime de la taxe professionnelle unique auprès des groupements à fiscalité propre, les bases communales reposent désormais en majorité sur la fiscalité dite « ménages » (à 79%).



Les communes membres des communautés de communes recensent à elles seules 37% des bases globales nationales devant les communes isolées (28%), les communes membres de Communautés d'Agglomération (27%) et les communes membres des communautés urbaines (8%).

Cette hiérarchie souligne que la communauté de communes est la structure intercommunale à fiscalité propre la plus répandue (elle représente 93% des groupements à fiscalité propre en 2007).

Le tableau récapitulant les bases communales pour les différentes taxes et selon la nature juridique du groupement à fiscalité propre d'appartenance est présenté en annexe.

II – Principaux constats en matière d'évolution des taux d'impôts locaux pratiqués par les communes.

Compte tenu de la diversité des régimes fiscaux, les taux moyens présentés dans le tableau en annexe sont nombreux.

Les taux moyens appliqués par les communes sur la période 2005/2007 ont très peu augmenté. Le taux de foncier non bâti a enregistré la plus forte progression (+1,76%) devant le foncier bâti (+1,07%), la taxe d'habitation (+0,72%) et la taxe professionnelle (+0,24%).

Bien que compensée, l'exonération de 20% pour la taxe foncier non bâti accordée aux terres agricoles semble avoir eu pour conséquence une certaine augmentation du taux de cette taxe sur la période 2005/2007.

Afin d'apprécier la pression fiscale globale exercée par les différents niveaux de collectivités (communes / syndicats fiscalisés / groupement à fiscalité propre) sur un territoire, il est nécessaire de majorer les taux votés par les communes des taux appliqués au niveau des groupements (avec ou sans fiscalité propre).

Il ressort du tableau les quelques constats suivants :

- les communes qui ne sont pas membres d'un groupement à fiscalité propre appliquent les taux d'imposition globaux les moins élevés devant les communes membres des communautés de communes, les communes membres des communautés d'agglomération et les communes membres des communautés urbaines ;
- à l'exception notable des communes membres des communautés urbaines, les communes membres des groupements à fiscalité dite « mixte » appliquent des taux globaux supérieurs aux communes membres des groupements à fiscalité propre appliquant la taxe professionnelle unique.

Taux moyens globaux 2007 (communes + groupements)	Régime fiscal	2005	2006	2007		
Communes isolées...	...percevant les 4 taxes	TH	11,5	11,46	11,45	
		TFB	12,44	12,35	12,17	
		TFNB	40,53	40,29	40,94	
		TP	13,92	14,02	14,06	
Communes membres d'une Communauté de Communes...	...à fiscalité additionnelle (avec ou sans TPZ)	TH	12,15	12,25	12,29	
		TFB	18	18,15	18,27	
		TFNB	41,05	41,46	41,6	
		TP	12,71	12,8	12,96	
	...à TPU	TH	12,46	12,57	12,6	
		TFB	18,12	18,03	18,04	
		TFNB	45,69	46,58	46,78	
	...à fiscalité mixte	TH	12,71	12,94	12,92	
		TFB	19,27	19,36	19,47	
		TFNB	48,58	47,7	47,64	
Communes membres d'une Communauté d'Agglo...	à TPU	TH	16,12	16,13	16,09	
		TFB	21,95	22,04	22,03	
		TFNB	48,71	49,47	48,7	
	à fiscalité mixte	TH	17,63	17,95	17,67	
		TFB	24,37	23,89	23,44	
		TFNB	56,42	49,29	49,37	
Communes membres d'une Communauté Urbaine...	...à fiscalité additionnelle (avec TPZ)	TH	17,68	17,8	17,91	
		TFB	23,87	24,01	24,14	
		TFNB	42,58	42,56	42,78	
		TP	15,49	15,57	15,72	
	...à TPU	TH	22,29	22,33	22,32	
		TFB	22,07	22,1	22,16	
		TFNB	52,92	52,29	52,35	
	...à fiscalité mixte	TH	19,03	19,25	19,11	
		TFB	19,16	19,41	19,32	
		TFNB	29,16	28,92	28,74	
	Communes membres d'un SAN	...à TPU	TH	20,07	20,15	20,53
			TFB	30,87	31,37	32,01
TFNB			65,56	65,13	64,9	

III – Évolution des recettes fiscales des communes

Les communes ont perçu environ 26 milliards d'euros de fiscalité en 2007 (hors TEOM), soit une progression de 1,5 milliard d'euros environ par rapport à 2005 (+6%). A titre de comparaison, les groupements à fiscalité propre ont perçu environ 13 milliards d'euros de fiscalité (hors TEOM) sur 2007.

De façon identique à la structure des bases, les recettes fiscales des communes reposent à 83% sur la fiscalité dite « ménages », dont 44% au titre du

foncier bâti, 36% au titre de la taxe d'habitation et 3% au titre du foncier non bâti.

Le produit de la fiscalité dite « ménage » a été particulièrement dynamique sur la période 2005/2007 puisque les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation ont progressé respectivement de 9% et de 8%. L'effet « base » est à l'origine de cette progression davantage que l'effet « taux ».

Bien qu'en baisse sur la période (-1,66%) en raison du développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, la taxe professionnelle représente encore 17% des recettes fiscales des communes. Elle reste d'ailleurs la principale recette fiscale pour les 20 823 communes qui perçoivent une fiscalité additionnelle sur les 4 taxes (elle représente alors aux alentours des 40% de leurs recettes fiscales).

Toutefois, on note globalement que sous l'effet du développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique, la taxe professionnelle tend à devenir une recette plus limitée pour les budgets des communes dans leur ensemble.

Les premières bénéficiaires de cette fiscalité sont les communes membres des communautés d'agglomération. Bien que ces dernières ne représentent que 8% des communes et qu'aucune d'elles n'émargent à la taxe professionnelle, elles perçoivent 34% des impôts locaux mis en recouvrement au profit de l'ensemble des communes en 2007 devant les communes membres des communautés de communes (32%), les communes isolées (23%), les communes membres des communautés urbaines (10%) et les

communes membres des syndicats d'agglomérations nouvelles (1%).

Les communes membres des communautés d'agglomération pratiquent en effet des taux parmi les plus élevés avec les communes membres des communautés urbaines à taxe professionnelle unique et les communes membres des syndicats d'agglomérations nouvelles.

A l'exception notable des communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle, les recettes fiscales des communes membres d'un groupement à taxe professionnelle unique se répartissent pour moitié sur le foncier bâti et pour moitié sur la taxe d'habitation.

IV – Les politiques d'abattement et d'exonération des communes

Au titre de l'année 2007, les bases non taxées sur délibération des communes sont assez faibles. Le tableau suivant reprend leur ventilation par type de taxe :

Bases non taxées au profit des communes	2006	2007	Structure par taxe
TH	8 717 633 400	8 947 767 205	98,90%
TFB	6 203 088	6 151 762	ns
TFNB	92 470	95 918	ns
TP	126 472 989	100 545 524	1,10%
Total	8 850 401 947	9 054 560 409	100%

Les bases non imposées suite aux délibérations adoptées par les communes s'élèvent en effet à un peu plus de 9 milliards d'euros en 2007 (soit 6% des bases imposées à leur profit en 2007). Dans leur immense majorité, ces bases non taxées reposent sur la taxe d'habitation (à 99%), et de manière très modeste sur la taxe professionnelle (1% environ).

Bien que les communes soient en capacité voter un grand nombre d'exonérations voire d'abattements en faveur de leurs contribuables (une trentaine de dispositifs existe), les bases non imposées restent donc d'un montant limité.

En matière de taxe d'habitation, on note toutefois que bon nombre de communes ont délibéré pour majorer les abattements pour charges de famille voire pour accorder des abattements facultatifs à la base comme le montre le tableau ci-dessous :

Nombre de délibérations relatives à la taxe d'habitation en vigueur sur le territoire des communes en...		2005	2006	2007
abattements pour charges de famille	Total des délibérations portant majoration des abattements pour personnes de rang 1 et 2	2 008	2 011	2 014
	Total des délibérations portant majoration des abattements pour personnes de rang 3 et +	2 715	2 764	2 766
abattement général à la base	total des délibérations	8 388	8 384	8 383
abattement spécial à la base (non applicable dans les DOM)	total des délibérations	1523	1529	1534

Ainsi, en 2007, 5% des communes appliquent une délibération portant majoration des abattements pour charges de familles pour les personnes de rang 1 et 2. La majoration des abattements pour les personnes de rang 3⁴ et plus est appliquée par environ 8% des communes en 2007. En matière d'abattements

⁴ le rang correspond au nombre de personnes à charges: mineurs de moins de 18 ans, infirmes, quelque soit l'âge et les titulaires d'une carte d'invalidité vivant sous le toit du contribuable (art 196 et suivants du CGI).

facultatifs à la base, on remarque que 23% des communes ont délibéré pour mettre en place un abattement général à la base (AGB). L'abattement spécial à la base (ASB) en faveur des personnes de condition modeste rencontre un moindre succès (4% des communes seulement).

Les abattements facultatifs à la base portés à leur taux maximum (15%) ont la faveur des communes métropolitaines puisque les trois quarts des communes les ayant institués l'ont voté au maximum prévu par la réglementation. De même, 90% des communes ayant instauré un abattement général à la base ont voté un taux de 15%. La réduction de bases consécutive aux abattements de taxe d'habitation est donc conséquente pour les communes puisqu'elle s'élève à 8,9 milliards d'euros en 2007. Les abattements décidés par les communes représentent environ 13% des bases de taxe d'habitation imposées à leur profit en 2007.

Ainsi, au titre de l'année 2007, on recense :

- 1,7 milliard environ d'abattements pour charges de famille (18%);
- 7 milliards d'abattements généraux à la base (79%) ;
- 271 millions d'abattements spéciaux à la base (3%).

Les volumes de bases de taxe d'habitation non taxés consécutifs aux abattements généraux à la base représentent donc les montants les plus importants. En effet, quand il est institué, cet abattement diminue la valeur locative afférente à l'habitation principale de l'ensemble des contribuables d'une commune, contrairement aux autres abattements. Ainsi, les abattements pour charges de famille s'appliquent pour des foyers fiscaux remplissant certains critères, notamment de taille du ménage. Quant aux abattements spéciaux à la base, ils sont, eux, fonction des revenus et de la valeur locative du logement du ménage concerné.