

Annexe 1 - Mode de détermination des bases et des taux d'imposition

A- Détermination des bases d'imposition

Pour plus de détails, voir « l'Inventaire général des impôts locaux » et « Le guide budgétaire communal, départemental et régional » (publications DGCL), ou le site www.finances.gouv.fr.

Les différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements prélèvent les quatre taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle) sur des bases d'imposition relativement semblables, qui résultent de décisions nationales et locales. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est perçue uniquement par les communes ou les groupements de communes compétents dans ce domaine et qui décident de financer leur service par ce moyen.

Les bases brutes d'imposition sont établies par les services fiscaux selon des règles nationales qui résultent de décisions législatives. Ce sont quasiment les mêmes pour les trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions), ainsi que pour les groupements de communes, sauf pour le foncier non bâti, puisque les taxes départementale et régionale sur les terres agricoles ont été supprimées depuis 1996 (1993 pour les régions). Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2000 a décidé la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Les bases régionales de taxe d'habitation sont donc nulles depuis 2001.

Sur ces bases brutes, les collectivités locales et les groupements de communes à fiscalité propre ont le pouvoir de voter certains abattements et exonérations spécifiques pour déterminer les bases (nettes) qui seront réellement imposées. Ces bases sont notifiées aux collectivités en février afin qu'elles puissent établir leur budget : elles peuvent alors voter les taux d'imposition qui seront appliqués aux bases pour déterminer les produits imposés.

Les bases d'imposition figurant dans ce guide sont les bases notifiées aux collectivités lors de la procédure budgétaire, déduction faite des abattements, des exonérations et, pour les communes et leurs groupements, des écrètements de taxe professionnelle.

Détermination des éléments de base de la taxation

Les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et non bâties constituent l'essentiel des bases brutes des taxes d'habitation et foncières et de la TEOM, elles interviennent également pour 16,0 % dans la composition des bases brutes de taxe professionnelle. Ces valeurs locatives ont été établies par les services cadastraux après consultation des commissions communales ou départementales lors de la révision foncière de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties (1975 dans les DOM). À la date de la révision, elles correspondaient au loyer annuel théorique que devait produire chaque propriété aux conditions du marché. Pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution générale des loyers depuis cette date, elles ont fait l'objet en 1980 d'une actualisation par département et, après 1980, de revalorisations annuelles nationales.

La taxe d'habitation est due par l'occupant d'un immeuble affecté à l'habitation, que ce soit à titre de résidence secondaire ou de résidence principale, et quelle que soit sa qualité : propriétaire ou locataire. La base brute de cette taxe est égale à la valeur locative de l'immeuble occupé.

Les taxes foncières (bâti et non bâti) sont dues par les propriétaires d'immeubles ou de terrains, quelle que soit leur utilisation (à titre d'habitation ou professionnel). Au titre des frais engendrés par la propriété, un abattement de 50 % pour le bâti et de 20 % pour le non bâti est appliqué aux valeurs locatives pour la détermination des bases.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est établie sur les mêmes bases : elle n'est pas due dans les parties du territoire communal qui ne bénéficient pas du service d'élimination des ordures ménagères. Les usines ne sont pas soumises à la taxe. Elle peut être répercutée dans les charges locatives.

La taxe professionnelle est due par les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée. La base brute de la taxe professionnelle est déterminée à partir des éléments concernant l'avant-dernière année civile avant la taxation. Elle est constituée de quatre composantes, auxquelles est appliqué un abattement de 16 % depuis 1987 :

- **la valeur cadastrale des locaux passibles d'une taxe foncière** (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés.
- **la valeur locative des équipements et biens mobiliers** (possédés ou loués pour plus de six mois) utilisés, sauf si le chiffre d'affaires du redevable ne dépasse pas 152 500 euros (industriels ou commerçants) ou 61 000 euros (prestataires de services).
- **6 % des recettes des professions libérales employant moins de 5 salariés.**
- **18 % des salaires. La loi de finances 1999 a décidé la suppression progressive en cinq ans de cette composante salariale de la base de taxe professionnelle.** L'abattement a été de 15 245 euros par redevable et par commune en 1999, 45 735 euros en 2000, 152 449 en 2001 et 914 694 en 2002 avant la suppression définitive depuis 2003. La perte de recettes consécutive à la suppression de cet élément de taxation a été compensée intégralement aux collectivités l'année de la suppression, puis indexée sur la dotation globale de fonctionnement. Cette compensation est intégrée dans la dotation globale de fonctionnement depuis 2004.

Dégrèvements, exonérations obligatoires (et compensées)

Pour réduire la charge de la fiscalité directe locale sur les contribuables, l'État peut leur accorder un **dégrèvement** : cette opération se déroule au moment de l'établissement des avis d'imposition durant l'été ou ultérieurement au moment du recouvrement. Elle a donc lieu après la notification des bases d'imposition aux collectivités et de fait ne les concerne en rien : l'État prend intégralement à sa charge le coût des dégrèvements ainsi que le montant des impayés, permettant ainsi aux collectivités d'assurer l'exécution de leur budget. **Ces dégrèvements n'influent donc aucunement sur les statistiques présentées dans ce guide**, qui ont trait aux produits fiscaux votés par les collectivités à l'occasion du vote budgétaire.

Les exonérations obligatoires interviennent, elles, au contraire pour réduire les bases d'imposition : les collectivités ne peuvent donc pas leur appliquer des taux ni voter un produit fiscal correspondant. Elles entraînent une perte de recettes fiscales, que l'État compense financièrement aux collectivités locales. Ces allocations compensatrices sont notifiées aux collectivités en même temps que les bases d'imposition, afin qu'elles puissent établir leur budget. *Pour plus de détails sur les compensations et sur les dégrèvements, voir le chapitre « Les contributions de l'État aux quatre taxes ».*

Sont concernées, entre autres :

- **les exonérations de taxe d'habitation et du foncier bâti en faveur des contribuables âgés de plus de 60 ans (75 ans pour le foncier), veufs** (pour la taxe d'habitation), **handicapés** ou **de condition modeste** si leur revenu fiscal de référence ne dépasse pas la limite prévue à l'article 1417 du Code Général des Impôts.
- **les exonérations de longue durée du foncier bâti « social »**: 15 ans pour les habitations achevées après le 1^{er} janvier 1973, et financées majoritairement à l'aide de certains prêts aidés (10 ans si la demande de prêt est postérieure au 31 décembre 1983). Les conseils généraux peuvent prolonger pour la part qui leur revient l'exonération de 15 ou 25 ans pour les sociétés HLM ou d'économie mixte. L'exonération de 15 ans s'applique pour les logements sociaux à usage locatif acquis à compter du 1^{er} janvier 1998 avec le concours financier de l'État ou une aide de l'ANAH. Le même principe s'applique depuis le 1^{er} janvier 2000 aux locaux acquis ou aménagés avec une aide de l'État à la création d'hébergement d'urgence destiné aux personnes défavorisées.
- **les exonérations de deux ans de la taxe sur le foncier bâti pour les constructions nouvelles, les entreprises nouvelles** et, depuis le 1^{er} janvier 1997, **de cinq ans pour les immeubles situés dans les zones franches urbaines et affectés à un usage professionnel.**
- **les exonérations des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à usage agricole depuis 1996 et l'exonération de taxe foncière de ces mêmes bâtiments.**
- **les exonérations, durant les trente premières années, des semis, plantations ou replantations.**
- **la réduction de taxe professionnelle pour embauche ou investissement (REI).** Elle correspondait à une réduction de moitié des augmentations de base des établissements. Elle a été supprimée à partir de

2000 sauf pour les établissements créés en vue de la reprise d'une entreprise en difficulté pour lesquelles l'exonération est totale pendant deux ans.

- **les exonérations de plein droit de taxe professionnelle pour 5 ans dans les zones de revitalisation rurale, dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines (ainsi que pour le foncier bâti dans les zones franches).** Ces exonérations peuvent être supprimées sur délibération des collectivités locales. L'exonération totale est de deux ans pour les entreprises nouvelles créées dans certaines zones (zones d'aménagement du territoire, zones de redynamisation urbaine...).
- **les exonérations de taxe professionnelle et du foncier non bâti en Corse.**

La part départementale et régionale de la taxe professionnelle en Corse est supprimée depuis 1995. Un abattement de 25 % est appliqué aux bases communales. Par ailleurs, un grand nombre d'établissements bénéficie depuis 1997 des mesures d'exonérations décidées par la loi relative à la zone franche de Corse.

Les terres agricoles sont exonérées en totalité de la taxe sur le foncier non bâti en Corse.

Exonérations et abattements décidés par les collectivités locales (non compensés)

Taxe d'habitation

Les abattements de taxe d'habitation sont accordés pour un montant de base fixé proportionnellement à la valeur locative moyenne sur le territoire de la collectivité, identique donc pour tous les contribuables concernés au même titre par l'abattement, quelle que soit la valeur locative de leur propre habitation. Il représente donc une part relative plus importante de la base des contribuables occupant une habitation à faible valeur locative. Chaque collectivité territoriale ou groupement à fiscalité propre peut voter son propre régime d'abattement, mais en l'absence de délibération, ce sont les abattements décidés par la commune qui s'appliquent aux autres collectivités. Les départements d'outre-mer ont un régime d'abattements spécifique. Il existe trois types d'abattements en métropole :

- **l'abattement obligatoire pour charges de famille.** Chacune des deux premières personnes à charge donne obligatoirement droit à un montant d'abattement équivalent à 10 % du montant moyen de la base (sur le territoire de la collectivité concernée), chacune des personnes suivantes donne droit à 15 %. Ces pourcentages peuvent être majorés de 5 ou 10 points sur décision du conseil de la collectivité. Bien qu'obligatoire, cet abattement n'est pas compensé. Il ne s'applique qu'aux résidences principales.
- **l'abattement spécial à la base (facultatif),** en faveur des personnes de condition modeste. Cet abattement peut être fixé à un taux de 5, 10 ou 15 %.
- **l'abattement général à la base,** fixé à 5 %, 10 % ou 15 % par la collectivité.

Foncier bâti

L'exonération de courte durée (deux ans) du foncier bâti est obligatoire pour tous les locaux pour les parts départementale et régionale de la taxe (mais non compensée). L'exonération sur la part communale de la taxe ne s'applique pas aux locaux neufs à usage professionnel. Cependant, dans certaines zones du territoire, les communes et leurs groupements ont la possibilité d'instituer l'exonération de deux ans pour les locaux créés par une entreprise nouvelle ou repris à une entreprise en difficulté. Par ailleurs, les communes et leurs groupements peuvent supprimer l'exonération (non compensée) sur les locaux à usage d'habitation.

Taxe professionnelle

- **des exonérations temporaires** peuvent être accordées par les collectivités territoriales, qu'elles soient situées ou non dans une zone défavorisée économiquement, pour les établissements cinématographiques, les entreprises de spectacles, les médecins et auxiliaires médicaux qui s'installent dans de petites communes, et certaines installations liées à l'environnement.
- **des exonérations temporaires** peuvent être accordées, sur délibération des collectivités territoriales, pour certains types de créations ou extensions d'entreprises réalisées **dans des zones économiquement défavorisées** définies par les lois d'aménagement du territoire (*voir l'annexe 7.4*).

Le mécanisme des fonds de péréquation départementaux de la taxe professionnelle

L'écrêtement de la base de taxe professionnelle des communes et de leurs groupements permet l'alimentation d'un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et la redistribution intercommunale d'une richesse initialement concentrée sur les communes (ou les groupements) où sont implantés des magasins de grande surface ou des établissements considérés comme "exceptionnels" relativement à la population de la commune (voir l'annexe 7.6 « Les fonds de péréquation »).

B- Détermination des taux d'imposition

Pour plus de détails, voir « La fixation des taux des impôts locaux » (collection « Guide pratique de l'élu » de la DGCL).

Les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre doivent, après avoir voté le produit fiscal qui permet d'équilibrer leur budget, choisir les taux d'imposition des quatre taxes qui, appliqués à leurs bases d'imposition, permettront d'atteindre ce produit.

Les communes, les groupements à fiscalité propre, les départements et les régions (depuis 1989) peuvent fixer ces taux **dans les limites des règles d'encadrement imposées par la loi.**

La « déliaison » des taux de fiscalité directe locale

Afin d'éviter une dispersion et une hétérogénéité trop grandes des taux de fiscalité locale sur le territoire national et pour ne pas reporter la pression fiscale sur les contribuables économiques, le législateur a prévu un certain nombre de règles encadrant l'évolution des taux des impôts directs locaux entre eux et plafonnant le niveau de ces taux.

Les collectivités locales bénéficient d'assouplissements juridiques dans le dispositif de liaison des taux leur permettant, principalement, d'augmenter leur taux de taxe professionnelle (TP) de façon dérogatoire au droit commun (augmentation égale à celle du taux de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des impôts ménages) ou de limiter la diminution de la taxe professionnelle en deçà de la diminution de droit commun.

La loi de finances pour 2003 autorise une augmentation du taux de taxe professionnelle à hauteur d'une fois et demie la plus petite des augmentations suivantes : augmentation du taux de la taxe d'habitation ou augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages (TH, FB et FNB).

Par ailleurs, la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle donne la possibilité aux EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) d'un côté, aux communes et aux départements de l'autre d'augmenter leur taux de TP à hauteur maximum de 5 % du taux moyen national de TP de leur catégorie sans pouvoir dépasser celui-ci. Le recours à la majoration spéciale est conditionnée par une structure particulière des taux : un taux de TP inférieur au taux moyen communal et des taux de taxes ménages supérieurs au taux moyen pondéré des communes. Il s'agit ainsi notamment de rééquilibrer la pression fiscale au profit des ménages.

En application de la loi de finances pour 2004, les groupements de communes à TPU sont autorisés à mettre en réserve (dispositif dit de « capitalisation »), sur trois ans, les marges possibles de hausse de fiscalité générées par les communes membres. Le droit à récupération de cette capitalisation n'est pas cumulable avec l'utilisation d'un mécanisme de déliaison ou avec le dispositif de la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle

Enfin, la loi de finances pour 2005 a ouvert aux EPCI à TPU dont le taux de TP est inférieur à 75% de la moyenne de leur catégorie la possibilité de fixer leur taux de TP dans cette limite, sans que l'augmentation de taux soit supérieure à 5%. Ce texte permet, par ailleurs, aux communes, aux départements et aux EPCI à fiscalité additionnelle, les EPCI à taxe professionnelle unique n'étant pas soumis à la règle de lien à

la baisse, de limiter la diminution de leur taux de taxe professionnelle à la moitié de la plus importante des diminutions suivantes : diminution du taux de la taxe d'habitation, diminution du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Nouvelles procédures de déliaison en LFI 2006

- Le dispositif Arthuis permet la fixation du taux de foncier non bâti des communes membres d'un EPCI, qui devient soumis à la taxe professionnelle unique, en dérogation des règles de liens entre les taux (à la baisse comme à la hausse).
- Le dispositif Gourault permet quant à lui aux EPCI issus de fusion de bénéficier des possibilités propres aux EPCI à TPU et ce, dès la première année alors que théoriquement, ils n'ont pas de marge de manœuvre la première année de leur existence (taux limité au taux moyen pondéré).

En 2007, les régions ont eu moins recours à la déliaison des taux qu'en 2006. Seulement 3 régions ont utilisé la déliaison partielle, soit un quart des régions ayant procédé à une augmentation de leurs taux.

En 2007, les départements sont moins nombreux qu'en 2006 à avoir augmenté leur taux de taxe professionnelle, mais ils ont eu autant recours à la déliaison des taux qu'en 2006. En effet, 10% de ceux qui ont pratiqué une hausse des taux ont utilisé l'augmentation dérogatoire ou la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle.

Évolution du taux de taxe professionnelle en 2007

Évolution du taux de taxe professionnelle en 2007 (*)	Régions	Départements	EPCI à TPU (**)	EPCI à TPZ Zone(**)	EPCI à TPZ Hors Zone(**)	EPCI à 4 taxes (**)
Augmentation	11	50	173	71	225	325
<i>dont recours à l'assouplissement de la règle de liens entre le taux de la TP et celui des autres taxes</i>						
nombre	3	7	155	56	30	51
part en %	27%	14%	90%	79%	13%	16%
Stabilité	14	47	1 010	377	292	513
Diminution	0	0	17	77	8	25
Total	25	97	1 200	525	525	863

(*) Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, hors la collectivité Territoriale de Corse

(**) Chiffres provisoires

Sources : DGCL, DGFIP

Parmi les communes qui ne changent pas de nature fiscale entre 2006 et 2007, à peine 10% ont recours à la différenciation des taux. 293 communes ont recours à la dérogation partielle à la hausse de la taxe professionnelle, 41 appliquent la majoration spéciale au taux de taxe professionnelle et 32 ont recours à l'amendement « Lambert » qui leur permet de diminuer le taux de TP entre la moitié ou moins de 100% de la réduction des taux ménages.

En revanche, bien que le nombre d'EPCI ayant augmenté leur taux de taxe professionnelle est moindre qu'en 2006 (735 contre 942), le recours à la déliaison des taux est plus fréquent. Parmi les diverses possibilités de déliaison mises à la disposition des EPCI, la plus utilisée est la déliaison partielle à la hausse de la TP : 21 CA, 4 CU et 124 CC ont appliqué uniquement celle-ci. Vient ensuite la majoration spéciale de taxe professionnelle qui a été utilisée par 9 CA et 41 CC. La dérogation à la hausse liée à la faiblesse des taux a été utilisée par 2 CA et 29 CC. A noter aussi que 19 CC et 1 CA ont combiné la majoration spéciale avec l'une des deux possibilités précitées : déliaison partielle ou dérogation à la hausse.

Les trois tableaux ci-après présentent, pour chaque catégorie de collectivité territoriale et d'EPCI, les modalités de vote des taux mises en œuvre en 2007.

Règles de liens mises en œuvre par les communes, les départements et les régions pour l'année 2007

	Communes non membres d'un EPCI à TPU (1)	Communes membres d'un EPCI à TPU (1)	Départements (2)	Régions
Variation proportionnelle des taux	18 296	13 550	72	16
- augmentation	3 443	3 034	25	2
- stabilité	14 441	10 411	47	14
- diminution	412	105		0
Variation différenciée des taux	1 843	1 447	27	10
dont TP dans les règles	1 406		20	7
- à la hausse	437		18	
- au maintien	746		2	
- à la baisse	223		0	
dont déliaison partielle à la hausse de la TP	293		5	
application à la TP de la majoration spéciale	41		2	3
application restreinte de la règle de lien à la diminution de la TP	32			
diminution de la TP sans liens des impôts ménages	6			
cas particuliers (3)	53			
autres	12			
Autres cas	46	4		
Total	20 185	15 001	99	26

(1) Champ : Communes de même nature fiscale en 2006 et 2007

(2) sauf Paris

(3) cas particuliers : communes n'ayant pas perçu de produit de TP en 2006, dans ce cas les règles de lien entre les taux ne s'appliquent pas pour la TP

Source : DGCL, DGFIP

Règles de liens mises en œuvre par les EPCI sans taxe professionnelle unique pour l'année 2007

	EPCI à fiscalité additionnelle sans TP de zone	EPCI à fiscalité additionnelle ayant opté pour la taxe professionnelle de zone (partie hors zone)
Variation proportionnelle des taux	405	343
- augmentation	1	103
- stabilité	403	238
- diminution	1	2
Variation différenciée des taux	458	182
dont TP dans les règles	407	152
- à la hausse	273	92
- au maintien	110	54
- à la baisse	24	6
dont déliaison partielle à la hausse de la TP	51	30
application à la TP de la majoration spéciale		
utilisation de la réserve		
dérogation à la hausse de TP liée à la faiblesse du taux		
autres : combinaison des cas précédents		
Total	863	525

Sources : DGCL, DGFIP

Règles de liens mises en œuvre par les EPCI percevant une taxe professionnelle unique pour l'année 2007

	EPCI TPU	EPCI à fiscalité mixte	EPCI TPZ Zone
Augmentation de la TPU ou de la TPZ	145	28	71
- dans les règles	12	6	15
- recours à l'assouplissement des règles de liens	133	22	56
Entre les taux pour la TPU ou la TPZ			
dont déliaison partielle à la hausse de la TPU ou TPZ	48	7	14
application à la TPU ou TPZ de la majoration spéciale	35	8	7
utilisation de la réserve	4	3	16
dérogation à la hausse de TPU ou TPZ liée à la faiblesse du taux	19	2	10
combinaison des cas précédents	23	2	6
autres	4		3
Stabilité de la TPU ou de la TPZ	811	199	377
- dans les règles	810	199	377
- utilisation de la réserve	1		
Baisse de la TPU ou de la TPZ	14	3	77
- dans les règles	14	3	77
Total	970	230	525

Sources : DGCL, DGFIP