

Collecter Analyser Partager

Cap sur...

L'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation en 2018

n°5 • Novembre 2018

Par cette étude, l'OFGL participe aux réflexions engagées dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation en analysant l'ampleur de l'utilisation actuelle par les élus de ce levier fiscal. Il apporte des éléments chiffrés sur l'évolution entre 2017 et 2018 des taux de taxe d'habitation du bloc communal (communes et groupements à fiscalité propre). Il permet aussi la comparaison avec les évolutions survenues en 2012, année comparable de la mandature précédente. Enfin, il observe les liaisons éventuelles entre fragilité financière des communes et progression des taux d'imposition.

[#FiscalitéLocale](#)

[#LevierFiscal](#)

[#TaxeHabitation](#)

L'étude se concentre sur l'observation de l'évolution des **taux de taxe d'habitation (TH) votés par les communes et leur communauté ou métropole de rattachement** sur le territoire de chaque commune (hors éventuels taux des syndicats).

Elle repose sur des données 2018, fournies en ligne par la DGFIP, et les fichiers REI des années 2011, 2012 et 2017 (source DGFIP également). La composition intercommunale 2018 est retracée grâce au fichier de la DGCL. Le caractère provisoire et partiel des analyses faites et des données incite à **considérer les résultats 2018 comme des estimations** et à travailler en arrondissant les résultats.

L'étude propose notamment de comparer la situation 2018 à celle de 2012 (année comparable de la mandature précédente car deux ans avant les municipales).

Elle confronte, par ailleurs, les choix opérés par les exécutifs communaux à la **situation financière initiale de la commune**.

Même si les taux d'évolution peuvent être commentés, les évolutions en points (taux N - taux N-1) sont à privilégier lors de la comparaison des deux exercices.

Sommaire

Edito du Président de l'OFGL.....	page 2
Remarques méthodologiques importantes.....	page 3
Principaux constats sur 2018 et comparaison avec 2012.....	page 3
Impact de la situation financière initiale sur le recours au levier fiscal	page 4
Conclusion	page 5
Annexe – Tableau des principaux résultats.....	page 6

«Cap sur l'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation en 2018 » - Novembre 2018

Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Raphaël Menelon et Thomas Rougier

Edito

André Laignel,
Président de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Calendrier fiscal oblige, l'automne est souvent une période caractérisée par des débats plus ou moins animés sur la fiscalité locale. Cette année n'échappe pas à la règle, bien au contraire, car nous rentrons dans un cycle nouveau marqué par l'annonce gouvernementale de la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH), ressource à la fois majeure et emblématique de nos collectivités locales.

Fidèle à sa mission, l'OFGL propose dans son numéro 5 de « Cap sur » d'éclairer cette discussion par une analyse objective de l'utilisation du levier fiscal sur la TH en 2018. Les résultats dessinent la réalité des hausses de taux votées, qui concernent seulement un territoire communal (commune et groupement fiscalité propre) sur trois et moins de 20% de la population française. Surtout, ils tordent le cou à l'idée d'un effet d'aubaine des élus locaux, qui auraient profité de la suppression annoncée de la taxe d'habitation.

Disons-le clairement : non, nous ne nous sommes pas collectivement dit que nous pouvons faire subir à nos concitoyens une hausse de la taxe d'habitation sous prétexte qu'elle aurait été masquée pour les contribuables bénéficiant des premiers dégrèvements financés par l'Etat.

Décider d'une augmentation de fiscalité reste, en 2018 comme avant, un acte démocratique d'arbitrage face aux enjeux, contraintes et projets de chaque territoire. Ce n'est jamais un acte d'opportunisme. Pour une raison simple : la proximité avec le contribuable nous oblige car elle nous rend particulièrement sensible aux effets de nos décisions. La responsabilité fiscale qui unit le dépositaire des suffrages au citoyen est un élément central de la libre administration. L'affaiblir c'est affaiblir la décentralisation.



Remarques méthodologiques importantes

Cette note se concentre sur les pratiques cumulées des communes et des intercommunalités en matière de variation de taux d'imposition, sans distinguer la ou les structures à l'origine des éventuelles évolutions. Elle ne permet pas de mesurer l'impact sur le contribuable dont la situation personnelle évolue par ailleurs (situation en matière de revenus ou de nombre de personnes à charge, évolution forfaitaire ou physique de la base imposable de son bien...).

La décision en matière du vote du taux de taxe d'habitation est à la discrétion de l'exécutif local dans le cadre défini par la législation. Les facteurs pouvant entraîner une variation du taux de taxe d'habitation sont multiples. Ces précisions, ainsi que celles listées ci-dessous, sont à prendre en considération avant de lire cette note.

Le travail réalisé :

- se concentre sur les taux votés, sans spécifier les cas où les territoires sont en phase de lissage des taux (communes nouvelles, fusion d'intercommunalités...);
- ne tient pas compte de l'évolution des politiques d'abattement¹ décidées par les collectivités (les informations n'étant pas encore disponibles);
- ne tient pas compte des effets d'instauration ou d'évolution de taxes annexes assises sur les bases de taxe d'habitation (Gemapi, TSE...);
- n'isole pas les variations liées à des éventuels transferts de fraction de taux avec les syndicats²;
- ne tient pas compte des contraintes extrinsèques à la collectivité (décision du préfet, catastrophe naturelle, etc.);
- tient compte des situations financières mais sans en détailler certaines spécificités individuelles (perte de fiscalité entreprises, choix en matière de taxes foncières, baisse des dotations, etc.);
- ne tient pas compte des variations de taux des années antérieures et des projets des territoires.

Principaux constats sur 2018 et comparaison avec 2012

Le recours au levier fiscal observé dans le secteur communal suit des cycles qui se retrouvent sur chacune des mandatures. Le début du mandat 2014-2020 s'inscrit dans ce cycle³. C'est pourquoi l'analyse qui suit s'opère en comparant les estimations faites sur 2018 avec les constats observés en 2012, année comparable de la mandature précédente (deux ans avant les élections municipales).

Le taux moyen de taxe d'habitation (TH) progresse de 0,1 point en 2018 (comme en 2012), et s'élève à 24,4% (23,7% en 2012). L'effet taux (évolution du produit liée aux seules augmentations des taux) est similaire en 2012 et 2018 : +0,3%.

Un tiers des territoires communaux présentent un taux de TH (commune + groupement à fiscalité propre) en augmentation (41% en 2012). Mais ils représentent **moins de 20%** de la population (18% contre 29% en 2012). Environ 2% de la population est par ailleurs concernée par une baisse des taux votés (4% en 2012).

¹ Les exécutifs des communes et groupements à fiscalité propre ont la possibilité, dans le cadre légal, de majorer le taux des abattements obligatoires (charges de famille) et d'instaurer les abattements facultatifs (général à la base, personnes de condition modeste et personnes handicapées). Ces abattements diminuent la base imposable à la TH. Cf. *Cap sur* n°2.

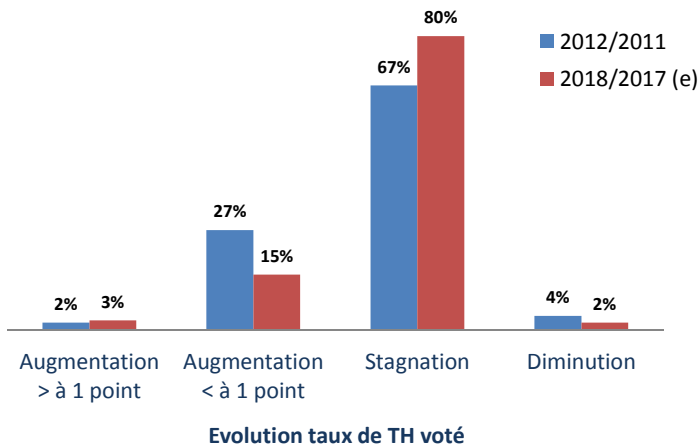
² L'article L. 5212-20 du CGCT permet au comité d'un syndicat de remplacer, entièrement ou en partie, la contribution budgétaire de ses membres par des impositions additionnelles aux impôts locaux communaux, comme la taxe d'habitation.

³ Cf. page 29 du rapport 2018 de l'OFGL.

Pour 80% de la population, les évolutions des prélèvements ne sont donc pas liées à des décisions prises sur les taux d'imposition par les élus locaux.

Quand le taux de TH augmente (commune + groupement à fiscalité propre), il progresse en moyenne de +0,6 point (effet taux de +2,6%), soit plus fortement qu'en 2012 (+0,4 point soit +1,7%).

Répartition de la population en fonction des variations des taux de taxe d'habitation votés du bloc communal



Traitement OFGL - données DGFIP, DGCL, INSEE. (e) : estimation

La plupart des hausses sont faibles : 86% des progressions sont inférieures à un point, pour un effet taux moyen de +1,5%.

Mais certaines hausses sont plus marquées : dans près de 1 500 communes regroupant 1,8 million d'habitants, le taux de TH augmente d'un point ou plus en 2018 (1 100 communes et 1,4 million d'habitants en 2012).

Dans ces territoires, les hausses ont un impact sur les cotisations des contribuables, qu'ils soient, ou non, concernés par les nouveaux dégrèvements votés en loi de finances 2018.

Impact de la situation financière initiale sur le recours au levier fiscal

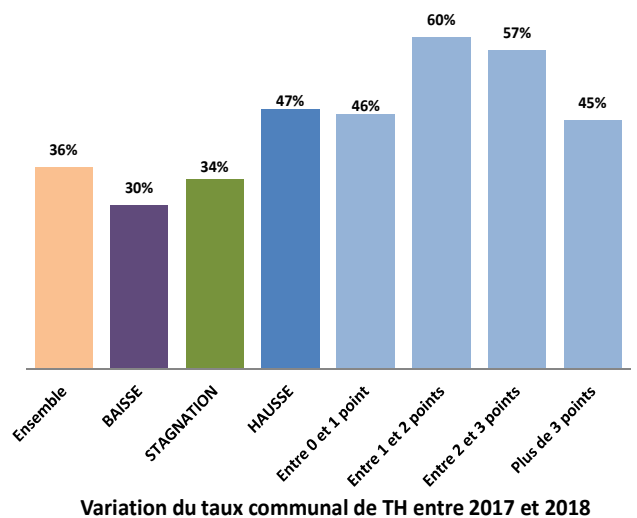
Généralement, **la situation financière initiale de la commune a un impact** dans la décision de recourir ou non au levier fiscal.

Près de la moitié des exécutifs communaux qui augmentent leur taux de TH en 2018 (hors intercommunalité) gèrent une commune dont les marges financières sont contraintes en 2017 au regard de la situation de l'ensemble des communes. Cette notion de marges financières est appréciée en fonction de critères sur le taux d'épargne brute et/ou sur l'endettement (cf. graphique).

Cette proportion de communes contraintes financièrement passe même à 60% (respectivement 57%) pour celles augmentant leur taux de TH de 1 à 2 points (resp. 2 à 3 points).

A l'opposé, **parmi les communes diminuant le taux de TH, 30% d'entre elles se situent dans cette catégorie** des communes à marges réduites sur les critères utilisés.

Part des communes avec marges financières contraintes* en 2017 selon la variation 2018 du taux communal de TH



Traitement OFGL - données DGFIP, Budgets principaux et annexes.

Lecture : 47% des communes augmentant leur taux de TH ont des marges financières* initiales contraintes.

*La marge financière contrainte est appréciée à partir de seuils correspondant aux 2èmes déciles les moins favorables de plusieurs ratios : Taux d'épargne brute < 11% et/ou capacité de désendettement > 8,6 ans et/ou taux d'endettement > 126%.

La situation financière initiale a donc un impact mais n'explique pas, à elle seule, l'ensemble des choix fiscaux des exécutifs locaux. D'autres explications peuvent être avancées : perte à venir d'une recette, lancements de projets d'investissement, prise en charge d'un nouveau service, faiblesse des taux antérieurs, etc.

Pour compléter l'analyse, il peut être précisé qu'il y a bien, d'après les premiers résultats, **une corrélation entre les évolutions des taux de TH et de ceux de la taxe sur le foncier bâti**. Dans neuf territoires communaux sur dix dans lesquels le taux de TH augmente, le taux de foncier bâti progresse aussi.

Conclusion

L'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation dans le secteur communal en 2018 est en moyenne faible, comme elle l'est depuis le début de la mandature actuelle au regard des mandatures précédentes.

Par rapport à l'année 2012 (année comparable du mandat précédent), elle concerne un périmètre géographique moins étendu et près de 7 millions d'habitants en moins. En revanche, les cas de hausses importantes sont un peu plus nombreux qu'en 2012.

Les données actuelles permettent donc d'estimer qu'il n'y a pas de comportement collectif « d'opportunisme » de la part des élus communaux et intercommunaux qui serait lié à l'apparition des nouveaux dégrèvements de 2018 et à l'annonce de la suppression à venir de la taxe d'habitation.

Ce résultat devra être confirmé ou infirmé par l'analyse des politiques facultatives d'abattement qui constituent un autre volet du levier fiscal confié aux élus locaux.

Annexe :

Tableaux : Répartition des communes et de la population* en fonction de l'évolution du taux de taxe d'habitation (commune et son groupement à fiscalité propre)

Entre 2017 et 2018 (estimations) :

Variation en points : Taux 18 - Taux 17	Communes concernées			Taux moyen			Effet taux moyen	Population* concernée		
	Nombre de communes	% comm selon variation	% communes totales	2017	2018	Variation en points		Nombre d'habitants (en milliers)	% pop selon variation	% population totale
AUGMENTATION	11 380	100%	32%	22,5%	23,0%	+ 0,6%	+ 2,6%	11 670	100%	18%
Entre 0 et 1	9 840	86%	28%	22,3%	22,7%	+ 0,3%	+ 1,5%	9 920	85%	15%
Entre 1 et 2	1 050	9%	3%	22,4%	23,8%	+ 1,4%	+ 6,4%	1 140	10%	2%
Entre 2 et 3	240	2%	1%	25,3%	27,7%	+ 2,4%	+ 9,7%	290	2%	0,4%
Entre 3 et 4	80	1%	0,2%	23,5%	27,0%	+ 3,5%	+ 14,8%	100	1%	0,2%
Entre 4 et 5	130	1%	0,4%	25,5%	30,1%	+ 4,6%	+ 17,9%	120	1%	0,2%
Plus de 5	40	0,4%	0,1%	28,0%	35,2%	+ 7,2%	+ 25,8%	100	1%	0,2%
STAGNATION	23 420	-	66%	24,6%	24,6%	0,0%	0,0%	52 620	-	80%
BAISSE	550	100%	2%	25,6%	24,8%	-0,8%	-3,2%	1 350	100%	2%
Entre 0 et -0,5	310	56%	1%	23,8%	23,6%	-0,2%	-1,0%	800	59%	1%
Entre -0,5 et -1	90	16%	0,3%	31,3%	30,5%	-0,8%	-2,6%	170	13%	0,3%
Moins de -1	150	27%	0,4%	27,9%	25,6%	-2,3%	-8,3%	380	28%	1%
TOTAL	35 350	100%	100%	24,3%	24,4%	0,1%	+ 0,3%	65 640	100%	100%

Entre 2011 et 2012 :

Variation en points : Taux 12 - Taux 11	Communes concernées			Taux moyen			Effet taux moyen	Population* concernée		
	Nombre de communes	% comm selon variation	% communes totales	2011	2012	Variation en points		Nombre d'habitants (en milliers)	% pop selon variation	% population totale
AUGMENTATION	15 034	100%	41%	23,3%	23,7%	+ 0,4%	+ 1,7%	18 877	100%	29%
Entre 0 et 1	13 909	93%	38%	23,3%	23,6%	+ 0,3%	+ 1,3%	17 514	93%	27%
Entre 1 et 2	855	6%	2%	24,0%	25,4%	+ 1,4%	+ 5,7%	1 129	6%	2%
Entre 2 et 3	136	1%	0,4%	21,0%	23,5%	+ 2,5%	+ 12,1%	125	1%	0,2%
Entre 3 et 4	49	0,3%	0,1%	23,5%	27,0%	+ 3,5%	+ 14,8%	42	0,2%	0,1%
Entre 4 et 5	27	0,2%	0,1%	24,3%	28,9%	+ 4,7%	+ 19,2%	29	0,2%	0,0%
Plus de 5	58	0,4%	0,2%	23,5%	29,7%	+ 6,3%	+ 26,7%	38	0,2%	0,1%
STAGNATION	20 711	-	56%	23,6%	23,6%	0,0%	0,0%	42 801	-	67%
BAISSE	933	100%	3%	25,9%	24,9%	-1,0%	-3,9%	2 527	100%	4%
Entre 0 et -0,5	412	44%	1%	25,1%	24,9%	-0,2%	-1,0%	1 323	52%	2%
Entre -0,5 et -1	144	15%	0,4%	27,4%	26,7%	-0,7%	-2,4%	457	18%	1%
Moins de -1	377	40%	1%	26,7%	23,7%	-3,0%	-11,1%	747	30%	1%
TOTAL	36 678	100%	100%	23,6%	23,7%	0,1%	+ 0,3%	64 205	100%	100%

Traitement OFGL - données DGFiP, DGCL, INSEE.

*Population municipale



L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Pour contacter et suivre l'OFGL

- Adresse : OFGL – 120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733 – 75572 Paris Cedex 12
- Site Internet : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl>
- LinkedIn : <https://www.linkedin.com/company/ofgl>
- Courriel : contact@ofgl.fr

Dans la même collection

[Cap sur les subventions d'équipement versées entre collectivités – n°1, mars 2018](#)

[Cap sur les allègements de fiscalité locale et leurs compensations – n°2, avril 2018](#)

[Cap sur la data de l'investissement public local – n°3, mai 2018](#)

[Cap sur le rapport 2018 de l'OFGL – n°4, juillet 2018](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».