

ÉTUDES

Géographie de la taxe foncière dans les agglomérations

Action Cœur de Ville

**Disparités en termes de taxe foncière sur
les propriétés bâties entre les communes
du programme Action Cœur de Ville et
les communes de leur EPCI**

Cette publication présente les principaux résultats de l'étude Géographie de la taxe foncière dans les agglomérations Action cœur de ville (ACV). Cette étude vise à appréhender l'ensemble des distorsions fiscales entre les communes engagées dans le programme Action cœur de ville et les communes comparables d'une part et entre les communes de l'EPCI auquel appartient chacune des communes ACV d'autre part. L'étude Géographie de la taxe foncière dans les agglomérations Action cœur de ville a été réalisée à l'initiative de la direction du programme national Action cœur de ville sur l'année 2020-2021. Les traitements et la rédaction de l'étude ont été assurés par Olivier Malaret (ANCT – pôle Analyse et Diagnostics Territoriaux). Les cartes ont été réalisées par Hassen Chougar (ANCT – pôle Analyse et Diagnostics Territoriaux). L'ensemble de l'étude a été coordonné par Jean Guiony et Flora Delhomme (ANCT – programme Action cœur de ville).

Une version longue de cette étude est disponible sur le site internet de l'ANCT.

Directeur de publication : Yves Le Breton (ANCT)

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ;
contact : info@anct.gouv.fr

Juillet 2021

Sommaire

Introduction.....	4
Un niveau de charge fiscale relativement élevé dans les 234 communes du programme Action cœur de ville, avec d'importantes disparités....	5
Le revenu par habitant est inférieur à la moyenne dans 9 communes ACV sur 10	
La charge fiscale est relativement importante dans 184 communes ACV	
Des distorsions marquées entre les communes-centres ACV et les autres communes de leur intercommunalité.....	8
La charge fiscale est nettement plus faible dans les communes périphériques	
Des disparités plus ou moins marquées entre les communes périphériques et la commune ACV dans 133 cas	
Les principaux enseignements.....	11

INTRODUCTION

Depuis la seconde moitié des années 2010, un nouveau paradigme d'action publique territoriale émerge, celui de la revitalisation des territoires. Le programme national Action cœur de ville (ACV), piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), représente un investissement public de 5 milliards d'euros dans 222 territoires pour la revitalisation de leur centre-ville. Une large palette d'acteurs est mobilisée, qu'ils soient publics, privés, socio-professionnels pour participer à la lutte contre l'étalement urbain, à la réhabilitation du bâti, ainsi qu'à la valorisation des patrimoines et du cadre de vie. Cependant, certains déterminants structurants vont peser dans la revitalisation des territoires comme la fiscalité locale dont la taxe foncière sur les propriétés bâties.

D'un territoire communal à l'autre, on observe que les sommes perçues au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la charge supportée par les contribuables qui en résulte, sont très diverses. C'est le reflet de situations géographiques et démographiques, économiques et sociales très disparates à l'échelle nationale. Ces disparités peuvent constituer des freins aux politiques de renforcement des centralités. Il est donc utile de les appréhender en particulier pour éclairer le programme Action cœur de ville. En effet, au sein d'un même EPCI, ces disparités fiscales agissent sur les conditions de vie des ménages et les choix d'implantations des activités, mais aussi sur la capacité des collectivités à financer les services publics. Elles pèsent ainsi sur les politiques de revitalisation territoriale engagées avec les acteurs locaux. C'est notamment le cas des EPCI où la ville-centre est bénéficiaire du programme national Action cœur de ville.

Cette étude a pour objet de documenter un phénomène encore mal connu, les distorsions fiscales entre les centres et les périphéries, et dont les impacts sont insuffisamment pris en compte à l'échelle locale et nationale. En analysant le produit fiscal de foncier bâti prélevé par la commune, le conseil départemental et le cas échéant l'EPCI et le niveau de revenus des habitants, cette étude permet de dessiner une géographie des communes ACV selon le niveau de charge fiscale et selon l'ampleur des disparités avec les communes périphériques.

Nous espérons que cette étude pourra servir utilement le dialogue local des collectivités au sein de leurs agglomérations et entre elles, la planification stratégique territoriale, mais également la fabrique de l'action publique nationale, en mettant en lumière la nécessité de penser une géographie fiscale au service de la revitalisation des territoires.

Jean Guiony, Directeur-Adjoint du programme national Action Cœur de Ville

La taxe foncière sur les propriétés bâties : définition et méthode de calcul

La taxe foncière sur les propriétés bâties est un impôt local dû par les propriétaires de biens immobiliers (locaux à usage d'habitation loués ou non, locaux à usage commercial, industriel et professionnel). Elle est établie pour l'année entière. Cet impôt a un impact direct sur le coût des locaux dans les communes, en particulier dans le cas des communes du programme Action cœur de ville sur les opérations de construction et de réhabilitation de l'habitat en centre-ville.

Pour chaque collectivité, l'impôt est calculé sur la base de la valeur locative cadastrale du bien immobilier à laquelle la collectivité applique son taux d'imposition. On observe des taux très différents selon la catégorie de collectivité qui perçoit la taxe. Au sein des collectivités du bloc communal, on constate, par exemple, de fortes disparités selon la taille et le poids démographique auxquelles s'ajoutent des disparités structurelles entre les bases d'imposition, reflet de situations géographiques et démographiques, économiques et sociales très disparates à l'échelle nationale. L'impôt dû par le propriétaire est donc égal à la somme des impôts calculés par chaque collectivité.

La taxe foncière représente plus du tiers des recettes fiscales directes des collectivités (33 milliards d'euros en 2018). Elle est versée aux communes et à leurs groupements ainsi qu'aux départements où est situé le bien imposable. Globalement, 52 % du produit total de la taxe est perçu par les communes, 5 % par les EPCI, et 43 % par les départements.

Un niveau de charge fiscale relativement élevé dans les 234 communes du programme Action cœur de ville, avec d'importantes disparités

Les indicateurs choisis pour mesurer l'impact global de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur les contribuables des communes ACV

- **Le taux de foncier du bâti au niveau communal**
- **Le produit cumulé de foncier bâti¹**
Opéré par la commune, l'EPCI et le département au niveau communal, il permet de mesurer l'ensemble de l'impôt foncier bâti dû par les propriétaires et les bailleurs sur le territoire communal
- **Le niveau de revenu des habitants**
Mesuré dans chaque commune, il permet d'apprécier la capacité relative des habitants d'une commune donnée à assumer les prélèvements de foncier bâti.

Ces deux indicateurs reflètent les différences structurelles qui existent dans notre pays en termes de foncier bâti et de répartition de revenus. Ils peuvent être utilisés pour calculer le niveau de charge fiscale qui s'exerce dans chaque commune, défini comme le rapport entre le produit cumulé de foncier bâti et le niveau de revenu des habitants.

Le revenu par habitant est inférieur à la moyenne dans 9 communes ACV sur 10

On observe que 90 % des communes-centres ACV ont un niveau de revenu par habitant inférieur à la moyenne des villes de leur strate démographique.

En comparant, la situation des communes ACV par rapport au taux moyen de foncier bâti des communes de la même strate démographique, on observe que sur les 234 communes du programme, 70 % (soit 164) ont voté un taux de foncier bâti supérieur au taux moyen de leur strate démographique, et seulement 30% (soit 70) un taux inférieur. Concernant le produit fiscal du foncier bâti cumulé par habitant, on constate un produit supérieur au produit moyen de la même strate démographique dans plus de 55 % des 234 communes du programme.

Ainsi, pour les communes-centres ACV, la situation est en moyenne doublement défavorable avec un revenu par habitant globalement inférieur à la moyenne, et un produit fiscal supérieur, donc une charge fiscale relativement plus forte. Parmi les 234 communes ACV, plus de 50% (soit 118) cumulent un produit de foncier par habitant supérieur au produit moyen et un niveau de revenu par habitant inférieur au revenu moyen.

¹ Les prélèvements de foncier bâti « cumulés » c'est-à-dire la somme des produits fiscaux calculés par chaque collectivité (la commune, le conseil départemental, et le cas échéant leur EPCI). Ce « cumul » mesure l'ensemble du produit fiscal dû par les propriétaires et les bailleurs en matière de foncier bâti sur le territoire communal.

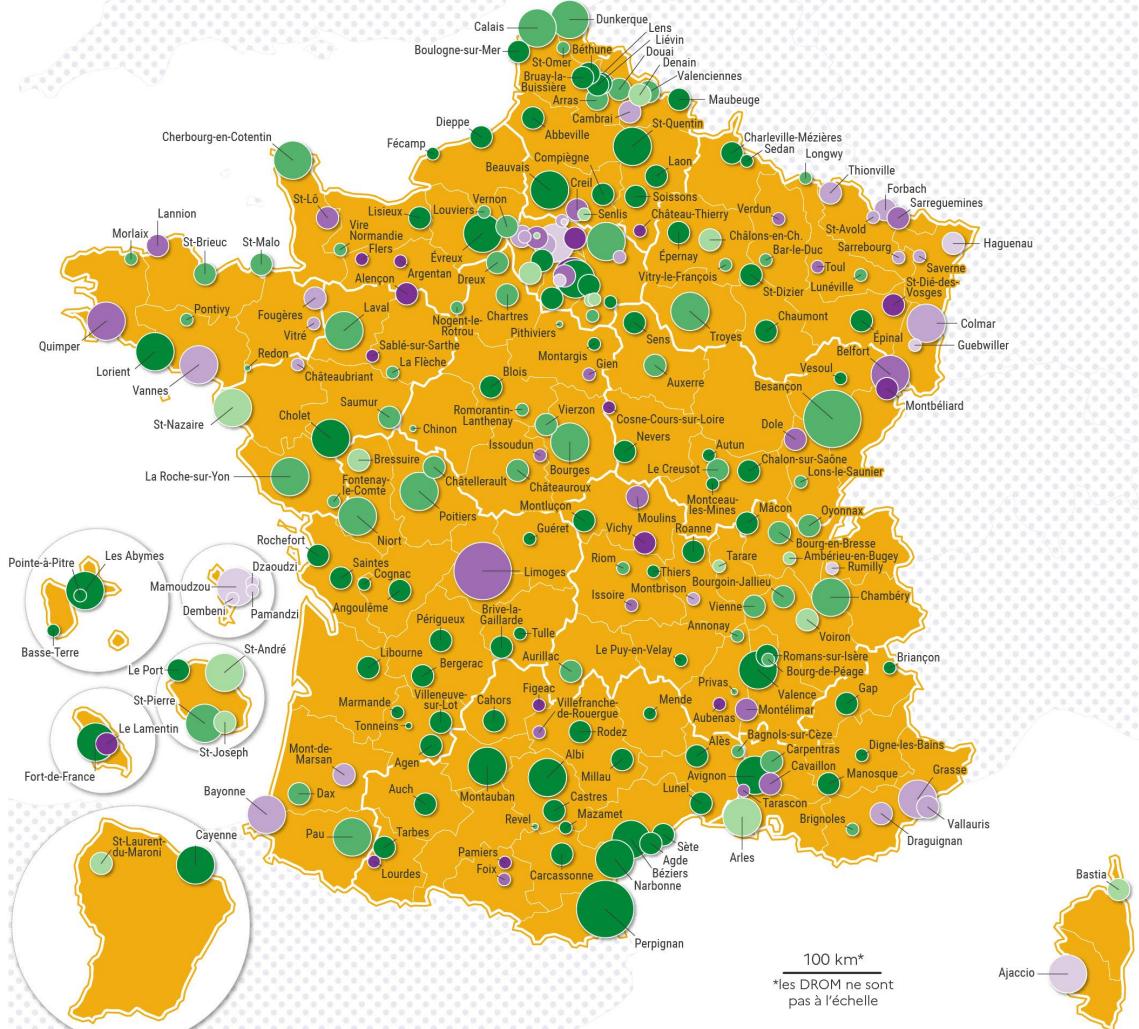
La charge fiscale est relativement importante dans 184 communes ACV

En complément des précédentes analyses, la charge fiscale des 234 communes du programme Action cœur de ville a été comparée à celle d'un groupe de 615 communes de taille et fonctions comparables, dont la population varie de 8 500 à 140 000 et qui ne bénéficient pas du programme Action cœur de ville. On observe que la répartition est totalement inversée entre les deux groupes de commune au désavantage des communes ACV :

- 184 des 234 communes du programme Action cœur de ville (78,63 %) présentent une charge fiscale forte ou très forte contre 38,86 % pour les communes ne bénéficiant pas du programme Action cœur de ville ;
- 50 des 234 communes du programme Action cœur de ville (21,37 %) présentent une charge fiscale très modérée ou modérée contre 61,14 % pour les communes ne bénéficiant pas du programme Action cœur de ville.

Cependant, cette observation doit être nuancée car un taux de foncier bâti communal supérieur à la moyenne n'est pas automatiquement synonyme d'une charge fiscale relativement forte. En effet, la charge fiscale peut être atténuée par un niveau de revenu des habitants plus élevé et/ou une charge fiscale relativement plus faible exercée par les départements et le cas échéant par l'EPCI auquel elles appartiennent.

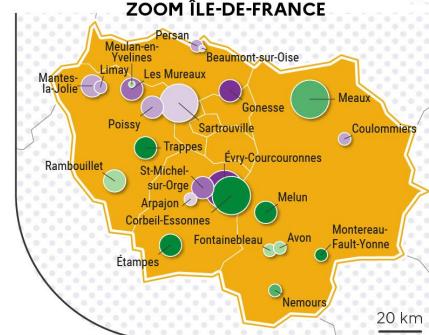
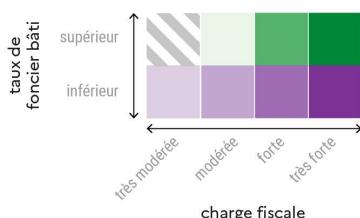
Taux de foncier bâti sur les propriétés bâties et charge fiscale des communes du programme Action cœur de ville



Strate démographique
Nombre d'habitants par commune



Situation de la commune ACV au regard de la moyenne nationale de sa strate démographique



Sources : DGCL 2018, DGFiP 2018 • Fond cartographique IGN • Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 05/2021

Des distorsions marquées entre les communes-centres ACV et les autres communes de leur intercommunalité

Les précédentes analyses peuvent être complétées par des comparaisons entre la commune-centre et son agglomération, c'est-à-dire entre la commune ACV et les communes de son intercommunalité. Il s'agit d'établir la nature et l'ampleur des disparités fiscales qui existent entre les propriétaires ou bailleurs des communes d'un même territoire intercommunal.

La charge fiscale est nettement plus faible dans les communes périphériques

On observe que les communes périphériques présentent une charge fiscale inférieure à celle de la commune ACV dans la quasi-totalité des cas. Ainsi, dans 175 EPCI ACV², au moins 90% des communes avoisinantes de l'agglomération ont une charge fiscale inférieure à la ville centre. Dans 75 cas, toutes les communes périphériques ont une charge fiscale inférieure.

La carte³ ci-dessous traduit globalement une situation de disparités de charge fiscale au sein de chaque EPCI très défavorable aux communes ACV, avec un nombre très faible de communes périphériques dont la charge fiscale est supérieure à celle de la commune Action cœur de ville.

² Le terme EPCI ACV désigne le territoire constitué de la commune ACV et des communes membres de l'EPCI, y compris dans quelques cas les autres communes ACV appartenant à cet EPCI.

³ Le cas des 4 communes de Mayotte n'est pas significatif : Dembeni et Pamandzi d'une part et Dzaoudzi et Mamoudzou d'autre part appartiennent au même EPCI qui ne comprend que ces 2 communes. Le cas des Abymes et de Pointe-à-Pitre n'est pas significatif car ces 2 communes appartiennent au même EPCI qui ne comporte que 3 communes.

Part de communes par EPCI dont la charge de foncier bâti est inférieure à celle de la commune Action cœur de ville



Part de communes dont la charge de foncier bâti est inférieure à celle de la commune ACV

en %, par EPCI ACV*

- 100
- de 90 à 99
- de 60 à 89
- moins 60

*Un EPCI ACV est ici considéré comme un territoire constitué d'une commune ACV et des communes présentes dans le périmètre de son EPCI. Sur la carte, le libellé des communes ACV remplace celui de l'EPCI dans lequel elles se trouvent.

Sources : DGCL 2018, DGFiP 2018 - Fond cartographique IGN •
Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 10/2020



Des disparités plus ou moins marquées entre les communes périphériques et la commune ACV dans 133 cas

Afin de qualifier plus précisément la nature et l'ampleur des disparités au sein des EPCI, a été mesuré l'écart entre la charge fiscale de chaque commune périphérique et celle de la commune ACV.

- Dans 133 cas où les disparités peuvent être établies, 66 présentent des disparités très faibles ou faibles et 67 des disparités très fortes ou fortes.
- En revanche, dans 97 cas l'ampleur des disparités n'a pas pu être véritablement établie en raison d'une dispersion relativement équilibrée des écarts de charge fiscale entre les communes et la commune ACV.

En croisant les différentes analyses sur les 133 des 234 communes du programme, on constate que 45 communes ACV cumulent charge fiscale communale très forte et disparités très fortement marquées au sein de l'EPCI.

Les principaux enseignements

Les différentes analyses menées dans les deux parties mettent en évidence :

- **un niveau de revenu des habitants relativement faible dans la quasi-totalité des communes du programme Action cœur de ville** : pour 90% des communes ACV, le revenu moyen par habitant est inférieur au revenu moyen par habitant des communes de la même strate démographique ;
- **une charge fiscale relativement importante dans l'ensemble des 234 communes bénéficiaires du programme Action cœur de ville** : 184 communes, soit près de 79 % des communes ACV présentent une charge fiscale dont la valeur est supérieure à la médiane des charges mesurée dans un groupe de 849 communes de taille et de fonctions comparables ;
- **des écarts de charge fiscale plus ou moins marqués** entre les communes du programme Action cœur de ville et les communes de leur EPCI **dans 133 cas** : 40 EPCI présentent des disparités très faibles, 26 des disparités faibles, 22 des disparités fortes, 45 des disparités très fortes.

