

Fiscalité et tarification des services locaux :

Enquête sur la prise en compte des familles
dans les communes et les structures intercommunales



Président de l'UNAF : François Fondard - **Directrice générale de l'UNAF** : Guillemette Leneveu -
Sous-directeur de la recherche, des études et de l'action politique : Jean-Philippe Vallat -
Président de département Économie, Emploi, Fiscalité : Bernard Farriol - **Administrateur en charge du dossier fiscalité** : Mériadec Rivière.

Enquête et analyse : Myriam Bobbio, coordonnatrice du pôle Économie, Emploi, Consommation.

Mise en page & Impression : HAWAII Communication, 18 bis rue des Louveries 78310 Coignières.

Contact : Service communication de l'UNAF : 01 49 95 36 15.

Cette enquête a été réalisée dans le cadre de la convention d'objectifs 2013-2014, signée entre l'État et l'UNAF.

Parution : Avril 2014

Reproduction interdite, sauf autorisation UNAF.

Imprimé en France sous le label imprimvert, sur papier issu de forêts gérées durablement.



28 place Saint-Georges 75009 Paris Tél. 01 49 95 36 00

Étude à retrouver en ligne sur

www.unaf.fr



SOMMAIRE



Éditorial	5
Chiffres clés	6
INTRODUCTION : CONSTATS PRÉALABLES À L'ENQUÊTE	7
● La contribution des ménages à la fiscalité locale est importante	7
● Des disparités au sein du secteur communal et intercommunal existent	8
● Les impôts locaux ont connu une forte progression	8
L'ENQUÊTE DES UDAF : 1 700 COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS PARTICIPANTES EN MÉTROPOLE	10
LA PRISE EN COMPTE DES FAMILLES DANS LES STRUCTURES COMMUNALES	12
● Une méconnaissance des possibilités offertes par la législation pour majorer les abattements familiaux	12
● La taxe d'habitation	13
Moins d'une commune sur dix majore les abattements familiaux	13
Une décision très fortement liée à la taille de la commune	14
Les raisons invoquées par les communes pour la non majoration des abattements familiaux	15
● L'enlèvement des ordures ménagères	18
Un financement majoritairement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	19
Une part incitative principalement basée sur le nombre de personnes du foyer	20

● Les services communaux	23
Deux tiers des communes proposent une cantine scolaire, mais un tiers prend en compte la situation familiale pour la tarification	23
Crèches et Haltes garderies pour un tiers des communes	25
Des services périscolaires dans 6 communes sur dix, tarifés pour moitié en fonction d'un quotient familial	27
Pour les bibliothèques, tarif unique, par famille, ou gratuité	28
Une piscine pour dix communes, une tarification indépendante de la situation familiale	29
Autres services dans les communes	30

LA PRISE EN COMPTE DES FAMILLES DANS LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES.....31

● La taxe d'habitation	31
De nombreuses structures intercommunales majorent les abattements pour charge de famille... ..	31
...mais peu appliquent ces majorations à l'ensemble des communes	32
Certaines semblent mal connaître l'existence de ces majorations	32
Les raisons invoquées par les structures intercommunales pour la non majoration des abattements familiaux	32
● Les services intercommunaux	33
Un recours plus fréquent au quotient familial pour les services aux enfants	33
Les transports et la piscine : des services intercommunaux	33
Bibliothèque, médiathèque : une compétence plutôt communale	33

CONCLUSION.....34

ANNEXES	35
Annexe 1 : Questionnaire utilisé pour les communes	36
Annexe 2 : Questionnaire utilisé pour les structures intercommunales	38
Annexe 3 : Répartition territoriale des structures communales et intercommunales	40
Annexe 4 : Abattements concernant l'habitation principale	42

Pour une fiscalité et une tarification au service d'une politique familiale locale

Les familles sont un vecteur de dynamisme dans les territoires. Pour répondre à leurs besoins et renforcer l'attractivité de la commune, les élus locaux et intercommunaux ont de multiples leviers : Aménagement urbain, logement, écoles, équipements, activités, accueil de la petite enfance, action sociale et... fiscalité locale.

Parfois peu lisible pour les contribuables, la fiscalité locale est essentielle au financement des services publics locaux. Les ménages y contribuent d'ailleurs de façon massive et peu en sont exonérés. Or, la pression fiscale locale augmente : le coût de l'enlèvement des ordures ménagères s'est envolé, encore alourdi par l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2014 ; la baisse de la participation de l'État aux budgets communaux risque de conduire à une hausse des impôts locaux. Dans ce contexte, il nous semble urgent d'œuvrer pour une meilleure prise en compte des charges familiales.

Agir pour les familles alors que la pression fiscale augmente

Après avoir dégagé plusieurs constats principaux, nous avons analysé les données fiscales nationales existantes sur la taxe d'habitation. Puis nous avons questionné 1 700 maires et présidents de structures intercommunales sur leurs pratiques et leurs motivations. Grâce à la mobilisation du réseau des unions départementales (les UDAF), les éclairages présentés couvrent 10 % de la population nationale.

Les résultats sont passionnants car ils démontrent la diversité des prises en compte de la question familiale dans la fiscalité locale (taxe d'habitation et enlèvement des ordures ménagères) et dans les tarifs municipaux. Ils mettent en exergue l'absolue nécessité de faire connaître les possibilités d'abattement facultatif pour les familles, car la plupart des collectivités les méconnaissent. Ils révèlent aussi des pratiques très différentes entre les niveaux communal et intercommunal.

Pour nous, ces résultats constituent autant de leviers d'action pour améliorer la prise en compte des familles dans la fiscalité locale.

Chiffres Clés de l'enquête

67 % de la fiscalité locale est financée par des taxes payées par les ménages, contre 33 % par les impôts économiques.

x2 pour la taxe d'habitation en 12 ans,

x4 pour la gestion des déchets.

11 % seulement des foyers sont exonérés de taxe d'habitation, alors que 46 % le sont de l'impôt sur le revenu.

9 % des communes majorent les abattements pour charge de famille, mais 45 % des structures intercommunales le font.

70 % des communes financent l'enlèvement des ordures ménagères par une taxe, 29 % en fonction d'une redevance dont le coût est lié au service rendu.

2/3 des communes proposent une cantine scolaire, mais 1/3 prend en compte la situation familiale pour la tarification.

27 % des communes proposent des crèches et/ou des haltes garderies.

6 communes sur dix proposent des services périscolaires, la moitié tarifée en fonction d'un quotient familial.

INTRODUCTION :

Constats préalables à l'enquête

L'UNAF a établi un certain nombre de constats sur la fiscalité locale :

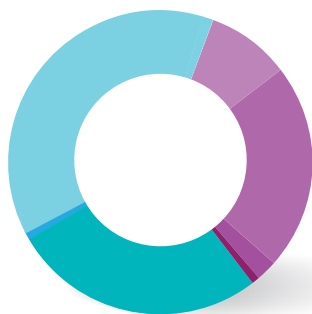
● La contribution des ménages à la fiscalité locale est importante

En 2012, les taxes payées par les ménages finançaient 67 % de la fiscalité locale contre 33 % pour les impôts économiques. Cette répartition a été profondément bouleversée par la réforme de la taxe professionnelle. En 2010, avant la réforme, les impôts économiques représentaient 44 % des produits de la fiscalité locale.

Depuis 2011, les parts départementale et régionale de la taxe d'habitation ont été transférées à l'échelle communale et intercommunale. **Les communes et leurs groupements perçoivent désormais les trois quarts des taxes « ménages »**, soit plus de 36 Md€ en 2012.

Graphique 1. :

Répartition des impôts locaux en 2012



IMPÔTS ÉCONOMIQUES	
9 %	CFE
22 %	CVAE
2 %	IFER
1 %	TASCOT

TAXES MÉNAGES	
27 %	Taxe d'habitation
1 %	Taxe sur le foncier non bâti
38 %	Taxe sur le foncier bâti

Lecture : CFE= Cotisation foncière des entreprises, CVAE= Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, IFER=Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, TASCOT= Taxes sur les surfaces commerciales.

Sources : Les collectivités locales en chiffres 2013. DGFiP, DGCL.

Alors que seuls 53,5 % des foyers fiscaux paient l'impôt sur le revenu, **89 % paient la taxe d'habitation et 95 % la contribution à l'enlèvement des ordures ménagères**. Outre qu'elle représente un poids important dans le budget des familles, **la fiscalité locale ne prend pas suffisamment en compte les revenus et la taille des familles**.

● Des disparités au sein du secteur communal et intercommunal existent

En 2012, le montant théorique moyen de la taxe d'habitation est de 480 euros¹. Mais pour un quart des communes ce montant est inférieur à 350 € et pour un autre quart supérieur à 560 €.

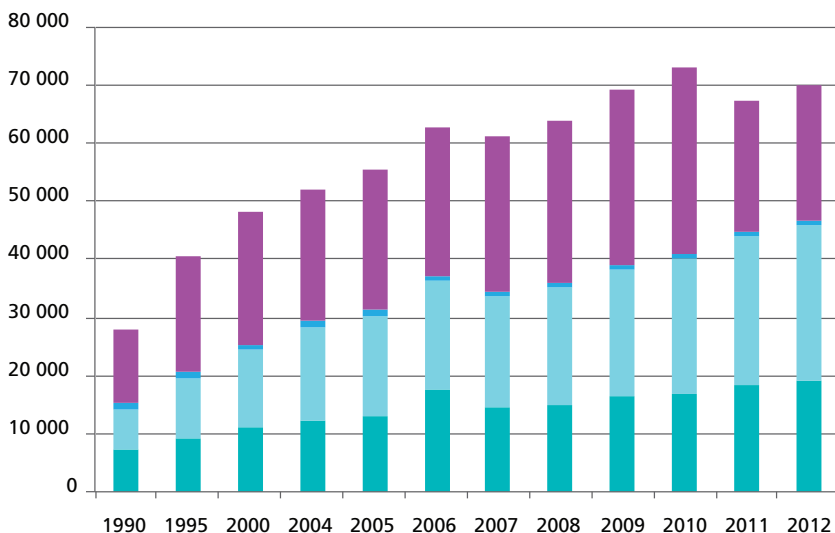
● Les impôts locaux ont connu une forte progression

En 2012, les produits d'imposition de toutes les collectivités locales de la métropole s'élevaient à 70 Md€. Au cours des dernières années, le produit de la **taxe d'habitation** a connu une **progression forte** : il est ainsi passé de 7,2 milliards d'euros en 1990 à 19 milliards d'euros en 2012, soit plus d'un doublement (*graphique suivant*).

Graphique 2. :

Évolution des impôts locaux de 1990 à 2012

Produits de la fiscalité locale
(en millions d'euros)



Lecture : Produits d'imposition de toutes les collectivités locales de la métropole (communes, structures communales, département, région).

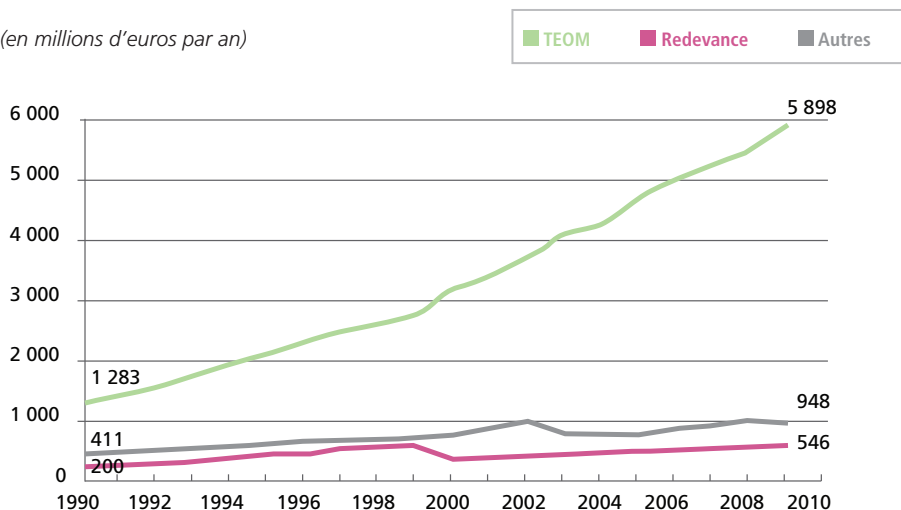
Sources : Les collectivités locales en chiffres 2013. DGFIP, DGCL.

¹ - Ce montant est calculé à partir des taux et des valeurs locatives moyennes, aux niveaux communal et intercommunal. Aucun abattement n'a été pris en compte. (Sources : DGFIP - REI - 2012).

Si l'on observe l'évolution des dépenses de gestion des déchets, on constate un quasi quadruplement, de 1,9 milliard d'euros en 1990 à 7,4 milliards d'euros en 2010 (graphique 3).

Graphique 3. :
**Financement de la dépense courante de gestion
 des déchets municipaux de 1990 à 2010**

(en millions d'euros par an)



Lecture : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et des autres contributions au financement de ce service (budget général, recettes issues de la valorisation des déchets, subventions publiques...).

Sources : ADEME, les chiffres clés des déchets, édition 2012.

A l'appui de ces constats, l'UNAF a décidé de lancer avec les UDAF, une grande enquête auprès des communes et des structures intercommunales **afin de mieux évaluer la prise en compte des familles dans leur collectivité**. Trois axes ont été privilégiés ; la taxe d'habitation, l'enlèvement des ordures ménagères, et la tarification des services communaux et intercommunaux.

Cette démarche a été confortée par les résultats d'un sondage² qui place les impôts locaux, comme le sujet qui pèsera le plus dans le vote des électeurs lors des élections municipales de 2014³.

Les principaux résultats de l'enquête sont présentés dans ce document et complétés par l'analyse des données fiscales exhaustives issues du fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale « REI » élaboré par la direction générale des finances publiques pour 2012.

² - Sondage BVA publié le 20 Janvier 2014 par le quotidien LES ÉCHOS.

³ - 40 % des personnes interrogées placent en effet les impôts locaux en première ou en seconde place comme « THÈME PESANT LE PLUS » dans leur vote en mars prochain. Ils sont 23 % à placer ce thème en tête de leurs préoccupations. Le développement économique arrive en seconde position avec 36 % (20 % en première place), le cadre de vie et l'environnement prennent la troisième place avec 33 % des réponses (17 % en première place).

L'enquête des UDAF :

1 700 communes et intercommunalités participantes en métropole

Deux questionnaires différents ont été envoyés aux communes et aux structures intercommunales (*annexes 1 et 2*). Ces questionnaires envoyés par les UDAF étaient accompagnés d'une notice. Les UDAF pouvaient choisir de ne pas faire un envoi exhaustif sur tout le département et cibler seulement les communes les plus importantes par exemple.

44 UDAF ont expédié et reçu des questionnaires de novembre 2013 à janvier 2014, aux communes et structures intercommunales de leur département (*en annexe 3*).

Au total, 1 523 questionnaires ont été reçus des communes et 171 des intercommunalités. Ce qui représente respectivement 4 % des communes et 6 % des structures intercommunales. Des communes de toutes les tailles ont répondu et 10 % de la population est couverte (*tableau suivant*).

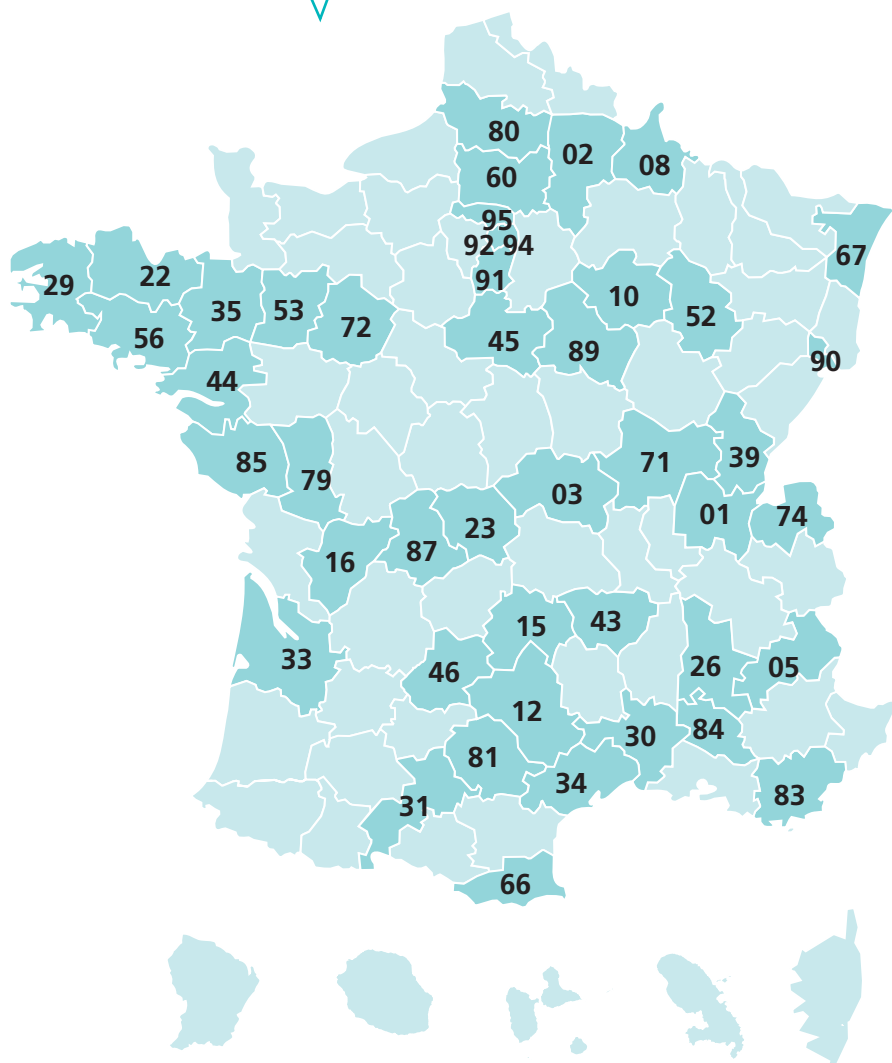
Tableau 1. :

Répartition des communes par taille et utilisation de la majoration des abattements familiaux

Taille de la commune (en habitant)	Nombre de communes	Proportion des communes ayant répondu	Nombre d'habitants (en millions)	Proportion des habitants de communes ayant répondu
<=100	4 916	1 %	0,2	2 %
100 - 400	13 033	3 %	3	3 %
400 - 1 000	9 158	4 %	6	5 %
1 000 - 10 000	8 547	7 %	23	8 %
10 000 - 100 000	868	11 %	21	12 %
> 100 000	38	21 %	10	16 %
TOTAL	36 560	4 %	63	10 %

Sources : DGFIP - REI - 2012 et enquête UDAF 2013.

Départements concernés par l'enquête sur les communes et les structures intercommunales



Méthodologie : Quand les collectivités n'ont pas répondu sur l'éventuelle application de majoration pour les abattements, il a été considéré qu'il n'y avait pas de majoration. Pour les services publics locaux, si les collectivités n'avaient rien rempli, alors il a été considéré que le service n'était pas présent.

La prise en compte des familles dans les structures communales

● Une méconnaissance des possibilités offertes par la législation pour majorer les abattements familiaux

Actuellement, la taxe d'habitation prend en compte les charges de famille en appliquant un abattement **obligatoire** pour l'habitation principale de :

- 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge ;
- 15 % pour chacune des personnes à charge suivantes.

Cet abattement est calculé à partir de la valeur locative moyenne des habitations de la commune. Le code général des impôts offre la possibilité aux communes, **après délibérations, de majorer les abattements** obligatoires pour charge de famille (*annexe 5*). Au maximum, ils peuvent atteindre :

- 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge ;
- 25 % pour chacune des personnes à charge suivantes.



A savoir : les personnes à charge dans la taxe d'habitation

Les personnes à **charge** pouvant bénéficier d'un **abattement** dans le calcul de la taxe d'habitation sont :

- Les enfants pris en compte pour le calcul de l'impôt sur les revenus, y compris ceux qui ont demandé leur rattachement au foyer.
- Les ascendants, s'ils sont âgés de plus de 70 ans ou infirmes, alors qu'ils résident dans le logement et que leurs revenus ne dépassent pas certaines limites.

Suite à l'envoi du questionnaire (*annexe 1*), les UDAF et l'UNAF ont été saisies par de nombreuses communes qui sollicitaient de l'aide pour trouver les informations.

- « *Je ne sais pas où trouver le nombre de foyers assujettis* ».

Certaines étaient dans l'incompréhension face à des questions qu'elles n'estimaient pas être de leur ressort, ou pour d'autres, ne connaissaient pas l'existence des abattements facultatifs.

- « *Ne voit pas l'intérêt du questionnaire. Ce n'est pas à la mairie de répondre. Voir la CAF pour tarifs services publics locaux et la DDFIP pour la TH (Taxe d'habitation)* ».

- « *On ne s'occupe pas de ça (la TH), il faut voir avec les services fiscaux, ou l'INSEE. Ce sont les services fiscaux qui gèrent la TH et les abattements* ».

Or, les municipalités sont destinataires annuellement de plusieurs **documents de la part des services fiscaux**. C'est notamment le cas pour l'« État 1386 bis de la Taxe d'habitation », qui est un état synthétique qui permet de connaître la composition des foyers fiscaux logés sur la commune. Il est mis à disposition du conseil municipal et récapitule les bases (dont la valeur locative moyenne), abattements, taux et quotités de TH taxés dans le rôle de l'année.

Certaines communes semblent méconnaître la situation réelle des ménages par rapport à la taxe d'habitation. En effet, alors que c'est la moitié des foyers qui sont exonérés d'impôts sur le revenu, **seuls 11 % sont exonérés de taxe d'habitation**⁴.

- « Les abattements concentrent l'impôt sur une minorité de foyers fiscaux. Il existe depuis les années 1980 beaucoup d'autres systèmes d'aide. Il est impossible de concentrer l'impôt pour moins de la moitié des foyers, c'est socialement inefficace. En outre, les bases sont faibles et l'équipe municipale poursuit une politique de modération fiscale ».

En effet, pour être exonéré en tant que personne de condition modeste de la taxe d'habitation, il faut répondre à une **double condition** :

→ un infirme, un veuf(ve), une personne âgée de plus de 60 ans doit résider dans l'habitation,

ET

→ tous les occupants doivent percevoir des revenus inférieurs à un seuil (ce seuil correspond au seuil de pauvreté pour une personne seule à 950 €).

● La taxe d'habitation

Moins d'une commune sur dix majore les abattements familiaux

Les données fiscales révèlent que seules **9 % des communes majorent l'abattement pour charge de famille** en 2012 (Sources : DGFIP - REI - 2012) :

→ 1 % des communes majorent l'abattement **uniquement** pour la première et la seconde personne à charge,

→ 3 % majorent l'abattement **uniquement** pour la troisième personne à charge et les suivantes.

Cela correspond pour certaines mairies à un choix délibéré d'aider les familles nombreuses.

- « Il y a une volonté politique de ne majorer le taux d'abattement que pour les familles nombreuses ».

→ 5 % majorent les abattements pour chaque personne à charge.

Dans l'échantillon de communes ayant répondu aux questionnaires des UDAF, 16 % déclarent pratiquer une majoration. Ces communes davantage sensibilisées ont mis en avant leur action.

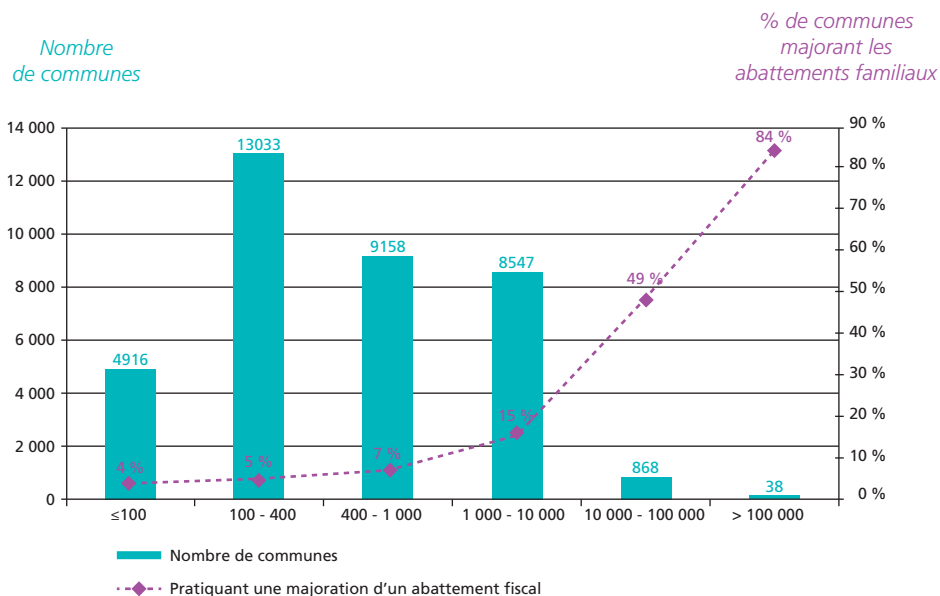
⁴ - Sources : DGFIP, REI, 2012.

Une décision très fortement liée à la taille de la commune

Plus la taille des communes est importante, plus elles appliquent une majoration de l'abattement pour charge de famille (*graphique 4*). Le seuil des 10 000 habitants est très significatif : la moitié des communes de 10 000 à 100 000 habitants pratiquent une majoration alors que c'est seulement le cas pour 15 % des communes de 1 000 à 10 000 habitants. Notons toutefois que certaines très petites communes (moins de 100 habitants) majorent l'abattement pour charge de famille.

Graphique 4. :

Répartition des communes par taille et utilisation de la majoration des abattements familiaux



Sources : DGFIP - REI - 2012. Calculs UNAF.

Lecture : 4 916 communes ont moins de 100 habitants. 4 % d'entre elles pratiquent une majoration des abattements familiaux.

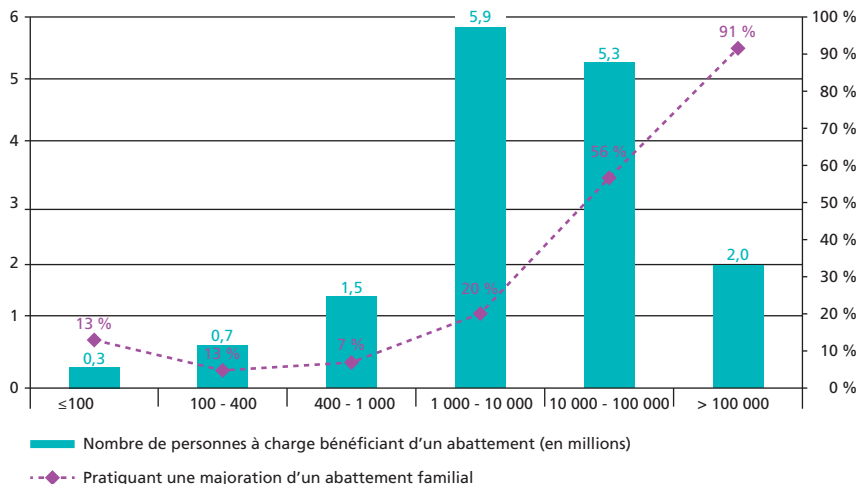
En 2012, **16 millions de personnes à charge** bénéficient de l'abattement obligatoire pour charge de famille dans le calcul de la taxe d'habitation. **39 %** d'entre elles bénéficient d'une majoration de cet abattement. Si elles vivent dans des communes de 100 à 400 habitants, elles sont 5 % à bénéficier d'une majoration, par contre elles sont 91 % si elles vivent dans des communes de plus de 100 000 habitants (*graphique 5*).

Graphique 5. :

Répartition des personnes à charge par taille de commune et part de celles bénéficiant d'une majoration des abattements familiaux

Nombre de personnes à charge (en millions)

% de personnes à charge d'une majoration d'abattements familiaux



Sources : DGFIP - REI - 2012. Calculs UNAF.

Lecture : 0,3 millions de personnes à charge (au sens de la TH) vivent dans des communes de moins de 100 habitants. 13 % d'entre eux bénéficient d'une majoration des abattements familiaux.

Les raisons invoquées par les communes pour la non majoration des abattements familiaux

Des raisons financières et budgétaires

→ Elles souhaitent maintenir le même taux d'imposition pour la Taxe d'Habitation (TH)

- « Nous ne majorons pas les abattements parce que nous n'augmentons pas les taux, et ce depuis 15 ans ».

→ Elles invoquent des bases fiscales de la commune déjà basses

- « Les bases fiscales de la commune sont basses (maisons anciennes, confort basique, petites surfaces, valeurs locatives non mises à jour) malgré un taux de taxe d'habitation élevé, les montants à payer restent raisonnables par rapport aux communes voisines ».

- « Nous estimons que la VLM⁵ de notre commune est très en dessous de la VLM des communes de notre strate valeur locative servant de base d'imposition ».

⁵ - Valeur Locative Moyenne.

→ Elles ont des taux d'imposition pour la TH déjà bas

- « Les bases n'étant pas élevées, les taux étant assez bas, la charge n'est pas insurmontable ».
- « Taux d'imposition peu élevés ».
- « Aucun abattement supplémentaire car taux faible inférieur à la moyenne départementale et nationale ».



A savoir : La taxe d'habitation est le produit de la valeur locative du logement par le taux voté par la commune. Si la valeur locative moyenne des logements de la commune est élevée, la taxe sera élevée. Il est nécessaire de ne pas limiter le raisonnement aux taux.

→ Elles souhaitent maintenir des taux d'imposition bas

- « Choix de la collectivité de privilégier une politique de taux de base ».
- « La commune a choisi, plutôt que de proposer des rabais, de ne pas augmenter les taux d'impositions depuis 1985. Ces taux sont aujourd'hui les plus bas de la région, soit un rabais de près de 50 % par rapport aux communes de même importance ».

→ Elles arguent d'une faiblesse des rentrées fiscales, notamment en raison de l'absence d'entreprise sur la commune, communes endettées

- « Au vu de la faiblesse de nos revenus fiscaux le Conseil Municipal n'a pas souhaité majorer les abattements », « pas d'abattement car de nombreux foyers ne sont pas assujettis à la taxe d'habitation car non imposables », « De nombreux foyers ne payent pas la TH, ce qui réduit considérablement la ressource », « pas de ressources suffisante et peu de foyers avec enfants paient la TH ».
- « Au regard de notre potentiel fiscal et de notre potentiel financier, la commune a un produit de recette réelle de fonctionnement par habitant nettement inférieur à la moyenne des communes de même importance. En conséquence, il n'a pas été prononcé de majoration d'abattement sur le produit de la TH ».
- « Les seules rentrées fiscales de la commune sont les taxes ménages ».
- « Commune très endettée jusqu'en 2027 ».



A savoir : L'État prend en charge une part de la fiscalité directe locale par l'intermédiaire des dégrèvements auxquels il faut ajouter les compensations d'exonérations. Dans le cas des dégrèvements, l'État se substitue au contribuable pour acquitter l'impôt dont le produit est destiné aux collectivités, tandis que s'agissant des compensations d'exonérations, l'État verse aux collectivités les moindres recettes fiscales dues à des décisions du législateur (exonérations, allègements de base...). Toutefois, les compensations d'exonérations sont tout ou partie variables d'ajustement au sein d'une enveloppe normée.

→ Elles dénoncent la diminution des dotations de l'Etat et le coût du transfert des compétences

- « Depuis quelques années et encore plus les derniers temps, les charges de la commune augmentent sensiblement avec le transfert de charges des compétences mais pas les moyens ; sachant que le soutien financier diminue de part et d'autre. Nos ressources ne nous le permettent pas si ce n'est au détriment d'autres charges de fonctionnement ».
- « Pour équilibrer le budget communal, les recettes diminuent (dotation de l'État entre autres), et les charges augmentent (rythmes scolaires par exemple) ».

Des choix politiques

→ Elles privilégient d'autres abattements

D'autres abattements facultatifs peuvent être votés par la commune : l'abattement facultatif général de base, l'abattement facultatif spécial pour les personnes ayant de faibles revenus, et l'abattement facultatif pour les personnes invalides (annexe 4).

- « A partir de 2015, l'abattement spécial à la base en faveur des pers handicapées sera de 10 % au niveau de la commune », « L'abattement spécial est privilégié ».
- « Existence de l'abattement général à la base. », « Pas de majoration des taux d'abattement pour personne(s) à charge, mais la ville applique en revanche un abattement général à la base forfaitaire, très intéressant pour les contribuables puisque cet abattement représente près de 18 % de la valeur locative moyenne ».

→ Elles font d'autres choix pour la politique sociale et familiale locale

- « Choix d'une politique sociale coûteuse pour la collectivité (périscolaire gratuit, extra-scolaire à tarif bas (ALSH) et cantine bas ».
- « Pas de majoration des abattements obligatoires. Nous traitons au cas par cas plutôt sous forme d'aide en cas de difficulté ».
- « Les finances de la commune ne le permettent pas mais le CCAS peut intervenir en cas de difficulté financière d'un de nos administrés ».
- « La situation actuelle de la commune ne permet pas de faire des abattements supplémentaires (impôts locaux aux taux faibles et nombreux services existants : crèche, périscolaire, cantines...) ».

→ Elles argumentent que cela ne relève pas de la politique locale

- « Ces aides nous semblent plus relever de la politique d'aide à la famille au niveau national ».

À noter que les abattements obligatoires pour charge de famille sont intégralement compensés par l'État, par contre les majorations supplémentaires décidées par la municipalité ne le sont pas.

→ Elles ne souhaitent pas soutenir les familles

- « Pas de majoration, le Conseil Municipal estimant que les réglementaires sont suffisantes ».
- « Les élus n'en voient pas l'utilité », « Respecter l'équité entre les foyers imposés ».

Cette dernière explication méconnaît la nécessaire prise en compte des facultés contributives des citoyens, qui est inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Une famille n'a pas la même faculté contributive qu'un célibataire.

Une absence d'habitants concernés ou une absence de demande

- « Pas de personnes à charge dans la commune ».
- « Peu d'intérêt dans une commune où 40 % de la population a plus de 60 ans ».
- « Faute de sollicitation, la majoration des taux n'a pas fait l'objet d'un vote du conseil municipal », « pas de nécessité déclarée pour une majoration des taux d'abattement ».

Pas de réflexion sur la question, en débat prochainement

- « Les élus ne se sont jamais penchés sur cette question de majoration ».
- « Non délibéré par le Conseil Municipal ».
- « Projet en étude pour la commune ».
- « Révision en 2014 car la population a changé ».

● L'enlèvement des ordures ménagères

La commune a 3 trois possibilités pour financer l'enlèvement des ordures ménagères :

- La Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : impôt direct facultatif, additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties dans une zone où les déchets sont collectés. Adossée à l'impôt sur le foncier bâti, la TEOM n'a pas de lien direct avec le coût réel du service ou le service rendu à l'usager.
- La Redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou redevance générale (REOM) : redevance facultative. Les collectivités peuvent substituer à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance. Elle est calculée en fonction de l'importance du service rendu pour l'enlèvement des ordures ménagères et le redevable est l'usager du service. Son instauration entraîne la suppression de la TEOM et de la redevance sur les campings. Ce mode de paiement a le mérite d'être proportionnel au service rendu et d'inciter les habitants à diminuer la quantité de déchets qu'ils produisent.
- Le budget général de la commune.

Un financement majoritairement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

D'après notre enquête, 70 % des communes financent l'enlèvement des ordures ménagères par une taxe, la TEOM (*graphique 6*). C'est un impôt local assis sur le foncier bâti et payé avec la taxe foncière par le ménage propriétaire. Elle peut être réclamée aux locataires de logements loués.

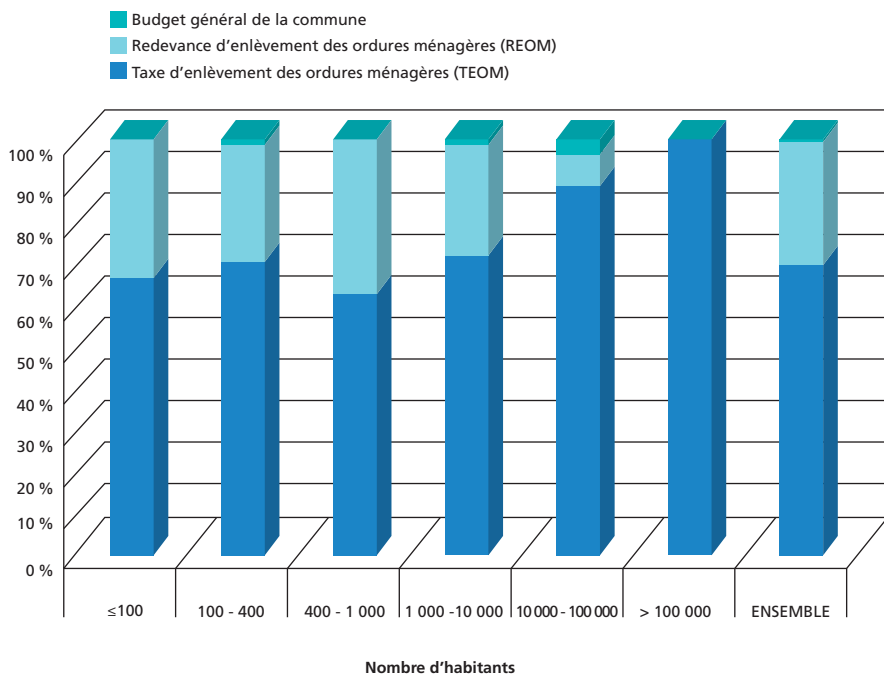
29 % financent cet enlèvement par une redevance, la REOM. Elle est fonction d'une grille tarifaire définie par la collectivité « en fonction du service rendu » et peut dépendre du poids, du volume des déchets ou du nombre de levées. La fréquence de facturation est définie par la collectivité (annuelle, semestrielle, trimestrielle).

1 % des communes finance leur service d'enlèvement des ordures ménagères par le budget général de la commune.

Cette répartition correspond à celle donnée par l'Observatoire des Finances Locales pour 2012. Par ailleurs, il était demandé aux communes quel était le régime de financement de l'enlèvement des ordures ménagères mais pas qui en avait la gestion.

Graphique 6. :

Répartition des communes suivant leur mode de financement de l'enlèvement des ordures ménagères





Éclairage : Bilan et perspectives d'évolution de la REOM et de la TEOM

Sources : Principales observations du rapport d'information de la commission des finances (janvier 2014).

L'augmentation considérable du coût du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères a conduit à examiner les modalités de son financement, et sur l'opportunité de **généraliser la mise en place d'une tarification incitative** liant le montant acquitté à la quantité de déchets produits, en recourant à la TEOM incitative ou la REOM incitative.

Toutefois, **la collecte et le traitement des ordures ménagères doivent avant tout être considérés comme un service public**, qui participe à la salubrité et à la santé publique.

Dès lors, il importe de ne pas **s'engager excessivement dans la voie d'un financement lié au service rendu, afin de ne pas transformer ce service public en une prestation au tarif individualisé**. En outre, la mise en place d'une tarification incitative signifie, pour les collectivités territoriales, des investissements et des coûts de gestion importants.

Enfin, il est nécessaire de présenter la tarification incitative comme faisant partie d'une politique environnementale, un moyen d'application du principe pollueur-payeur, et non comme un outil permettant de faire baisser le coût du service, afin de ne pas créer de fausses attentes pour les ménages.

En définitive, les conditions de réussite de la mise en place d'une tarification incitative sont difficiles à réunir, notamment en **milieu urbain**, au-delà de certaines expériences positives. En conséquence, l'instauration d'une tarification incitative **doit demeurer facultative**, afin de ne pas risquer de renchérir le coût de ce service public. Ce type de tarification présente également des limites **en termes d'équité, dans la mesure où la tarification incitative ne permet pas d'adapter le montant payé aux revenus**.

Une part incitative principalement basée sur le nombre de personnes du foyer

Depuis le 1^{er} janvier 2013, suite au Grenelle de l'Environnement, le code général des impôts introduit une part incitative pour la TEOM (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères).

Elle est assise sur la quantité et éventuellement sur la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe déterminée et doit être introduite d'ici 2015. A titre transitoire et pendant une durée maximale de cinq ans, la part incitative peut être calculée en prenant en compte le nombre de personnes composant le foyer.

D'après notre enquête, **4 % des communes** qui ont une TEOM ont introduit une **part incitative**. Pour suivre la production de déchets des usagers, la moitié de ces communes se basent sur le nombre de personnes vivant au foyer, un tiers sur le volume des déchets, et peu sur le poids des déchets. Le nombre de levées peut aussi être un critère, et tous les critères peuvent être combinés.

Graphique 7. :

Critères de tarification des communes ayant introduit une part incitative dans la TEOM



12	Volume des déchets
17	Nombre de personnes par foyer
3	Autres
2	Poids des déchets

Sources : Enquête UDAF – 2013.
Lecture : Au vu du faible nombre de commune ayant introduit une part incitative dans la TEOM, les réponses sont données en valeur absolue et non en %.

Baser la part incitative de la tarification sur le nombre de personnes composant le foyer offre une solution de facilité ; pour évaluer le poids des déchets, il faut introduire un dispositif de pesée, un suivi informatique et des bacs pucés.

Graphique 8. :

Critères de tarification des communes avec une REOM



15 %	Volume des déchets
77 %	Nombre de personnes par foyer
5 %	Autres (critères combinés)
3 %	Poids des déchets
2 %	Nombre de levées

Sources : Enquête UDAF – 2013.

Deux tiers des communes appliquant la REOM basent leur tarification sur le nombre de personnes au foyer. Cette prise en compte se fait souvent par application de tranches.

- « 2 tarifs : un pour les personnes seules et un pour les foyers à partir de 2 personnes ».
- « 3 tarifs : Tarif 1 pour une personne, Tarif 2 pour 2 personnes, et Tarif 3 pour 3 et plus ».
- « Le coût de la collecte et de traitement est calculé pour 1 foyer. Un coefficient est alors appliqué par foyer en fonction du nombre de personnes : foyers de 1 personne = coefficient de 1, foyers de 2 personnes = coefficient de 1,5, foyers de 3 personnes = coefficient de 2, foyers de 4 personnes = coefficient de 2,5 et foyers de 5 personnes et plus = coefficient de 3 ».

La situation des personnes peut également être prise en compte dans ces tranches :

- « Facturation pour 1 ou 2 personnes et plus ou monoparentale. », « Tarif annuel pour les particuliers en € : foyer 1 pers, foyer 1 adulte avec enfant de moins de 25 ans, foyer 2 pers et plus, résidence secondaire ».

Ainsi que le nombre de levées :

- « 1^{ère} catégorie pour les personnes seules, les résidences secondaires, les gîtes, les bâtiments communaux, les administrations, ainsi que les commerçants, artisans, professions libérales ne résidant pas sur leur lieu de travail : tarif : 124 € en simple collecte et 144 € en double collecte.

2^{ème} catégorie pour les foyers de 2 personnes, les salles polyvalentes, tarif : 168 € en simple collecte et 238 € en double collecte.

3^{ème} catégorie pour les foyers de 3 personnes et plus. Tarif : 184 € en simple collecte et 246 € en double collecte ».

Les familles nombreuses ou avec des enfants en bas âge sont davantage productrices de déchets. Certaines communes, pour ne pas pénaliser excessivement les familles, appliquent une dégressivité par rapport au nombre de personnes au foyer.

Un nombre non négligeable de communes nous ont indiqué être actuellement en cours de réflexion pour introduire une part incitative dans la tarification de l'enlèvement des ordures ménagères.



Éclairage : La Tarification incitative des déchets : la parole aux usagers

Sources : Enquête 2013 de la CLCV, Association nationale de défense des consommateurs et usagers.

D'après cette enquête menée auprès de 226 foyers, les attentes des sondés concernent principalement :

- la baisse des **coûts de la facture**

Les sondés demandent une baisse plus significative de leur facture pour récompenser véritablement ceux qui font des efforts ; les tarifs actuellement pratiqués ne leur paraissent pas assez motivants.

- la **qualité du service** rendu

Le changement de la collecte du verre en porte à porte vers les colonnes est considéré comme une baisse de la qualité du service et rend plus difficile le geste pour les personnes âgées. Le manque de propreté des points d'apport volontaire, leur répartition ont été jugés à plusieurs reprises comme étant un frein à leur bonne volonté.

- et l'**information**.

Les sondés ont déploré l'absence d'information, ils demandent plus d'information sur le calcul de la partie variable, le montant total des coûts supportés par la collectivité. Les habitants du collectif attendent une information de la part de leur bailleur.

L'enquête conclut : Ces résultats sont plutôt encourageants mais ne constituent pas une démonstration définitive ou consolidée de la pertinence de la tarification incitative. Celle-ci peut, par exemple, être plus difficile à mettre en œuvre dans un contexte urbain à **habitat collectif** dense ou peut **gêner les familles nombreuses**. La mise en place du dispositif doit s'accompagner d'un processus systématique de consultation et d'association du public. De cette manière, les dispositifs pourront être favorablement modulés au cours des années à venir.

● Les services communaux



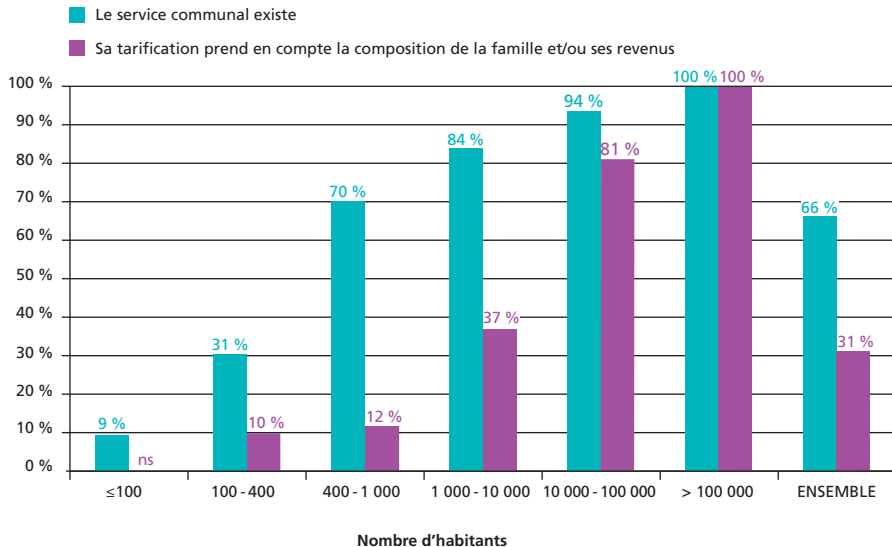
Avertissement : La description qui suit des services communaux reprend les réponses apportées par les communes (*questionnaire en annexe 1*). Elle porte sur les services communaux, à savoir ceux gérés et tarifés par la municipalité. Le service peut exister sur la commune mais être pris en charge par une autre collectivité locale : l'intercommunalité, le département, la région.

Deux tiers des communes proposent une cantine scolaire, mais un tiers prend en compte la situation familiale pour la tarification

La cantine scolaire est le service le plus souvent proposé par la commune : selon notre enquête, **deux tiers** le proposent, et même un tiers des petites communes de 100 à 400 habitants (*graphique 9*). Si on ajoute celles qui ont déclaré en commentaires que le service était géré par l'intercommunalité, c'est près de trois quart des communes qui sont couvertes. La cantine scolaire existe presque toujours dans les grandes communes (plus de 10 000 habitants).

Graphique 9. :

Les cantines scolaires et leur mode de tarification



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. 31 % des communes de 100 à 400 habitants ont une cantine scolaire communale et parmi elles 10 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

Cependant, lorsque la cantine scolaire existe, un tiers des communes prend en compte la composition familiale et/ou le revenu pour tarifier le service. Certaines communes ont des tarifs différents suivant le nombre d'enfants fréquentant le service de restauration.

Beaucoup de communes appliquent un **tarif unique**, qui, s'il ne prend pas en compte les revenus des familles, peut être bas pour tous les enfants car pris en charge majoritairement par la collectivité.

7 % des communes n'ont pas répondu quant au mode de tarification de la cantine. Pour une partie d'entre elles, le service est géré par l'établissement scolaire (syndicat à vocation scolaire, regroupement scolaire) ou par une association et les communes ne semblent pas connaître les tarifs appliqués.



Éclairage : A la rentrée 2014, les cantines des lycées du 93 et 95 passent au quotient familial

La centaine de lycées du Val d'Oise et de la Seine-Saint-Denis vont mettre en place à la rentrée prochaine une nouvelle tarification des cantines basée sur le quotient familial, une mesure régionale qui sera étendue à tous les lycées d'Ile-de-France d'ici 2017. « Nous prenons cette décision courageuse à un moment où de nombreuses familles font face à de nombreuses difficultés et où l'État entend diminuer les dépenses publiques », a souligné Mme Zoughebi, vice-présidente (Front de gauche) en charge des lycées.

Dix tarifs s'échelonnant de 1,50 à 4 euros ont été arrêtés en tenant compte du quotient familial. Pour les familles pauvres et les jeunes isolés, qui ne pourraient même pas payer 1,50 euro, « il est prévu de faire intervenir le Fonds social des cantines et d'interpeller les académies et le ministère de l'Éducation pour que ces fonds soient abondés suffisamment. Les jeunes qui mangent le moins en demi-pension sont ceux des familles populaires. La mesure est à la fois de justice sociale, de santé publique, d'éducation au goût et au bien manger », a poursuivi la vice-présidente.

Crèches et Haltes garderies pour un tiers des communes,

Selon notre enquête, 27 % des communes proposent au moins une crèche ou une halte garderie. Si on ajoute celles qui ont déclaré en commentaires que le service était géré par l'intercommunalité, ce service existe seulement dans un tiers des communes. L'existence du service est fortement liée à la taille de la commune ; présent dans 16 % des communes de 400 à 1 000 habitants, dans 37 % des communes de 1 000 à 10 000 habitants et dans 80 % des communes de 10 000 à 100 000 habitants.

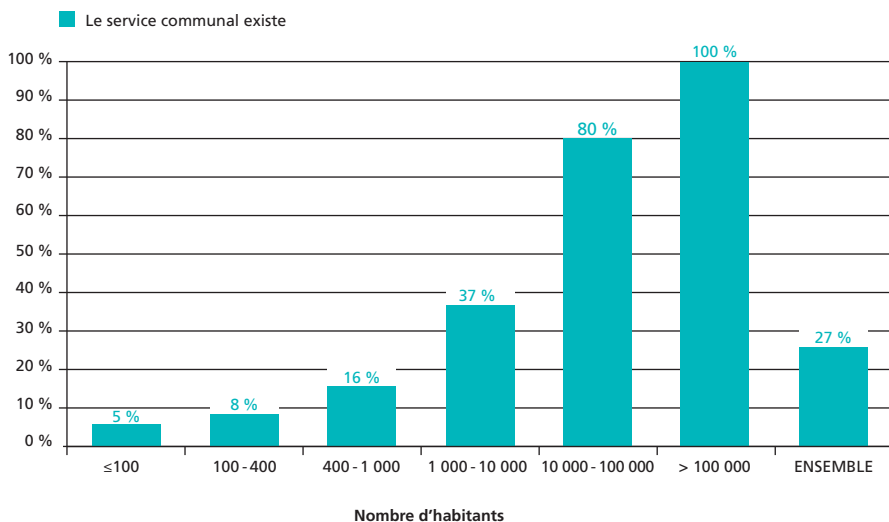


A savoir : Les structures d'accueil de la petite enfance sont cofinancées par la Caf au titre de la Prestation de service unique (Psu). Les établissements d'accueil peuvent être des crèches (collectives, familiales, parentales), des multi-accueils (par exemple des bébés), des micro-crèches, des haltes garderies, ou des jardins d'enfants. Ces aides financières au fonctionnement sont conditionnées à l'application d'un tarif établi par la Cnaf. Ainsi, le montant de la participation familiale est calculé selon un barème national qui tient compte de deux éléments :

- le taux d'effort, qui décroît en fonction du nombre d'enfant,
- et les ressources mensuelles du foyer fiscal.

Graphique 10. :

Les crèches, haltes garderies communales



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : 8 % des communes de 100 à 400 habitants ont une crèche ou une halte garderie communales.

NB : Les structures d'accueil de la petite enfance appliquent le barème national de la CNAF qui tient compte des revenus de la composition familiale.



A savoir : Le Quotient familial : qu'est-ce que c'est ?

Il est à la base du calcul de l'impôt sur le revenu, conformément à la Déclaration des droits de l'Homme

Le quotient familial est souvent assimilé à l'impôt sur le revenu. Instauré par la loi du 31/12/1945, il consiste à diviser **le revenu par un nombre de parts** en fonction : de la situation familiale (célibataire, marié, pacsé...), et croissant avec le nombre de personnes composant le foyer.

Il constitue donc une étape dans la détermination du montant des ressources qui seront effectivement soumises à prélèvement et de la contribution qui sera exigée de chaque redevable.

Il trouve son origine dans l'article 13 de la **Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen** selon lequel la contribution commune « **doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés** » ce qui implique la prise en compte des charges de famille dans l'appréciation de ces facultés.

Il est utilisé par les collectivités locales suivant leur propre mode de calcul

Depuis la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (1998), l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics peuvent recourir au **principe d'équité** en déterminant leurs tarifs en fonction des capacités contributives des usagers. A l'exception d'un tarif maximum ne pouvant dépasser le coût individuel de l'activité, aucune contrainte n'a été apposée à ce principe, laissant **libre cours aux initiatives locales** pour déterminer les axes prédominants de leurs politiques d'action. Les **méthodes de calcul** utilisées par les collectivités pour appliquer leur QF sont donc **hétérogènes**.

→ Les bases de calcul peuvent être différentes, à la fois en terme de **ressources** prises en compte : Par exemple, prise en compte du revenu primaire, à savoir le salaire et les revenus du patrimoine mobilier et immobilier ou prise en compte du revenu disponible, à savoir le revenu primaire + les revenus de transferts (indemnités de retraite ou de chômage, pensions alimentaires, minimas sociaux, prestations familiales) - cotisations et impôts.

→ En terme de **charges déductibles** : frais de garde pour les enfants en bas âge, frais de scolarisation, frais de logement, etc.

→ Mais également de la **période** considérée. Se reporter aux revenus de l'année précédente ne permet pas d'intégrer les aléas auxquels peuvent être soumis les ménages, notamment les épisodes de précarité consécutifs au chômage ou aux séparations. Certains calculs se fondent sur les revenus des trois derniers mois.

→ Le calcul **du nombre de part** est aussi variable :

- chaque membre du ménage quels que soient son âge, la taille du foyer ou sa situation familiale se voit attribuer une part,
- les parts attribuées sont celles correspondant au foyer fiscal, tenant ou non compte des aménagements spécifiques envers les personnes invalides ou chargées de famille,
- la part attribuée aux enfants est variable en fonction de leur rang d'arrivée ou en fonction de leur âge.

A partir de tous ces éléments, une fois le quotient familial calculé, la tarification peut se faire suivant différentes tranches de quotient familial. La collectivité a également le choix du **nombre de tranches** et de la progressivité qu'elle souhaite appliquer.

Le quotient familial de la CAF

Il est utilisé pour l'attribution d'aides financières individuelles, mais aussi par les mairies, les Ccas, les associations du secteur périscolaire ou accueil de loisirs. Son mode de calcul : prendre le 1/12^{ème} des ressources imposables de l'année (- abattements sociaux), ajouter les prestations mensuelles et diviser ce total par le nombre de parts (Couple ou personne isolée = 2, 1^{er} enfant à charge = 0,5, 2^{ème} enfant à charge = 0,5, 3^{ème} enfant à charge = 1, par enfant supplémentaire ou par enfant handicapé = + 0,5).

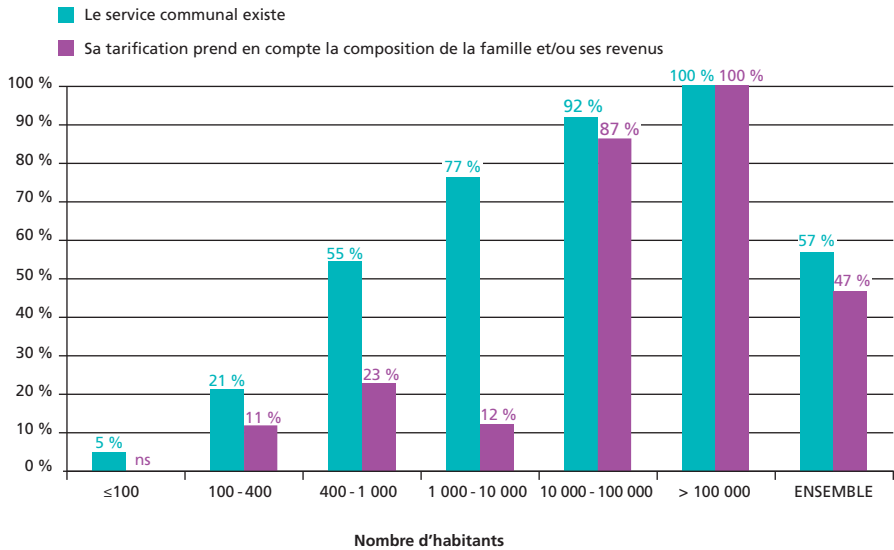
Des services périscolaires dans 6 communes sur dix, tarifés pour moitié en fonction d'un quotient familial

Dans notre enquête, **57 % des communes déclarent offrir des services périscolaires** (garderie, centre de loisirs, études surveillées, ateliers périscolaires), ce taux atteint 63 % si on ajoute les communes qui ont déclaré que ce service existait mais géré au niveau de l'intercommunalité (graphique 11).

Plus la commune est grande, plus il y a de chance qu'elle propose des services périscolaires, en lien direct avec l'existence d'une école sur la commune. De la même façon, la taille de la commune et ses moyens financiers conditionnent la prise en compte de la composition et des revenus de la famille dans la tarification. 55 % des communes de 400 à 1 000 habitants ont des services périscolaires et 23 % prennent en compte un quotient familial dans leur tarif, contre respectivement 92 % des communes de 10 000 à 100 000 habitants et 87 % pour l'application d'un tarif spécifique.

Graphique 11. :

Les services périscolaires communaux et leur mode de tarification



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. 21 % des communes de 100 à 400 habitants ont des services périscolaires communaux et parmi elles 11 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

Les tarifs des services périscolaires peuvent varier suivant leur fréquentation, ainsi des tarifs mensuels plus avantageux existent pour les utilisateurs réguliers. Au sein d'une même commune les services peuvent être tarifés différemment ; par exemple, la garderie du matin ou du soir aura un tarif unique, alors que le centre de loisirs sans hébergement prendra en compte le quotient familial.

Une commune sur dix proposant des services périscolaires n'a pas répondu quant à son mode de tarification. Pour plus de la moitié d'entre elles, les services étaient gérés par une association ou par l'établissement scolaire.

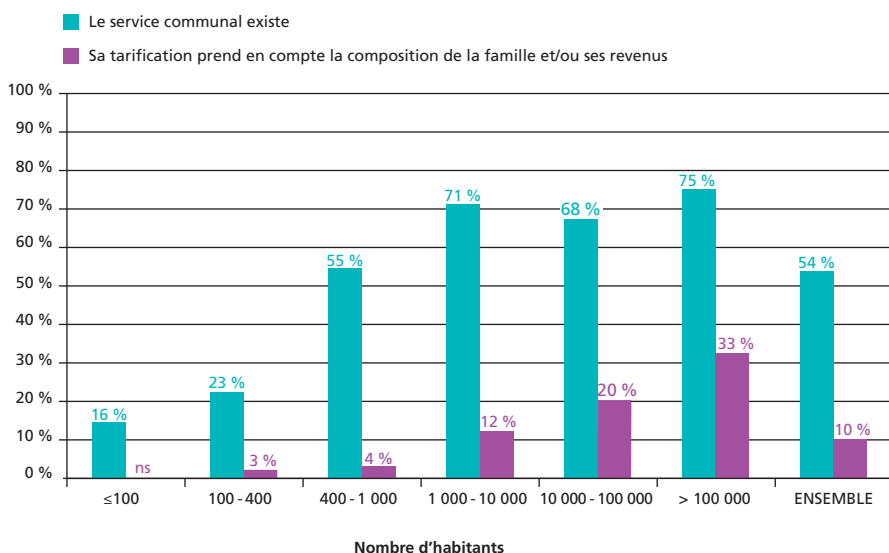
Enfin, 11 % des communes ne prenant pas en compte la dimension familiale dans leur prix ont indiqué offrir ce service **gratuitement**. Certaines appliquent un **tarif unique**, mais la gratuité à partir du troisième enfant pour les familles ayant simultanément trois enfants ou plus en garderie.

Pour les bibliothèques, tarif unique, par famille, ou gratuité

Des bibliothèques existent dans un peu plus de la moitié des communes et sont présentes même dans les petites communes : dans un quart des communes de 100 à 400 habitants, dans 55 % des communes de 400 à 1 000 habitants. C'est le seul service, avec la piscine, qui n'est pas systématiquement proposé dans les communes de plus de 100 000 habitants. La bibliothèque ou médiathèque existe alors mais elle est gérée par la structure intercommunale.

Graphique 12. :

Les bibliothèques dans les communes et leur mode de tarification



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. Des bibliothèques existent dans 23 % des communes de 100 à 400 habitants et parmi elles 3 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

La taille et le revenu de la famille entrent dans le calcul de l'abonnement à la bibliothèque pour une commune sur dix. En fait, **plus d'un tiers** des communes déclare que **le service est gratuit**. S'il n'est pas gratuit, une contribution modeste est souvent demandée et le tarif unique couvre toute la famille annuellement. Des tarifs spécifiques existent pour les demandeurs d'emploi ou les bénéficiaires de minimas sociaux. Un quart des communes ne connaît pas la tarification de la bibliothèque qui est gérée par une association.

- « Adhésion familles de la commune pour l'ensemble de la bibliothèque et multimédia : 10,5 €
½ tarif pour les familles dont un membre est titulaire du RSA : 5,25 €
Adhésion familles hors commune : 17 €
½ tarif pour les familles hors commune dont un membre est titulaire du RSA : 8,5 €
Abonnement vacances : 5 € ».



Éclairage : Les bibliothèques sont au croisement des politiques culturelles, sociales, éducatives

Sources : Communiqué de presse de l'Association des bibliothécaires de France (ABF), février 2014.

A l'occasion des élections municipales 2014, l'Association des bibliothécaires de France (ABF) a diffusé une « lettre ouverte aux candidats ». Dans cette lettre, l'ABF évoque toutes les dimensions de la vie des bibliothèques : non seulement, culturelle, mais aussi sociale, et économique. Elle souligne leur rôle dans l'aide à la formation et la recherche d'emploi, mais aussi leur place dans la vie économique locale, en contribuant à l'activité des libraires, des fournisseurs d'équipements, et des associations créatrices d'activité qu'elles accueillent souvent dans leurs murs.

L'association fait aussi valoir l'implication des bibliothèques dans les sujets qui font l'actualité en matière de politique culturelle locale : l'aménagement des rythmes scolaires, l'élargissement des horaires d'ouverture, la pluralité de l'offre de ressources et de services, l'accès au savoir, l'accessibilité physique et numérique à la bibliothèque, pour les personnes handicapées ou ne pouvant pas se rendre sur place, etc.

Pour l'ABF, cet équipement constitue un « espace public irremplaçable pour faire société et être un lieu de construction du citoyen », lieu d'« appropriation de la culture », de formation tout au long de la vie, d'apprentissage du numérique, etc.

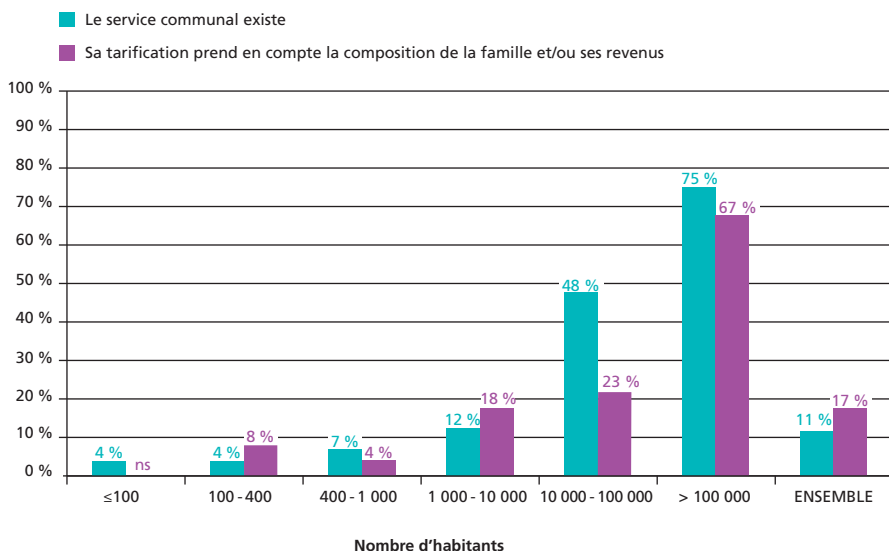
Une piscine pour dix communes, une tarification indépendante de la situation familiale

Le coût représenté par une piscine (investissement puis entretien) est un frein important pour les communes. Une piscine équipe une commune sur dix. Seules les grandes communes ont les moyens d'assumer cette charge. La tarification prend rarement compte de la situation familiale des usagers, même s'il existe très fréquemment un tarif réduit pour les enfants. Des tarifs différents peuvent également être appliqués selon que l'usager est résidant ou non sur la commune.

A défaut de piscine, certaines communes ont indiqué offrir d'autres équipements sportifs.

Graphique 13. :

Les piscines dans les communes et leur mode de tarification



Sources : Enquête UDAF – 2013.

Lecture : ns = non significatif. Des piscines existent dans 4 % des communes de 100 à 400 habitants et parmi elles 8 % appliquent un tarif qui dépend de la composition et/ou des revenus de la famille.

Autres services dans les communes

Dans le domaine **culturel**, des musées, des salles des fêtes, des théâtres, des cinémas sont des services présents dans certaines communes, mais également l'accès à un conservatoire municipal. Pour ce dernier, il est alors souvent appliqué dans la tarification un quotient familial, ou au moins la prise en compte du nombre d'enfants dans la famille. Pour l'utilisation de ces services communaux, des tarifs différents peuvent également être appliqués suivant si l'utilisateur est résidant ou non sur la commune.

Dans le domaine **social**, un service de portage de repas peut être proposé aux personnes âgées ou handicapées. Il s'agit souvent d'un tarif unique, plus ou moins fortement subventionné.

Il a également été indiqué comme service pour les familles, la mise en place d'une ludothèque, d'une maison ou d'un espace pour les adolescents, et de ramassage scolaire.

La gestion du camping municipal, la location de salles, la location de matériel ont été citées.

La prise en compte des familles dans les structures intercommunales

D'après les données fiscales de 2012, il existait 2 639 structures intercommunales, regroupant en moyenne 13 communes et 22 300 habitants.

Nous avons reçu 170 questionnaires de 31 UDAF, ce qui représente 6 % des structures intercommunales.



A savoir : un contexte en bouleversement

Attention l'année 2012 a été une année de forts changements dans le paysage des structures intercommunales : fusions, créations, dissolutions et transformations (rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2013, page 103).

Le transfert de la part départementale de la TH aux communes et aux structures intercommunales en 2011 a été ou sera l'occasion pour les collectivités de reposer la question des abattements facultatifs.

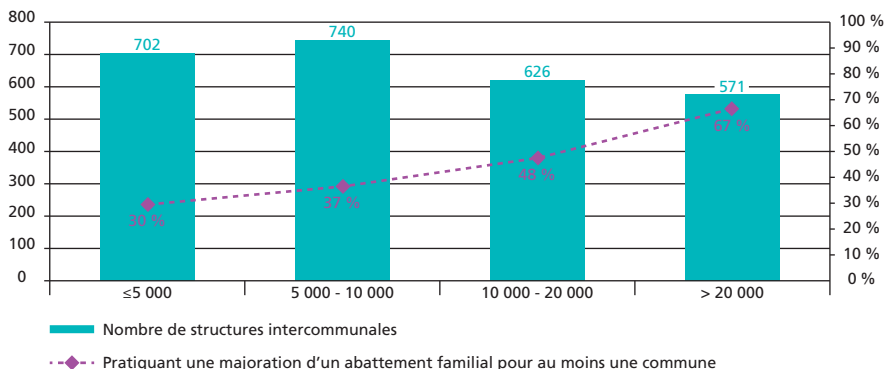
● La taxe d'habitation

De nombreuses structures intercommunales majorent les abattements pour charge de famille...

Selon les données des services fiscaux, 45 % des structures intercommunales majorent l'abattement pour charges de familles dans au moins une de leurs communes. Cette proportion croît avec la taille de la structure.

Graphique 14. :

Répartition des structures intercommunales par taille et utilisation de la majoration des abattements familiaux



Sources : DGFIP - REI - 2012 - Calculs UNAF.

...mais peu appliquent ces majorations à l'ensemble des communes

Seules 6 % des structures intercommunales appliquant une majoration des abattements pour charge de famille l'appliquent à toutes leurs communes. De fait, seulement 12 % des communes appartiennent à une structure intercommunale qui majore ces abattements. Pour qu'il y ait une majoration appliquée à l'ensemble des communes, la structure intercommunale doit délibérer et voter cette majoration. En l'absence d'une délibération de l'intercommunalité, le taux d'abattement au niveau intercommunal est le même que celui pratiqué par la commune.

Certaines semblent mal connaître l'existence de ces majorations

Dans les questionnaires retournés aux UDAF, 38 % des structures communales n'ont pas apporté de réponse quant à la majoration des abattements pour charge de famille.

- « Ce sont les communes qui appliquent ces abattements ».
- « Ce sont les communes qui ont la compétence en la matière ».
- « Cela relève de la politique fiscale communale ».

Les raisons invoquées par les structures intercommunales pour la non majoration des abattements familiaux

Outre ces questions liées à la méconnaissance des possibilités offertes par le code des impôts aux EPCI, certaines raisons sont d'ordre financier.

- « Base relativement faible sur nos communes. Abattements=sommes non perçues qui seront répercutées sur les autres contribuables. Critères de conditions de ressources=incertains ».
- « Chaque commune a sa propre politique qui s'avère être la même en termes de pourcentage. La CCPR dispose d'une fiscalité additionnelle, donc adossée à celle existante déjà dans chacune des collectivités. La majoration des taux des abattements priverait la CCPR de recettes indispensables à l'équilibre de son budget ».
- « Continuité avec le transfert de la fiscalité départementale suite à la réforme de la taxe professionnelle pour ne pas perdre des ressources financières », « Motif financier. L'objectif était de ne pas déséquilibrer les finances de la collectivité suite à la suppression de la Taxe Professionnelle ».
- « Depuis la réforme de la taxe professionnelle, impôts « hérités » du département, dans un souci d'optimisation des recettes et d'équilibre budgétaire, les élus ont souhaité mettre en place les abattements minimums ».
- « Les communes ont déjà des abattements qui sont différents d'une commune à l'autre. Pour ne pas accentuer ces disparités fiscales, la CC n'a pas souhaité majorer ses abattements ».
- « Montant perçu par l'intercommunalité faible. Pas de réflexion jusqu'alors sur la mise en place d'une politique d'abattement sur le territoire ».

Certaines structures sont en pleine recomposition, réorganisation (fusion, dissolution, agrandissement) et attendent une certaine stabilité pour réfléchir à ces enjeux.

- « La Communauté de Communes est appelée à fusionner le 1^{er} janvier ».
- « Système mis en place en 2011 lors du transfert de la TH du Conseil général aux EPCI. En attente du régime d'abattements qui sera mis en décidé en 2014 par la nouvelle Communauté d'agglomération fusionnant la CA avec une CC voisine ».
- « Taxe transférée du département - taux non modifié - abattements non connus. Nouveauté dans la gestion de cette taxe ».

Les majorations d'abattement appliquées sont celles des communes.

- « Notre structure n'a pas mis en place de politique d'abattement, c'est donc celle de chaque commune membre qui s'applique sur la part intercommunale de la taxe d'habitation ».
- « La CC n'a pas adopté de politique d'abattement propre. Les taux des abattements applicables au niveau intercommunal sont donc identiques à ceux pratiqués par chacune des communes membres ».

● Les services intercommunaux

Un recours plus fréquent au quotient familial pour les services aux enfants

Selon notre enquête, un tiers des structures intercommunales propose des crèches ou des haltes garderies. Elles sont quasiment toutes tarifées en fonction du calcul établi par la CNAF (voir page 26).

Des services périscolaires et pour la jeunesse sont également mis en œuvre dans un quart des structures intercommunales. L'accueil de loisirs sans hébergement, séjours de vacances, service jeunesse, club pour les adolescents, ces services sont pour les trois quart tarifés en fonction du quotient familial au niveau intercommunal.

Les transports et la piscine : des services intercommunaux

Des **services de transport** existent dans **30 % des structures**. Dans un cinquième des cas, ils prennent en compte la composition et/ou les revenus de la famille.

La **piscine**, infrastructure conséquente, est plus souvent gérée au niveau de l'intercommunalité. Une **structure intercommunale sur trois** propose ce service contre une commune sur dix. Par contre, le tarif comme celui pratiqué par les communes dépend peu de la composition et/ou des revenus des familles.

Bibliothèque, médiathèque : une compétence plutôt communale

Une structure intercommunale sur cinq propose une bibliothèque ou une médiathèque. Leur accès est gratuit pour une sur quatre. Majoritairement c'est une compétence communale. Les structures intercommunales peuvent avoir un rôle de mise en réseau, tout en laissant la compétence aux communes.

Conclusion et propositions de l'UNAF

La politique familiale locale est bien plus vaste que les trois axes de notre enquête et de nombreux autres leviers d'action existent pour mieux prendre en compte les familles. La cohérence et la lisibilité de la politique familiale locale est également essentielle.

Cependant, l'enquête menée par les UDAF met en lumière des résultats qui constituent autant de leviers d'action pour le mouvement familial afin d'améliorer la prise en compte des familles dans la fiscalité locale.

- 1** Moins d'une commune sur dix majeure les abattements pour charge de famille, souvent par méconnaissance de cette possibilité offerte par le code des impôts.
→ Il est donc nécessaire d'informer les communes sur cette possibilité et de les sensibiliser à prendre mieux en compte, par ce biais, les charges pesant sur les familles.
- 2** Lorsqu'elle existe, la part incitative introduite dans la facturation de l'enlèvement des ordures ménagères est principalement basée sur le nombre de personnes du foyer.
→ Il faut donc alerter sur les éventuels effets pénalisant pour les familles de ce mode de tarification et proposer des aménagements. Cette mesure qui vise à responsabiliser les ménages quant à la production des déchets doit intégrer les contraintes des familles (familles nombreuses, enfants en bas âge, etc.).
- 3** Deux tiers des communes proposent une cantine scolaire, mais seul un tiers applique un quotient familial pour la tarification. L'accueil de la petite enfance est proposé par un tiers des communes.
→ Il nous faut promouvoir le principe d'équité dans la tarification des services locaux en déterminant des tarifs fonction des capacités contributives de l'usager et bien sûr continuer à appeler au développement de l'offre d'accueil de la petite enfance.

Plus largement, l'UNAF milite pour :

- Une prise en compte renforcée des facultés contributives des familles.
- Une majoration du taux des abattements à la taxe d'habitation obligatoires pour charges de familles, car le taux actuel est trop bas pour pleinement prendre en compte la présence d'enfants à charge.
- Un soutien de la révision des valeurs locatives pour les logements particuliers, engagée par l'État.
- L'obligation d'intégrer le nombre de personnes résidant dans le ménage dans le calcul de l'enlèvement des ordures ménagères si une part variable est prise en compte.

Annexes



Annexe 1.

Questionnaire pour les communes



Questionnaire La prise en compte des familles dans votre commune

Nom de la commune :

Nombre d'habitants :

Nombre de foyers assujettis à la taxe d'habitation :

Valeur locative moyenne communale (VLMC) de votre commune :

Taxe d'habitation

Quels sont les **abattements** et leur pourcentage global mis en place dans votre commune ? Il existe des abattements obligatoires pour personnes à charge. L'article 1411 du Code général des impôts permet de majorer ces abattements, voir *notice*.

<i>Entourez la bonne réponse ou inscrivez le taux</i>	Pourcentages total de l'abattement	
	Au niveau de la commune	Au niveau de l'intercommunalité
Général à la base	0 % 5 % 10 % 15 % ___%	0 % 5 % 10 % 15 % ___%
Pour personne(s) à charge		
• Par personne rang 1 ou 2	10 % 15 % 20 % ___%	10 % 15 % 20 % ___%
• Par personne rang 3 ou +	15 % 20 % 25 % ___%	15 % 20 % 25 % ___%
Spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste	0 % 5 % 10 % 15 % ___%	0 % 5 % 10 % 15 % ___%
Spécial à la base en faveur de personnes handicapées	0 % 10 %	0 % 10 %

Si vous ne majorez pas les taux des abattements pour personne(s) à charge, pouvez-vous en indiquer la ou les raisons ?

.....

.....

.....

.....

.....

Enlèvement des ordures ménagères

Quel est le régime d'enlèvement des ordures ménagères de votre commune ? voir *notice*.

Cochez la ou les cases correspondantes

<input type="checkbox"/> Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	<input type="checkbox"/> Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)	<input type="checkbox"/> Budget général de la commune
<p>Mise en place d'une part incitative, voir <i>notice</i> :</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Si oui, cette part tient-elle compte :</p> <p><input type="checkbox"/> du poids des déchets <input type="checkbox"/> du volume des déchets <input type="checkbox"/> du nombre de personnes par foyer</p>	<p>Cette redevance tient-elle compte :</p> <p><input type="checkbox"/> du poids des déchets <input type="checkbox"/> du volume des déchets <input type="checkbox"/> du nombre de personnes par foyer</p>	

Si vous prenez en compte le nombre de personnes par foyer, pouvez-vous préciser la méthode que vous employez ?

.....

.....

.....

La tarification des services communaux

La tarification des services communaux prend-elle en compte la taille et/ou les revenus du foyer ? Avec quelles modalités ? Tranches dégressives, quotient familial, etc. voir *notice*.

<i>Cochez ou entourez la bonne réponse</i>	Le service existe	Si OUI, prise en compte taille, revenus	Si OUI, modalités :
Cantine scolaire	oui non	oui non	
Crèche, halte-garderie	oui non	oui non	
Service périscolaire⁸	oui non	oui non	
Bibliothèque	oui non	oui non	
Piscine	oui non	oui non	
Autres⁹, précisez :			

⁸ Garderie, Centre de loisirs

⁹ Musée, conservatoire, services périscolaires, équipements et subventions sportives, service à la personne, etc.

Annexe 2.

Questionnaire pour les structures intercommunales



Questionnaire

La prise en compte des familles dans votre structure intercommunale

Nom de la structure intercommunale :

Nombre d'habitants :

Type d'intercommunalité

Est-elle dotée d'une fiscalité propre ? Oui Non

Nombre de foyers assujettis à la taxe d'habitation :

Valeur locative moyenne communale (VLMC) de votre structure intercommunale :

Taxe d'habitation

Quels sont les **abattements** et leur pourcentage global mis en place dans votre commune ? Il existe des abattements obligatoires pour personnes à charge. L'article 1411 du Code général des impôts permet de majorer ces abattements, voir *notice*.

<i>Entourez la bonne réponse ou inscrivez le taux</i>	taux	Cet abattement s'applique-t-il à l'ensemble des communes ?
Général à la base	0 % 5 % 10 % 15 % ___%	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Pour personne(s) à charge		
• Par personne rang 1 ou 2	10 % 15 % 20 % ___%	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
• Par personne rang 3 ou +	15 % 20 % 25 % ___%	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Spécial à la base en faveur des personnes de condition modeste	0 % 5 % 10 % 15 % ___%	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Spécial à la base en faveur de personnes handicapées	0 % 10 % ___%	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non

Si vous ne majorez pas les taux des abattements pour personne(s) à charge, pouvez-vous en indiquer la ou les raisons ?

.....

.....

.....

.....

.....

Enlèvement des ordures ménagères

L'enlèvement des ordures ménagères est-il de la compétence de votre structure intercommunale ? voir *notice*.

oui non

Si oui, quel est son régime ?

<input type="checkbox"/> Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	<input type="checkbox"/> Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)
<p>Mise en place d'une part incitative, voir <i>notice</i> :</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Si oui, cette part tient-elle compte :</p> <p><input type="checkbox"/> du poids des déchets</p> <p><input type="checkbox"/> du volume des déchets</p> <p><input type="checkbox"/> du nombre de personnes par foyer</p>	<p>Cette redevance tient-elle compte :</p> <p><input type="checkbox"/> du poids des déchets</p> <p><input type="checkbox"/> du volume des déchets</p> <p><input type="checkbox"/> du nombre de personnes par foyer</p>

Si vous prenez en compte le nombre de personnes par foyer, pouvez-vous préciser la méthode que vous employez ?

.....

.....

.....

.....

La tarification des services intercommunaux

La tarification des **services** communaux prend-elle en compte la taille et/ou les revenus du foyer ? Avec quelles modalités ? Tranches dégressives, quotient familial, etc. voir *notice*.

<i>Cochez ou entourez la bonne réponse</i>	Le service existe	Si OUI, prise en compte taille, revenus	Si OUI, modalités :
Crèche, halte-garderie	oui non	oui non	
Bibliothèque, médiathèque	oui non	oui non	
Piscine	oui non	oui non	
Transport	oui non	oui non	
Autres¹⁰, précisez :			
.....			
.....			
.....			

¹⁰ Musée, services périscolaires, équipements et subventions sportives, etc.

Annexe 3.

Répartition territoriale des structures communales et intercommunales

Région	Département	Communes		Structures intercommunales	
		Nombre	ayant répondu	Nombre	ayant répondu
ALSACE	Bas-Rhin	527	117	44	29
	Total	904	117	72	29
AQUITAINE	Gironde	542	9	45	
	Total	2 296	9	177	0
AUVERGNE	Allier	320	5	22	10
	Cantal	260	47	19	5
	Haute-Loire	260	72	21	7
	Total	1 310	124	107	22
BOURGOGNE	Franche-Comté	102	6	6	3
	Saône-et-Loire	573	2		
	Yonne	455	137		
	Total	2 148	145	142	3
BRETAGNE	Côtes-d'Armor	373	52	40	3
	Finistère	283	72	26	
	Ille-et-Vilaine	353	47	29	18
	Morbihan	261	7	27	2
	Total	1 270	178	122	23
CENTRE	Loiret	334	15	26	7
	Total	1 842	15	147	7
CHAMPAGNE- ARDENNE	Ardennes	463	3	17	2
	Aube	433	41	25	7
	Haute-Marne	434	19	23	
	Total	1 950	63	122	9
FRANCHE-COMTÉ	Jura	544	15	25	3
	Total	1 683	15	88	
ÎLE-DE-FRANCE	Essonne	196	12	21	
	Hauts-de-Seine	36	12	7	1
	Val-de-Marne	47	3	6	
	Val-d'Oise	185	21	18	
	Total	1 281	48	117	1
LANGUEDOC- ROUSSILLON	Gard	353	20	34	
	Hérault	343	42	29	3
	Pyrénées-Orientales	226	28	15	
	Total	1 545	90	132	3
LIMOUSIN	Creuse	260	7	18	4
	Haute-Vienne	201	49	22	5
	Total	747	56	68	9

MIDI-PYRÉNÉES	Aveyron	304	73	37	10
	Haute-Garonne	589	2	35	1
	Lot	340	13	23	
	Tarn	323	2	29	2
	Total	3 019	90	221	13
PAYS DE LA LOIRE	Loire-Atlantique	221	56	23	9
	Mayenne	261	28	18	6
	Vendée	282	27	29	2
	Total	1 502	111	134	17
PICARDIE	Aisne	816	77	29	3
	Oise	693	4	27	
	Somme	782	14	33	2
	Total	2 291	95	89	5
POITOU-CHARENTES	Charente	404	115	24	
	Deux-Sèvres	305	82	25	9
	Total	1 462	197	96	9
PROVENCE-ALPES- CÔTE D'AZUR	Hautes-Alpes	177	9	20	5
	Var	153	19	17	2
	Vaucluse	151	9	18	1
	Total	963	37	100	8
RHÔNE-ALPES	Ain	419	38	39	1
	Drôme	369	31	28	1
	Haute-Savoie	294	64	25	8
	Total	2 879	133	242	10
FRANCE MÉTROPOLITAINE	TOTAL	36 567	1 523	2 639	171

Sources : DGFIP - REI - 2012 et enquête UDAF 2013.

Lecture : Ne sont affichés que les départements qui ont répondu aux questionnaires des UDAF. Les totaux régionaux comprennent bien tous les départements pour la colonne **Nombre**. La Haute et Basse-Normandie, la Lorraine, le Nord Pas de Calais, et la Corse ne sont pas présentés car ils n'ont pas participé à l'enquête, mais le total France les comprend bien.

Annexe 4.

Abattements concernant l'habitation principale

Tous les abattements sont calculés en % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité concernée.

ABATTEMENTS OBLIGATOIRES

Abattement obligatoire pour charges de famille

L'abattement pour charges de famille est fixé selon les taux suivants :

- 10 % pour chacune des 2 premières personnes à charge,
- 15 % pour chacune des personnes à charges suivantes.

Ces taux sont divisés par 2 pour les enfants à charge égale de leurs parents divorcés ou séparés en cas de résidence alternée.

ABATTEMENTS FACULTATIFS

Majoration de l'abattement pour charges de famille

Ces taux peuvent être augmentés, par délibération de la collectivité concernée, sans dépasser certaines limites :

- 20 % pour chacune des 2 premières personnes à charge,
- 25 % pour chacune des personnes à charges suivantes.

Abattement facultatif général de base

Les collectivités peuvent mettre en place un abattement en faveur de tous leurs contribuables : taux fixé entre 1 % à 15 %.

Abattement facultatif spécial pour les personnes ayant de faibles revenus

Les collectivités peuvent instituer un abattement au profit des contribuables qui remplissent les conditions suivantes :

- disposer d'un revenu fiscal de référence inférieur à certaines limites,
- avoir une habitation principale dont la valeur locative est inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité intéressée. Ce pourcentage est augmenté en cas de personne à charge.

Le taux de cet abattement peut être fixé, par délibération, jusqu'à 15 % maximum de la valeur locative moyenne des habitations.

Abattement facultatif pour les personnes invalides

Les collectivités peuvent mettre en place un abattement au profit des contribuables qui sont dans au moins l'une des situations suivantes :

- titulaire de l'**allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**,
- titulaire de l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**,
- titulaire de la **carte d'invalidité**,
- atteint d'une infirmité ou d'une invalidité l'empêchant de subvenir à ses besoins par son travail,
- habitant avec une personne se trouvant dans une des situations décrites ci-dessus. Le taux de cet abattement est de 10 % de la valeur locative moyenne des habitations.



28, place Saint-Georges 75009 Paris
Tél. : 01 49 95 36 00 - Fax : 01 40 16 12 76

www.unaf.fr