

## REFORME DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

### NOTE 1

## ELEMENTS SOUS-JACENTS DE LA REFORME FISCALE SUPPRIMANT LA TH

Document d'analyse en économie financière locale (momentané et actualisable)



**Yann LE MEUR**, président de Ressources Consultants Finances, enseigne les finances locales à la faculté des Sciences Économiques de l'Université de Rennes I. Il a publié, avec Alain Guengant, aux éditions du Moniteur, trois ouvrages de référence : « *Décrypter les finances publiques locales* » « *Optimiser les finances publiques locales, analyse et prospective* » et « *Comprendre les finances publiques locales* ».



**Document non transmissible [Droits réservés]**

Rennes, le 12 février 2020 – 20nYM0654

## ELEMENTS SOUS-JACENTS DE LA REFORME FISCALE SUPPRIMANT LA TH

La loi de finances pour 2020 prévoit la suppression progressive, entre 2021 et 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales encore payée en 2020 par la minorité de contribuables les plus aisés. Concernant les collectivités, c'est dès 2021 qu'elles enregistreront budgétairement les pertes fiscales et les recettes de substitution. En contrepartie du produit fiscal perdu, les collectivités concernées recevront des recettes compensatoires provenant soit du budget de l'Etat, soit d'autres collectivités locales, soit des deux. Les départements et les EPCI recevront chacun une part de la TVA nationale, les premiers en échange de leur foncier bâti (FB) transféré aux communes, les deuxièmes pour compenser leur TH disparue. Le fait d'octroyer à chaque département et EPCI une fraction de TVA nationale revient mathématiquement à leur concéder une compensation indexée sur le montant de cette TVA nationale.

Pour une collectivité donnée, le produit fiscal perdu, qui servira de « recette de référence » à la neutralisation, sera obtenu en multipliant sa base d'imposition 2020 par son taux d'imposition de l'année de référence. Pour les départements, cette dernière est fixée à 2019 tandis que pour les communes et groupements ce sera 2017.

Du côté des communes et EPCI, le décalage et la raison invoquée par le gouvernement pour le justifier posent problème. Il est tout d'abord spécieux de justifier la prise de 2017 comme année de référence par le fait que la loi de 2018 l'avait choisie comme telle quand elle mit en place cette même année le dégrèvement de TH pour 80% de contribuables. Se référer à la LF 2018, qui au demeurant traitait d'un autre sujet (celui du dégrèvement ciblé)<sup>1</sup>, devrait au contraire conduire à employer en 2021 la même méthode qu'en 2018 en prenant en compte le taux de l'année précédant la mise en œuvre de la réforme, soit ici 2020. Ceci étant dit, force est de remarquer que la privation de ressources due à ce décalage constitue à la fois une entorse à la libre administration des collectivités locales et une marque exemplaire d'une promesse non tenue, celle de compenser à l'euro près la perte fiscale due à la réforme<sup>2</sup>.

Du côté des départements et des EPCI, un problème surgit du fait que la compensation reçue sous forme de TVA en 2021 n'évoluera pas cette année-là, ce qui par enchaînement engendrera à l'horizon 2030 une économie pour l'Etat, donc une perte pour les collectivités, estimée aux environs de 1 Md€. Là aussi se dévoile une autre marque de promesse non tenue, celle de la neutralisation.

Si l'équilibre de la réforme dans les départements et les EPCI s'obtient directement et simplement par une « compensation » ensuite indexée, il n'en est pas de même dans les communes. En effet, le produit de foncier bâti reçu du département et le produit de TH perdu ne sont pas égaux. Il a donc fallu imaginer un mécanisme de neutralisation : un coefficient correcteur de la réforme (CCR) est calculé en 2020 de telle sorte que soient neutralisés, par rapport à la TH perdue, les surplus ou les insuffisances de produit de foncier bâti nouvellement perçu.

Le CCR revient mathématiquement à calculer pour chaque commune un prélèvement ou un abondement à la source (invisible), c'est-à-dire une « compensation » imperceptible, en plus ou en moins, qui évoluera comme les bases de foncier bâti de la collectivité. Finalement, et simplement, la réforme fiscale réside, pour chaque commune, en une perte de TH sur les résidences principales que remplacera la taxe foncière prélevée jusqu'ici par le département sur son territoire, l'écart entre les

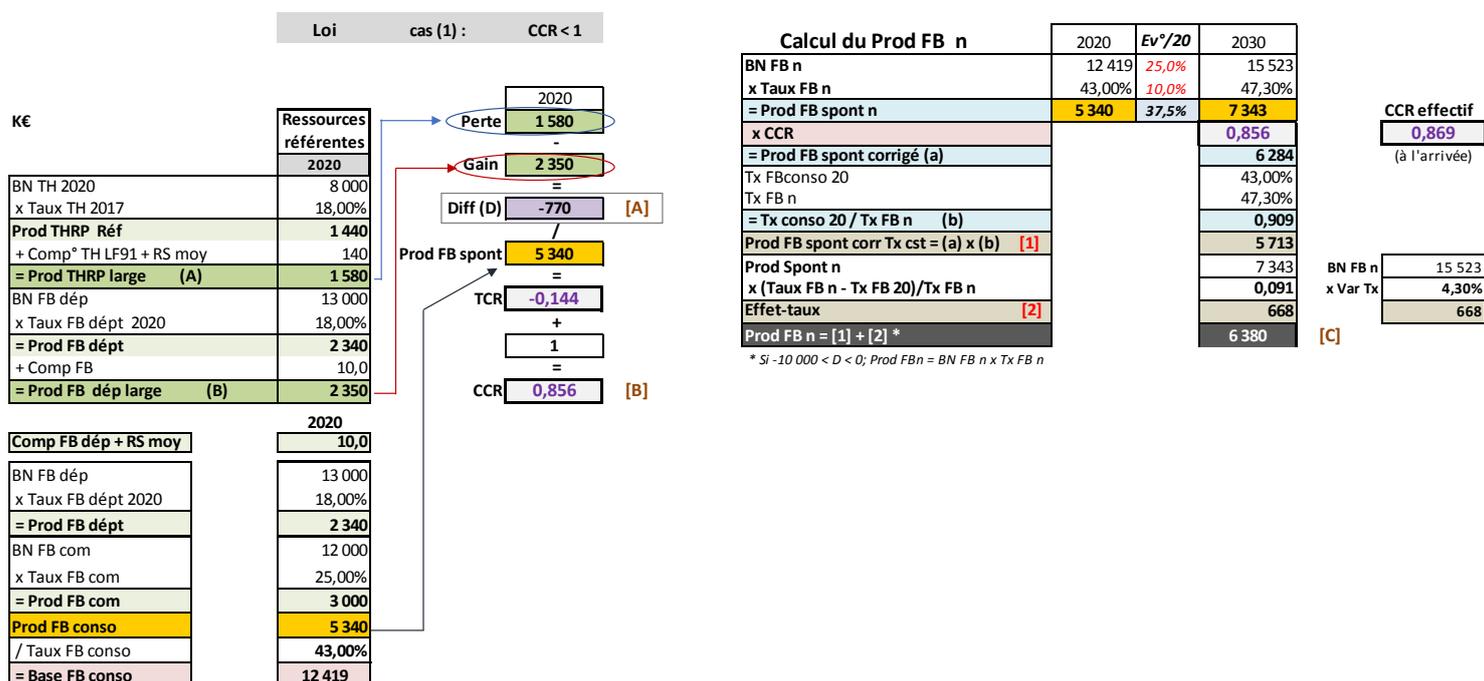
<sup>1</sup> Rappel : la LF 2018 garantissait, jusqu'en 2020, la conservation du produit d'une hausse de taux de TH (effet-taux) en dépit des contrariétés ayant étonnamment surgi à cet égard dans l'exposé des motifs du PLF 2018.

<sup>2</sup> La seule exception acceptable par les élus viendrait d'une formule visant à contrecarrer les augmentations d'aubaine les plus probables du taux de TH entre 2017 et 2020, en prenant comme taux de référence celui de 2017 multiplié par le coefficient de variation proportionnelle constaté entre 2017 et 2019.

deux axes étant comblé par un Ajustement de produit de taxe foncière, par prélèvement ou abondement, qui évoluera au rythme des bases de foncier bâti.

D'aucuns s'interrogeront alors sur l'utilité du CCR, en passe semble-t-il de représenter le paroxysme de la sophistication fiscale et le symbole de l'opacité de notre système financier local. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Cette absence, certes fâcheuse, de transparence a une triple vertu. Premièrement, elle présente au travers du coefficient correcteur propre à chaque commune une assurance de pérennité des mécanismes compensatoires liée à la difficulté de modifier de manière différenciée 35 000 coefficients correcteurs communaux. Deuxièmement, elle sert à masquer les prélèvements qui, aussi justes soient-ils, seraient incompris. Enfin, la méthode employée permet d'introduire, via un CCR intelligemment conçu, une salutaire indexation des ajustements fiscaux permettant d'annihiler dans le temps la très grande majorité des impacts indésirables de la réforme que sont les effets mécaniques de levier/massue<sup>3</sup>. Cela fait qu'ici, contrairement à ce qui se dit, le niveau du taux de couverture des recettes perdues n'est en rien significatif, à taux constant, de perte ou de gain associé à la réforme. Sans augmentation de la pression fiscale, l'impact de la réforme se résumera à l'effet différentiel d'évolution des bases de TH perdues par rapport à celles de foncier bâti. A taux d'imposition constants, sous hypothèse d'une évolution des bases de FB similaire à celle qu'aurait connue la TH, la réforme n'aurait dans le temps aucun effet sur les budgets communaux<sup>4</sup>. C'est, grâce au CCR, ce que le gouvernement peut accomplir de mieux pour tenir *a maxima*, en direction des communes n'ayant pas augmenté leur taux d'imposition depuis 2017, la promesse d'une compensation intégrale, non seulement à l'origine, mais aussi dans le temps. Une première !

Yann Le Meur, Ressources Consultants Finances, janvier 2020



<sup>3</sup> L'effet de levier est un effet favorable indésirable de la réforme qui vient du fait que, à prélèvement de neutralisation constant, on enregistre en valeur absolue des croissances de produits fiscaux supplémentaires dues au jeu d'effets-base et taux portant sur des masses plus élevées après réforme qu'avant. Dans le sens contraire existe l'effet de massue, défavorable aux communes recevant un complément de ressources constant. Ne manque que la régulation de l'effet de levier lié aux augmentations de taux, très minoritaire et plus délicat à prendre en compte.

<sup>4</sup> A l'exception de la perte éventuelle, contestable, de l'effet-taux 2019/2017.