

La question à 26 milliards d'euros : comment compenser la suppression totale de la taxe d'habitation ?

Mesure phare du début de quinquennat d'Emmanuel Macron : la suppression totale de la taxe d'habitation, qui représenterait à terme une perte de 26 milliards d'euros pour les collectivités. La question est dès lors : comment compenser la suppression de la taxe d'habitation ? L'enjeu est de taille. Si le gouvernement a choisi la voie du dégrèvement, qui assure aux collectivités locales de toucher l'équivalent de la taxe d'habitation (TH) par une compensation étatique à l'euro près, ledit dégrèvement ne peut être que transitoire. Et après ?

Alain Richard et Dominique Bur, chargés par le gouvernement de conduire une mission sur la refonte de la fiscalité locale, ont rendu leur rapport au Premier ministre, mercredi 9 mai.

Le très attendu rapport « Richard-Bur » exclut de remplacer la taxe d'habitation par un nouvel impôt local puisque « cette éventualité serait en effet contradictoire avec l'engagement pris récemment par le président de la République de ne créer aucun impôt nouveau local ou national ».

Ainsi, les deux auteurs du rapport évoquent deux scénarios, s'appuyant sur des options déjà largement évoquées et rejoignant en partie les pistes défendues par le comité des finances locales (CFL).

I. Scénario n° 1 : le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal

À la lecture du rapport « Richard-Bur », la première proposition rejoint la proposition principale du CFL (mais rejetée par l'Assemblée des départements de France) consiste à transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au bloc communal. Ce qui représenterait 15,1 milliards d'euros en 2020 (57 % de la recette à rétablir). Le manque restant, dû à la suppression de la taxe d'habitation, serait complété par une attribution d'impôt national.

Toutefois, **deux variantes** sont proposées par la mission Richard-Bur, à savoir :

- **soit la part départementale de TFPB serait transférée aux communes et EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de taxe d'habitation.**

Concrètement, au niveau de chaque ensemble intercommunal, l'EPCI d'une part, l'ensemble des communes membres de l'EPCI d'autre part, se partageraient chacun une fraction de l'ancien taux de TFPB départementale en proportion de leurs anciennes recettes de taxe d'habitation.

Dans cette optique, le rapport précise que la mise en place d'un mécanisme de garantie individuelle des ressources serait nécessaire aux deux niveaux – communal et intercommunal – mais les excédents à prélever et à redéployer vers les collectivités « sous-compensées » ne seraient pas très élevés (600 M€ pour les communes et 100 M€). Dispositif peu coûteux donc.

Ainsi, comme la ressource transférée est partagée entre les EPCI et les communes, des compléments sous forme d'impôt national partagé seraient nécessaires pour les deux niveaux (communes/intercommunalités).

Un tel dispositif serait toutefois complexe à l'échelle des quelque 36 000 communes...

- **soit la réallocation d'impositions existantes qui consiste à prendre des ressources fiscales d'autres catégories de collectivités pour les attribuer au bloc communal.** La mission privilégie, dans ce cas, le scénario selon lequel la part départementale de TFPB serait intégralement transférée aux communes.

Dans cette hypothèse, la mission Richard-Bur propose même de transférer la part intercommunale de TFPB (1,3 Md€ en 2016) aux communes afin qu'elles deviennent l'échelon unique de prélèvement de la TFPB, en cohérence avec leurs missions de service public local et de gestion territoriale. Ainsi, les communes n'auraient pas besoin d'un complément de fiscalité partagée dès lors que les montants nationaux à répartir seraient équivalents.

La mission relève que « 72 % des communes de moins de 5 000 habitants reçoivent un produit de TFPB supérieur à leur ancien produit de TH. Le montant des prélèvements des communes "surcompensées" redistribué aux communes "sous-compensées" monterait alors à 3,4 Md€. Les EPCI seraient quant à eux compensés de la perte de la TH par un impôt national partagé (comme la TVA) ».

L'avantage avancé du transfert de la TFPB du département au bloc communal – quelle que soit la variante retenue – consiste en ce que ce scénario permettrait le remplacement de la taxe d'habitation par un surcroît d'imposition locale (la TFPB) en cohérence avec les missions exercées par les collectivités au niveau local.

Ainsi, l'impôt local de la taxe d'habitation serait remplacé par un autre impôt local, en permettant ainsi aux élus locaux de conserver leur « pouvoir de taux », c'est-à-dire la possibilité de fixer le taux d'un prélèvement et d'en faire varier le taux si besoin.

Or, **ce schéma impliquerait un effort de compensation des départements, qui perdraient la TFPB**, par un impôt national partagé, voire deux impôts dans l'hypothèse où les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements seraient également transférés à l'État.

En conséquence, les départements, alors privés des recettes de taxe foncière, devraient être compensés par une fraction d'un impôt national. La TVA et la contribution sociale généralisée (CSG) ont la préférence des rapporteurs, car ce sont des impôts à large assiette et dont les recettes sont corrélées avec l'activité économique. Autrement dit, celles-ci seraient susceptibles d'augmenter fortement en période de dynamisme de la croissance, ce qu'espère le gouvernement. Toutefois, les rapporteurs admettent que cette solution de distraire une fraction de la CSG de son objet initial (le financement de la sécurité sociale) devra néanmoins être mesurée au regard des contraintes juridique et politique qui s'y attachent.

Ce scénario assure ainsi au bloc communal une solution de financement résidant dans l'impôt local puisque la totalité de la TFPB lui serait transférée, tout en reconfigurant en profondeur le « panier » de ressources des départements.

La tâche est conséquente, il est évidemment éminemment indispensable d'envisager plusieurs scénarios, chacun avec un bilan coûts/avantages nécessairement différent.

II. Scénario n° 2 : le remplacement direct de la taxe d'habitation du bloc communal par un impôt national partagé

Le deuxième scénario examiné par la mission Richard-Bur s'incarnerait dans le remplacement direct de la taxe d'habitation du bloc communal par un impôt national partagé.

Si cette hypothèse était envisagée, la mission privilégie le partage d'une fraction d'imposition nationale non territorialisée et sur laquelle les communes et les EPCI ne détiendraient pas de pouvoir de taux, ce qui dessaisirait les élus locaux d'un large pouvoir.

Plus précisément, le mécanisme serait le suivant : pour chaque commune et EPCI, et sur la base de la recette globale de l'impôt national retenu, la « fraction de produit » transférée correspondrait, l'année n de la suppression de la taxe d'habitation au montant de recette fiscale de taxe d'habitation perçue l'année n-1 de la réforme, auquel s'ajouterait la dynamique, entre l'année n-1 et l'année n, propre à l'impôt national que l'on aura choisi de partager.

Le mécanisme serait donc le transfert d'une fraction d'impôt national au bloc communal sans réallocation des recettes fiscales des départements. Quant à lui, ce scénario préserve un pouvoir fiscal propre aux départements.

Ainsi, aucun mécanisme de garantie des ressources entre collectivités territoriales n'est nécessaire car elles reçoivent une ressource fiscale nationale qui correspond à leur niveau « historique » de recette de taxe d'habitation.

D'autres mesures sont évoquées par les rapporteurs, en compléments des deux scénarios *sus* évoqués.

III. Mesures supplémentaires évoquées par le rapport « Richard-Bur » pour compenser la suppression de la taxe d'habitation

Plusieurs autres mesures sont citées au sein du rapport « Richard-Bur » afin d'appréhender la compensation de la suppression de la taxe d'habitation, parmi lesquelles sont mises en avant les suivantes :

- pas de nouvel impôt local en ligne de mire. En revanche, le rapport « Richard-Bur » préconise le maintien de la taxation sur les résidences secondaires (2,3 milliards d'euros de recettes) et sur les logements vacants, car il s'agit de « ressources adaptées aux charges des communes touristiques et [...] destinées à réduire la sous-occupation de logements dans les espaces urbains tendus ».
- par ailleurs, la mission Richard-Bur estime que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est « une condition majeure de l'équilibre de la réforme de la fiscalité locale ». D'autant que la mission estime que la TFPB doit demeurer la principale ressource à assiette locale des collectivités. Le chantier est, certes, conséquent.

Cette réforme de la TFPB devrait également être l'occasion de revoir le système d'imposition des logements locatifs sociaux, qui bénéficient aujourd'hui d'une exonération pendant 25 ans, décidée par l'État mais qui est quasiment non compensée. La mission préconise, à ce sujet, la mise en place, « sans surcharge pour les budgets locaux ou nationaux », d'une exonération de TFPB de 50 % sur 50 ans pour les opérations futures de construction de logements sociaux.

- enfin, de manière non négligeable, la suppression intégrale de la taxe d'habitation coûterait environ 10 Md€ à l'État, non intégrés à ce jour dans la trajectoire des finances publiques. À cet égard, les réponses suggérées dans le rapport (à savoir les compléments de TFPB sur les logements vacants ou occupés temporairement ; la poursuite sous une autre forme de la taxation sur les résidences secondaires ; la renonciation à certains allègements fiscaux déjà intégrés à la trajectoire des finances publiques ; la suppression ou la réduction de certaines « niches » de TVA) ne manqueront pas de susciter de nouveaux débats.

À noter que le rapport Richard-Bur précise qu'« une part substantielle de cette compensation (de la suppression de la taxe d'habitation) devrait toutefois provenir de nouvelles mesures d'économie que l'État arrêtera dans le processus de modernisation aujourd'hui engagé ». Mais il estime dans le même temps « légitime de faire peser sur les 20 % de contribuables bénéficiaires de la suppression finale de la TH une

partie au moins du coût budgétaire de cette réforme ». Ainsi, un impact sur certains contribuables est à envisager, élément jamais annoncé par le gouvernement. Bien au contraire.

Quelle que soit l'hypothèse retenue – scénario 1 ou 2 – par le gouvernement et le parlement, la stricte neutralité financière de la réforme devra être effective pour chaque collectivité concernée, pouvant ainsi engendrer, selon les hypothèses, des mécanismes de garantie des ressources. La refonte est totale, de taille.

S'agissant du calendrier, l'année de référence utilisée pour arrêter le montant de la recette fiscale de taxe d'habitation à compenser, la mission recommande, pour éviter des choix « opportunistes » en 2019 voire en 2020, d'appliquer aux bases de la dernière année avant la fin de la suppression de la taxe d'habitation les taux votés par les collectivités territoriales en 2018. De ce fait, une disposition législative devra être prévue dès 2018, avant les votes de taux pour l'année 2019. À suivre.

Source :

- « [Rapport sur la refonte de la fiscalité locale](#) », Alain Richard et Dominique Bur, mai 2018