

Ch. Michelet : « Suppression de la TH : le pire a été évité »

Finance Interviews 1 décembre 2019

Le remplacement de la taxe d'habitation (TH) communale par le foncier bâti (TFB) des Départements va conduire à des résultats très contrastés selon les communes, estime Christophe Michelet, président de Partenaires finances locales.

Les effets de la réforme en Ile-de-France sont marqués par de fortes disparités ?

L'Ile-de-France n'échappe pas à ce constat, même si la répartition (50/50) entre les communes « surcompensées » et « souscompensées » est plus équilibrée qu'au niveau national (environ 75/25). On observe en outre une forte disparité entre la petite couronne où 90 % des communes seraient « sous-compensées » et la grande couronne, globalement plus équilibrée, mais avec des communes « surcompensées » situées majoritairement en périphérie de la région.



Christophe Michelet. © JGP

Deux effets expliquent ces distorsions : le volume de base n'est pas forcément le même entre les deux impôts. Pour les logements, il s'agit de la même valeur locative, mais les divers abattements et autres exonérations diffèrent d'un impôt à l'autre, et surtout le foncier bâti comprend également celui des entreprises. C'est essentiellement ce poids des locaux professionnels qui peut induire des écarts.

Le deuxième effet concerne les écarts de taux entre TFB des départements et TH des communes. Si une commune a un taux de TH élevé alors que son département a un taux de TFB faible, elle sera mécaniquement perdante, et inversement : une commune rurale par exemple, avec un taux de TH faible, sera plutôt gagnante. Le cas de la petite couronne est flagrant : en moyenne le taux de TH des communes y est largement supérieur au taux de TFB des Départements, ce qui explique en grande partie que ces communes soient

largement sous-compensées.

Que pensez-vous du mécanisme de compensation mis en place ?

La crainte pour les communes récupérant moins de TFB qu'elles ne perdraient de TH était que le solde leur soit versé sous forme d'une compensation figée, selon un modèle de type « FNGIR » (utilisé lors du remplacement de la taxe professionnelle).

Avec le risque de perdre à la fois la dynamique des bases de TH et le pouvoir sur le taux.

Or, le gouvernement était lui aussi hostile à un nouveau FNGIR, mais plutôt pour éviter que les communes qui seraient prélevées, majoritairement de petites communes au niveau national, aient l'impression de voir leurs « gains » prélevés au profit de communes urbaines supposées plus riches.

Pour le gouvernement, l'objectif était donc de rendre le jeu de vases communicants entre « perdants » et « gagnants » le plus indolore possible. D'où l'idée retenue d'un prélèvement ou plus exactement d'une compensation « à la source » qui se traduit par la mise en place d'un coefficient correcteur qui sera appliqué à la TF départementale récupérée par chaque commune.

Ce « co-co », pour les intimes, conduit à neutraliser les écarts TH/TFB : les communes récupérant un montant de TFB supérieur à leur TH se verront appliquer un « co-co » inférieur à un, et celles obtenant un montant de TFB moindre auront un « co-co » supérieur à un.

La spécificité de ce mécanisme, c'est qu'en s'appliquant directement aux produits de TFB, il inclut la dynamique des bases correspondantes. Une commune dont les bases de TFB sont dynamiques verra aussi la part de produit compensée ou prélevée via le « co-co » progresser.

Quels sont les débats suscités sur les conséquences de ce coefficient correcteur ?

Comme dans toute réforme se pose la question des gagnants et des perdants du système. Avec la difficulté supplémentaire qu'ici les « gagnants », au sens de percevant plus de TFB que de TH, vont être prélevés au bénéfice des « perdants ».

Du coup certains, par un retournement dialectique, arrivent à la conclusion que les « gagnants seront les perdants ». Dit autrement que les communes disposant d'un « co-co » inférieur à un, se voyant donc prélever une partie du produit de TFB reçu, sont les perdantes du système.

Et comme ces communes sont majoritairement de petites communes rurales, il n'y a qu'un pas à franchir pour en déduire que la réforme pénalise ces communes, aux ressources souvent limitées, au détriment des grandes communes urbaines, plus riches. Les ingrédients d'un débat explosif sont ainsi réunis : rural contre urbain, pauvre contre riche.

Ce bilan répond-il à l'objectif du gouvernement de neutralité de la réforme ?

Ce raisonnement comporte quelques biais. Tout d'abord, le gouvernement n'a

jamais prétendu que la suppression de la TH et la réforme subséquente de la fiscalité locale devaient modifier la répartition des ressources entre communes. C'est à l'inverse un principe de neutralité qui a depuis le début été défendu.

Ensuite et surtout, l'idée que les communes dont une partie du produit de TFB sera prélevée (« co-co » inférieur à un) sont « perdantes » est une illusion d'optique. Prenons un exemple simplifié : la commune A perd 100 de TH et reçoit 150 de TFB départementale. Elle se verra appliquer un « co-co » inférieur à un, qui revient à lui prélever les 50 de gain. Mais sur les 100 de TFB qu'elle conserve, la commune disposera intégralement de la dynamique de ses bases mais aussi du pouvoir de taux sur la totalité de ce produit de TFB.

La commune B perd aussi 100 de TH mais ne reçoit que 50 de TFB départementale. Elle se verra appliquer un « co-co » supérieur à un, qui revient à lui verser un produit complémentaire de 50. Cette commune disposera aussi de sa dynamique des bases sur les 100, mais son pouvoir de taux sera limité à sa seule part de « vraie » TFB, le « co-co » ne compensant pas les hausses de taux. Et surtout cette commune reste dépendante pour une partie de son produit de substitution d'un mécanisme dont la pérennité n'est nullement garantie...

Est-il préférable de compter sur ses propres ressources fiscales ou de dépendre d'un mécanisme de compensation certes dynamique mais qui par nature peut être remis en cause ?

Au final, la réforme accentue-t-elle les inégalités de richesse entre communes ?

En réalité, les écarts de dynamisme de fiscalité existaient déjà pour la TH. En remplaçant celle-ci par du foncier bâti on reproduit donc simplement ces écarts. En d'autres termes, une commune où se construisent des locaux aura toujours une fiscalité plus dynamique que celle où ce n'est pas le cas. Mais pas forcément plus que sans la réforme.

Ce qui est vrai en revanche, c'est que la typologie des locaux construits va impacter cette dynamique : la TFB porte sur les locaux professionnels ce qui n'était pas le cas de la TH mais a contrario les logements sociaux bénéficient d'exonérations longues de THB alors qu'ils génèrent de la TH. Cela peut être une contrainte pour les communes qui sont amenées à construire des logements sociaux, y compris celles qui mènent des opérations de rénovation urbaine, qui ne sont pas toujours les plus « riches ».

Au final cette réforme laisse aux communes l'essentiel du dynamisme de leur bases fiscales, ce qui est un moindre mal comparé à une compensation figée. Ce faisant, elle renvoie chacune à sa capacité à alimenter cette dynamique ; mais n'est-ce pas la contrepartie de l'autonomie fiscale ?