

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT PARIS REGION N° 829



Paul Lecoqant / L'Institut Paris Region

GOVERNANCE

Décembre 2019 • www.institutparisregion.fr

COMMENT LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION BOULEVERSE LA DONNE

3,9 Mds €

MONTANT DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES EN ÎLE-DE-FRANCE.

1,6 Md €

DONT 945 M€ HORS PARIS : LES PERTES QUE L'ÉTAT DEVRA CORRIGER POUR LES COMMUNES FRANCILIENNES.

POUR RÉPONDRE À UN ENGAGEMENT PRÉSIDENTIEL D'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE FISCALE, LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES AURA TOTALEMENT ET DÉFINITIVEMENT DISPARU AU 1^{ER} JANVIER 2023. CETTE SUPPRESSION DEVRAIT AVOIR DES EFFETS CONSIDÉRABLES SUR LA GÉOGRAPHIE FISCALE FRANCILIENNE. EXPLICATIONS.

La suppression programmée de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales va profondément modifier la répartition des richesses et leur évolution entre l'est et l'ouest de l'Île-de-France, mais également entre secteurs urbains et ruraux. Après l'abolition complète de la TH sur les résidences principales, au 1^{er} janvier 2023, la fiscalité locale des ménages reposera presque exclusivement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) qui, elle, ne concerne pas les seuls logements mais aussi les activités professionnelles et commerciales. Pour les collectivités franciliennes, dont les taux de TH sont à la fois parmi les plus élevés et les plus faibles de France, ce report entraînera des effets multiples et puissants, plus particulièrement pour celles de l'agglomération parisienne qui affichent aujourd'hui une forte croissance de leur assiette fiscale.

UNE FISCALITÉ SUR LES MÉNAGES TRÈS CONTRASTÉE EN ÎLE-DE-FRANCE

En 2018, le produit de la taxe d'habitation s'est élevé dans son ensemble (résidences principales et secondaires, logements vacants) à 4,6 milliards d'euros (Md€) en Île-de-France, soit 20,2 % du produit national, une proportion légèrement supérieure à son poids démographique. Le produit se répartit entre les communes, à hauteur de 87 %, et les intercommunalités à fiscalité propre, à hauteur de 13 %. En France, le rapport est de 68 % pour les communes et de 31 % pour les intercommunalités à fiscalité propre, illustrant la structuration moins avancée des intercommunalités franciliennes.

Les contrastes du marché immobilier francilien pèsent sur la répartition de la TH. Son produit moyen est ainsi plus élevé dans l'Ouest francilien, généralement plus attractif que l'est de la région. En outre, le produit est plus élevé dans l'agglomération (337 €/hab), qui regroupe 409 communes et 10,7 millions d'habitants, que dans les territoires périurbains et ruraux (205 €/hab). Attractivité résidentielle, politiques d'exonération, formes urbaines, taille des logements, valeurs locatives retenues, les facteurs explicatifs sont nombreux.

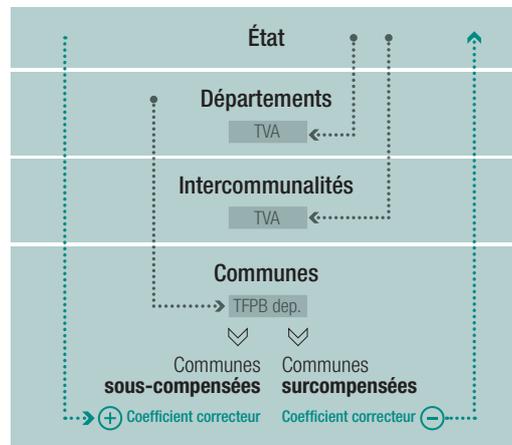


LA RÉFORME MODE D'EMPLOI

La TH sur les résidences principales est perçue par les communes et les intercommunalités à fiscalité propre. Sa suppression est accompagnée d'un nouveau schéma de financement des collectivités locales qui devrait se mettre en place à partir de l'année 2021. Il est organisé de la façon suivante :

- un dégrèvement progressif de TH sur les résidences principales pour la période 2020-2022 (après un premier allègement de 2018 à 2020 pour la première tranche de 80 % des contribuables) ;
- pour compenser cette perte, les communes se verront attribuer le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) des départements, tandis que ces derniers recevront ainsi que les intercommunalités à fiscalité propre une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt non territorialisé et sans pouvoir de taux ;
- afin de respecter l'engagement d'une compensation « à l'euro près » et de neutraliser les écarts de ressources avant et après la réforme, le PLF prévoit la mise en place d'un « coefficient correcteur » se traduisant par un ajustement à la hausse ou à la baisse du produit de TFB.

Suppression de la TH sur les résidences principales : quelles compensations ?



TFPB dep : part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; TH : taxe d'habitation ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

© L'INSTITUT PARIS REGION 2019
Source : L'Institut Paris Region



Pour les intercommunalités, la situation est inversée. Leur produit moyen est de 41 €/hab dans l'unité urbaine, contre 94 €/hab en dehors, où les intercommunalités sont plus structurées. L'ancienneté, un nombre plus conséquent de compétences intercommunalisées, les politiques de mutualisation pratiquées y nécessitent en effet des ressources fiscales supplémentaires.

Enfin, au sein de la Métropole du Grand Paris (MGP), la TH est perçue par les seules communes, les établissements publics territoriaux (EPT) et la MGP ne disposant pas de fiscalité propre sur les ménages. Pour les EPT, la suppression de la TH sur les résidences principales aura néanmoins un effet indirect, car leurs ressources financières reposent avant tout sur les transferts de leurs communes.

UNE RÉPARTITION PLUS UNIFORME DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

Le produit de la taxe sur le foncier bâti (TFB) s'élève à 6,8 Md€ en Île-de-France. La part départementale représente 40 % du total. Sa répartition territoriale est moins contrastée que la TH. Son produit moyen s'élève à 550 €/hab dans l'agglomération, contre 454 €/hab dans les territoires périurbains et ruraux.

Avec la suppression de la TH sur les résidences principales, la fiscalité sur les ménages reposera donc essentiellement sur la dynamique de la TFB, qui n'est pas liée qu'aux seules évolutions de la construction de logements, mais repose également sur les valeurs locatives des activités professionnelles et commerciales. Les communes qui soutiennent la construction de bureaux, par

exemple à proximité des nouveaux quartiers de gare, pourraient à l'avenir bénéficier d'une dynamique de bases plus prononcée que dans les communes plus résidentielles.

En 2021, les nouveaux taux communaux de TFB, après transfert des taux départementaux, seront beaucoup plus hétérogènes. La diversité des politiques fiscales des départements pourra en effet avoir tendance à accentuer les écarts de taux. Dans les communes les plus aisées (Courbevoie, Neuilly-sur-Seine, Paris), ils devraient à peine dépasser les 13 % (données 2018). À l'inverse, ils devraient être beaucoup plus élevés dans les communes périurbaines, notamment dans les secteurs des villes nouvelles (Bailly-Romainvilliers, Savigny-le-Temple, Serris).

D'une manière générale, on observe qu'en 2018, les taux cumulés sont plus importants dans l'est de l'Île-de-France, rééquilibrant de ce fait des valeurs locatives plutôt faibles.

QUELS SERONT LES EFFETS DE LA RÉFORME FISCALE POUR LES COLLECTIVITÉS FRANCILIENNES ?

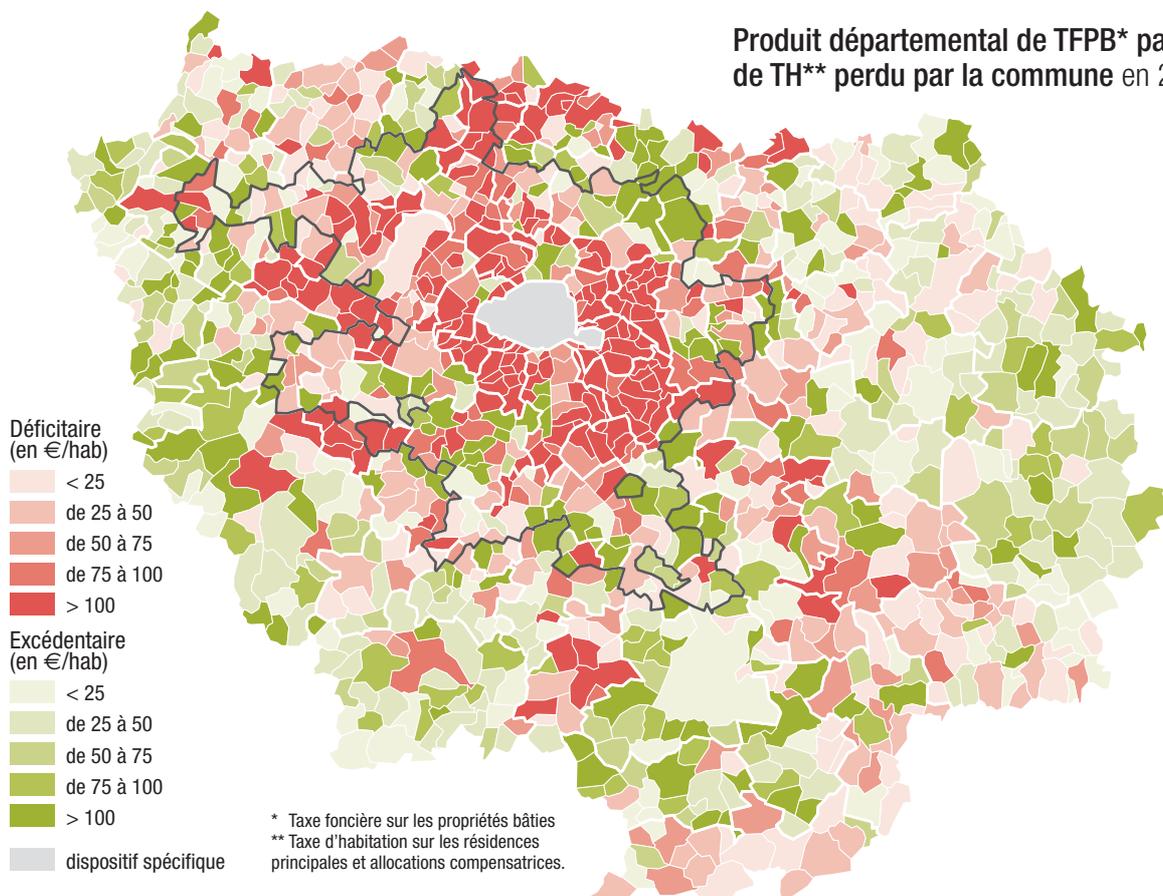
Si l'on exclut Paris, pour laquelle un dispositif spécifique est prévu, le volume global du produit de la TH des communes s'élève en 2018 à 3,3 Md€, en Île-de-France. Le produit des départements de la région s'élève à 2,35 Md€, soit un écart de 945 M€.

Les communes de la MGP, et plus globalement celles de l'agglomération se trouvent majoritairement dans la même situation : le produit départemental de foncier bâti ne couvre pas le produit de TH sur les résidences principales supprimé. La faiblesse du taux départemental de TFB peut en être la principale raison : c'est le cas dans les Hauts-de-Seine (7,08 % en 2018) et dans le Val-de-Marne (13,75 %). Dans certaines communes, c'est la faiblesse relative des assiettes de TFB qui joue. Enfin, la situation particulière des communes de la MGP, qui perçoivent la totalité de la TH (la MGP et les EPT ne percevant pas de fiscalité sur les ménages), explique une grande partie du différentiel entre la part départementale de TFB et la TH perdue.

Les communes périurbaines et rurales se trouvent majoritairement dans une situation inverse, le produit de foncier bâti départemental excède, et parfois largement, leur produit de TH sur les résidences principales. Les taux élevés des départements de la grande couronne expliquent notamment cette situation (18 % en Seine-et-Marne, 17,18 % dans le Val-d'Oise). La part plus élevée de TFB sur les activités économiques peut également en être la cause. Cette part plus élevée explique par ailleurs que les communes de l'agglomération situées à proximité des aéroports, de pôles économiques majeurs comme Paris-Saclay ou marquées par une forte présence industrielle disposent d'un produit départemental de TFB supérieur.

LES ENJEUX DE LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION

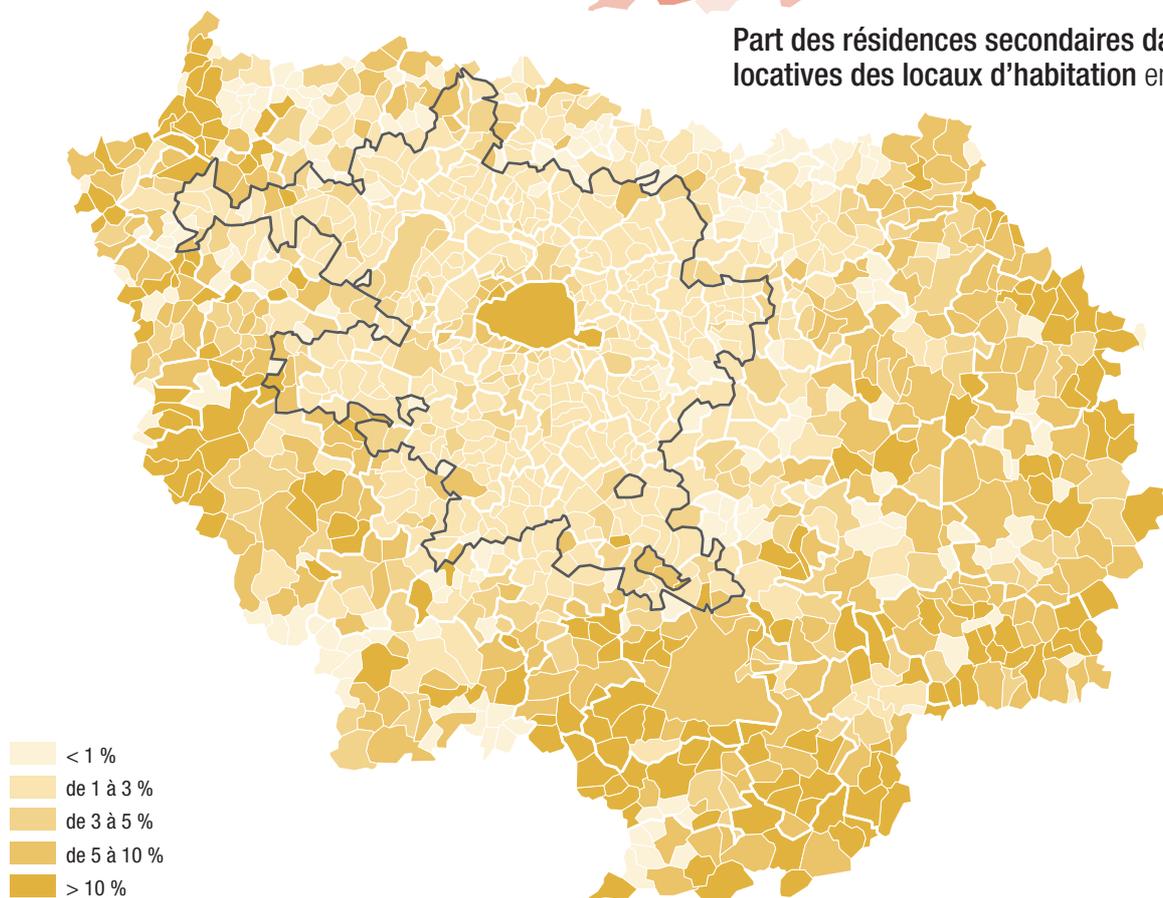
Produit départemental de TFPB* par rapport au produit de TH** perdu par la commune en 2018



Les communes sous-compensées, dont le produit départemental de TFB transféré est inférieur à leur ancien produit de TH sur les résidences principales, sont représentées en rouge. Les communes surcompensées sont représentées en vert. La mise en place d'un coefficient correcteur (« coco ») permet de corriger les écarts de compensation afin que chaque commune retrouve son niveau de recettes issues de la fiscalité sur les ménages l'année d'entrée en vigueur de la réforme.

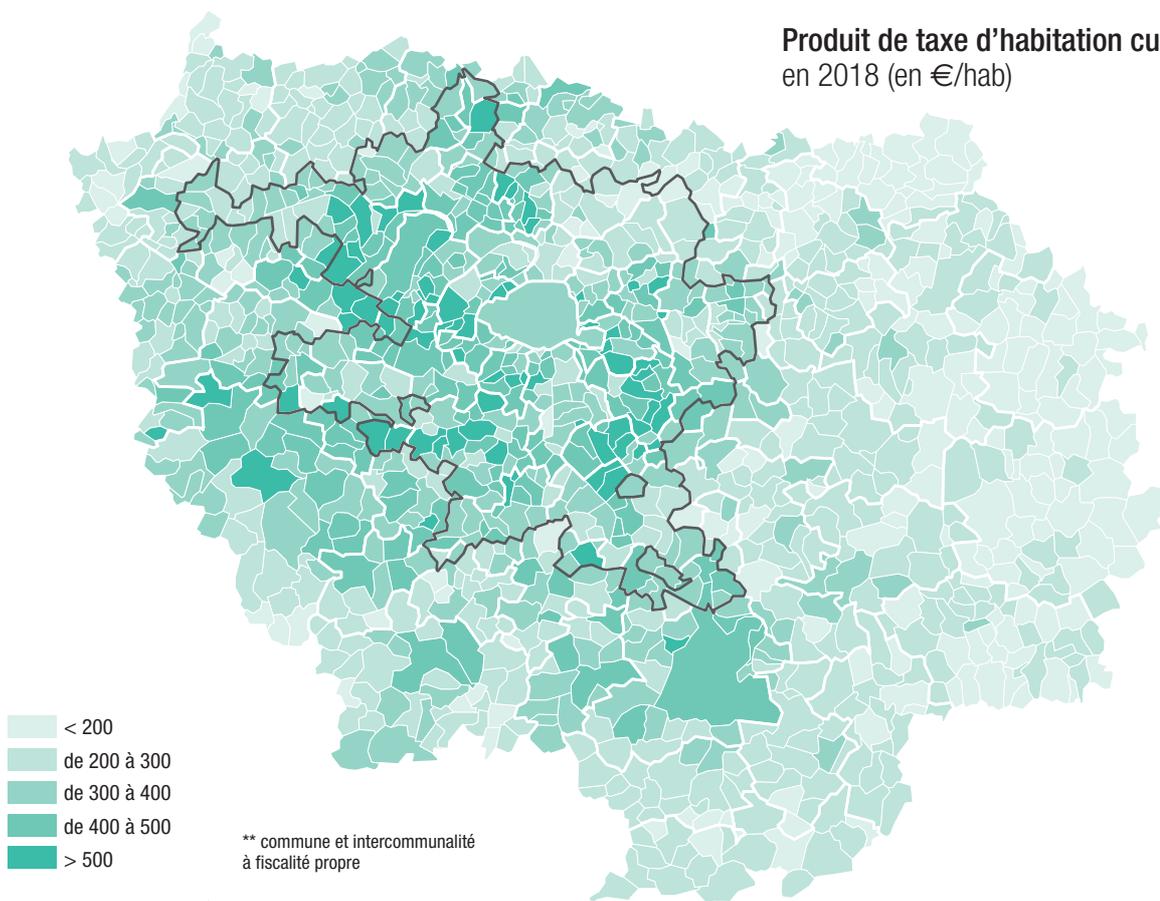
* Taxe foncière sur les propriétés bâties
 ** Taxe d'habitation sur les résidences principales et allocations compensatrices.

Part des résidences secondaires dans les valeurs locatives des locaux d'habitation en 2018



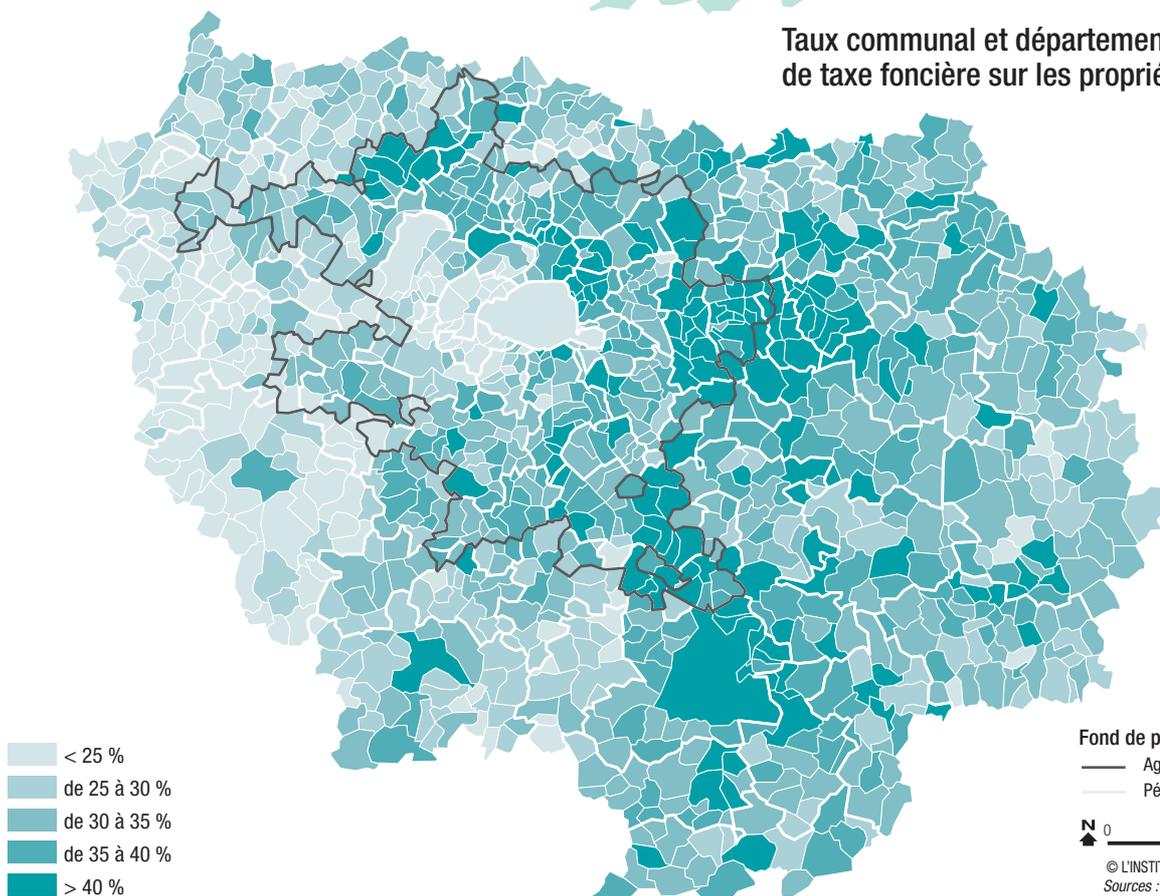
La réforme fiscale prévoit de maintenir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Plus une commune compte de résidences secondaires, plus la part des résidences secondaires dans les valeurs locatives totales est élevée, plus elle est représentée en foncé sur la carte. En l'état actuel du texte du PLF 2020, ces communes conserveront plus d'autonomie fiscale que les autres.

Produit de taxe d'habitation cumulé** en 2018 (en €/hab)



Le produit de TH se répartit entre les communes et les intercommunalités à fiscalité propre. Il est représenté ici cumulant les deux niveaux. Il est plus élevé là où l'attractivité résidentielle est forte, ainsi que dans les communes urbaines marquées par un tissu pavillonnaire développé. Il est plus faible dans les communes qui comptent de nombreux ménages exonérés et dans les communes rurales.

Taux communal et départemental cumulés de taxe foncière sur les propriétés bâties en 2018



En 2021, après l'entrée en vigueur des dispositions contenues dans le PLF 2020, le nouveau taux communal de taxe foncière sur les propriétés bâties se compose de la somme des taux communal et départemental de 2020 (ce dernier ne pouvant augmenter entre 2019 et 2020).

L'EFFET « COCO »**SUR LA DYNAMIQUE DES ASSIETTES**

Pour compenser l'écart entre le produit communal de TH sur les résidences principales et le produit départemental de TFB et permettre une compensation à l'euro près, le législateur a imaginé la mise en place d'un coefficient correcteur. Ce « coco » une fois calculé est figé dans le temps. Il a pour effet de majorer à la hausse ou la baisse le produit de TFB départemental de sorte que chaque commune retrouve l'année de la réforme le montant de fiscalité sur les ménages qu'elle aurait perçu sans la réforme. Les communes dont le produit de TH sur les résidences principales est supérieur au produit de TFB départemental seront dans une situation de « sous-compensation » : elles auront un coefficient correcteur supérieur à 1. À l'inverse, les autres, en situation de « surcompensation », auront un coefficient correcteur inférieur à 1.

Il est également prévu que les montants transférés via le « coco » intègrent les dynamiques de bases. Dans la mesure où le coefficient est figé dans le temps, son effet multiplicateur sur le produit de foncier bâti est constant et viendra s'ajouter à la dynamique des bases communales de foncier.

Dans les communes sous-compensées, le produit de TFB de toute installation nouvelle, entreprise ou logement, bénéficiera de l'effet multiplicateur du « coco » (1,2 fois plus pour un « coco » de 1,2). À l'inverse, une commune surcompensée, sera conduite à partager cette croissance via le « coco ». Dit autrement, une partie de la croissance des bases des communes surcompensées viendra alimenter les communes en situation de sous-compensation. Les communes franciliennes surcompensées se situent majoritairement dans les territoires périurbains et ruraux, où la dynamique de croissance des bases est moins importante. Néanmoins, certaines communes urbaines sont également surcompensées, notamment dans le périmètre des aéroports et des villes nouvelles, ainsi qu'à proximité des grands pôles économiques, où la dynamique des assiettes est plus forte. Malgré ces cas particuliers, on peut s'interroger sur la capacité du dispositif à préserver la neutralité de la réforme à moyen terme, à l'échelle régionale tout au moins. Le projet de loi de finances pour 2020 (PLF) prévoit que l'État prendra en charge les 400 M€ manquants en 2021, sans garantie que cette compensation soit bien pérenne au-delà. Des exemples récents, parmi lesquels la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), pourraient en faire douter.

UN DISPOSITIF PARTICULIER POUR PARIS

En raison de son statut particulier, la Ville de Paris bénéficiera d'un dispositif de compensation spécifique. Elle dispose en effet des compétences d'une commune et d'un département, ainsi que des ressources financières qui leur sont afférentes. Ainsi, elle perçoit les parts communales et départementales de la TFB. La Ville de Paris perçoit

625 M€ de TH sur les résidences principales. Afin de compenser cette perte, l'État prévoit un transfert de TVA, comme pour les départements et EPCI.

MAINTIEN D'UNE TAXE D'HABITATION**SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES**

Si la TH aura disparu pour les résidences principales à l'horizon 2023, elle sera maintenue pour les résidences secondaires et sur les logements vacants. Les valeurs locatives des résidences secondaires ne représentent que 5 % des valeurs locatives des locaux d'habitation en Île-de-France. Les communes qui conserveront la plus large assiette de TH sur les résidences secondaires sont majoritairement situées dans les territoires périurbains et ruraux, qui concentrent le plus grand nombre relatif de résidences secondaires. Paris (10,7 %) et quelques communes limitrophes de l'Ouest parisien se distinguent également. Leur autonomie fiscale sera partiellement conservée, bien que l'évolution des taux soit suspendue jusqu'en 2023 et que le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ne devrait pas pouvoir augmenter plus que le taux de TFB. Les politiques fiscales de lutte contre la sous-occupation du parc de logements franciliens pourraient donc être en partie compromises.

LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES ANNONCÉE POUR 2026

De nombreux élus locaux militent pour une révision des valeurs locatives, qu'ils préfèrent à la suppression de la TH sur les résidences principales, car elle serait plus à même selon eux de corriger les inégalités de répartition de la fiscalité. Les valeurs locatives des locaux d'habitation sont utilisées pour calculer les bases de la TH et les bases de la TFB. Elles sont théoriquement corrélées, bien qu'imparfaitement, aux dynamiques des marchés locatifs des logements. Entre 2004 et 2017, la hausse des loyers moyens par m² constatée par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) s'élève à 38 %. Dans le même temps, les bases de TH par habitant n'ont augmenté que de 29 %. À Paris, les loyers moyens par m² ont grimpé de 46 %, tandis que les bases de TH par habitant ont cru de 22 %.

Il apparaît que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, attendue par de nombreux élus locaux, mais que le projet de loi de finances pour 2020 propose de repousser à 2026, donnerait un avantage certain aux territoires urbains, denses et attractifs. Leurs bases sont en effet actuellement très sous-évaluées, loin des valeurs de marché. La révision des valeurs locatives devrait logiquement se traduire par une hausse de recettes fiscales pour les communes et intercommunalités urbaines. Les écarts entre les valeurs actuelles et les valeurs cibles imposeront sans doute un étalement dans le temps des effets de la révision sur les cotisations des contribuables.

DES EFFETS À ANTICIPER SUR LES DOTATIONS ET LA PÉRÉQUATION

Au-delà de ses conséquences sur la répartition de la fiscalité locale, la suppression de la TH sur les résidences principales pourrait également avoir un effet indirect sur la redistribution financière orchestrée par l'État. Les dotations versées par l'État aux collectivités et la répartition des fonds de péréquation sont en effet déterminées au moyen d'indicateurs évaluant les niveaux de ressources et de charges des collectivités. Ils reposent en premier lieu sur leurs recettes fiscales. En modifiant la composition du panier fiscal des communes et en imposant une nouvelle géographie de sa répartition, la suppression de la TH sur les résidences principales va entraîner un bouleversement dans la hiérarchie de ces indicateurs et par voie de conséquence dans la répartition des dotations.

Ainsi, les collectivités et intercommunalités dont les taux de TH sont élevés pourraient voir par exemple leur potentiel fiscal augmenter, avec pour effet de diminuer les dotations de l'État qui leur sont versées et d'augmenter leurs contributions aux fonds de péréquation. Les plus exposées sont concentrées dans les territoires fragiles de la petite couronne (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ainsi que dans certaines communes périurbaines et rurales qui pratiquent des taux de TH élevés. En revanche, les collectivités les mieux dotées en ressources fiscales seraient gagnantes, c'est notamment le cas pour Paris, et les communes situées dans les Hauts-de-Seine et dans les Yvelines. Le gouvernement a annoncé que des travaux seront réalisés pour mesurer les conséquences de cette réforme sur les indicateurs, dont la refonte paraît aujourd'hui indispensable.

VERS LA FIN DE L'AUTONOMIE FISCALE ET DE LA TERRITORIALISATION DE L'IMPÔT ?

Si cette réforme ménage l'autonomie fiscale des communes, transformant le levier sur la TH sur les résidences principales en levier sur la TFB, ce n'est pas le cas pour les départements et les intercommunalités à fiscalité propre, qui se verront attribuer une fraction d'un impôt national, la TVA. Cet impôt, sans pouvoir de taux et qui n'est pas territorialisé, constitue certes une ressource « garantie », mais dont la croissance pourrait bien être inférieure à celle de la fiscalité directe locale tant les projets de développement sont nombreux dans la région capitale.

Pour les communes et les intercommunalités à fiscalité propre, la taxe sur le foncier bâti et la dynamique de sa progression devient un élément central de leurs ressources. Cet impôt local à l'assiette mixte (ménages et entreprises), ne sera payé que par les propriétaires, alors que l'Île-de-France compte une majorité de ménages locataires. Il sera l'objet de toutes les attentions.

Les mécanismes de transfert propres au « coco » participent quant à eux à l'atténuation du lien entre fiscalité et territoire, notamment avec les ménages, qui demeurent les premiers usagers des services publics. Comment justifier aux yeux des contribuables qu'une part de leurs impôts locaux soit transférée à d'autres territoires ? Enfin, alors que la pérennité d'un mécanisme de compensation repose à nouveau sur la volonté du législateur d'en assurer le financement complémentaire, il apparaît que les collectivités pourraient être à un tournant majeur de leurs relations avec l'État. ■

Martin Wolf, chargé d'études finances locales
mission Gouvernance (*Léo Fauconnet, directeur*)

Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité
Assemblée des communautés de France (AdCF)

RESSOURCES

- Cour des comptes – chambres régionales & territoriales des comptes, Les finances publiques locales en 2019, fascicules 1 et 2, 2019.
- La Banque postale – collectivités locales, Les Finances locales – note de conjoncture – tendances 2019 par niveau de collectivités locales, 2019.
- Hofer Pierre-Olivier, PLF 2020 : première typologie des communes en fonction de l'impact de la suppression de la taxe d'habitation, Blog des finances locales, Exfilo, 2019.
- Klopfer Michel, Bacharan Céline, Escallier Christian, Groud Vivien, Vincenot Grégoire, Gestion financière des collectivités territoriales, 8^e édition, éditions Le Moniteur, 2018.
- Bezes Philippe, Siné Alexandre (direction), Gouverner (par) les finances publiques, Presses de Sciences Po, 2011.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Laurie Gobled

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



institutparisregion.fr

