



N° 2291

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 Octobre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES
ET A LA DECENTRALISATION ⁽¹⁾,

sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272),

PREMIÈRE PARTIE

PAR

Mme STELLA DUPONT,
Députée

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. LA SUPPRESSION DE LA TAXE D’HABITATION (TH) SUR LA RESIDENCE PRINCIPALE ET LE MAINTIEN D’UNE IMPOSITION DES RESIDENCES SECONDAIRES ET DES LOCAUX VACANTS	7
1. Le mécanisme de suppression de la taxe d’habitation sur la résidence principale en faveur de 80% des foyers	8
a. Le dernier dégrèvement de taxe d’habitation en 2020	8
b. La non-revalorisation forfaitaire des valeurs locatives des résidences principales pour le calcul de la taxe d’habitation sur la résidence principale	9
2. Le mécanisme retenu pour supprimer la taxe d’habitation sur la résidence principale des 20 % de ménages restants	10
3. Le maintien d’une taxation des résidences secondaires et des locaux sous occupés	10
4. Les conséquences de la suppression de la taxe d’habitation sur la résidence principale	11
a. Les impositions adossées à la TH	11
b. La liaison des taux	13
c. L’impact sur les indicateurs financiers	13
d. L’impact potentiel sur la construction de logements sociaux	14
II. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	17
1. Le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	17
2. La mise en œuvre d’un coefficient correcteur	18
3. La compensation pour les départements et les EPCI	22
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	23
EXAMEN PAR LA DELEGATION	25

INTRODUCTION

Si la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a décidé pour la première fois de se saisir pour avis d'un article figurant en première partie du projet de loi de finances, c'est en raison du caractère structurant pour les collectivités de l'article 5 relatif à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à la réforme du financement des collectivités territoriales.

En effet, cet article, qui ne comporte pas moins de 520 alinéas, porte à la fois sur :

- le droit applicable en 2020, qui comporte notamment la dernière tranche du dégrèvement de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale pour 80 % des foyers pour un montant de 3,7 milliards d'euros et la suppression de cette taxe ;

- le dispositif d'exonération qui lui succèdera pour la période 2021 à 2023 avec l'exonération progressive de taxe d'habitation pour sur la résidence principale les 20 % de foyers restants ;

- la mise œuvre de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale afférente à cette habitation ;

- le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) afin de compenser pour les communes la suppression de la TH sur les résidences principales à compter de 2021 et la mise en place d'un mécanisme d'ajustement dynamique ;

- l'affectation d'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et aux départements, en raison du transfert de la TFPB.

Cette présentation a l'avantage de décrire l'évolution de la réforme dans le temps, avec des entrées en vigueur différentes, mais elle se caractérise également par une très grande complexité en raison de la multiplicité des sujets abordés et de l'entrée en vigueur progressive des dispositifs.

Le Gouvernement a indiqué que cette présentation anticipée de l'intégralité de la réforme devait permettre de travailler au cours de l'année 2020 pour l'améliorer ou la compléter. Le comité des finances locales (CFL) y sera automatiquement associé et la DCTD y prendra, je l'espère, également sa part.

Au-delà des sujets de compensation et de dynamique dans le temps qui sont récurrents en cas de modifications importantes de la fiscalité locale, il importe de porter une attention toute particulière aux conséquences de cette réforme sur les indicateurs financiers tels que le potentiel fiscal (PF), le potentiel financier (PFI), l'effort fiscal (EF) ou encore le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui sont utilisés pour l'éligibilité et le calcul des dotations de péréquation verticales et des dispositifs de péréquation horizontales.

Surtout, cette réforme doit s'accompagner, comme il est prévu à l'article 52 du projet de loi de finances pour 2020, de la révision de la valeur locative des locaux d'habitation (RVLLH) utilisée pour l'établissement des impôts directs locaux et qui repose toujours sur les loyers constatés en 1970.

Votre rapporteure sera attentive à ce que l'ensemble des collectivités territoriales soient équitablement traitées au travers des mécanismes de compensation et d'ajustement rendus nécessaires par cette réforme et à ce que l'inévitable complexité qu'elle induit n'ait pas de conséquences négatives à leur égard.

I. LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION (TH) SUR LA RESIDENCE PRINCIPALE ET LE MAINTIEN D'UNE IMPOSITION DES RESIDENCES SECONDAIRES ET DES LOCAUX VACANTS

Le programme du candidat Emmanuel Macron à l'élection présidentielle comprenait une mesure concernant la taxe d'habitation, indiquant que « *d'ici 2020, quatre Français sur cinq ne paieront plus la taxe d'habitation sur leur résidence principale. À partir de 2018, la taxe sera allégée en trois paliers jusqu'à un dégrèvement total en 2020 pour les foyers concernés.* »

C'est dans ce contexte que l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a prévu que les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à certains montants seront exonérés de taxe d'habitation sur leur résidence principale en 2020. En 2018 et en 2019, ils ont acquitté 70 % puis 35 % de cette taxe, due en application des règles en vigueur.

Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL)⁽¹⁾, la taxe d'habitation a représenté, en 2017, un produit de 22,2 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, auquel s'ajoute une dotation forfaitaire de l'État (1,7 milliard d'euros en 2016) correspondant au coût de l'exonération accordée aux contribuables les plus modestes. Sur ces 22,2 milliards d'euros, 4 milliards d'euros n'étaient pas payés par les ménages mais par l'État au travers d'un dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe d'habitation sur la résidence principale en fonction du revenu⁽²⁾.

Après le dégrèvement de 80 % des foyers fiscaux soumis à la taxe d'habitation introduit par l'article 5 de la loi de finances pour 2018, **le Président de la République a annoncé la suppression complète de cet impôt dans les prochaines années et la refonte de la fiscalité locale.** En effet, le Conseil constitutionnel n'a validé le dégrèvement de 80 % des assujettis à la taxe d'habitation sur la résidence principale sous un plafond de ressources que dans la mesure où il constituait une étape dans une refonte en profondeur de la fiscalité locale, et non en tant que dispositif pérenne et autonome. Ces raisons rendaient donc nécessaire la suppression intégrale de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour les 20 % de contribuables les plus favorisés.

Le 12 octobre 2017, le Premier ministre a confié à la mission relative au pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, une réflexion sur la sécurisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et, en particulier, sur l'élaboration d'un scénario de refonte de la fiscalité locale, afin de parvenir à la suppression complète de la taxe d'habitation sur la résidence principale, tout en garantissant la visibilité des ressources des différentes catégories de collectivités ainsi qu'une amélioration de la fiscalité locale. Après la publication d'une note de

(1) Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°124, juin 2018.

(2) Article 1414 A du code général des impôts.

problématique au mois de janvier 2018, le rapport final de la mission a été rendu public au début du mois de mai 2018.

Les principales préconisations de ce rapport ont servi de base de travail pour l'écriture de la réforme qui figure à l'article 5 du présent projet de loi de finances pour 2020.

1. Le mécanisme de suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale en faveur de 80% des foyers

a. Le dernier dégrèvement de taxe d'habitation sur la résidence principale en 2020

Le **1.1.2.1.1** de l'article 5 aménage, **pour 2020**, le dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale en faveur de 80 % des foyers, prévu par la loi de finances pour 2018, afin que les contribuables concernés ne paient plus aucune cotisation de taxe d'habitation sur leur résidence principale. Cette mesure s'applique même si les collectivités ont augmenté leur taux d'imposition en 2018 et/ou 2019. En conséquence, les foyers qui respectent les conditions de ressources dont les plafonds sont relevés, seront exonérés totalement du paiement de cet impôt en 2020.

Ce dégrèvement est égal à la somme de la cotisation de la taxe d'habitation sur la résidence principale de l'année d'imposition ainsi que des cotisations de taxes spéciales d'équipement (TSE) et de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) additionnelles à cette taxe d'habitation. Il prendra donc en compte les éventuelles augmentations physiques des bases intervenues entre 2019 et 2020 **mais aussi celles de taux en 2018 et/ou 2019**, ce qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant puisque le dégrèvement portait sur le taux de 2017.

En contrepartie de cet élargissement du dégrèvement, le **6.10** met en place, pour les communes ayant augmenté leur taux de TH, un **prélèvement à due concurrence du produit de ces augmentations de taux survenues en 2018 et/ou 2019**. Ainsi, ce prélèvement sera égal à la différence entre, d'une part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui aurait résulté de l'application des taux votés en 2017 et, d'autre part, le montant du dégrèvement de TH sur les résidences principales au titre de 2020 qui a résulté de l'application des taux appliqués en 2019. En 2020, seuls 20 % des foyers les plus aisés s'acquitteront de la TH sur leur résidence principale, mais cette imposition ne devrait faire l'objet d'aucune augmentation liée aux taux puisque le **1.8.3** dispose que pour les impositions établies au titre des années 2021 et 2022, « *les taux et les montants d'abattements de taxe d'habitation sont égaux à ceux appliqués en 2019* ». Le même **1.8.3** prévoit que les valeurs locatives des locaux mentionnés au I de l'article 1411 du CGI, c'est-à-dire les résidences principales,

ne sont pas majorées en application du coefficient annuel prévu par le dernier alinéa de l'article 1518 *bis* du même code.

Cette dernière année de dégrèvement, avant le basculement dans la réforme de la fiscalité locale, s'accompagne d'une série de mesures de gel présentées au **1.6**. L'exposé sommaire de l'article 5 indique en effet qu'« *afin de limiter, d'une part, les hausses de cotisation de TH pour les contribuables dont le niveau de ressources les conduit à continuer à acquitter cette taxe et, d'autre part, le coût pour l'État* », les **taux d'imposition de TH pour 2020 sont gelés** au niveau de ceux appliqués en 2019, de même que les taux de taxes spéciales d'équipement (TSE) et de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) additionnels à la TH. Il en va de même pour les taux ou les montants d'abattements.

Selon **votre rapporteure**, si les raisons invoquées pour ces mesures de gel qui portent sur la situation des contribuables peuvent s'entendre, il en va différemment pour la non-revalorisation forfaitaire des valeurs locatives des résidences principales pour le calcul de la TH.

b. La non-revalorisation forfaitaire des valeurs locatives des résidences principales pour le calcul de la taxe d'habitation sur la résidence principale

Comme nous l'avons précédemment indiqué, le **1.8.3** prévoit que, pour l'établissement de la taxe d'habitation sur la résidence principale, les valeurs locatives ne sont pas majorées en application du coefficient annuel prévu par le dernier alinéa de l'article 1518 bis du code général des impôts (CGI). Cette majoration produit, en revanche, ses effets pour le foncier bâti et pour la TH sur les résidences secondaires, les revalorisations physiques des bases n'étant, quant à elles, pas concernées par ce gel. Cette non-application de la majoration forfaitaire a provoqué une vive réaction des associations d'élus du bloc communal ⁽¹⁾.

Il convient de rappeler que depuis 2018, **les valeurs locatives foncières sont majorées** selon les dispositions de l'article 1518 *bis* du même code **par application d'un coefficient** égal à 1 majoré du quotient, lorsque celui-ci est positif, entre, d'une part, la différence de la valeur de **l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)** du mois de novembre de l'année précédente (N-1) et, d'autre part, la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année (N-2).

Votre rapporteure considère qu'il est légitime de permettre une revalorisation forfaitaire des bases de TH sur les résidences principales car cette revalorisation est de droit depuis la loi de finances pour 2017 ⁽²⁾. Pour autant,

(1) AMF, AMRF, APVF, France Urbaine et Villes de France.

(2) Cf. l'article 99 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

l'alignement sur l'indice des prix à la consommation harmonisé peut entraîner une hausse supérieure à l'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC). Cela a été le cas en 2019 avec une majoration à hauteur de 2,2 % alors que l'inflation n'était que de 1,8 %. C'est pourquoi **vo**tre rapporteure propose de fixer, de manière dérogatoire, la revalorisation forfaitaire de valeurs locatives au titre de 2020 à 1,1 % (soit un coefficient de 1,011) pour l'établissement de la TH sur les résidences principales.

2. Le mécanisme retenu pour supprimer la taxe d'habitation sur la résidence principale des 20 % de ménages restants

À partir de 2021, seuls 20 % des ménages continueront à payer la taxe d'habitation sur la résidence principale, à titre transitoire et jusqu'à la suppression définitive de celle-ci en 2023. Le produit de la taxe d'habitation sur la résidence principale acquitté par ces 20 % de foyers restants est affecté au budget de l'État au titre des années 2021 et 2022.

En 2021, le **dégrèvement** prévu à l'article 1414 C du CGI par la loi de finances pour 2018 **est transformé au 1.2.1 de l'article 5 en exonération totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale et une nouvelle exonération à hauteur de 30 % est instaurée par le 1.2.2 pour les 20 % de ménages restants**. En 2022, ce taux d'exonération est porté à 65 % et à 100 % en 2023.

À partir de 2021, les **exonérations catégorielles de TH** prévues en faveur des personnes âgées, veuves ou infirmes et de condition modeste **sont supprimées**. En revanche, des mesures de coordination sont prévues au **1.2.1.7** pour la contribution à l'audiovisuel public (CAP) qui sera réformée ultérieurement. Le dégrèvement de CAP, dont bénéficient ces contribuables, est maintenu.

3. Le maintien d'une taxation des résidences secondaires et des locaux sous occupés

Le **1.3** dispose qu'à compter de 2023, la taxe d'habitation sur la résidence principale est définitivement supprimée et la taxe, renommée « taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale » (THRS), **ne concernera plus que les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale**, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

La taxe sur les locaux vacants (TLV) et la majoration de TH pour les résidences non affectées à l'habitation principale, en zone tendue, ainsi que la TH sur les locaux vacants (THLV), hors zone tendue, sont maintenues.

En conséquence et afin d'assurer le recouvrement de ces taxes, notamment celui de la THRS, les obligations déclaratives sont aménagées par le **1.4**. Une nouvelle section est créée au sein du CGI : « *Dispositions communes à la taxe*

d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et à la taxe annuelle sur les locaux vacants ». Elle prévoit notamment que les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1^{er} juillet de chaque année, les informations relatives, s'ils s'en réservent la jouissance, à la nature de l'occupation des locaux ou, s'ils sont occupés par des tiers, à l'identité du ou des occupants des locaux. Cette déclaration est souscrite par voie électronique par les propriétaires dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet et la méconnaissance de cette obligation entraîne l'application d'une amende de 150 euros par local pour lequel les informations requises n'ont pas été communiquées à l'administration.

4. Les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale

a. Les impositions adossées à la TH

La TH sert de **point d'appui à deux prélèvements complémentaires**, l'un pour financer les réserves foncières en vue de projets d'aménagement (taxe spéciale d'équipement), l'autre, plus récent destiné aux aménagements de prévention des inondations (taxe sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite « GEMAPI »). Tous deux sont assis sur les bases de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Les **taxes spéciales d'équipement** constituent des taxes additionnelles à la taxe d'habitation, aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et à la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elles sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux (article 1607 *bis* du CGI), des établissements publics fonciers d'État (article 1607 *ter* du CGI), d'établissements publics particuliers (article 1609 B du CGI) et de l'établissement public Société du Grand Paris (article 1609 G du CGI).

La suppression de la TH afférente à l'habitation principale entraîne la **disparition de la part de la TSE assise sur cette taxe**. Sur ce point, le **1.2.3.1** du présent article dispose qu'à « *compter des impositions établies au titre de 2021, le produit réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la TH afférente à l'habitation principale est pris en charge par l'État* ». À compter de 2021, il est précisé que le reste de la répartition s'effectue entre les redevables assujettis aux taxes foncières, à la CFE ainsi qu'à la TH sur les locaux autres que ceux affectés à l'habitation principale.

La taxe GEMAPI, quant à elle, facultative puisqu'elle peut être instituée sur délibération des communes ou des EPCI exerçant la compétence de GEMAPI. En effet, l'article L. 211-7 du code de l'environnement dispose, depuis la loi MAPTAM, que « les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ». Toutefois, les EPCI à

fiscalité propre peuvent se substituer à leurs communes membres pour l'exercice de cette compétence et instituer la taxe en lieu et place de celles-ci.

Aux termes de l'article 1530 bis du CGI, le produit de cette taxe est arrêté avant le 1^{er} octobre de chaque année pour application l'année suivante par l'organe délibérant de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale, dans la limite d'un plafond fixé à 40 euros par habitant.

Comme en matière de TSE, les collectivités territoriales qui perçoivent la taxe pour la GEMAPI ne sont pas habilitées à en voter le taux. Elles arrêtent uniquement le produit attendu global, qui est réparti entre les quatre taxes auxquelles il se rattache. Le taux d'imposition est ensuite déterminé par l'administration.

Le produit de la taxe est réparti entre toutes les personnes assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la TH et à la CFE, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente. Les taux d'imposition sont obtenus en divisant la part du produit global de la taxe pour la GEMAPI qui doit être perçue sur les redevables de chacune des quatre taxes principales par le total des bases nettes communales (ou intercommunales) correspondantes imposables au profit de la commune ou de l'EPCI.

En 2018, 425 EPCI représentant environ 19 millions d'habitants avaient institué la taxe dont le rendement total s'établissait, au titre de cette même année, à environ 150 millions d'euros.

Le **1.6.4** du présent article met en place, pour les impositions établies **au titre de 2020, un gel des taux issus de la répartition des différentes TSE et de la taxe pour la GEMAPI sur la TH** qui « *ne peuvent dépasser les taux appliqués en 2019 au titre de chacune de ces taxes* ». Il est également précisé que la fraction du produit voté de la taxe pour la GEMAPI ou de la TSE qui ne peut être répartie, du fait de ce gel, entre les redevables de la TH est répartie en 2020 entre les redevables de la TFPB, de la TFPNB et de la CFE selon les règles habituelles.

Le **gel** des taux issus de la répartition des différentes TSE et de la taxe pour la GEMAPI sur la TH **n'est pas reproduit en 2021 et en 2022** : la part TSE répartie sur la TH afférente aux résidences principales est budgétisée tandis que la part GEMAPI répartie sur cette TH est reportée sur les autres taxes (TH sur les résidences secondaires, taxes foncières et CFE). Les communes et les EPCI qui exercent la compétence GEMAPI pourront toujours, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGI, instituer et percevoir la taxe.

Enfin, le **2.3.3.1** modifie l'article 1530 bis du CGI relatif à la taxe pour la GEMAPI en disposant qu'à compter des impositions établies au titre de 2022, les recettes de TFPB des communes à prendre en compte pour réaliser la répartition du produit sont minorées du produit que cette taxe a procuré au département, sur le territoire de chaque commune, au titre de l'année 2020. En effet, en l'absence

d'une telle correction, le montant de TFPB communal utilisé pour la répartition de l'effort fiscal de la taxe pour la GEMAPI augmenterait mécaniquement, conduisant à une hausse du taux de la taxe pour la GEMAPI distribué sur la TFPB, et donc à une hausse de l'imposition pour les contribuables concernés.

b. La liaison des taux

Actuellement, les taux des impositions directes locales peuvent évoluer selon une variation proportionnelle ou une variation différenciée.

S'agissant de la variation proportionnelle, la suppression de la TH n'entraîne pas de conséquences sur les règles de liaison de taux.

La variation différenciée des taux de fiscalité directe locale est soumise à plusieurs règles de liaison, qui figurent à l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, pour lesquelles le taux de TH constitue une référence :

- le taux de la TFPNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TH ;
- le taux de CFE ne peut être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la TH ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré de la TH et des taxes foncières ⁽¹⁾ ;
- le taux de CFE doit être diminué dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la TH ou à celle du taux moyen pondéré de la TH et des TF, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

Le 3. de l'article adapte les règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales, s'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPNB) dès 2020 et, s'agissant de la THRS, en 2023.

La TFPB remplace la TH comme imposition pivot, ainsi, la CFE et la THRS ne pourront augmenter dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré (TMP) des deux taxes foncières.

Votre rapporteure approuve le maintien d'un dispositif de liaison des taux afin de ne pas permettre un report d'imposition sur les entreprises, via la CFE, ou les résidences secondaires, via la THRS.

c. L'impact sur les indicateurs financiers

Au cours des auditions conduites par **votre rapporteure**, le sujet du double impact de la suppression de la TH sur les résidences principales et du transfert de la part départementale de la TFPB des départements aux communes a

(1) Le coefficient de variation du taux moyen pondéré des taxes «ménages» (KVTMP) est égal au rapport entre le produit attendu de TH, TFPB et TFPNB et le produit à taux constants de TH, TFPB et TFPNB.

constitué un des points de vigilance les plus régulièrement souligné. Un article paru dans la « Gazette des communes »⁽¹⁾ avant la connaissance du dispositif de l'article 5 avait d'ailleurs déjà relevé cette importante problématique.

Pour ne prendre que l'exemple du potentiel fiscal (PF), dont le mode de calcul figure à l'article L. 2334-4 du CGCT, la réforme aura des effets considérables.

Historiquement, le potentiel fiscal se construit à partir des bases fiscales de chaque catégorie d'impôt multipliées par les taux moyens nationaux de chacun de ces impôts. Cet indicateur permettait ainsi de mesurer et de comparer, à taux d'imposition identiques, le produit fiscal dont aurait disposé chaque collectivité à politique fiscale en matière de taux d'imposition identique.

Mais lorsque une imposition est supprimée, comme ce fut le cas pour la Taxe Professionnelle dans la loi de finances initiale pour 2010, ou dans le cas présent avec la TH, le produit de la base par le taux moyen se voit remplacé, soit par une ressource à taux national qui devient à elle seule un élément du potentiel fiscal, soit par un impôt cédé par une autre catégorie de collectivité et dont l'impact sur le potentiel fiscal est lié à la base de cette collectivité mais aussi à son taux historique puisque c'est le produit qui en est transféré.

Le premier cas de figure est illustré par le remplacement de la part départementale de la TFPB par une fraction de TVA. Il revient à intégrer au PF (qui n'aurait de potentiel que le nom dans la mesure où les départements n'auraient alors plus la possibilité de le mobiliser), le produit de FB perdu, sous forme de TVA, et donc à intégrer dans cet indicateur de richesse la **politique fiscale en matière de taux d'imposition FB propre à chaque département**.

Votre rapporteure souligne que la substitution d'un produit à la place d'un potentiel fiscal, qui permettait de neutraliser les politiques de taux, aura, à titre d'exemple, des conséquences très négatives pour les collectivités ayant recours à un taux élevé pour dynamiser des bases faibles et inversement. Il est impératif d'anticiper de pareils effets pervers de la réforme.

d. L'impact potentiel sur la construction de logements sociaux

La construction de logements sociaux n'est pas neutre pour les finances d'une commune ou d'un EPCI puisqu'elle se traduit les premières années par davantage de charges engagées que de ressources perçues. De nouveaux logements nécessitent souvent des dépenses d'aménagement, comme, par exemple, la création de crèches ou de nouveaux groupes scolaires.

Ces dépenses nouvelles font néanmoins émerger de nouvelles ressources, en particulier fiscales. Avant la réforme de la fiscalité locale, le bloc communal

(1) « Suppression de la TH : un tsunami à venir sur les potentiels fiscaux et la péréquation », par M. Michel Klopfer, publié le 27/06/2019.

pouvait encore compter sur les recettes de TH et de TFPB, mais après l'application de la réforme en 2023, il ne pourra plus compter que sur les recettes de TFPB, alors même que le dégrèvement de TH constituait la ressource la plus importante résultant de la construction de ces logements.

Les exonérations de longue durée prévue aux articles 1384 et suivants du CGI ne font l'objet que d'une faible compensation par l'État. Selon l'OFGL ⁽¹⁾, les exonérations législatives sur le foncier bâti représentaient un taux de compensation de 16,3 %, en moyenne en 2016, sur 1 348 millions d'euros, soit 219 millions d'allocations compensatrices et un reste à charge pour les collectivités locales de 1 129 millions d'euros.

La suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale et du dégrèvement prévu pour les revenus modestes peut être financièrement désincitatif pour la construction des logements sociaux par les collectivités. Il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit sans doute pas là de la principale motivation pour construire ces logements. Il peut, à titre d'exemple, s'agir d'une obligation dans le cadre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ⁽²⁾.

Votre rapporteure considère néanmoins qu'il y a là un véritable sujet de préoccupation pour l'avenir et qu'il est nécessaire de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs incitatifs en matière de construction de logements sociaux en direction des communes et de EPCI.

(1) *Cap sur...n°2*, avril 2018, « les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations ». Annexe n°2

(2) *Codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.*

II. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réforme présentée par le Gouvernement se place dans la droite ligne des préconisations du rapport de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État/collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale.

1. Le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Du fait du basculement du produit de la TH sur les résidences principales des communes et des EPCI vers l'État et de la transformation du dégrèvement de TH sur les résidences principales en une exonération, **l'année 2021 constitue l'année de définition et d'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales**. Dès lors, la modification à compter de 2021 de l'affectataire de la TH afférente à l'habitation principale conduit à la perte définitive d'un produit fiscal important pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Afin de compenser les pertes de recettes qui en résultent, tout en assurant le respect du principe d'autonomie financière du CT et en renforçant la spécialisation des impôts locaux, il est proposé que les communes soient compensées en premier lieu par le transfert, à compter de 2021, de la part de la TFPB qui revient aux départements et à la métropole de Lyon. Par ailleurs, la redescende de la part départementale de la TFPB vers les communes doit s'accompagner d'ajustements des taux, des exonérations et des abattements afin d'éviter tout ressaut d'imposition pour les contribuables, tout en garantissant la compensation à l'euro près pour les communes par le biais d'un coefficient correcteur.

À compter de 2021, la part de TFPB affectée jusqu'alors aux départements est affectée aux seules communes ce qui conduit à spécialiser la TFPB au profit du bloc communal. Ce transfert permet de compenser en grande partie, pour les communes, la suppression de la TH sur les résidences principales (14,2 milliards d'euros au lieu de 15,1 milliards d'euros).

La redescende en 2021 de la part départementale de la TFPB vers les communes s'opère au **2.3** de l'article de la façon suivante :

– le taux de TFPB de référence de la commune correspond à la somme du taux départemental en 2020 et du taux de la commune en 2020 selon les termes de l'article 1640 G (nouveau) du CGI qui figure au **2.3.1**;

– afin que la redescende de la part départementale de la TFPB aux communes ne conduise ni à un ressaut d'imposition pour les contribuables ni à une perte de ressources pour les communes, des ajustements sont mis en œuvre pour intégrer les exonérations et abattements applicables au niveau départemental. Une base communale de référence au titre de l'année 2020 est ainsi calculée : les quotités d'abattement et d'exonérations communales sont ajustées à la hausse ou à la baisse en fonction de la politique d'abattement et d'exonération mise en œuvre par le département.

Sur la base de cette situation de référence, **les communes pourront exercer, à compter de 2021, leur pouvoir de taux en matière de TFPB** et, à compter de 2022, leur pouvoir d'exonération et d'abattement dans les conditions de droit commun.

L'article procède également à des adaptations de plusieurs dispositifs d'exonération pour tenir compte de la suppression de la part départementale de TFPB.

En ce qui concerne l'exonération temporaire de TFPB prévue à l'article 1383 du CGI, le **2.2.2** de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 en modifie les conditions d'application de cette exonération : désormais, les communes et EPCI peuvent délibérer afin de limiter l'exonération applicable aux locaux d'habitation neufs, pour la part qui leur revient, à un pourcentage situé entre 50 % et 90 % de la base imposable (50, 60, 70, 80 ou 90 %). La délibération pourrait toutefois décider de maintenir une exonération complète sur les logements sociaux. À l'inverse, les locaux professionnels neufs sont désormais exonérés de la TFPB à hauteur de 50 % de la base imposable durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement (soit approximativement la part de l'ancienne TFPB départementale dans la nouvelle par de TFPB communale).

Votre rapporteure s'interroge sur la portée de ce dispositif au regard du droit en vigueur qui prévoit que les communes et groupements de communes à fiscalité propre peuvent, par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, supprimer, pour la part de TFPB qui leur revient, les exonérations prévues aux I et II, en ce qui concerne les immeubles à usage d'habitation achevés à compter du 1^{er} janvier 1992.

2. La mise en œuvre d'un coefficient correcteur

Le 4.1 du présent article institue un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation engendrés par la perte du produit de la taxe d'habitation afférente aux habitations principales pour les communes.

Afin de garantir à toutes les communes une compensation égale à l'euro près au montant de TH sur la résidence principale supprimé, un mécanisme *ad hoc* prenant la forme d'un coefficient correcteur neutralisant les sur ou sous-compensations, **via le compte d'avances des collectivités territoriales**, sera mis en place.

La différence entre la perte du produit de la TH sur les résidences principales et le produit supplémentaire résultant du transfert de la part départementale de TFPB sera calculée sur la base de la situation constatée en 2020. Toutefois, **les taux de TH pris en compte seront ceux appliqués en 2017**.

Votre rapporteure considère que ce choix correspond à la logique de la réforme entamée dans la loi de finances pour 2018.

Ce coefficient correcteur s'appliquera chaque année aux recettes de TFPB de l'année de la commune et le complément ou la minoration en résultant évoluera dans le temps comme la base d'imposition à la TFPB. À titre de simplification, les communes pour lesquelles la surcompensation est inférieure ou égale à 10 000 euros ne seront pas concernées (le montant de 15 000 euros avait été avancé dans un premier temps. 7 275 communes devraient donc conserver ce surplus de compensation. Parmi elles, 6 999 communes ont moins de 1 000 habitants, 272 ont entre 1000 et 9 999 habitants et 4 ont entre 10 000 et 99 999 habitants.

L'application du coefficient correcteur se traduira chaque année soit par une retenue à la source sur le versement des recettes de TFPB pour les communes surcompensées, soit par le versement d'un complément pour les communes sous-compensées.

Afin de garantir l'équilibre financier du dispositif et d'assurer aux communes sous-compensées le versement des ressources financières qui ne seraient pas couvertes par les montants versés par les communes surcompensées, le dispositif est complété par un abondement de l'État constitué d'une fraction des frais de gestion prélevés sur les impositions locales et qui sera reversé à partir du compte d'avances des collectivités territoriales.

Votre rapporteure souligne que ce mécanisme contraste avec celui appliqué lors de la suppression de la taxe professionnelle, en 2010, à savoir le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui a mis en place une compensation d'un montant figé et par prélèvement sur les recettes des communes « gagnantes » à la réforme de la TP. Ce contraste est bienvenu, compte-tenu des critiques récurrentes adressées au FNGIR.

Mode de calcul du coefficient correcteur

Pour chaque commune est calculée la différence entre les deux termes suivants :

D'un côté la ressource de TH perdue constituée de la somme du produit de la base d'imposition à la TH sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale de la commune déterminée au titre de 2020 par le taux communal de taxe d'habitation appliqué en 2017 sur le territoire de la commune + les compensations d'exonération de TH versées en 2020 à la commune + la moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TH sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune ;

De l'autre, la ressource de TFPB transférée, constituée de la somme du produit net issu des rôles généraux de la TFPB émis en 2020 au profit du département sur le territoire de la commune + les compensations d'exonération de TFPB versées en 2020 au département sur le territoire de la commune + la moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TFPB émis en 2018, 2019 et 2020 au profit du département sur le territoire de la commune.

Si cette **différence est positive** cela signifie que la part de TFPB transférée est inférieure au montant de TH perdu et **la commune est dite « sous-compensée »**.

Si cette différence est **négative** cela signifie que la part de TFPB transférée est supérieure au montant de TH perdu et **la commune est dite « sur-compensée »**.

Pour chaque commune est ensuite calculé un coefficient correcteur égal au rapport entre les termes suivants :

D'une part la somme des produits de TFPB de la commune et du département sur le territoire de la commune en 2020 à laquelle est ajoutée la différence calculée ci-dessus qui peut être positive ou négative.

D'autre part la somme des produits de TFPB de la commune et du département sur le territoire de la commune en 2020.

Le rapport ainsi calculé permet de déterminer le coefficient correcteur pour ajuster les montants perdus et transférés :

- si le numérateur est supérieur au dénominateur (différence positive), **le coefficient correcteur est supérieur à 1 et entraîne le versement d'un complément ;**

- si le numérateur est inférieur au dénominateur (différence négative), **le coefficient correcteur est inférieur à 1 et entraîne la retenue du surplus.**

Le mode de calcul du produit de TFPB versé à la commune à compter de 2021 est le suivant :

- Pour les communes **surcompensées de plus de 10 000 euros**, le produit de TFPB versé à la commune est égal à la somme entre :

Le produit TFPB année N \times (Taux TFPB commune 2020 + taux TFPB département 2020 / Taux de TFPB commune de l'année N) \times coefficient correcteur

Et le produit TFPB année N \times (Taux de TFPB commune N - \sum Taux TFPB commune 2020 et taux TFPB département 2020 / Taux de TFPB commune année N)

En cas de **hausse du taux**, le montant de la compensation à verser reste identique à la différence d'origine et **la commune bénéficie à plein de la hausse de taux**.

En cas de hausse des bases, le montant de la compensation à verser sera augmenté du pourcentage d'augmentation de ces bases ; symétriquement en cas de baisse des bases, le versement sera diminué à due concurrence.

- Pour les communes sous-compensées, le produit de taxe foncière sur les propriétés bâties versé à la commune **est majoré d'un complément**. Elles bénéficieront d'une **compensation dynamique**, selon l'évolution de leurs bases de TFPB financée par des recettes fiscales locales, à travers le compte d'avances dédié aux collectivités, cette compensation sera ainsi ancrée dans la durée.

Ce complément est égal au produit net issu des rôles généraux de la taxe foncière sur les propriétés bâties émis au profit de la commune au titre de l'année multiplié par :

Produit TFPB année N \times \sum Taux TFPB commune 2020 et taux TFPB département 2020 / Taux de TFPB commune année N

Et le coefficient correcteur diminué de 1

En cas de hausse du taux, le montant de la compensation reçue reste identique à la différence d'origine et **la commune bénéficie à plein de la hausse de taux**.

En cas de hausse des bases, le montant de la compensation reçue sera augmenté à due concurrence, symétriquement en cas de baisse des bases, le montant de la compensation reçue sera diminué à due concurrence.

La différence positive, au titre d'une année, entre le produit net issu des rôles généraux de la taxe foncière sur les propriétés bâties émis au profit d'une commune surcompensée et le produit versé à cette commune est affectée au financement du complément au profit des communes sous-compensées au titre de la même année.

Votre rapporteure souligne que les effets du coefficient correcteur devront être finement étudiés en comparant ses effets à l'égard des communes surcompensées et des communes sous-compensées. Il ressort, en effet, des premiers éléments d'analyse que l'effet de levier mobilisé par une hausse du taux communal nouveau serait plus restreint pour les communes sous-compensées en raison de l'étroitesse de la base de TFPB. *A contrario*, le produit de TFPB levé par les communes surcompensées n'abonderait pas en totalité leur budget, ce qui peut être source d'incompréhension pour les contribuables.

À cet effet, une évaluation du dispositif est prévue en vue de son réexamen au cours de la troisième année suivant son entrée en vigueur, soit 2024, dont les résultats seront présentés dans un rapport remis au Parlement.

Votre rapporteure considère que l'évaluation de cette réforme doit pouvoir être conduite dans un calendrier compatible avec la loi de finances, il est donc nécessaire que les parlementaires disposent du rapport le plus tôt possible dans l'année et que le CFL et les différentes commissions et délégations parlementaires concernées puissent y travailler au cours du premier semestre de l'année.

3. La compensation pour les départements et les EPCI

Le **5.** de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit la mise en œuvre de mesures de compensation pour les EPCI, les départements et les régions.

Il procède à l'affectation, à compter de l'année 2021, d'une fraction de TVA aux EPCI à fiscalité propre, aux départements et à la ville de Paris. Cette affectation vise à compenser la perte de ressources résultant :

– pour les EPCI à fiscalité propre et la ville de Paris de la suppression de la TH sur la résidence principale, sur la base **du produit de la base d'imposition 2020 par le taux intercommunal appliqué sur le territoire intercommunal en 2017**;

– pour les départements de l'affectation aux communes de leur part de TFPB dans le cadre de la suppression de la TH sur la résidence principale, sur la base **du produit de la base d'imposition 2020 par le taux départemental appliqué sur le territoire départemental en 2019**.

Le **5.3** du présent article prévoit la compensation aux régions, via une dotation budgétaire de l'État, de la perte des frais de gestion liés à la TH perçus par ces collectivités depuis 2014.

Le **5.4** crée une dotation budgétaire de l'État au profit des établissements publics fonciers et visant à compenser la perte du produit de la TSE réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à TH sur la résidence principale.

Enfin, il prévoit, le versement des fractions de TVA aux collectivités susmentionnées via le compte d'avances aux collectivités territoriales.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Mardi 1^{er} octobre 2019

- **Association des Maires de France – AMF :**
 - M. Philippe LAURENT, secrétaire général, maire de Sceaux ;
 - Mme Nathalie BRODIN, responsable du service finances ;
 - M. Assane FALL, conseiller finances ;
 - Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.

Mercredi 2 octobre 2019

- **Association des Maires ruraux de France – AMRF :**
 - M. Luc WAYMEL, vice-président et président de l'AMR59.
- **Direction générale des finances publiques – DGFIP :**
 - M. Christophe POURREAU, directeur de la législation fiscale ;
 - Mme Nathalie BIQUARD, chef du service des collectivités locales ;
 - M. Gradzig EL KAROUI, sous-directeur de GF3 ;
 - M. Philippe ROMAC, chef du bureau CL2A ;
 - M. Denis BOISNAULT, chef du bureau GF3C.
- **Assemblée des communautés de France – AdCF :**
 - M. Gabriel BAULIEU, administrateur, vice-président de la communauté du Grand Besançon (Bourgogne-Franche-Comté) ;
 - M. Nicolas PORTIER, délégué général ;
 - Mme Claire DELPECH, conseillère finances et fiscalité ;
 - Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations parlementaires.
- **France Urbaine :**
 - M. Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales ;
 - Mme Léah CHAMBORD, conseillère finances et fiscalité ;
 - Mme Eloïse FOUCAULT, responsable des relations institutionnelles.

Jeudi 3 octobre 2019

- **Ressources consultants finances :**
 - M. Eric JULLA, directeur Sud.
- **Cabinet Michel Klopfer Consultants en finances locales :**
 - M. Michel KLOPFER, président-directeur général ;
 - M. Mathieu HALTER, consultant en finances locales.
- **Association des Petites Villes de France – APVF :**
 - Mme Emma CHENILLAT, Chargée de mission Finances locales, Urbanisme.

Assemblée des départements de France – ADF :

- Contribution écrite

EXAMEN PAR LA DELEGATION

Lors de sa réunion du 3 octobre 2019 sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, la Délégation a examiné le présent rapport d'information (Mme Stella Dupont, rapporteure).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/pFVmWf>
