

Rendez-vous juridique

GROUPE



Réforme de la taxe d'habitation prévue par la loi de finances 2018

Compte rendu de la réunion téléphonique du 19 décembre 2017

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Guillaume Verdan, expert associé de Territoires Conseils, et Sylvie Jansolin, chargée de mission de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Commune	Saint-Agrève	07
Commune	Bouglainval	28
Commune	Frontignan	34
Communauté de communes	La Rochefoucauld Porte du Périgord	16
Commune	Vaux-Saules	21
Communauté de communes	Roussillon Conflent	66
Commune	Malaunay	76
Communauté de communes	Lamballe Terre & Mer	22

PRÉSENTATION

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Nous aborderons dans un premier temps tous les éléments qui vous concernent en tant que collectivités, puis nous nous intéresserons à l'impact sur les contribuables. Ces derniers n'ont pas un intérêt prononcé pour la matière ; ils ont juste lu dans la presse « suppression de la taxe d'habitation » sans aller plus loin. Il faudra donc faire preuve de pédagogie pour leur expliquer le sujet. La présentation de ce jour devrait vous y aider.

Différencier un « dégrèvement » et une « exonération »

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de rappeler les éléments essentiels du nouveau dispositif de dégrèvement. La presse et les autorités ont parfois confondu les notions d'exonération et de dégrèvement. Or, ces deux éléments sont bien distincts et n'ont pas les mêmes conséquences pour les collectivités ou les contribuables.

En matière de base : L'exonération réduit ou supprime une partie de la base d'imposition, tandis que le dégrèvement n'a aucun impact sur la base.

En matière de produit fiscal : Contrairement au dégrèvement, l'exonération réduit le produit fiscal. Dans le cadre d'une exonération, l'État verse en année N+1 une compensation pour les bases exonérées en année N, alors que dans le cadre d'un dégrèvement, l'État se substitue aux contribuables dégrévés l'année N, et verse une partie du produit.

Coût du dispositif : L'exonération met à la charge des collectivités un ticket modérateur. Ainsi, toutes les évolutions en matière de taux et d'abattement sont perdues pour la collectivité par rapport au taux fixé pour le calcul de la compensation de l'exonération (par exemple 1991 pour l'exonération de TH pour les personnes de condition modeste). Pour le dégrèvement, c'est le contribuable dégrévé qui devra payer la différence liée à l'évolution des taux et des abattements.

Le nouveau dispositif de dégrèvement prévoit :

- une montée en puissance progressive du dégrèvement de 2018 à 2020 ;
- un seuil d'éligibilité des contribuables en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) avec un mécanisme d'atténuation des effets de seuil via un dégrèvement partiel ;
- un calcul du dégrèvement en fonction du taux de TH global 2017 et des abattements 2017.

Concernant la montée en puissance progressive du dégrèvement, la fiche n°5 du diaporama présente la situation pour un célibataire, un couple et une famille de quatre personnes.

Eligibilité des contribuables au dégrèvement

Un célibataire peut bénéficier du dégrèvement si son RFR (revenu fiscal de référence) est inférieur ou égal à 27 000 euros. Le seuil augmente de 8 000 euros pour les deux premières demi-parts de quotient familial. Ainsi, un couple sans enfant peut bénéficier du dégrèvement si son RFR est inférieur ou égal à 43 000 euros. Enfin, une famille avec deux enfants peut bénéficier du dégrèvement si son RFR est inférieur ou égal à 55 000 euros.

Il existe également des seuils pour bénéficier du dégrèvement partiel. Pour atténuer les effets de seuil, il faut avoir un revenu compris entre 27 000 euros et 28 000 euros pour un célibataire. Pour les couples,

Les rendez-vous juridiques | Compte rendu du 19 décembre 2017 sur la réforme de la taxe d'habitation prévue par la Loi de finances 2018 — Territoires Conseils Caisse des Dépôts —

Téléchargeable sur www.caissedesdepotsdesterritoires.fr Rubrique Informer/Base documentaire

le revenu doit être compris entre 43 000 et 45 000 euros. Pour les familles, le revenu doit être compris entre 55 000 et 57 000 euros.

Le niveau du dégrèvement sera progressif :

- en 2018, 30 % de la cotisation taxe d'habitation ;
- en 2019, 65 % de la cotisation taxe d'habitation ;
- en 2020, 100 % de la cotisation taxe d'habitation.

Prise en compte du taux global de taxe d'habitation

La cotisation taxe d'habitation sera calculée en référence au taux global 2017 et au niveau des abattements 2017. Le taux global est une addition de différents taux, comme le montre l'exemple suivant :

	2017	2018	2019	2020
Taux communal	12%	11,5%	11%	
Taux EPCI		10%		11%
Taux TSE*	-	-	-	-
Taux GEMAPI	-	1%	1%	1%
Taux TH global	22%	22,5%	22%	23%
Écart au taux 2017	-	+ 0,5 pt	0	+ 1 pt

Dans cet exemple on constate qu'en 2017, le taux TH global est de 22 %, avec un taux communal de 12 % et un taux EPCI de 10 %. En 2018, le taux TH global passe à 22,5 %, par addition de la baisse du taux communal de 0,5 % et l'instauration d'une taxe GEMAPI de 1 %.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Pourquoi prenez-vous l'hypothèse de baisse des taux communaux en 2018 et 2019, qui n'est pas la plus probable ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Dans l'hypothèse retenue, l'EPCI met en place la taxe GEMAPI et la commune veut atténuer l'effet de cette mise en place en diminuant son taux de taxe d'habitation. Ainsi, en 2019, le taux global est équivalent à celui de 2017. En revanche, en 2020, après trois ans de stabilité fiscale, l'EPCI décide d'augmenter son taux de taxe d'habitation d'un point. Le taux global atteint 23 % en 2020, soit une hausse de 1 point par rapport à 2017.

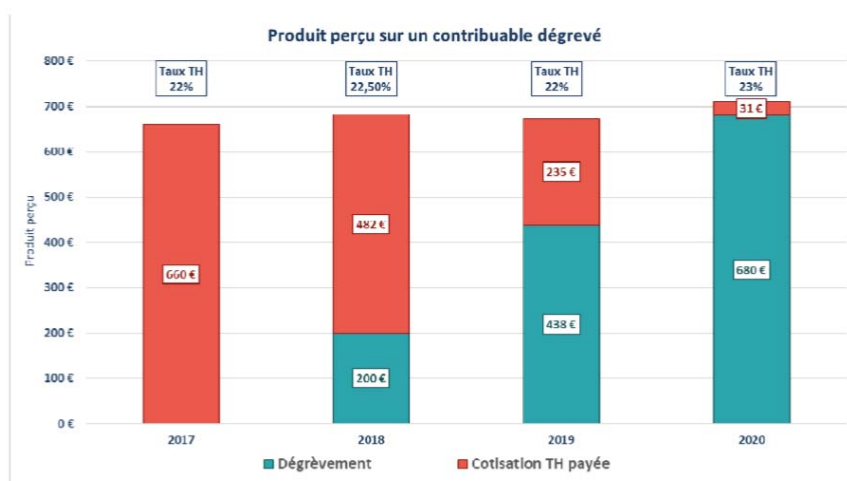
Sur la fiche n°7 du diaporama, nous nous situons en 2020, avec un dégrèvement de 100 % du taux de cotisation calculée par rapport au taux 2017. Dans l'exemple pris, les bases nettes s'élèvent à 10 millions d'euros, dont 8 millions d'euros pour les contribuables dégrévés et seulement 2 millions d'euros pour les contribuables non dégrévés. L'exemple montre deux scénarii :

- scénario 1 : stabilité du taux global depuis 2017 à 22 % ;
- scénario 2 : hausse du taux global de 22 % en 2017 à 23 % en 2020.

Dans ces deux cas, le produit dégrèvé par l'État sera constitué par la base du contribuable, multipliée par le taux 2017, soit 8 millions d'euros x 22 % = 1,76 million d'euros.

Le produit payé par les contribuables dégrèvés sera nul dans le scénario 1, mais de 80 000 euros en dans le scénario 2 : 8 millions d'euros x (23 % - 22 %). Les contribuables dégrèvés continueront donc à payer une taxe d'habitation en 2020, même si le dégrèvement est à 100 %. Les contribuables non dégrèvés paieront 440 000 euros dans le scénario 1 (2 millions d'euros x 22 %) et 460 000 euros dans le scénario 2 (2 millions d'euros x 23 %).

Dans les deux scénarii, la collectivité percevra le produit voté, soit 2,2 millions d'euros dans le scénario 1 et 2,3 millions d'euros dans le scénario 2. Le graphique et le tableau ci-dessous montrent l'évolution du produit perçu par la collectivité sur un contribuable dégrèvé.



	2017	2018	2019	2020
Base d'un contribuable dégrèvé (a)	3 000 €	3 030 €	3 060 €	3 091 €
Taux TH global (b)	22%	22,5%	22%	23%
Cotisation TH (c = a x b)	660 €	682 €	673 €	711 €
Montant du dégrèvement (d)	0 €	30% x (3 030 x 22%) = 200 €	65% x (3 060 x 22%) = 438 €	100% x (3 091 x 22%) = 680 €
Cotisation TH payée (e = c - d)	660 €	482 €	235 €	31 €
Produit reçu par les collectivités (f = d + e)	660 €	682 €	673 €	711 €

La conséquence pour la collectivité est la hausse de son produit. Quant au contribuable, il bénéficie d'une forte diminution de sa cotisation. Néanmoins, en 2020, il devra payer une taxe d'habitation — même si elle est minime — en raison de la hausse du taux global.

COMMUNE DE BOUGLAINVAL

L'État considère donc le taux global, comprenant commune et EPCI, pour calculer le montant du dégrèvement accordé.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Vous avez raison, l'État prend en compte le taux global, avec les évolutions internes du taux EPCI, du taux communal, du taux de la taxe spéciale d'équipement (TSE) et d'une éventuelle mise en place de taxe GEMAPI. Cependant, l'État prendra en charge le dégrèvement en se basant uniquement sur le taux 2017. En cas d'évolution des taux à la hausse le produit versé par l'État ne variera pas (sauf évolution de la base mais nous y reviendront plus loin). La collectivité percevra l'intégralité du produit, car le contribuable prendra en charge ces variations de taux. Le produit versé par l'État ne variera que si les bases sont revalorisées.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Ces règles sont-elles inscrites dans la loi de finances 2018? Pouvons-nous communiquer dessus ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Vous pouvez communiquer sur ces règles et vous avez même intérêt à le faire. En effet, les contribuables viendront vous demander des explications en cas d'évolution du taux global. Vous devrez leur expliquer qu'il ne s'agit pas d'une suppression de taxe d'habitation, mais d'un dégrèvement. Vous pouvez attendre la loi de finances définitive avant de communiquer. En effet, de légères modifications de détails peuvent encore intervenir.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE ROUSSILLON CONFLENT

Qu'en est-il des collectivités qui ont déjà voté un taux GEMAPI en 2017? Ce taux de GEMAPI fait-il partie du taux de taxe d'habitation global ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui. Ce taux sera pris en compte dans le taux de taxe d'habitation global 2017, qui servira de référence pour le calcul du dégrèvement. Les contribuables dégrévés de ces collectivités n'auront pas à prendre en charge la hausse du taux global TH lié à l'instauration de la taxe Gemapi.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGEE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Le taux GEMAPI se vote au mois d'octobre. Les taux GEMAPI votés en octobre 2016 sont pris en compte dans le taux global de taxe d'habitation 2017. Il convient d'être vigilant avec les dates.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Effectivement, il faut que la taxe GEMAPI ait été appliquée en 2017 pour être prise en compte dans le taux global 2017. Tel n'est pas le cas si la délibération a été prise en 2017, avec une application en 2018.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Quel est le rapport entre la taxe GEMAPI et la taxe d'habitation ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Territoires Conseils a rédigé un compte rendu de réunion téléphonique¹ sur le sujet. En résumé, quand l'EPCI prend la compétence GEMAPI et décide de la financer avec une taxe, il vote un produit. Les services fiscaux répartiront ce produit sous forme de fraction de taux sur chacune des quatre taxes : taxe d'habitation, taxes foncières, CFE. Un taux additionnel sera alors appliqué.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Quand vous parlez de la taxe GEMAPI, vous parlez donc de la partie imputable à la taxe d'habitation. Les autres taxes en supportent également une partie ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Tout à fait. La taxe GEMAPI impacte l'ensemble des taux. Dans le calcul du taux de dégrèvement, la taxe GEMAPI, si elle est mise en place en 2018, fera mathématiquement augmenter le taux de taxe d'habitation global. Elle engendrera un maintien du paiement de la taxe d'habitation en 2020 pour les contribuables dégrévés, même si ce montant sera très faible.

Evolution des abattements et de la base nette de taxe d'habitation

Chaque année, la base nette de la taxe d'habitation peut évoluer du fait :

- du coefficient annuel de revalorisation des bases (1,012 en 2018) ;
- des constructions nouvelles et des évolutions de la population. Par exemple, une naissance fera bénéficier un ménage de l'abattement. À l'inverse, un mineur qui devient majeur fait perdre à ses parents le bénéfice de l'abattement sur le logement ;
- des modifications d'abattement décidées par la collectivité.

Le nouveau dégrèvement n'aura aucune conséquence sur la base nette de taxe d'habitation. Les collectivités conserveront le dynamisme naturel de la base de taxe d'habitation (revalorisation, construction nouvelles, évolution de population).

Cependant, si la commune ou l'EPCI décide de modifier les conditions d'abattement ou de supprimer un abattement, l'État se refuse de prendre en charge les conséquences (augmentation de la base nette donc augmentation de la cotisation à payer) ; et c'est le contribuable dégrévé qui payera la différence.

¹ <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Page/Base-juridique> : le financement de la GEMAPI compte rendu de réunion téléphonique – Publié le 3 juillet 2017

Ainsi, dans l'exemple ci-dessous, l'abattement initial était de 15 % pour une base contribuable dégrévée de 3 091 euros. Dans le scénario 1, l'abattement est maintenu. Dans le scénario 2, l'abattement est supprimé.

2020	Scénario 1 : Abattement maintenu	Scénario 2 : Abattement supprimé
Taux TH 2017 = Taux 2020	22%	
Base brute contribuable dégrévée	3 091 €	
Taux abattement général	15%	0%
Quotité abattement général	546 €	0 €
Base nette contribuable dégrévée	2 545 €	3 091 €
Cotisation TH avant dégrèvement	560 €	801 €
Montant dégrèvement	560 €	
Cotisation payée par le contribuable	0 €	241 €

Au final, si l'abattement est maintenu, le contribuable ne paiera aucune cotisation. En revanche, si l'abattement de 15 % est supprimé, le contribuable, même dégrévée de 560 euros, devra payer une cotisation de 241 euros. Le mécanisme est le même si le niveau d'abattement est diminué.

Pour résumer, la réforme n'impacte pas fiscalement les collectivités, qui conservent leur pouvoir de taux et la possibilité de modifier les abattements. Les contribuables, dégrévés ou non, prendront en charge ces modifications.

Néanmoins, les collectivités doivent rester vigilantes sur les points suivants :

- le taux TH global de référence inclut les taux GEMAPI et TSE. Les communes devront donc surveiller les décisions prises par l'EPCI en matière de taux, et inversement ;
- le projet de loi de finances mentionne, dans les motifs de l'article, un futur mécanisme de « limitation des hausses de taux ». L'État devrait mettre en place un mécanisme visant à faire en sorte que les collectivités n'augmentent pas trop leurs taux, afin que les contribuables puissent bénéficier d'un dégrèvement total en 2020. Cette mesure est censée être instaurée en partenariat avec les collectivités territoriales dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Pour le moment, aucune mesure n'a été prise, même si certains ministres l'ont mentionnée à plusieurs reprises. Il n'existe actuellement aucun élément permettant de mesurer la limitation des taux et permettant de savoir si la règle est constitutionnellement acceptable. Il faudra suivre de près les annonces et les avancées de la conférence nationale des territoires ;
- cette réforme est annoncée comme une première étape d'une refonte globale de la fiscalité locale. Cette refonte vise à terme la suppression totale de la taxe d'habitation, qui serait remplacée par une autre taxe. Diverses hypothèses, telles qu'une augmentation d'un point de TVA, ont été émises.

COMMUNE DE BOUGLAINVAL

Les collectivités n'ont pas la mainmise sur les règles d'abattement lié aux enfants, avec la prise en compte de parts supplémentaires. Ainsi, le contribuable devra repayer de la taxe d'habitation si la situation de son foyer fiscal change.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Si la collectivité n'a changé ni ses taux ni ses abattements, le contribuable continuera à bénéficier du dégrèvement même s'il perd le bénéfice de l'abattement pour charge de famille. La base nette va évoluer « naturellement » du fait du changement de situation au sein du foyer fiscal du contribuable : le dégrèvement calculé en appliquant à la base nette le taux 2017 va donc augmenter. Le dégrèvement n'est réduit que lorsque la hausse de la cotisation TH du contribuable est liée aux mesures prises par la collectivité.

COMMUNE DE BOUGLAINVAL

Pour résumer, le dégrèvement sera impacté si la collectivité a délibéré pour changer le taux de l'abattement.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Oui, mais uniquement sur les abattements pour lesquels la collectivité a la mainmise. Pour les personnes à charge, la collectivité peut décider d'aller au-delà du minimum légal en créant des abattements spécifiques. Si elle revient ensuite au minimum légal, alors le contribuable sera impacté. En revanche, en cas d'évolution naturelle de la famille, la dynamique des bases est conservée.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

J'ai une question sur un dégrèvement un peu particulier : les zones de revitalisation rurale (ZRR), qui ont été modifiées en mars ou avril 2017, avant les élections présidentielles et législatives, pour une application au 1^{er} juillet 2017. **Sur notre territoire, des gîtes avaient été dégrévés, pour la partie communale, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. L'État a pris la décision d'enlever une zone, sur laquelle nous habitons, du périmètre ZRR. Les gîtes se retrouvent donc en zone non ZRR. La commune n'a pas repris de délibération, sachant que la décision émane de l'État. Concrètement, que se passe-t-il pour les contribuables en question ? Les dégrèvements sont-ils automatiquement supprimés dans la mesure où les gîtes ne se situent plus en zone ZRR ?**

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Êtes-vous certain qu'il s'agit d'un dégrèvement et non d'une exonération avec compensation l'année suivante ?

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Non, il s'agissait d'un dégrèvement total de la taxe d'habitation et d'un dégrèvement sur la partie communale de la taxe foncière.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Si le contribuable n'est plus éligible, quelle qu'en soit la raison — conditions de revenus ou sortie du périmètre —, alors il perdra l'intégralité du dégrèvement. Il n'existe pas de garantie à la conservation d'un dégrèvement.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

La commune n'a donc pas besoin de procéder à une nouvelle délibération ?

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

Les ZRR font l'objet d'exonération² et non de dégrèvement. Le mécanisme est donc un peu différent. Il existe notamment un temps de sortie de l'exonération.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

Conséquence de la réforme de la taxe d'habitation pour les contribuables

Je vous propose d'évoquer maintenant les conséquences de la réforme pour les contribuables :

- Un dégrèvement partiel sous condition de revenu s'applique pour réduire les effets de seuil.
- Par ailleurs, les hausses de taux ou réductions d'abattements par rapport à 2017 sont payées par le contribuable.
- Enfin, le dégrèvement actuel se cumulera jusqu'en 2020, date de sa suppression, avec le nouveau « dégrèvement Macron ». Je vous propose d'adopter ce terme, par souci de facilité, uniquement dans le cadre de cette réunion.

Mécanisme de dégrèvement partiel

Pour un célibataire, l'éligibilité au mécanisme de réduction des effets de seuils débute dès que le revenu fiscal dépasse 27 000 euros et ce jusqu'à un (nouveau) seuil de 28 000 euros de revenu fiscal. Pour un couple sans enfant, l'éligibilité débute à plus de 43 000 euros de revenu fiscal et s'arrête au seuil de 45 000 euros. Pour une famille avec deux enfants, le bénéficiaire du dégrèvement partiel est possible de 55 000 à 57 000 euros. Le calcul de ce dégrèvement partiel s'effectuera selon les mêmes modalités que le dégrèvement intégral, mais il sera ensuite réduit par application d'un coefficient.

Le calcul du coefficient de minoration, pour un célibataire dans cet exemple, est le suivant :

$$\begin{array}{r} \begin{array}{|c|} \hline \text{Seuil de RFR pour} \\ \text{bénéficiaire du} \\ \text{dégrèvement} \\ \text{partiel} \\ \hline \text{Ex : 28 000€} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{RFR du} \\ \text{contribuable} \\ \hline \text{Ex : 27 500€} \\ \hline \end{array} \\ \hline = \text{Coefficient minorant le dégrèvement} \\ \hline \begin{array}{|c|} \hline \text{Seuil de RFR pour} \\ \text{bénéficiaire du} \\ \text{dégrèvement} \\ \text{partiel} \\ \hline \text{Ex: 28 000€} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{Seuil de RFR pour} \\ \text{bénéficiaire du} \\ \text{dégrèvement} \\ \hline \text{Ex: 27 000€} \\ \hline \end{array} \\ \hline \text{Ex: 0,5} \end{array}$$

² <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R11242> : Les collectivités territoriales et les EPCI dotés d'une fiscalité propre peuvent par délibération exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties et de **taxe d'habitation** les hôtels, les meublés de tourisme et les chambres d'hôtes situés dans une zone de revitalisation rurale (ZRR). L'exonération porte uniquement sur les locaux affectés exclusivement à l'activité d'hébergement.

Le tableau ci-dessous montre l'effet de la réduction des effets de seuil sur trois contribuables célibataires, qui présentent des revenus fiscaux de référence différents, même si leur base nette est identique :

2018	Contribuable 1	Contribuable 2	Contribuable 3
Base nette	3 500 €		
Cotisation avant dégrèvement(s)	3 500 € x 22,5% = 788 €		
RFR	26 000 €	27 200 €	27 950 €
Éligibilité dégrèvement issu de la réforme	Éligible	Non éligible	
Éligibilité mécanisme de réduction des effets de seuil	-	Éligible	Éligible
Montant du dégrèvement issu de la réforme	236 €	0 €	
Coefficient mécanisme de réduction des effets de seuil (Dégrèvement partiel)	-	0,8	0,05
Montant du dégrèvement final	236 €	236€ x 0,8 = 189 €	236€ x 0,05 = 12 €
Cotisation TH totale	552 €	599 €	776 €

Le contribuable 1 est pleinement éligible au dégrèvement Macron, avec un dégrèvement de 236 euros. Il ne paiera donc, en 2018, que 552 euros. Les contribuables 2 et 3 ne sont pas éligibles, car ils dépassent le seuil de 27 000 euros. En revanche, ils sont éligibles au mécanisme de réduction de l'effet de seuil. Le coefficient, calculé selon la formule indiquée plus haut, est appliqué au montant du dégrèvement total, soit 189 euros pour le contribuable 2 et 12 euros pour le contribuable 3.

Impact de la réforme TH sur le mécanisme actuel de plafonnement

Pour rappel, un dégrèvement de la cotisation taxe d'habitation est déjà appliqué depuis 2000. Il s'agit d'un « dégrèvement plafonnement », dont le mécanisme est différent du dégrèvement Macron. Le revenu fiscal de référence est multiplié par 3,44 % pour obtenir un plafond limitant la cotisation TH à payer par le contribuable.

Sylvie Jansolin, chargée de mission de Territoires Conseils

Les contribuables ne sont pas toujours conscients de ce dégrèvement, qui s'applique depuis déjà plusieurs années. Or, le nouveau dégrèvement lié à la réforme de la taxe d'habitation remet en question les mécanismes existants.

Guillaume Verdán, expert associé à Territoires Conseils

Ce mécanisme particulier du plafonnement de la cotisation TH est appelé à disparaître. En effet, les seuils d'éligibilité — mentionnés ci-dessous — sont moins favorables que ceux du nouveau dégrèvement. Pour être éligible, un célibataire doit percevoir un revenu fiscal de référence inférieur à 25 130 euros, contre 27 000 euros pour le nouveau dégrèvement.

Seuil d'éligibilité		
1 ^{ère} part : RFR < 25 130 €	1 ^{ère} demi part : + 5 871 €	2 ^{ème} demi part et plus : + 4 621€
Abattement sur le revenu		
1 ^{ère} part : - 5 461€	4 premières demi parts : -1 580€	A partir de la 5 ^{ème} demi part : - 2 793€

Le principe de ce dégrèvement est d'enlever du revenu fiscal réel une somme forfaitaire, par exemple 5 461 euros pour la première part. Le revenu utilisé pour le calcul étant plus faible, la cotisation est plafonnée plus rapidement. La mesure est assez favorable au contribuable, mais les calculs sont complexes. Le dégrèvement représente la part de la cotisation théorique TH calculée avec le niveau de taux 2000 et les abattements 2003. Le taux de TH et les taux d'abattement ont évidemment évolué depuis 2000; d'où une réduction du bénéfice du dégrèvement pour le contribuable. Or, pour un dégrèvement, le ticket modérateur est à la charge du contribuable, et non de la collectivité.

Pour mesurer l'impact du cumul de dégrèvements, prenons d'abord l'exemple de deux contribuables célibataires et appliquons-leur le dégrèvement « plafonnement 3,44 % » :

2018	Contribuable 1	Contribuable 2
Base nette	3 500 €	
RFR	20 000 €	26 500 €
Cotisation TH totale avant dégrèvement(s)	3 500 € x 22% = 770 €	
Éligibilité dégrèvement « plafonnement 3,44% »	Éligible	Non éligible
Cotisation TH « plafonnée »	498 €	-
Montant du dégrèvement théorique	770€ - 498€ = 272 €	0 €
Montant du dégrèvement réellement appliqué*	102 €	0 €
Cotisation TH totale avant dégrèvement issu de la réforme	770€ - 102€ = 668 €	770 €

Le dégrèvement réellement appliqué est celui calculé avec les conditions de taux global de TH valables en 2000 et les taux d'abattement de TH appliqués en 2003.

Pour ces mêmes deux célibataires, nous appliquons maintenant le dégrèvement issu de la réforme :

2018	Contribuable 1	Contribuable 2
Cotisation après dégrèvement « plafonnement 3,44% »	668 €	770 €
Éligibilité dégrèvement issu de la réforme	Éligible	Éligible
Montant du dégrèvement issu de la réforme	668 x 30% = 200 €	770 x 30% = 231 €
Cotisation TH finale	668€ - 200€ = 468 €	770€ - 231€ = 539 €

Les deux contribuables sont éligibles au dégrèvement Macron. En 2018, ils sont éligibles pour 30 % de leur cotisation. Le contribuable 1, plus pauvre que le contribuable 2, bénéficie donc des deux dégrèvements. Sa cotisation sera plus faible que celui qui vient juste d'entrer dans les critères d'éligibilité au dégrèvement. Ce cumul des dégrèvements sera possible en 2018 et 2019, puis le dégrèvement « plafonnement 3,44 % » disparaîtra en 2020 lorsque le nouveau dégrèvement issu de la réforme sera total.

Que se passe-t-il si la collectivité diminue son taux de taxe d'habitation ?

Si la collectivité diminue la charge pour l'État, ce dernier prendra en compte, pour le calcul du dégrèvement, le taux 2017, le taux global le plus favorable. En revanche, si la collectivité décide, après avoir diminué ce taux, de le réaugmenter, alors le taux 2017 s'appliquera. L'État cherche à optimiser la mesure.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

C'est la raison pour laquelle il faut recalculer chaque année le taux global. Par ailleurs on remarque que le revenu fiscal de référence, c'est-à-dire après abattement de 10 % ou 20 % et après charges déductibles, n'est pas négligeable : il représente pour un célibataire environ 2 250 euros par mois. La mesure liée à la réforme concerne donc un nombre élevé de contribuables.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

Les classes les plus aisées continueront à payer l'intégralité de la taxe d'habitation. Certes, la présentation de ce jour est axée sur les contribuables dégrévés, mais il faut bien garder à l'esprit que chaque collectivité conservera une part de contribuables qui paieront la taxe d'habitation. Cette part sera variable selon les collectivités. Par exemple, dans mon village situé à proximité de la frontière suisse, seuls 40 % des foyers bénéficieront du dégrèvement. Tout dépend de la situation locale. Dans certaines collectivités, le taux peut approcher les 100 %. En conséquence, cette mesure ne doit pas être l'occasion pour les collectivités de procéder à des hausses de taux massives.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

La décision d'une collectivité d'augmenter les taux est, à mon sens, totalement indépendante de cette réforme.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

Je confirme que les collectivités sont, pour le moment, totalement libres d'augmenter leurs taux. Cependant, un mécanisme de limitation des hausses de taux est annoncé, à définir en 2018.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Il faut donc augmenter les taux en 2018.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

Disons que les collectivités seront encore tranquilles en 2018. En revanche, au-delà de 2018, la liberté de fixation des taux n'est pas garantie. D'ailleurs, des hausses de taux limitées en 2018 et 2019 devraient être absorbées par le dégrèvement progressif de la cotisation : 30 % en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020. Politiquement parlant, la facture n'interviendra donc qu'en 2020, au moment où les contribuables prendront conscience qu'ils continuent à payer de la taxe d'habitation.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Les communes et EPCI n'auront à terme presque plus de marge de manœuvre, car ils ne pourront plus ni augmenter leurs ressources ni augmenter leurs dépenses de fonctionnement de plus de 1,2 %. Certes, pour l'instant, aucune pénalité n'est prévue pour les petites communes.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Non, la mesure est neutre fiscalement. Il s'agit là d'un arbitrage politique. Pour l'instant, rien n'empêche une collectivité d'augmenter ses taux de taxe d'habitation.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

Prenons l'hypothèse où l'État décide, en 2018, d'un mécanisme de limitation des taux.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Si tel est le cas, il faudrait étudier les modalités de ce mécanisme de limitation des taux. En effet, l'addition des deux mesures laisse penser que, constitutionnellement, certains éléments seront à revoir. Le Conseil constitutionnel sera inévitablement saisi. Je me garderai de me prononcer sur la décision du Conseil constitutionnel, mais il apparaît que de nombreuses mesures viendraient tout d'un coup limiter la marge de manœuvre des collectivités. Le principe d'autonomie des collectivités risquerait d'être mis en cause.

Il est possible d'envisager que le mécanisme de limitation des taux s'inscrive dans l'idée d'une contrepartie. Nous évoquons plus haut l'idée d'une hausse d'un point de taux de TVA et encore d'une fraction de CSG. Cette imposition nationale serait réfléchiée vers le niveau local.

Pour l'instant, il est difficile d'en dire plus, car aucun élément n'a encore été communiqué par l'État. Selon moi, la véritable réforme à proposer pour remettre de l'équité fiscale aurait été celle des valeurs locatives. Une telle réforme aurait permis de remettre à plat toutes les bases de la fiscalité locale. Néanmoins, les perdants auraient été aussi nombreux que les gagnants.

COMMUNE DE VAUX-SAULES

La réforme de la taxe d'habitation ne risque-t-elle pas d'être retoquée par le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel ? Certains échos en provenance de l'association des maires de France semblent dire que des requêtes ont été déposées, en raison du caractère discriminatoire de la réforme.

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIE A TERRITOIRES CONSEILS

Personnellement, je ne pense pas que le Conseil constitutionnel³ irait jusqu'à rejeter cette réforme. Je ne crois pas trop au caractère discriminatoire de cette mesure. En effet, le dégrèvement proposé ne remet en cause ni l'égalité devant l'impôt ni l'autonomie des collectivités territoriales en termes de taux et d'abattements. Par ailleurs, le montant du revenu fiscal de référence ne semble pas exorbitant. Le président a été élu sur une partie de cette réforme, qui a été clairement annoncée. Il dispose désormais d'un mandat pour agir.

³ Le Conseil constitutionnel a jugé conforme, le 28 décembre 2017 l'essentiel du projet de budget 2018 du gouvernement et notamment la réforme de la taxe d'habitation.

SYLVIE JANSOLIN, CHARGÉE DE MISSION DE TERRITOIRES CONSEILS

La période actuelle est transitoire. La France est en train de rénover dans son ensemble une fiscalité complexe et plus tout à fait adaptée. Le dégrèvement proposé reprend un dégrèvement déjà existant et élargit son application. Or, le plafonnement de la taxe d'habitation à 3,44 % n'avait pas fait l'objet de refus de la part du Conseil constitutionnel.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE ROUSSILLON CONFLENT

Cette réforme concerne-t-elle les résidences principales et les résidences secondaires ?

GUILLAUME VERDAN, EXPERT ASSOCIÉ À TERRITOIRES CONSEILS

À l'instar du dégrèvement actuel, le nouveau dégrèvement ne s'applique qu'aux résidences principales. Les résidences secondaires, qui représentent un luxe, ne sont concernées ni par les abattements ni par les dégrèvements. En revanche, une exception s'applique pour les personnes âgées placées en établissement spécialisé, dont la résidence principale se transforme en résidence secondaire. Le dégrèvement s'applique alors sur la taxe d'habitation que ces contribuables paient dans l'établissement.

Diverses mesures en matière de fiscalité locale peuvent intéresser les collectivités :

- report de la date de délibération en matière de GEMAPI jusqu'au 15 février 2018 pour tous les EPCI, y compris les EPCI non fusionnés ;
- report de la date de délibération en matière de cotisation minimum de CFE jusqu'au 15 janvier 2018 au lieu du 1^{er} octobre 2017 ;
- possibilité pour les locaux professionnels ayant fait l'objet d'une déclaration de travaux pour « un changement de consistance concernant moins de 10 % de la surface de ces locaux » de conserver le bénéfice du « planchonnement » et du lissage de leur cotisation ;
- amendement non gouvernemental, retoqué au Sénat, qui prévoit la création d'un abattement de taxe foncière jusqu'à 15 % pour les magasins de commerce de détail d'une surface inférieure à 400 m², sur délibération de la collectivité. Les collectivités ayant pris cette délibération pourraient alors augmenter le coefficient de la TASCOM jusqu'à 1,5. Cette mesure est intéressante pour lutter contre la désertification des centres-ville.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.