

2) Que peut-on penser de la suppression de la taxe d'habitation ?

François ECALLE

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 prévoit la suppression totale de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales en 2023. Le présent billet rappelle les principales caractéristiques de la TH, présente la réforme inscrite dans la loi de finances initiale pour 2018 puis dans le PLF pour 2020 et formule enfin quelques observations.

A) Les principales caractéristiques de la taxe d'habitation

L'administration détermine pour chaque logement une « *surface pondérée totale* » dont les coefficients de pondération et de majoration, selon la situation géographique et les éléments de confort par exemple, sont nombreux et complexes. Cette surface pondérée est ensuite multipliée par un « *tarif au mètre carré* » en fonction de l'état du logement (il y en a huit, de « *somptueux* » à « *délabré* »), ce qui permet d'obtenir la « *valeur locative cadastrale* ». Le tarif au mètre carré correspond à la valeur locative au mètre carré des logements qui étaient dans cet état dans la commune, ou la zone, concernée en 1970, dernière année de révision systématique de ces bases, multipliée par les « *coefficients de revalorisation des bases* » votés chaque année par le Parlement depuis 1970. Un seul coefficient est voté chaque année et s'applique à tous les logements sur tout le territoire.

La valeur locative cadastrale résulte donc d'une classification et de prix datant de 1970 qui sont devenus parfois totalement obsolètes. Par rapport à la valeur de marché, elle peut être très fortement sur ou sous-évaluée suivant, par exemple, que les prix du foncier ont plus ou moins augmenté dans la zone concernée par rapport au coefficient de revalorisation national.

Les caractéristiques des biens dans les fichiers de l'administration sont modifiées si des changements de consistance donnent lieu à un permis de construire, en théorie mais pas toujours en pratique. Elles le sont parfois également sur la base de questionnaires envoyés aux propriétaires dans le cadre de rares « *vérifications sélectives de locaux* ». Elles ne sont pas vraiment contrôlées, l'administration ne pouvant pas pénétrer dans les locaux sans autorisation du propriétaire. La valeur locative repose donc souvent sur des caractéristiques déclaratives et anciennes qui peuvent n'avoir plus aucun rapport avec la réalité.

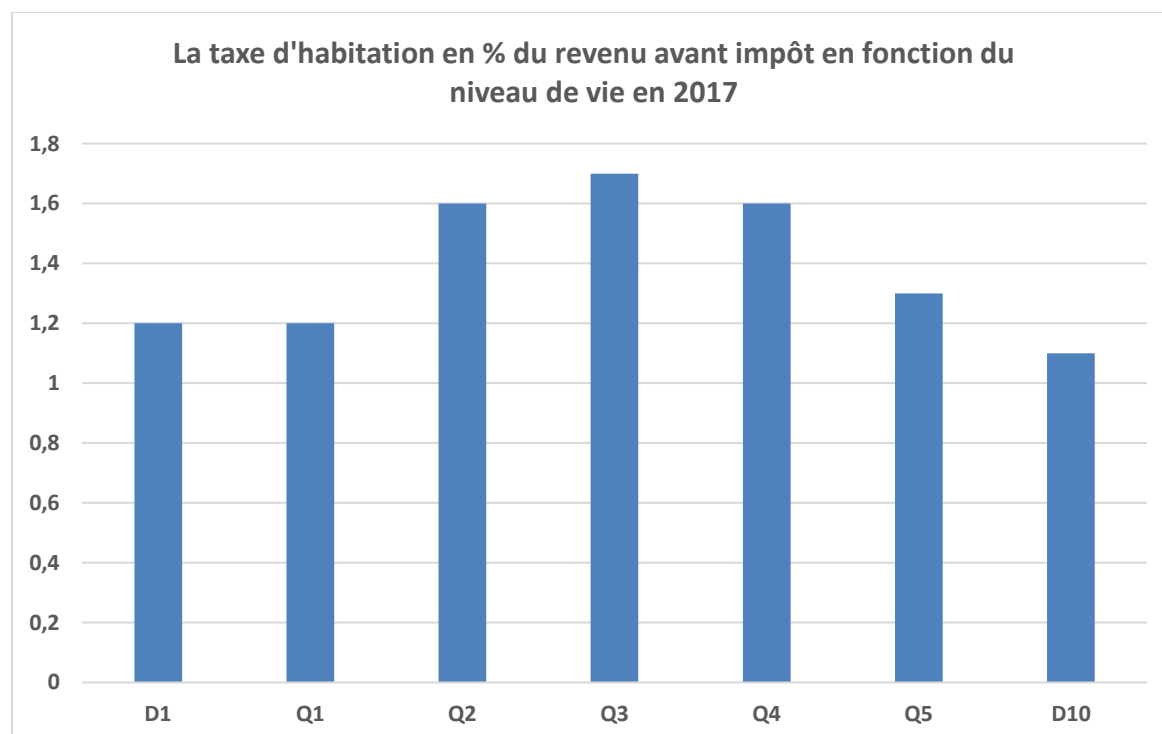
La taxe d'habitation (TH) est due pour une année donnée par les occupants au 1^{er} janvier de tous les locaux meublés affectés à l'habitation, qu'ils en soient propriétaires ou locataires. Elle est calculée par les services fiscaux en appliquant le taux voté par la commune ou l'intercommunalité à la « *valeur locative nette* ». Celle-ci est égale à la valeur locative cadastrale diminuée du fait de divers abattements décidés par l'Etat ou la collectivité locale. Les principaux abattements correspondent, pour la résidence principale, aux charges de famille (nombre d'enfants notamment) ou sont accordés à des personnes handicapées.

Dans son [rapport public annuel de 2009](#), la Cour des comptes avait déjà souligné que ces bases cadastrales étaient « obsolètes et inéquitables » et qu’elles étaient déterminées à l’issue d’une procédure « complexe et opaque ». Un [rapport publié en janvier 2017](#) sur la fiscalité directe locale montre que la situation n’a pas changé. La taxe d’habitation, comme les taxes foncières, est incompréhensible et injuste. Ces impôts peuvent peser très lourdement sur des ménages dont le logement est fortement surévalué par l’administration fiscale.

De nombreuses dispositions ont toutefois été créées il y a déjà longtemps pour que les ménages modestes ne supportent pas un prélèvement incompatible avec leur revenu. Elles permettent notamment d’exonérer de TH certains foyers dont le revenu fiscal de référence est faible (inférieur à 10 988 € pour un célibataire en 2019). En outre, la TH est plafonnée, après abattements pour charges de famille, à 3,44 % du revenu de l’année précédente, pour les ménages dont le revenu est au-dessous d’un autre revenu fiscal de référence (25 839 € pour une personne seule).

Une légère hausse du revenu fiscal de référence peut conduire à passer au-dessus du seuil d’exonération ou de plafonnement et à devoir s’acquitter d’une TH relativement importante. Pour éviter ces effets de seuil, la loi de finances initiale pour 2016 a instauré un dispositif de lissage de la première imposition à la taxe d’habitation.

Au total, selon l’Insee, la TH représentait 1,2 % du niveau de vie avant redistribution des ménages¹ du premier décile, 1,7 % de celui des ménages du troisième quintile et 1,1 % de celui des ménages du dernier décile en 2017. Elle est donc d’abord progressive puis dégressive. Cette dégressivité n’est pas anormale dans la mesure où le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages décroît lorsque leurs revenus augmentent.



Source : Insee (portrait social de la France) ; FIPECO ; D et Q sont les déciles et quintiles de niveau de vie

¹ Le niveau de vie d’un ménage est son revenu divisé par un indicateur de sa taille (un enfant comptant moins qu’un adulte). La redistribution est opérée par les impôts et les prestations sociales.

Les taux de la taxe d'habitation sont fixés par les communes ou leurs groupements et sont très variables d'un endroit à l'autre, selon les besoins et les choix des collectivités en matière de dépenses publiques et de fiscalité. La disparité des taux de TH selon les collectivités n'est pas particulièrement critiquable dans la mesure où elle résulte de ces besoins et de ces choix.

La TH peut toutefois aggraver les inégalités territoriales par le jeu de la concurrence fiscale entre les collectivités : une commune riche peut baisser le taux de la TH ce qui attire de nouveaux résidents, accroît ses revenus et lui permet de baisser de nouveau le taux de la TH. Toutefois, cette concurrence fiscale est inhérente aux impôts assis sur des biens locaux et dont les collectivités maîtrisent le taux. Elle peut être, au moins partiellement, atténuée par des mécanismes de péréquation des ressources des collectivités locales.

Surtout, la TH peut fortement varier entre des logements situés dans la même commune sans aucun rapport avec leur valeur marchande et seulement parce qu'elle est assise sur des valeurs cadastrales obsolètes.

En 2017, la taxe d'habitation a rapporté 22,3 Md€ aux administrations publiques locales, dont 15,2 Md€ aux communes et 6,9 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sur ce montant de 22,3 Md€, l'Etat a payé 3,7 Md€. En effet, les dispositifs présentés plus haut et visant à atténuer l'imposition des ménages modestes prennent souvent la forme de « *dégrèvements* » à la charge de l'Etat, ce qui signifie que celui-ci verse le montant de ce dégrèvement aux collectivités locales à la place de chacun de ces contribuables de sorte qu'elles ne perdent rien.

En sus de ces 22,3 Md€, les communes et les EPCI ont reçu 1,6 Md€ de l'Etat en « *compensation* » des exonérations totales de TH dont bénéficient les contribuables les plus modestes. En effet, en cas d'exonération, l'impôt dû par chacun des contribuables concernés n'est pas liquidé et la compensation attribuée par l'Etat aux collectivités prend la forme soit d'une dotation globale et forfaitaire, soit de l'affectation d'un autre impôt.

B) Les principaux éléments de la réforme

1) La loi de finances initiale pour 2018

La loi de finances initiale pour 2018 prévoit que les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 €, pour un célibataire, ou 43 000 €, pour un couple, ne paieront plus de TH sur leur résidence principale en 2020. En 2018 et en 2019, ils ont payé 70 % puis 35 % de la TH votée par les collectivités (sous réserve de ce qui est dit ci-dessous). Ces dispositions concernent les 80 % de ménages les moins aisés en termes de revenu fiscal de référence par part.

Pour éviter un fort effet de seuil, cette réduction d'impôt est partielle pour ceux dont le revenu fiscal de référence est compris entre 27 000 et 28 000 € (célibataires). Un célibataire dont le revenu passe de 27 000 à 28 000 € peut néanmoins devoir soudain s'acquitter d'une TH de plus de 1 000 € (montant moyen de la TH des ménages ayant ce niveau de revenu).

Cette réduction de la TH prend la forme d'un dégrèvement à la charge de l'Etat, et les collectivités locales ou leurs groupements n'y perdent donc rien, mais les dégrèvements à la charge de l'Etat incitent les collectivités à augmenter les taux des impôts locaux à son détriment. Pour éviter cet effet, les dégrèvements de 30 et 65 % en 2018 et 2019 ont été

appliqués à la TH due aux collectivités en retenant les taux votés en 2017. Si les taux ont ensuite augmenté, la réduction d'impôt dont ils ont bénéficié en 2018 et 2019 est en fait inférieure à 30 et 65 % de la TH due aux collectivités.

La perte de recettes pour les administrations publiques qui résulte de ces dispositions est de 10,2 Md€ par an à partir de 2020. Elle est entièrement supportée par l'Etat.

2) Le projet de loi de finances pour 2020

En 2020 et pour les 80 % de ménages concernés par la première étape de sa disparition, la taxe d'habitation fera l'objet d'un dégrèvement de 100 % sur la cotisation due en appliquant les taux d'imposition de 2017. Le montant restant dû en raison de la hausse des taux de 2017 à 2019 donnera lieu à un autre dégrèvement, celui-ci à la charge des collectivités locales. Les taux de TH ne peuvent plus augmenter au-delà de 2019 (la loi l'interdit).

En 2021, les dégrèvements seront transformés en exonérations. Cette exonération sera totale pour les 80 % de ménages les moins aisés et elle sera de 30 % pour les autres. L'Etat ne se substituera plus à chaque contribuable pour compléter son paiement de sorte que les collectivités reçoivent la TH votée en 2017. L'Etat recevra l'intégralité du produit de la TH qui subsistera et attribuera une compensation globale aux collectivités.

En 2022, l'exonération sera de 65 % pour les 20 % les plus aisés. En 2023, la TH sur les résidences principales n'existera plus et il ne subsistera qu'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Les communes et leurs groupements pourront fixer librement le taux de cette THRS.

La perte de recettes de TH est estimée dans le [rapport d'évaluation préalable](#) à 15,4 Md€ pour les communes hors Paris et 7,2 Md€ pour les EPCI en 2021. Elle sera compensée par le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements (15,0 Md€) et par une dotation de compensation de l'Etat (0,4 Md€), pour les communes, ainsi que par l'affectation d'une fraction de la TVA (7,2 Md€), pour les EPCI. Les pertes de la ville de Paris (0,6 Md€) seront compensées par l'affectation d'une autre fraction de la TVA.

Pour les départements, la perte des recettes de TFPB (15,0 Md€) sera compensée par l'affectation d'une autre fraction de la TVA.

Pour l'Etat, les pertes de TVA seront de 22,8 Md€ ($15,0 + 7,2 + 0,6$) et il versera une dotation complémentaire de 0,4 Md€, soit une perte de 23,2 Md€ au total. En contrepartie, il économisera 5,3 Md€ de dégrèvements et compensations d'exonération de TH qui étaient jusque-là à sa charge. Le coût de la suppression de la TH est donc d'environ 18,0 Md€, à la fois pour l'Etat et pour l'ensemble des administrations publiques, dont 10,2 Md€ pour les 80 % de ménages les moins aisés et 7,8 Md€ pour les autres.

Pour chaque commune, le montant de la TFPB départementale affectée en compensation, qui correspond à la TFPB perçue auparavant par le département sur son territoire, ne peut pas être exactement égal à la TH perdue. Certaines communes seraient donc surcompensées ou sous-compensées. Pour que la compensation se fasse « à l'euro près », l'Etat appliquera un coefficient minorant à la TFPB versées aux collectivités surcompensées et un coefficient majorant à la TFPB versée aux collectivités sous-compensées. Compte-tenu de la dotation

complémentaire de l'Etat de 0,4 Md€, ce mécanisme de correction sera financièrement quasi-équilibré en 2021².

Les mêmes coefficients correcteurs seront maintenus au-delà de 2021 en les appliquant aux recettes de TFPB résultant des taux de 2020. Du fait de l'évolution spontanée de la TFPB, des communes sous-compensées pourraient alors devenir surcompensées, et inversement, et l'équilibre financier de ce mécanisme de correction n'est pas durablement garanti.

C) Quelques observations sur cette réforme

1) Il aurait fallu réformer la taxe d'habitation sans la supprimer

La taxe d'habitation (TH) est généralement payée par presque tous les habitants de chaque commune et permet de les sensibiliser au coût des services publics locaux, ce qui peut limiter les demandes d'extension et d'amélioration de ces services et donc l'augmentation des dépenses publiques.

Après sa suppression, les propriétaires étant moins nombreux que les habitants dans une commune et les occupants de résidence secondaire n'y votant pas, les conseils municipaux hésiteront moins à augmenter les taux de la taxe foncière et de la TH sur les résidences secondaires pour financer la croissance des dépenses publiques locales.

Il existe actuellement des règles de lien entre les taux des taxes locales qui visent surtout à limiter la taxation des entreprises en faisant en sorte que les taux de leurs impôts n'augmentent pas beaucoup plus que celui de la TH, qui joue le rôle de taux de référence. Après sa suppression, ce rôle sera attribué à la TFPB et le taux de la THRS lui sera lié, mais le taux de la TFPB sera libre, sous réserve, comme aujourd'hui, de ne pas dépasser deux fois et demie le taux moyen départemental ou national. Ce plafonnement n'empêche cependant pas une hausse généralisée des taux et devrait sans doute être revu pour être rendu plus strict.

Les impôts fonciers ne sont certes pas les seuls impôts locaux permettant de faire supporter le coût des services publics locaux à l'ensemble des habitants. Les taxes et redevances sur les consommations d'eau et d'électricité, par exemple, ont également cette propriété. Elles ont toutefois probablement un impact plus anti redistributif que les impôts fonciers assis sur la valeur vénale des logements, ce qui pourrait certes être corrigé au niveau national. En outre, cette valeur vénale reflète pour partie la qualité de l'environnement des logements et donc la qualité des services publics locaux.

La TH est toutefois assise sur des valeurs cadastrales établies par l'administration qui sont totalement déconnectées des valeurs de marché. Elle est devenue un hybride très complexe et injuste d'impôt foncier, d'impôt sur le revenu et de « loterie nationale ». La meilleure réforme de la TH était une réforme des valeurs cadastrales, mais pas comme l'envisage l'administration. Il faudrait les aligner progressivement sur les loyers ou les prix des transactions au fur et à mesure des changements de locataire ou de propriétaire. Une [autre note de ce site](#) est consacrée à la révision des valeurs cadastrales.

² Il n'y aura pas de coefficient minorant si l'écart entre la TFPB reçue et la TH perdue est inférieur à 10 000 €, ce qui introduit un léger déséquilibre dans ce mécanisme.

2) Cette réforme creusera le déficit structurel et elle aurait pu être en partie financée par la hausse d'autres impôts sur ses bénéficiaires les plus aisés

Toutes choses égales par ailleurs, cette réforme creusera le déficit structurel de 18 Md€, soit de 0,7 % du PIB, à partir de 2023 et contribuera donc à maintenir la dette publique à un niveau proche de 100 % du PIB, ce qui constitue un [risque pour l'avenir](#) en dépit de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt.

Le [coût de gestion de la TH](#) par l'administration est de 0,5 Md€ par an mais les économies résultant de sa suppression seront inférieures. En effet, les valeurs cadastrales, dont le coût de gestion est partagé entre la TH et la TFPB, seront maintenues pour asseoir la taxe foncière. Les fichiers de redevables de la TH servent en outre à connaître les noms et adresses des personnes résidant en France et permettent de fiabiliser d'autres fichiers administratifs. Ces informations devront être obtenues par d'autres voies.

L'augmentation du déficit structurel sera donc proche de 18 Md€. Pour limiter cette dégradation des comptes publics, l'extension de la suppression de la TH aux 20 % de ménages les plus aisés aurait pu être compensée, au moins partiellement, par l'augmentation d'un autre impôt sur les mêmes ménages. Il suffisait pour cela de majorer le taux marginal de 30 % du barème de l'impôt sur le revenu (IR), appliqué aux revenus par part supérieurs à 26 000 €, de sorte d'augmenter le produit de l'IR. Le produit de cette hausse de l'IR aurait pu être affecté aux communes où ces ménages ont leur résidence principale.

3) Les départements auront une faible maîtrise de leurs ressources

Les départements et les EPCI pouvaient ajuster le taux de leur TFPB ou de leur TH en fonction de leurs besoins mais n'auront aucun pouvoir pour modifier le montant de la TVA qui leur sera affecté, ce qui réduira leur autonomie fiscale. Comme le montre une [note de France Stratégie](#) sur l'autonomie des collectivités locales dans les pays de l'Union européenne, la décentralisation des dépenses publiques n'entraîne certes pas nécessairement une plus grande autonomie fiscale. En Allemagne, par exemple, si les administrations territoriales payent 41 % des dépenses publiques (20 % seulement en France), leurs ressources sont surtout constituées d'impôts d'Etat, comme la TVA ou l'impôt sur le revenu, sur lesquels elles n'ont aucun pouvoir de taux.

Toutefois, la répartition de ces impôts d'Etat est cogérée en Allemagne par les représentants de l'Etat fédéral et des länder. En outre, il est souhaitable qu'une part minimale des ressources des collectivités locales prennent la forme d'un impôt sur lequel ces collectivités ont un pouvoir de modulation du taux. Or, après la perte de la TFPB, la seule ressource des départements présentant cette caractéristique sera constituée par les droits de mutation à titre onéreux, qui sont des obstacles à la mobilité géographique des propriétaires occupants dont la suppression était bien plus souhaitable que celle de la TH ou de la TFPB. La question de l'autonomie fiscale est moins importante pour les EPCI car ils garderont un pouvoir de taux sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et une fraction de la TFPB.

De plus, s'il est envisageable de financer une part importante du coût des compétences attribuées aux collectivités locales par une fraction d'impôts d'Etat, comme en Allemagne, encore faut-il que les collectivités soient libres de décider le montant des dépenses qu'elles consacrent à l'exercice de ces compétences. Or les départements n'ont aucune maîtrise du RSA dont les paramètres sont définis par l'Etat alors qu'il leur coûte 10 Md€ par an, soit 18 %

de leurs dépenses de fonctionnement. Une recentralisation du RSA serait souhaitable, d'autant plus qu'il pourrait être fusionné avec d'autres minima sociaux, voire avec les allocations de logement, dans le cadre du revenu universel annoncé par le Gouvernement.

4) Les mécanismes de péréquation des ressources des collectivités locales devront être revus

Les mécanismes de péréquation des ressources des collectivités locales reposent pour partie sur le calcul du « potentiel fiscal » de chaque collectivité, défini comme le produit qu'elle tirerait de ses impôts locaux si elle votait un taux égal à la moyenne nationale des taux. La suppression de la TH va modifier fortement les potentiels fiscaux et il serait très souhaitable d'en profiter pour revoir profondément ces dispositifs de péréquation. Le Gouvernement a annoncé qu'ils seront revus en 2020.

D) Conclusion

Les impôts fonciers peuvent être de bons impôts locaux, mais la taxe d'habitation repose sur des valeurs administratives totalement déconnectées des valeurs de marché des logements et elle est devenue un hybride complexe de taxe foncière, d'impôt sur le revenu et de « loterie nationale ». Il aurait été préférable de réformer l'assiette de la TH plutôt que de la supprimer.

Cette réforme creusera le déficit public structurel d'environ 18 Md€, soit 0,7 % du PIB, et contribuera donc à maintenir la dette publique à un niveau proche de 100 % du PIB, ce qui constitue un risque pour l'avenir en dépit de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt. Les économies envisageables sur les dépenses de fonctionnement de l'administration sont inférieures à 0,5 Md€. Pour limiter la dégradation des comptes publics, l'extension de la suppression de la TH aux 20 % de ménages les plus aisés aurait pu être compensée, au moins partiellement, par l'augmentation de l'impôt sur leurs revenus.

En compensation de la perte de la TH, les communes recevront la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et une fraction de la TVA sera affectée par l'Etat aux intercommunalités et aux départements. Les mesures votées en 2019 permettront à chaque collectivité locale de voir ses ressources maintenues en 2021. L'autonomie fiscale des départements, qui ne pourront pas modifier le montant de la TVA reçue, sera très faible après la réforme. Les dispositifs de péréquation des ressources des collectivités locales devront être revus.