

2) Faut-il supprimer la taxe d'habitation ?

François ECALLE

Le programme d'En-Marche prévoyait que « dès 2020, 4 français sur 5 ne paieront plus la taxe d'habitation (TH) et l'Etat remboursera entièrement auprès des communes leur manque à gagner, à l'euro près, en préservant leur autonomie fiscale ». Après avoir rappelé les caractéristiques de la TH et la nécessité d'une réforme des valeurs cadastrales, la présente note analyse la réforme prévue dans la loi de finances pour 2018.

A) La taxe d'habitation est un mélange complexe et injuste d'impôt foncier, d'impôt sur le revenu et de loterie nationale

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 a souligné que ces bases cadastrales sont « obsolètes et inéquitables » et qu'elles sont 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 ainsi été créées 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 10 700 € pour un célibataire en 2017). Par ailleurs, 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 (25 200 € 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 un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2011, les ménages appartenant au premier décile de revenus ne payent pratiquement aucune TH. Celle-ci est ensuite « *progressive* » jusqu'au quatrième décile (le rapport entre la TH et le revenu croît avec le revenu), puis proportionnelle jusqu'au sixième décile et enfin « *dégressive* » au sommet de la distribution des revenus (le rapport entre la TH et le revenu est décroissant).

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 donc pas particulièrement critiquable dans la mesure où elle résulte de ces besoins et choix.

B) La meilleure réforme serait celle des valeurs cadastrales, mais pas comme l'envisage l'administration, et elle restera nécessaire pour asseoir les taxes foncières sur des bases satisfaisantes

En 1990, à l'issue de deux années d'un travail approfondi, l'administration avait procédé à une révision systématique des valeurs cadastrales sur l'ensemble du territoire. Ces nouvelles bases n'ont cependant pas été appliquées car le rapport présenté au Parlement a montré qu'elles entraîneraient, à rendement inchangé des impôts locaux, des transferts très importants entre les contribuables (également entre les collectivités locales mais celles-ci peuvent les compenser par des variations de taux). Il y a eu des velléités de réforme dans les années 1990 à 2013 mais elles n'ont pas plus prospéré.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a prévu une nouvelle révision des valeurs cadastrales des logements sur la base d'un tarif au mètre carré dépendant de leur secteur géographique et de leurs caractéristiques. Dans cinq départements, les propriétaires bailleurs (mais pas les propriétaires occupants) devaient déclarer les caractéristiques de leurs

biens (77 % l'ont fait) et, sur cette base, la direction générale des finances publiques (DGFIP) devait évaluer l'impact de la révision et en faire rapport au Parlement en septembre 2015.

Ce rapport, remis en février 2017, analyse l'impact de la révision envisagée sur la seule taxe foncière. Il précise en effet que ce serait plus difficile pour la TH compte-tenu de ses caractéristiques, notamment la prise en compte des revenus des ménages. La sectorisation géographique des logements retenue est fragile, les frontières entre secteurs étant assez arbitraires, et les caractéristiques prises en compte se limitent aux suivantes (sans prise en compte de l'entretien des locaux) : surface ; maison ou appartement ; secteur privé ou social.

Ce rapport montre que les transferts entre propriétaires pourraient être considérables. Les maisons de 65 à 74 m² du parc privé pourraient voir leur taxe foncière majorée de 26 % en moyenne et les appartements de 80 à 89 m² la voir minorée de 16 %. Il y a fort à parier que cette réforme n'aura pas lieu ou qu'elle nécessitera des modalités d'accompagnement et de transition, comme pour la révision des valeurs cadastrales des locaux professionnels prévue à l'automne 2017, qui rendront les impôts fonciers locaux encore plus incompréhensibles.

En outre, à supposer même que ces nouvelles valeurs cadastrales soient mises en œuvre, il est probable qu'elles seront ensuite actualisées forfaitairement, comme aujourd'hui, ou en utilisant des coefficients de revalorisation par grandes catégories de biens ou zones géographiques qui ne reflèteront pas mieux l'hétérogénéité des évolutions des prix de marché. Dix ans après leur révision, elles seront de nouveau obsolètes.

Plutôt que d'essayer vainement d'appliquer systématiquement des valeurs cadastrales établies sur la base de critères administratifs qui ne reflèteront jamais la réalité du marché immobilier, il faudrait admettre que la seule valeur observable et incontestable est celle retenue par les parties dans un contrat de bail ou de vente.

Les impôts fonciers dus sur un bien immobilier devraient être assis sur le loyer effectivement payé ou sur le prix enregistré à l'occasion de la dernière mutation. Le passage des anciennes aux nouvelles bases pourrait se faire progressivement à l'occasion des changements de propriétaire ou de locataire. Cette proposition est présentée en détail dans une [note d'analyse](#).

Que la taxe d'habitation soit supprimée pour 80 ou 100 % des ménages, les propriétaires de leur logement, soit 58 % des ménages, continueront pour la plupart (il existe quelques cas d'exonération) à être soumis à une taxe foncière assise sur les mêmes valeurs cadastrales obsolètes qu'il sera toujours nécessaire de réviser. La taxe foncière concernant toutefois moins de ménages, cette révision, forcément difficile, risque d'être indéfiniment reportée.

C) Supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des ménages pose au moins deux importants problèmes techniques

1) Un fort effet de seuil

En 2020, seront exonérés de TH sur leur résidence principale les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 € pour un célibataire et 43 000 € pour un couple. En 2018 et en 2019, ils paieront 70 % puis 35 % de la TH due en application des règles actuelles.

Les contribuables qui franchiront ces seuils en 2020 en gagnant quelques euros de plus pourraient devoir payer une TH de quelques centaines d'euros. Pour éviter cet effet de seuil, il

est prévu que l'exonération soit dégressive pour ceux dont le revenu fiscal de référence est compris entre 27 000 et 28 000 € (célibataire) ou 43 000 et 45 000 € (couples).

Cela signifie tout de même qu'un célibataire dont le revenu passe de 27 000 à 28 000 € (de 43 000 à 45 000 € pour un couple) devra soudain s'acquitter d'une TH de plus de 1 000 €, montant moyen de la TH des ménages ayant ce niveau de revenu (éventuellement beaucoup plus car la dispersion de la TH autour de la moyenne est très grande).

Si leurs revenus varient autour de 27 000 € (ou 43 000 €), leur TH variera aussi dans de très fortes proportions.

2) Un mécanisme de dégrèvement difficile à gérer, sauf à faire payer par l'Etat les augmentations de TH dues à la hausse des taux

La technique du dégrèvement sera appliquée. Cela signifie que l'Etat calcule d'abord la TH due par chaque contribuable en appliquant le taux voté par la commune (ou le groupement de communes) à la valeur cadastrale de son logement, avant dégrèvement. Il garantit ensuite à la commune qu'il lui versera le montant de la TH ainsi calculée pour tous les logements sur son territoire. Enfin, ses services prélèvent le montant de cette TH, net des dégrèvements, sur le contribuable. Si le dégrèvement porte sur l'intégralité de la TH, le contribuable ne paye rien. C'est donc l'Etat qui supporte le coût des dégrèvements d'impôts locaux, du moins ceux qu'il décide lui-même. Ce coût, qui correspond à la différence entre le montant perçu par les collectivités locales et celui payé par les contribuables, est imputé sur la mission « [remboursements et dégrèvements](#) » du budget général.

En application de l'article 72-2 de la Constitution, qui pose un « [principe d'autonomie financière des collectivités territoriales](#) », et d'une loi organique de 2004 qui en précise les conditions, les recettes fiscales des communes et de leurs groupements et leurs « *autres ressources propres* » (redevances pour services rendus...) doivent être supérieures à 61 % de leurs recettes totales. La technique du dégrèvement permet de maintenir inchangé ce ratio de ressources propres.

La technique du dégrèvement a pour défaut de déresponsabiliser les collectivités locales. En effet, si l'Etat prend en charge les impôts locaux à la place des ménages, elles sont incitées à en augmenter le taux, n'ayant pas à craindre de réactions des électeurs, au détriment de l'Etat.

Pour éviter cet effet, le projet de loi prévoit que la part de la TH due par les contribuables et résultant d'une hausse des taux intervenant à partir de 2018 ne sera pas dégrévée, tout au moins jusqu'à 2020. Ensuite, il est prévu qu'un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences sera discuté dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

Si le mécanisme transitoire est maintenu, les services du ministère des finances seront obligés de prélever des montants très faibles sur les contribuables. Sur une TH de 500 €, une hausse de 1 % résultant du relèvement du taux communal conduirait à prélever 5 €. Or le seuil au-dessous duquel l'administration s'abstient de prélever un impôt direct est de 61 € pour l'impôt sur le revenu et 12 € pour les autres impôts directs parce que le coût de gestion de ces prélèvements est trop élevé. En outre, il sera très difficile d'expliquer à ces ménages qu'ils font partie des 80 % exonérés de taxe d'habitation et qu'ils doivent néanmoins payer quelques euros au titre de cette taxe.

Il est donc probable que l'Etat ne prélèvera pas la part de TH correspondant à la hausse des taux, en pratique, car le coût de gestion serait élevé et ce serait inexplicable, mais qu'il en versera néanmoins le montant aux collectivités locales puisque le Président de la République s'est engagé à compenser leurs pertes « sans leur faire perdre la liberté de taux ». En pratique, il est donc très probable que l'Etat prendra entièrement à sa charge les exonérations de TH, ce qui incitera les communes à en relever le taux à son détriment et à celui des ménages non exonérés.

D) Conclusion

La taxe d'habitation (TH) est 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 serait 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. La suppression de la TH pour 80 ou 100 % des ménages rend la réforme des valeurs cadastrales encore plus improbable alors qu'elles constituent également l'assiette de la taxe foncière qui est payée par la plupart des 58 % de Français propriétaires de leur logement.

Supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des ménages aurait deux inconvénients majeurs. D'abord, les contribuables qui franchiront le seuil de revenu au-delà duquel il n'y aura plus d'exonération subiront un fort choc fiscal. Ensuite, soit la gestion des dégrèvements sera très difficile, soit l'Etat finira en pratique par prendre entièrement à sa charge les exonérations de TH, ce qui incitera les communes à en relever le taux à son détriment et à celui des ménages non exonérés.

Comme il sera difficile de garder un impôt considéré comme « mauvais » en le faisant payer par 20 % des ménages, la taxe d'habitation sera sans doute totalement supprimée. [Une autre note](#) fait le point sur le coût d'une suppression totale et les possibilités de remplacement de la taxe d'habitation.