

**FIPECO le 22.07.2020**  
**Les commentaires de l'actualité**

## **Le calendrier de la suppression de la taxe d'habitation**

**François ECALLE**

Le Président de la République a annoncé le 14 juillet dernier que la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale des 20 % de ménages ayant les plus hauts revenus pourrait être reportée. Bien que le Premier ministre ait ensuite fait savoir que le calendrier initial serait maintenu, le présent billet, écrit entre ces deux annonces, rappelle les principales caractéristiques de la taxe d'habitation avant 2018 puis de la réforme votée dans les lois de finances pour 2018 et 2020 avant de formuler quelques observations sur le report envisagé.

**La taxe d'habitation (TH) est devenue au fil du temps un panaché fiscal injuste et complexe de taxe foncière, d'impôt sur le revenu et de loterie nationale, surtout en raison de l'absence de révision, depuis 50 ans, des valeurs cadastrales qui forment son assiette. Un [autre billet](#) publié sur ce site montre qu'il eût été préférable de la réformer, en révisant les valeurs cadastrales, plutôt que de la supprimer pour 80 ou 100 % des ménages.**

**Les lois de finances initiales pour 2018 et 2020 ont prévu la suppression progressive de la TH sur les résidences principales des 80 % de ménages ayant les revenus les moins élevés dans une première phase (2018-2020), pour un coût d'environ 10 Md€, puis des autres ménages dans une deuxième phase (2021-2023), pour un coût d'environ 8 Md€. Au cours de la première phase, les recettes tirées de la TH par les collectivités locales ont été maintenues, l'Etat remplaçant les ménages bénéficiant d'un dégrèvement. La loi de finances pour 2020 prévoit que le produit de la TH sera affecté à l'Etat à partir de 2021 et que les collectivités locales recevront une fraction de la TVA en compensation.**

**Le report de la deuxième phase de la réforme pourrait seulement être de courte durée car le Conseil constitutionnel a laissé entendre que le principe d'égalité devant les charges publiques pourrait être mis en cause si la TH devait être payée pendant longtemps par une minorité de contribuables.**

**Dans ces conditions, le gain budgétaire serait faible au regard des déficits attendus pour les prochaines années et ce report aurait surtout une portée symbolique, illustrant le souci d'imposer un effort aux ménages ayant les plus hauts revenus. Cette mesure pourrait néanmoins laisser craindre à certains Français d'autres hausses d'impôts et contribuer à alimenter une épargne de précaution déjà trop importante.**

**S'agissant de l'impact sur les ressources des collectivités locales, il conviendrait de maintenir, malgré ce report, le dispositif prévu à partir de 2021, à savoir l'affectation de la TH à l'Etat et d'une fraction de la TVA aux collectivités locales en compensation.**

## A) Les principales caractéristiques de la taxe d'habitation avant 2018

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, qui vont 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 d'un bien dans les fichiers de l'administration sont modifiées si celle-ci a connaissance d'un changement de consistance, notamment en cas de délivrance d'un permis de construire, du moins 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<sup>er</sup> 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 pouvant peser 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.

Une [étude publiée](#) en 2019 dans la revue économie et statistiques montre que la TH est légèrement régressive en fonction du niveau de vie malgré ces dispositifs. Cela résulte surtout du caractère régressif de son assiette, partiellement compensé par l'effet des mécanismes d'exonération ou de réduction de l'impôt.

Les taux de la taxe d'habitation sont fixés par les communes ou leurs groupements et sont très variables d'une localité 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.

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 les 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<sup>1</sup>. 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).

---

<sup>1</sup> Ces seuils ont été actualisés et portés à 27 706 € et 44 124 € en 2020.

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 les ménages 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 imputable à ces dispositions est de 10,2 Md€ par an à partir de 2020. Elle est entièrement supportée par l'Etat.

## 2) La loi de finances initiale 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 2021<sup>2</sup>.

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 le report envisagé

### 1) Un report d'une durée probablement courte

Des députés et sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel pour faire annuler les dispositions de la loi de finances initiale pour 2018 relatives à la taxe d'habitation au motif que celle-ci ne pèserait plus que sur une minorité de ménages et méconnaîtrait ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil a rejeté ce grief dans [sa décision](#) du 28 décembre 2017 mais de nombreux juristes considèrent qu'il pourrait le retenir si la TH sur les résidences principales n'est pas rapidement supprimée pour l'ensemble des ménages.

Il a en effet ainsi conclu l'examen de cette requête : « il résulte de ce qui précède que, sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale, le grief tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de l'égalité devant les charges publiques doit être écarté ».

Bien que le Conseil se contente de seulement noter qu'il pourrait réexaminer ce sujet, les services juridiques de l'administration semblent considérer que la TH doit être rapidement supprimée pour l'ensemble des ménages et qu'un report de plusieurs années présenterait un risque d'inconstitutionnalité. Le report envisagé par le Président de la République pourrait donc être de seulement un ou deux ans.

### 2) Une mesure symbolique avec un impact limité sur le déficit public

La suppression de la TH pour les 20 % de ménages les plus aisés doit se faire en trois étapes, avec une exonération de 30 % du montant dû en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023. Cette année-là son coût serait d'environ 8 Md€.

Si ces taux d'exonération sont décalés d'un an, pour les étaler sur les années 2022 à 2024, le gain pour les finances publiques sera d'environ 2,7 Md€, soit 0,1 point de PIB, chacune des années 2021 à 2023. Ce montant n'est certes pas négligeable mais il est très faible au regard du déficit public (de 2 à 6 % du PIB en 2023) qui résulte des scénarios présentés par la Cour des comptes dans son [dernier rapport](#) sur les finances publiques.

---

<sup>2</sup> 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.

Il s'agit apparemment surtout d'une mesure symbolique visant à imposer un effort financier aux ménages dont les revenus sont les plus élevés. Beaucoup d'entre eux ne se considérant cependant pas comme des ménages favorisés, le Gouvernement a semble-t-il envisagé de limiter ce report aux 5 % les plus aisés. Le gain pour les finances publiques serait alors plus faible alors que risque d'inconstitutionnalité pourrait être renforcé.

### **3) Mais une mesure qui pourrait être interprétée comme une hausse d'impôt pour financer la crise**

Cette mesure ne constitue pas une hausse pérenne des prélèvements obligatoires puisque la suppression de la TH est seulement décalée dans le temps. On peut même considérer que ce n'est même pas une hausse temporaire des impôts puisque le montant de la TH n'augmentera pas. C'est une baisse d'impôt remise à plus tard.

Il n'en demeure pas moins que les contribuables pourraient interpréter cette mesure comme une première hausse d'impôts pour financer la facture de la crise pour les administrations publiques. Or la perspective d'une augmentation des impôts ou des cotisations sociales s'ajouterait à la crainte du chômage et à la peur d'attraper le coronavirus dans certains commerces pour freiner la reprise de la consommation des ménages.

S'il apparaissait néanmoins nécessaire d'augmenter les prélèvements obligatoires des ménages « les plus aisés » pour apaiser les tensions sociales et si les obstacles juridiques à cette mesure étaient trop importants, une autre solution serait d'augmenter temporairement les taux des tranches du barème de l'impôt sur le revenu qui sont imposées actuellement à plus de 30 % en visant un rendement identique. Comme le seuil d'entrée dans la tranche à 30 % pour un célibataire est à 27 000 €, ce qui correspond à peu près à la limite actuelle d'exonération de la TH, les ménages concernés sont quasiment les mêmes. Il serait également possible de cibler les 5 % de ménages les plus aisés en modifiant le barème de l'impôt sur le revenu.

### **4) Une taxe d'habitation qui devrait être affectée à l'Etat dès 2021**

Au cours des années 2018 à 2020, la TH a conservé les mêmes caractéristiques si ce n'est que 80 % des ménages ont bénéficié d'un dégrèvement pris en charge par l'Etat. Pour les communes et leurs groupements, la TH a ainsi rapporté 23,4 Md€ en 2019 dont 10,5 Md€ ont été payés par l'Etat sous forme de dégrèvements.

Ce mécanisme de prise charge par l'Etat ne peut pas durer longtemps. En effet, il n'y a que trois mauvaises formules : soit le dégrèvement s'applique à la TH résultant des taux votés par les communes et celles-ci sont incitées à les majorer aux dépens de l'Etat ; soit le dégrèvement s'applique à la TH résultant de taux historiques (ceux de 2017 en l'espèce) et il faut pouvoir expliquer à de nombreux ménages, à partir de 2020, qu'ils sont totalement exonérés de TH et qu'ils doivent néanmoins payer quelques euros de TH à cause de la hausse du taux voté par leur commune ; soit il y a deux dégrèvements, comme en 2020, dont l'un à la charge de l'Etat et l'autre à la charge des collectivités locales, ce qui est passablement compliqué et revient à interdire toute hausse des taux sur les résidences principales.

Il faudrait donc maintenir le dispositif prévu pour 2021 : suppression de la TH pour 80 % des ménages et affectation de la TH payée par les plus aisés à l'Etat ; compensation pour les collectivités locales sous forme de l'affectation d'une fraction du produit de la TVA. La TH sur les résidences principales deviendra, provisoirement, un impôt d'Etat.