



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

Louis ZACHÉE*

*Pseudonyme
haut fonctionnaire

Réforme de la taxe d'habitation : comment en sortir ?

Avec un déficit prévisionnel de 3,2 %, la France affichera en 2019 le déficit public le plus élevé de l'Union européenne et sera le seul pays, avec l'Espagne (-3,1%), à dépasser le seuil symbolique des 3 %. En outre, la baisse d'impôts de plus de 10 milliards d'euros annoncée en réponse au mouvement des « gilets jaunes » et l'abandon définitif des hausses de taxe sur les carburants priveront le Trésor de plusieurs dizaines de milliards de recettes à l'horizon 2022.

La suppression de la taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les plus modestes, promesse de campagne du candidat Macron, a été adoptée par la loi de finances pour 2018 et s'est matérialisée à l'automne 2018 par un premier dégrèvement de 30 % pour les ménages concernés. Cependant, dès le 23 novembre 2017, dans un discours prononcé devant le congrès de l'Association des maires de France (AMF), le président de la République laissait entendre que les 20 % de ménages restants pourraient également bénéficier de la suppression de la TH d'ici le terme du quinquennat. Réaffirmé dès le début de 2018 par le Premier ministre et le Ministre de l'action et des comptes publics, cet engagement paraissait acquis jusqu'à ce que la crise des « gilets jaunes » amène le Gouvernement à se poser la question de l'opportunité de la suppression totale de la TH pour tous. Si Emmanuel Macron a confirmé en février 2019 son intention de supprimer la TH pour l'ensemble des contribuables, aucun projet de loi en ce sens n'a encore été présenté et les parlementaires de la majorité restent très divisés sur le sujet, principalement pour des raisons budgétaires.

En effet, la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale pour les 20 % de ménages les plus aisés (soit 7,5 millions de ménages) entraînerait un **manque à gagner supplémentaire de l'ordre de 7,3 milliards d'euros**, tout en laissant en suspens la question des **ressources fiscales compensatoires pour les communes et intercommunalités**.

Au demeurant, en ce qui concerne les ménages les plus aisés (appartenant aux derniers centiles de la distribution des revenus), cette suppression constituerait un **pur effet d'aubaine**. Si d'après le Gouvernement, la suppression de l'ISF devait favoriser - dans des proportions difficilement quantifiables - les « retours au pays » de certains expatriés fiscaux, décourager les velléités de départ ou réorienter les choix

¹ Dont 80 % de propriétaires-occupants (6M) et 20 % de locataires (1,5M).

d'épargne des contribuables particulièrement aisés en faveur du financement de l'économie et au détriment de la rente immobilière, en revanche la suppression de la TH, en rendant quelques milliers d'euros à une petite minorité des ménages, voire quelques dizaines de milliers d'euros pour les occupants des plus belles demeures, n'enclencherait indiscutablement aucun mécanisme vertueux. **L'État se priverait ainsi de recettes fiscales non négligeables sans pouvoir en attendre un quelconque effet macro ou micro-économique.**

D'une manière générale, la réussite de toute réforme de la TH se mesurera bien sûr à sa validation par le Conseil constitutionnel mais s'appréciera surtout à l'aune de son coût pour les finances publiques (lequel devra rester limité) ainsi qu'à son « acceptation » par les contribuables concernés et à son approbation par la communauté des maires et présidents d'EPCI, actuels attributaires du produit de la TH. **La réforme de la TH devra remplir ces quatre conditions : solidité juridique, soutenabilité budgétaire, acceptabilité sociale et acceptabilité politique.**

La présente contribution envisage l'ensemble des scénarios de réforme qui peuvent s'offrir au Gouvernement et propose, pour chacun d'eux, des aménagements ou des adaptations nécessaires pour les rendre juridiquement et politiquement viables. **Le bon sens commanderait a minima de maintenir une imposition pour les ménages les plus aisés**, sous réserve de quelques aménagements de champ et d'assiette nécessaires pour garantir la constitutionnalité de la mesure. On préférera néanmoins une solution alternative consistant à **transformer la taxe d'habitation résiduelle en une imposition nouvelle frappant les logements d'une certaine valeur occupés par les 10 % de ménages les plus aisés**. Cet impôt nouveau, recentré sur 3,7M de contribuables et assis sur les seuls logements de valeur, pourra, à terme, être fusionné avec la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation aura été menée à bien.

La présente contribution envisage l'ensemble des scénarios de réforme qui peuvent s'offrir au Gouvernement et propose des aménagements ou des adaptations nécessaires pour les rendre viables

Un risque d'inconstitutionnalité surévalué

Votée en loi de finances pour 2018, la réforme de la taxe d'habitation conduit à faire bénéficier 80 % des ménages les moins aisés d'un dégrèvement progressif sur trois ans de leur cotisation de TH (30 % dès 2018, 65 % en 2019

et 100 % en 2020). La perte pour les communes et les intercommunalités est compensée par des reversements calculés sur la base du niveau des taux et des abattements de l'année 2017, revalorisé chaque année en fonction de l'indexation des bases locatives et de la progression de la population. En revanche, les hausses de taux et les minorations d'abattements postérieures à 2017 sont laissées à la charge des foyers, le Gouvernement s'étant engagé à ce qu'un mécanisme de limitation des hausses de taux soit discuté dans le cadre de la Conférence nationale des territoires de manière à garantir, à compter de 2020, un dégrèvement complet, sans reste à charge, pour les 80 % de foyers concernés.

Nombre de commentateurs ont cru voir dans la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2018 l'augure d'une censure assurée de la taxe d'habitation des 20 % de ménages non concernés par le dégrèvement, en l'absence de suppression de ce reliquat de TH au plus tard en fin de mandature.

Une pérennisation au fort risque constitutionnel en cas d'exonération définitive des autres contribuables

Mais la [décision](#) du 28 décembre 2017, notamment son 15^{ème} considérant, ne permet pas de conclure avec certitude à l'inconstitutionnalité du maintien de la TH pour les 20 % de contribuables les plus aisés : « 15. *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...* ». Or, il s'avère difficile de déduire quoi que ce soit de ce considérant hormis l'évidence que le Conseil exercera son contrôle sur les mesures législatives votées dans les prochaines années à l'occasion de la réforme annoncée de la fiscalité locale.

En revanche, le considérant 13 incite à penser que, dans l'hypothèse de la pérennisation de la TH pour les 20 % de contribuables les plus aisés, la circonstance que la hausse des taux postérieurs à l'année 2017 s'applique aussi bien aux 80 % de contribuables dégrévés qu'aux 20 % de contribuables qui restent pleinement assujettis à la TH serait de nature à réduire le risque d'inconstitutionnalité : « [...] *Dès lors, toute autre augmentation de ce taux, après 2017, ne sera pas prise en compte dans le calcul du dégrèvement institué par les dispositions contestées. Il en résulte que manque en fait le grief tiré de ce que l'augmentation du taux de la taxe d'habitation voté par la commune serait supportée par les seuls contribuables ne bénéficiant pas du dégrèvement en cause. Pour le même motif, manque également en fait le grief selon lequel les communes comptant une proportion élevée de bénéficiaires du dégrèvement ne pourront pas augmenter de manière effective les recettes fiscales tirées de la taxe d'habitation* ».

Le considérant 13 semble donc signifier que la pérennisation de la TH pour 20 % des contribuables, associée à une exonération totale et définitive des autres contribuables, présenterait un risque d'inconstitutionnalité plus élevé que le dispositif adopté en loi de finances pour 2018.

Un solution plus conforme au principe d'égalité devant l'impôt que ne l'était la TH « historique » aux valeurs foncières obsolètes

Le risque serait donc moindre si on laissait, sans limitation de durée, la taxe d'habitation se reconstituer progressivement pour les contribuables qui ont été dégrévés sur la base des taux applicables à la TH due au titre de 2017. A terme, en effet, l'impôt serait à nouveau supporté par la grande majorité des occupants, malgré des écarts de cotisation moyenne plus importants entre le « groupe des 80 % » et le « groupe des 20 % ». Seuls les contribuables remplissant les conditions actuelles d'exonération et ceux résidant dans des communes qui feraient le choix de renoncer définitivement à la faculté d'augmenter les taux au-delà du niveau de 2017 ne s'acquitteraient d'aucune TH.

Cette situation ferait donc naître quatre catégories de contribuables :

- les ménages expressément exonérés dans les conditions habituelles;
- les ménages ne supportant pas de TH par la grâce d'une politique de gel durable des taux de la commune/intercommunalité où ils résident ;
- les ménages supportant, après imputation du dégrèvement, quelques euros ou dizaines d'euros de TH du fait des hausses de taux ou minorations d'abattement postérieures à 2017 ;
- et enfin les ménages qui continueraient d'acquitter une taxe « pleine » avec les mêmes écarts considérables entre contribuables qu'aujourd'hui (liés tant à l'obsolescence des valeurs locatives qu'aux écarts de taux entre communes).

Si ce scénario - correspondant à l'état actuel du droit issu de la loi de finances pour 2018 mais que le Gouvernement a présenté comme transitoire - devait s'inscrire dans la durée, le Conseil constitutionnel serait amené à s'interroger sur la conformité au principe d'égalité devant les charges publiques d'un dispositif fiscal qui :

- exonérerait une minorité de contribuables (20 % des foyers, en application des conditions historiques d'indigence, d'âge ou de handicap),
- soumettrait une proportion équivalente de contribuables à une imposition « pleine » (de quelques centaines ou quelques milliers d'euros)
- et une majorité de contribuables (les 60% de contribuables

Le risque serait donc moindre si on laissait, sans limitation de durée, la TH se reconstituer progressivement pour les contribuables qui ont été dégrévés sur la base des taux applicables à la TH due au titre de 2017.

« dégrevés ») à une imposition très allégée (quelques euros ou quelques dizaines d'euros tout au plus).

Le franchissement d'un seuil de revenus forfaitaire déterminerait l'appartenance aux deux derniers groupes de contribuables.

Il semble évident que ce scénario s'avère moins « risqué », sur le plan constitutionnel, que celui d'une suppression totale et définitive pour 80 % des contribuables (les 20 % « historiques » auxquels s'ajoutent les 60 % « nouveaux » de 2018). Du reste, cette situation serait, à bien des égards, plus « juste » que la situation actuelle caractérisée par le fait que :

- d'une part, les ménages aux revenus moyens sont proportionnellement plus imposés que les plus riches du fait de l'absence de mise à jour des valeurs locatives foncières (VLF) depuis 40 ans ;

- d'autre part, les habitants des villes pauvres supportent les taux les plus élevés, les édiles étant contraints de compenser l'étroitesse de l'assiette fiscale des ménages (mais aussi des entreprises, moins présentes sur les territoires dévitalisés) par des taux importants. De fait, pour une surface équivalente, il n'est pas rare que les ménages aux revenus intermédiaires (ne bénéficiant ni d'exonérations ni du plafonnement de la TH) habitant dans des villes pauvres supportent des cotisations de TH supérieures en valeur absolue à celles des ménages plus aisés habitant dans des villes plus riches.

Aussi, le dispositif qui s'applique depuis 2018 permet-il en réalité une meilleure prise en compte des facultés contributives des ménages que la taxe d'habitation « historique ». On voit mal, à ce titre, pourquoi il encourrait la censure du Conseil constitutionnel.

Pour une surface équivalente, il n'est pas rare que les ménages aux revenus intermédiaires (ne bénéficiant ni d'exonérations ni du plafonnement de la TH) habitant dans des villes pauvres supportent des cotisations de TH supérieures

L'incertitude de la science constitutionnelle.

Soumettre à la TH seulement 20 % des ménages occupants, ceux dont les revenus seraient supérieurs à un certain seuil, correspond-il à une atteinte plus grande à l'égalité devant les charges publiques que la situation née de l'IFI, impôt jugé conforme à la Constitution et qui ne pèse que sur 1 % des ménages dont le patrimoine immobilier est supérieur à un seuil forfaitaire (1,3M€) ?

En outre, le seuil d'assujettissement à la TH - le revenu fiscal de référence - obéit à un barème qui tient compte de la composition du foyer fiscal¹

¹ Barème en six tranches par demie part (entre 1 part et 3,5 parts).

contrairement à l'IFI (et l'ISF avant lui) dont le seuil d'imposition ne varie pas, que le contribuable soit célibataire ou en couple avec cinq enfants. Au surplus, de même que la création de l'IFI se justifie par un objectif de redistribution (taxer la « fortune » immobilière, donc les plus riches, dans une logique de progressivité du système fiscal), le maintien de la TH pour les seuls ménages percevant entre 27 000€ et 61 000€ de revenus annuels (selon la composition du ménage) pourrait se justifier par une volonté de réduire les inégalités sociales en allégeant les « dépenses liées au logement » des ménages les moins fortunés, poste qui pèse de plus en plus lourd dans le budget des familles les plus modestes (les politiques d'encadrement des loyers constituant une alternative peu efficace et juridiquement incertaine).

Le juge constitutionnel appréciant la constitutionnalité d'un impôt à la lumière de l'objectif qui lui est assigné, le législateur devrait, dans cette hypothèse, justifier le choix de conserver la taxe d'habitation par une logique de rendement budgétaire et la décision d'en exonérer 80 % des ménages par la volonté de soutenir le pouvoir d'achat des ménages gagnant moins d'1,5 fois le salaire médian.

Le maintien de la TH pour les seuls ménages percevant entre 27 000€ et 61 000€ de revenus annuels pourrait se justifier par une volonté de réduire les inégalités sociales en allégeant les « dépenses liées au logement » des ménages les moins fortunés

Le maintien de la TH pour 20 % des contribuables ne serait pas non plus constitutif d'une rupture d'égalité entre communes et intercommunalités

En ce qui concerne le grief soulevé à l'occasion du recours sur la loi de finances pour 2018 (rappelé à la fin du 13ème considérant précité) d'une prétendue rupture d'égalité entre communes/intercommunalités, il ne semble avoir aucune chance de prospérer. La circonstance que certaines communes (une minorité) conserveraient une base fiscale peu mitée sur laquelle exercer leur pouvoir de taux tandis que d'autres (la majorité) n'exerceraient leur pouvoir de taux que sur une base fortement érodée ne paraît pas caractériser une rupture d'égalité entre communes, toutes ayant également vocation à bénéficier de nouvelles ressources publiques ou de dégrèvements pris en charge par l'État à hauteur des recettes qu'elles tiraient de la taxe d'habitation avant la mise en œuvre de la réforme de cet impôt.

En effet, les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales ne s'entendent pas uniquement comme celles dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif. Au demeurant, les inégalités entre collectivités territoriales en matière d'assiette taxable sont légion dans notre paysage fiscal : on citera l'exemple de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) dont les critères de répartition

avantagent les communes industrielles au détriment des communes qui vivent des activités de services, les communes résidentielles étant les plus lésées.

Les différents scénarii possibles

Scénario 1 : La suppression de la TH pour tous

Si le Gouvernement décidait de la suppression de la TH pour tous, cela induirait nécessairement une refonte de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la surtaxe d'habitation sur les résidences secondaires² et de la taxe d'habitation sur les logements vacants, toutes trois perçues au profit des communes et des EPCI³.

Les redevables de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires sont presque systématiquement propriétaires du bien⁴ et, partant, assujettis à la taxe foncière sur ce même bien. Cette caractéristique permettrait d'envisager une fusion de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et des deux autres taxes additionnelles avec la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sous la forme d'une majoration de TFPB associée à une « redescende » de la part départementale de la TFPB au niveau communal et intercommunal. Ainsi, seules les communes et intercommunalités seraient-elles attributaires du produit de cette imposition fusionnée sur les résidences secondaires et les logements vacants.

Pour les raisons déjà indiquées, la suppression définitive pour tous de la TH sur les résidences principales doit être écartée en raison de son coût (elle creuserait le déficit de plus de 7,3Mds€) mais aussi en raison de l'effet d'aubaine qu'elle constituerait pour les Français les plus riches. Elle nécessiterait au demeurant une remise à plat complète de la fiscalité locale : le manque à gagner de plus de 23Mds€ pour les communes et EPCI devrait être compensé par le transfert de la part départementale de la TFPB (15Mds€) ainsi que par des transferts de fractions d'impôts nationaux et/ou de dotations pour le solde (8Mds€) ; par ricochet, une solution de financement à hauteur de 15Mds€ devrait être recherchée pour dédommager les départements de la perte

La suppression définitive pour tous de la TH sur les résidences principales doit être écartée en raison de son coût (elle creuserait le déficit de plus de 7,3Mds€) mais aussi en raison de l'effet d'aubaine qu'elle constituerait pour les Français les plus riches.

² Qui s'applique dans les zones urbaines dites « tendues ».

³ La taxe d'habitation sur les résidences secondaires a rapporté 2,3 Mds€ en 2016, la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires 60M€ et la taxe d'habitation sur les logements vacants 70M€.

⁴ Il est très rare de louer à l'année une résidence secondaire.

de la TFPB. Elle n'aurait, au demeurant, que peu de chances d'être acceptée par les maires qui ne pourraient plus exercer leur « pouvoir de taux » que sur les 2/3 du produit antérieur de la TH (15Mds de TFPB contre 23Mds€ de TH sur les résidences principales).

Scénario 2 : Le maintien de la TH pour les 20 % de ménages les plus aisés

S'il était décidé de maintenir la TH pour 20 % des contribuables, le Gouvernement pourrait souhaiter offrir des compensations aux classes moyennes supérieures à qui avait été annoncée la suppression de la TH et qui sont également les contribuables dont la charge fiscale a le plus augmenté ces dernières années. Plusieurs mesures, cumulables, pourraient alors être envisagées :

8

Proposition n°1 : un renforcement de l'encadrement des taux par les communes

A défaut de supprimer la TH pour les 20 % des contribuables restants, il pourrait être garanti que ces derniers ne feront pas les frais d'une politique de taux dynamique, de la part des communes, dans les années à venir. De fait, la loi pourrait prévoir un plafonnement de l'augmentation des taux, par exemple à 2% par an en moyenne sur une mandature, soit 12 % sur six ans⁵.

Cette mesure constituerait un garde-fou contre une « dérive » des taux pour les 20 % de foyers encore assujettis, ce scénario s'appliquant en cas de hausse des taux supérieure à la tendance historique (les communes pouvant être tentées de compenser l'érosion de la base de la TH par une politique d'augmentation des taux). **Elle aurait vocation à s'appliquer également aux 80 % de contribuables dégrévés si le Gouvernement décidait de ne pas les exclure définitivement du champ d'application de la taxe.**

Le Gouvernement a laissé entendre que le dégrèvement au profit des collectivités n'avait pas vocation à perdurer au-delà de 2020 et qu'une solution de remplacement serait proposée dans le cadre du projet de loi de réforme de la fiscalité locale. S'il décidait toutefois de pérenniser, au-delà de 2020, le dégrèvement des 80 % de contribuables dégrévés depuis 2018, **une autre manière de responsabiliser les élus en encadrant le pouvoir de taux des collectivités consisterait à revoir les modalités de calcul des dégrèvements reversés aux communes et EPCI.** Cette alternative serait, en affichage, plus respectueuse de la liberté de taux des collectivités.

⁵ L'encadrement des taux est autorisé par l'article 72-2 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.-Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.* ».

- **Règle actuelle :** Dégrèvement = VLF (Valeur locative foncière) de l'année d'imposition des personnes dégrévées* taux de l'année 2017 (et niveau d'abattement de l'année 2017) ;
- **Nouvelle règle envisageable :** *Le dégrèvement est diminué d'un montant égal à 50 % de la différence positive entre le produit de l'année d'imposition et le produit de l'année N-1 de la TH résiduelle*

Exemple pour l'année d'imposition 2023 :

En 2022, la commune a appliqué un taux de 6 % à une assiette de 400. Elle a donc perçu **24M** de TH résiduelle.

Par ailleurs, elle a perçu **100 M€** au titre du dégrèvement « historique :

VLF 2022 des 80 % de contribuables dégrévés * taux de 2017, soit dans notre exemple : $2000 * 5\% = 100$

Au total, elle a donc touché **124M** (recettes de TH résiduelle + dégrèvements)

En 2023, elle décide de porter le taux de 6 % à 8 %. Imaginons que l'assiette des VLF n'ait pas changé (ni celle des 20 % ni celle des 80%). Elle va percevoir **32M** (soit +8M par rapport à 2022).

Le dégrèvement sera alors de **96M** ($100 - 50\% * (32 - 24)$), soit un total (recettes de TH résiduelle + dégrèvements) de **128M** au lieu de 132M en l'absence de mécanisme correcteur.

Cette règle d'encadrement pourrait être gelée ou atténuée (par une formule algébrique) soit lorsque les deux assiettes diminuent à la fois (celle de la TH résiduelle de l'année d'imposition et celle qui sert à calculer le dégrèvement), soit lorsque la diminution de l'assiette de la TH résiduelle de l'année d'imposition n'est pas entièrement compensée par une augmentation de l'assiette qui sert à calculer le dégrèvement.

Selon arbitrage, le coefficient de diminution du dégrèvement peut être fixé à 60 %, 70 % ou autre.

Un mécanisme progressif serait encore plus vertueux : le coefficient de diminution serait de 50 %, pour toute hausse de taux N/N-1 comprise entre 0 et 2 % par exemple, mais il serait fixé à 70 % par exemple pour toute hausse de taux N/N-1 comprise entre 2 % et 6 %, 80 % pour toute hausse de taux comprise, etc.

Naturellement, ce mécanisme correcteur n'aurait vocation à s'appliquer qu'en cas de pérennisation, au-delà de 2020, des dégrèvements au profit des collectivités territoriales, hypothèse que l'on espère voir écarter par le Gouvernement tant elle serait coûteuse (du fait de la progression continue des valeurs locatives au fil du temps, mais aussi des emplois au sein de l'administration fiscale qu'il faudrait affecter au traitement des déclarations, au calcul et au reversement des dégrèvements).

Proposition n°2 : diverses mesures techniques permettant d'alléger, dans des proportions limitées, le montant de la cotisation de taxe d'habitation des ménages qui y resteraient assujettis

Plusieurs mesures cumulatives permettraient de diminuer le montant de la cotisation de TH :

• **le gel pendant plusieurs années des coefficients forfaitaires annuels de revalorisation des bases locatives** : cette mesure reviendrait à renoncer à l'indexation des bases de la TH sur le taux d'inflation, ce qui entraînerait, selon les années, une diminution de 1 à 2 % de la cotisation de TH de ces redevables (par rapport à ce qu'elle aurait été en application du coefficient forfaitaire) ;

• **la suppression des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) perçus par l'État** au titre de l'établissement et de la collecte de la TH : ces frais correspondent à 1 % du montant de l'imposition. La suppression des FAR se traduirait donc par une nouvelle baisse de 1 % de la cotisation de TH ;

• **la suppression du prélèvement additionnel pour base d'imposition élevée⁶** : elle se traduirait par une diminution supplémentaire de 1 à 1,5 % de la cotisation de TH (selon le taux appliqué par la commune ou l'EPCI) ;

• **la suppression de la taxe spéciale d'équipement (TSE)** : la TSE est une taxe additionnelle à la taxe d'habitation perçue au profit des établissements publics fonciers (d'État ou locaux). Sa suppression pour les 20 % de ménages restants représenterait un allègement supplémentaire de 3,5 % en moyenne du montant de leur TH.

Cette suppression représenterait un manque à gagner théorique de 60 à 70M€ environ que l'État pourrait ne compenser qu'en partie aux établissements publics fonciers, le *rapport sur la refonte de la fiscalité locale* de Dominique Bur et d'Alain Richard ([remis](#) au Premier ministre le 9 mai 2018) ayant montré que ces établissements étaient sur-financés.

⁶ Également appelé « prélèvement sur forte valeur locative », ce prélèvement est perçu au profit de l'État en contrepartie des dégrèvements liés au plafonnement en fonction du revenu. Il est dû par tous les redevables de la taxe d'habitation (principale, secondaire ou vacante). Le taux est fonction du régime de taxation (principal, secondaire ou vacant) et s'applique à la valeur locative nette communale. Un taux unique de 0,2 % est perçu au titre des résidences secondaires dont la valeur locative nette excède 4573€.

L'ensemble de ces mesures techniques se traduirait par une baisse de 6,5% à 8 % de la cotisation moyenne des redevables de la TH.

Proposition n°3 : création d'un crédit d'impôt en matière de droits de mutation à titre onéreux (DMTO- improprement appelés « frais de notaire ») au titre de l'acquisition d'une résidence principale

A compter de 2020⁷, les DMTO dus au titre de l'acquisition d'une résidence principale⁸ seraient diminués du montant moyen de TH acquittée au cours des cinq dernières années, à compter de 2018⁹, par l'acquéreur¹⁰. Ce crédit d'impôt s'imputerait sur la part « Etat » des DMTO. Cette mesure revient en pratique à « faire cadeau » d'une cotisation de TH par contribuable à l'occasion de l'accession à la propriété.

En ce qui concerne le cas particulier des personnes qui achètent un immeuble neuf auprès d'un vendeur assujetti à la TVA et qui, à ce titre, supportent un taux de DMTO de 0,715 % (au lieu de 5,79 % dans la grande majorité des cas), le crédit d'impôt s'établirait à un montant inférieur, par exemple 20 % de la cotisation moyenne de TH des cinq dernières années.

Enfin, pour éviter les effets d'aubaine, le crédit d'impôt cesserait de s'appliquer au-delà de 500 000€ de prix d'acquisition (hors DMTO). Ce plafond pourrait être porté à 700 000€ pour les acquéreurs justifiant de plus de deux enfants à charge rattachés au foyer fiscal acquéreur (afin de ne pas pénaliser les familles nombreuses). Seraient également exclus du bénéfice du crédit d'impôt les contribuables éligibles à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) au titre de l'année précédant celle de l'acquisition.

Cette mesure se justifierait par les difficultés d'accession à la propriété des ménages dans un marché de plus en plus orienté à la hausse. **Son coût peut être estimé à 300M€ par an environ.** Elle pourrait s'appliquer indifféremment aux deux hypothèses de pérennisation de la TH des 20 % de contribuables : avec exonération totale et définitive des 80 % (hypothèse n°1) ou dégrèvement des 80 % mais imposition possible en cas de hausse des taux (et/ou minoration des abattements postérieure à 2017 (hypothèse n°2). Ce crédit d'impôt serait présenté comme une mesure visant à favoriser l'accession à la propriété des ménages. De ce point de vue, le plafonnement du crédit d'impôt en fonction du prix d'acquisition du logement renforcerait la cohérence

⁷ Première année où seuls 20 % des contribuables seraient « pleinement » assujettis à la TH.

⁸ L'acquéreur devrait prendre l'engagement d'occuper l'immeuble à titre de résidence principale pendant au moins 5 ans sous peine de reprise du crédit d'impôt.

⁹ Donc les deux dernières années si l'acquisition intervient en 2020, les trois dernières années si elle intervient en 2021, les quatre dernières années si elle intervient en 2022 et les cinq dernières années à compter de 2023.

¹⁰ Et de la somme du montant moyen acquitté par chaque acquéreur s'il s'agit d'un couple et que les deux membres du couple qui acquièrent ensemble leur résidence principale n'acquittaient pas la TH ensemble au titre de la dernière année précédant l'acquisition.

de la justification de cette dépense fiscale, les ménages les plus aisés n'ayant pas besoin d'incitation fiscale pour acquérir une résidence secondaire¹¹.

Bien que juridiquement moins incertaine qu'on ne le dit, et quoique socialement plus acceptable qu'on ne le prédit (si elle s'accompagnait des mesures compensatoires préconisées), la pérennisation de la TH pour 20 % des contribuables présente néanmoins un des inconvénients qui conduisent à l'écartier au profit de la solution développée ci-après. Comme le souligne en effet le rapport Richard-Bur, « *la conservation d'une fraction même minime de TH imposerait de pérenniser l'ensemble de la chaîne de traitement administratif et financier de cette imposition et de maintenir durablement un régime de dégrèvement, qui n'est satisfaisant ni pour les collectivités territoriales qui préfèrent une véritable recette à un dégrèvement, ni pour le contribuable local qui aura éventuellement à supporter les hausses de taux décidées, le cas échéant, par les collectivités, ni pour l'État, car le coût budgétaire du dégrèvement peut s'avérer insoutenable en raison de la progression continue des bases de TH.* ».

Elle ferait en outre de l'État, en 2020, le premier contributeur local dès lors que près de 70 % du montant de la TH sur les résidences principales perçu par les collectivités à cette date serait de fait acquitté par l'État au titre de ses dégrèvements législatifs (les dégrèvements historiques qui bénéficient aux 18 % de ménages les plus modestes et le nouveau dégrèvement effectif depuis 2018).

Scénario 3 : le remplacement de la TH résiduelle sur les résidences principales par une nouvelle imposition recentrée sur les 10 % de ménages les plus aisés

Le contexte budgétaire nouveau créé par les mesures fiscales décidées à la faveur de la « crise des gilets jaunes » ne permet plus d'envisager la suppression de la TH pour tous dont le coût (d'environ 7,3 Mds€) viendrait s'ajouter aux plus de 30Mds€ de manque à gagner fiscal cumulé à l'horizon 2022 (notamment lié à l'abandon des hausses de taxes sur les carburants).

Pour autant, le cadre actuel de la réforme qui réserve le bénéfice de l'exonération aux personnes dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas 27 000€ pour une personne seule (soit près de 2 200€ de revenus mensuels nets) et 43 000€ pour un couple sans enfants (soit 3 500€ mensuels nets)¹² ferait ainsi peser la charge de la taxe d'habitation sur des ménages que l'on ne saurait qualifier d'« aisés ». L'essentiel de la TH résiduelle serait ainsi concentré sur les

¹¹ Dans l'hypothèse n°1 où les 80 % de contribuables les moins aisés ne seraient définitivement plus assujettis à la TH, il n'en résulterait aucune rupture d'égalité devant l'impôt, le crédit d'impôt au titre des DMTO restant moins avantageux, par construction, qu'une exonération récurrente de TH.

¹² Lorsque le revenu fiscal de référence dépasse légèrement les montants indiqués, un dégrèvement dégressif est accordé automatiquement aux usagers éligibles.

classes moyennes supérieures, qui sont précisément les « grands oubliés » des mesures d'allègement fiscal de ces dernières années.

Entre le marteau budgétaire et l'enclume constitutionnelle, il existe une voie étroite qui permettrait de décharger la classe moyenne supérieure du poids de la taxe d'habitation. Elle consisterait à étendre le champ de l'exonération à 90 % des ménages selon des modalités qui limiteraient le coût budgétaire de la réforme et la préserverait d'une censure du Conseil constitutionnel.

Pour garantir la constitutionnalité de cette réforme, il conviendra d'aller au-delà de changements paramétriques en supprimant la taxe d'habitation sur les résidences principales et en la réaménageant sous la forme d'une nouvelle imposition dont la finalité serait de taxer l'occupation, à titre de résidence principale, de logements *de valeur*.

Les seuils d'imposition - exprimés sous la forme du revenu fiscal de référence (RFR) - de l'actuelle taxe d'habitation résiduelle acquittée par les 20 % de ménages les plus aisés seraient revus à la hausse de façon à ne rendre **imposables** que les ménages appartenant au dernier décile des revenus (les 10 % de foyers les plus aisés).

De surcroît, par cohérence avec l'objectif assigné à cette nouvelle taxe, ne seraient **imposés** que les logements d'une valeur locative communale nette supérieure à 4 573€. Ce montant sert actuellement de référence à l'application du prélèvement pour base d'imposition élevée des résidences principales, prélèvement additionnel à la taxe d'habitation pour les immeubles de *standing*. Il peut donc être retenu comme seuil en deçà duquel les logements seraient exonérés, indépendamment du revenu fiscal de référence du ménage occupant.

Cette taxe pourrait être renommée « **taxe d'occupation de résidences principales de valeur** » (TORPV). L'absence de revalorisation des bases locatives depuis 40 ans justifiera, du point de vue constitutionnel, que deux ménages occupant un logement d'une valeur locative identique (supérieure à 4 573€) soient traités différemment selon leur niveau de revenu. En l'absence de prise en compte du revenu fiscal de référence (dont le barème varie selon la composition du foyer), un ménage modeste risquerait en effet d'être assujéti à cette nouvelle taxe alors même qu'il s'acquitterait d'un loyer modeste (reflétant la véritable valeur de marché du bien, déconnectée de sa VLF fiscale) parfaitement en rapport avec son niveau de revenus.

A cet égard, il serait toujours aussi souhaitable que le Gouvernement entreprenne de mener à bien la révision des valeurs locatives foncières des locaux d'habitation. La suppression intégrale de la TH rend d'ailleurs non seulement plus simple, mais aussi socialement plus acceptable la réalisation de cette opération car elle fera moins de perdants. A terme, lorsque les valeurs locatives foncières auront été révisées et qu'elles refléteront les valeurs de marché, la taxe pourra être réaménagée de manière à se fonder exclusivement sur les valeurs foncières (corrigées de la composition du foyer), sans prise en compte des revenus des occupants. On serait alors assuré, en taxant l'occupation d'un logement, de tenir compte des facultés contributives des ménages.

Ce nouvel impôt serait assis sur la valeur locative du logement occupé au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il s'appliquerait aux contribuables du dernier décile de la distribution des revenus, soit environ 3,7 M de foyers fiscaux disposant en moyenne d'un peu plus de 55 000€ de revenus annuels nets.

Le rendement de ce nouvel impôt peut être estimé de la manière suivante : la cotisation moyenne de TH des contribuables du dernier décile étant supérieure de 30 % à celle des ménages de l'avant-dernier décile, le rendement de ce nouvel impôt prélevé sur les 10 % de ménages les plus aisés devrait représenter 57 % du rendement de la TH actuellement prélevée sur les deux derniers déciles (estimé à 7,3Mds€ à horizon 2020) soit 4 160 M€ à compter de 2020. A ce rendement prévisionnel il convient toutefois d'appliquer une décote représentative des ménages appartenant au dernier décile des revenus mais occupant à titre de résidence principale un logement d'une valeur locative foncière inférieure au seuil d'imposition. En l'absence de statistiques publiques sur ce point, une réfaction (peut-être excessivement prudente) de 10 % peut être retenue, ce qui ramènerait le produit de cet impôt à **3 750 M€ environ**.

La création de cette nouvelle imposition compenserait pour partie la perte de recettes consécutive à la suppression de la TH pour les 20 % de ménages actuellement non dégrévés : le coût net de cette double opération s'élèverait à **3 550 M€**, soit un coût plus limité que la suppression intégrale de la TH pour tous les contribuables (7 300 M€). En comparaison du maintien d'une TH résiduelle, elle générerait également une baisse du coût administratif de gestion de l'impôt du fait de la diminution du nombre de contribuables concernés.

Ce nouveau scénario serait à terme moins coûteux encore pour l'État : la création d'un nouvel impôt sur 10 % des ménages, cumulée à l'attribution intégrale aux communes et intercommunalités d'un impôt dynamique -la taxe foncière sur les propriétés bâties- pourrait même s'avérer au bout de quelques années une solution moins dispendieuse que le maintien de la TH pour 20 % des contribuables associé au dégrèvement dynamique des 80 % de ménages dégrévés depuis 2018¹³.

En outre, pour limiter le coût de transition de la réforme de la TH, dans le respect des limites fixées par le juge constitutionnel, on pourrait envisager de différer d'un an la suppression de la TH pour les 20 % de ménages les plus aisés : l'année 2021 serait la dernière année de recouvrement de leur TH, le nouvel

¹³ Les dégrèvements reversés aux communes et EPCI augmenteraient mécaniquement au fil des années en raison de la progression du nombre des résidences principales (tenant à la fois à la croissance démographique et au phénomène de « décohabitation des ménages »), à l'effet d'enrichissement de la base de la TH (dit « effet noria ») qui permet de prendre en compte les améliorations des logements existants et le remplacement d'anciens logements par de nouveaux logements à valeur locative plus élevée) ainsi qu'en raison de la prise en compte du coefficient de revalorisation des valeurs locatives qui est désormais indexé sur l'inflation générale.

impôt entrerait en vigueur à compter de l'année d'imposition 2022 pour les contribuables du dernier décile.

Les différentes règles de lien des taux de la TH seraient transposées à cette nouvelle imposition afin de dissuader les élus d'appliquer à ces contribuables aisés des taux excessivement élevés qui pourraient rendre l'impôt confiscatoire et créer des disparités majeures entre contribuables selon leur lieu de résidence.

Quant aux dégrèvements de TH des 80 % de contribuables les moins aisés, ils seraient supprimés dès 2022, concomitamment à l'entrée en vigueur de la taxe d'occupation des immeubles de valeur, et remplacés par l'attribution de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et un complément de ressources publiques.

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants ainsi que les taxes additionnelles associées à la TH seraient, quant à elles, fusionnées avec la TFPB. Les règles de lien des taux devront être maintenues, voire renforcées, pour éviter que les élus n'augmentent les prélèvements sur les propriétaires de résidences secondaires, pour la plupart sans droit de vote aux élections municipales.

Scénario 3 bis : Suppression intégrale de la TH et création d'une taxe foncière sur les propriétés bâties de valeur recentrée sur les 10 % de ménages les plus aisés

Partant du constat que les 20 % de ménages les plus aisés sont composés de 80 % de propriétaires-occupants et de 20 % seulement de locataires, une alternative consisterait à supprimer intégralement la taxe d'habitation, à transférer aux communes et aux EPCI la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à créer une taxe additionnelle à la TFPB ou « taxe foncière sur les propriétés bâties de valeur » qui serait due par les seuls propriétaires d'un logement d'une valeur locative communale nette supérieure à 4 573€ ayant un revenu fiscal de référence correspondant au dernier décile de la distribution des revenus, exactement comme dans la proposition précédente. Cette taxe additionnelle s'appliquerait indifféremment aux résidences principales, secondaires et aux logements vacants.

Cette solution, en apparence plus simple, présenterait cependant un coût supérieur à la précédente : le non-assujettissement des locataires appartenant au dernier décile des revenus se traduirait par un manque à gagner d'environ **800M€**. La différence de traitement entre deux contribuables aux revenus différents mais propriétaires d'une résidence principale d'une valeur foncière identique serait, en outre, moins aisée à justifier au regard du principe d'égalité devant l'impôt, en l'absence de loyer à payer (et même si les valeurs locatives ne reflètent pas correctement les prix du marché).

*

* *

Synthèse des recommandations

En définitive, le cadre global de la réforme préconisée prendra la forme suivante :

- maintien en 2020 et 2021 de la TH pour les 20 % de ménages les plus aisés tandis que les 80 % de contribuables les moins aisés, totalement dégrévés à compter de 2020, pourront néanmoins supporter une TH très faible, dès lors que le taux voté par la commune serait supérieur à celui qui s'appliquait en 2017¹⁴ ;
- les montants reversés aux collectivités au titre de la TH 2020 et 2021 des 80 % de contribuables dégrévés se verront appliquer la règle d'encadrement exposée au point *II.2. Proposition n°1* ci-avant¹⁵ ;
- suppression intégrale de la TH pour tous à compter de 2022 (2021 étant la dernière année d'imposition) ;
- à compter de l'année 2022, création d'une imposition nouvelle pesant sur les 10 % de Français les plus aisés occupant, à titre de résidence principale, des logements d'une valeur locative foncière nette d'au moins 4 573€ ;
- transfert aux communes et EPCI de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à compter de 2022 (en lieu et place des versements de dégrèvements) et attribution d'une dotation de compensation de 3 550 M€¹⁶ à compter de cette même année ;
- fusion, à compter de 2022, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de la majoration de TH sur les résidences secondaires et de la taxe d'habitation sur les logements vacants avec la TFPB ;
- affectation aux départements, en contrepartie de la perte de leur part de TFPB, d'une fraction d'impôts nationaux, telles que la TVA ou la CSG.

¹⁴ L'imposition résiduelle des 80 % de contribuables dégrévés (en cas de hausse de taux ou de minoration d'abattements par les communes) devra être maintenue aussi longtemps que les 20 % de contribuables aisés continueront d'être assujettis à la TH. C'est sans doute une condition de la constitutionnalité de la réforme proposée.

¹⁵ Le dégrèvement est diminué d'un montant égal à 50 % de la différence positive entre le produit de l'année d'imposition respectivement 2020 (2021) et le produit de l'année 2019 (2020) de la TH résiduelle.

¹⁶ Le besoin de financement de la suppression de la TH sur les résidences principales à l'horizon 2020 ou 2021 est estimé à 22,3 Mds€ (15Mds prélevés sur les 80 % de contribuables les plus modestes et 7,3Mds€ acquittés par les 20 % de ménages les plus aisés). Or, le transfert aux communes et EPCI de la part départementale de la TFPB leur procurera 15Mds€ et la taxe d'occupation à titre de résidence principale des logements de valeur leur rapportera 3, 750 Mds€, soit un besoin de financement additionnel de 3 550M€.

Enfin, la réforme des valeurs locatives foncières des locaux d'habitation devra être engagée sans tarder de façon à achever la mise à jour des valeurs foncières servant d'assiette aux taxes foncières et à la nouvelle imposition sur l'occupation des logements de valeur dans un délai raisonnable (4 à 5 ans au plus après la création de la nouvelle imposition sur l'occupation des logements de valeur).

Une fois achevée la révision des valeurs locatives, la taxe sur l'occupation des résidences principales de valeur (TORPV) pourra, si les contraintes budgétaires le permettent¹⁷, être supprimée au profit d'une taxe additionnelle à la TFPB qui frappera les propriétaires de logements (résidences principales, secondaires et logements vacants) d'une valeur foncière communale nette supérieure à 4 573€ (soit 1,5M de contribuables en moins par rapport à la taxe remplacée).

Cette réforme semble seule à même de réconcilier quatre exigences contradictoires : la contrainte budgétaire qui impose de limiter au maximum le coût de la suppression de la TH pour tous, la validation de la réforme par le Conseil constitutionnel, l'acceptabilité du nouveau cadre fiscal par l'opinion publique et les contribuables ainsi que son adoubement par les maires et présidents d'EPCI.

¹⁷ Et sous réserve de la constitutionnalité de la mesure.