



PEUT-ON ET COMMENT SUPPRIMER LA TAXE D'HABITATION ?

André GAURON

Il y a quelques années, le débat sur la taxe d'habitation aurait porté sur son caractère anti-redistributif et inégalitaire. Impôt dit de répartition, la taxe d'habitation (comme les taxes foncières) dépend des taux votés par les collectivités dans le but d'obtenir un certain montant de recettes. Ces taux sont ensuite appliqués à une base cadastrale pour déterminer le montant dû par les ménages (sous réserve de la prise en compte d'éléments familiaux). Les collectivités comme l'Etat peuvent toutefois dispenser certains ménages du paiement de la taxe en fonction du niveau de revenu ou de l'âge ou la plafonner. Ces allègements peuvent prendre soit la forme d'un dégrèvement soit d'une exonération¹.

La taxe d'habitation est de ce fait totalement indépendante du revenu des ménages et varie au sein d'une même commune en fonction de la base cadastrale (elle varie d'un quartier à l'autre) et entre communes en fonction à la fois de la base cadastrale et des taux votés. La dernière révision de la base cadastrale date de 1970 actualisée en 1980. Elle a fait depuis l'objet de plusieurs réévaluations forfaitaires nationales. Le principe de la base cadastrale est non pas de refléter la valeur locative réelle mais le « loyer normal que le bien était susceptible de produire à la date de référence de la réévaluation »². Compte tenu des disparités d'évolution du prix de l'immobilier sur l'ensemble du territoire, les valeurs locatives cadastrales sont aujourd'hui très éloignées de ce principe. En même temps, les différents gouvernements ont tour à tour envisagé de réactualiser ces bases puis, devant la complexité du sujet, y ont renoncé.

Lors de la campagne présidentielle, le candidat Macron a pris le contre-pied de ses prédécesseurs et s'est engagé à supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des ménages. Depuis, devenu président, et devant les risques constitutionnels et le mécontentement créé chez les retraités par l'augmentation de la CSG, Emmanuel Macron a annoncé sa suppression totale. A ce jour, les modalités de compensation pour le secteur communal, unique attributaire de la TH, sont inconnues. La présente note a pour objet de tenter de cerner la problématique de cette suppression. Pour cela, il convient d'avoir en premier lieu un aperçu des dépenses et recettes des collectivités territoriales et de prendre la mesure de l'importance du secteur communal (communes, intercommunalités et collectivités à fiscalité propre) dans l'ensemble des collectivités territoriales. Dans un second temps, on se propose de situer la TH dans les impôts locaux et l'ensemble des recettes des collectivités territoriales³. Enfin, la dernière partie mettra en évidence l'extrême difficulté à dégager des pistes d'alternative à la TH sans reprendre d'une main ce qu'on donne de l'autre.

¹ Pour la définition de ces termes, voir en fin de note.

² Rapport de l'Observatoire de la fiscalité locale 2010, p 178.

³ Toutes les données sont issues du rapport 2017 de l'Observatoire des finances locales qui dépend du Comité des finances locales.

1. DONNÉES D'ENSEMBLE

Les dépenses des administrations locales représentaient 11,1 % du PIB en 2016 et 19,7 % des dépenses de l'ensemble des administrations (Etat, APUL et SS) contre 8,2 % du PIB et 17 % des APU en 1981. Cette évolution est seulement en partie la conséquence de la décentralisation (dans son rapport de 2010, la Cour des comptes estimait qu'elle s'expliquait pour 45 % par la décentralisation et 55 % par la dynamique propre des collectivités).

Les collectivités territoriales sont en France moins importantes que dans la moyenne de l'Union européenne (à 28) avec respectivement 15,6 % du PIB et 33,5 % des APU. En Allemagne, elles représentent 21,3 % du PIB et 48,2 du total des dépenses des APU, en Espagne, 20,8 % et 49,0 %, en Italie 14,3 % et 28,9 %, en Suède, 25,5 % et 51 %, au Royaume-Uni 10,5 % du PIB et 24,9 % du total des dépenses des APU.

1.1. LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales se sont élevées en 2016 à 168,5 Md€ contre 156,0 Md€ en 2012 en hausse de 1,6 % par an et celles d'investissement à 45,5 Md€ contre 53,0 Md€ en 2012 en forte baisse.

Les communes, intercommunalités et collectivités à fiscalité propre représentent 54,1 % des dépenses de fonctionnement, proportion relativement stable.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (Md€)

	2012	2016	2016 / 2012
Communes*	84,62	91,10	1,86 % an
Départements	56,20	58,29	0,91 % an
Régions	17,16	19,11	2,72 % an
<i>Ensemble</i>	<i>157,97</i>	<i>168,51</i>	<i>1,62 % an</i>
Commune/ ensemble	53,6	54,1	/

* Communes et groupements à fiscalité propre

Les dépenses d'intervention constituent le premier poste de dépenses avec 40,6 % devant les dépenses de personnel (36,0 %) et se concentrent principalement sur les départements (58,1 % de leurs dépenses). A l'inverse, les dépenses de personnel se concentrent à hauteur de près de moitié sur les communes (49,6 %). Dans les deux cas, les pourcentages sont stables entre 2012 et 2016.

**STRUCTURE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (MDE)**

	2012	2016
Achats	30,01	29,88
Frais de personnel	54,90	60,68
Dépenses intervention	63,69	68,33
Autres	9,38	9,62
<i>Total</i>	<i>157,97</i>	<i>168,51</i>
% Personnel des communes	49,3 %	49,6 %
% Intervention des départements	58,3 %	58,1 %

Les dépenses d'investissement sont également principalement le fait des communes à hauteur de près des deux tiers et celles-ci sont avec les départements la cause de la baisse enregistrée entre 2012 et 2016 (- 14 %).

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (MDE)

	2012	2016	2016 / 2012
Communes*	32,95	27,34	- 17,1 %
Départements	11,49	9,12	- 20,7 %
Régions	8,49	9,03	6,4 %
<i>Ensemble</i>	<i>52,93</i>	<i>45,49</i>	<i>- 14,0 %</i>
Communes/ ensemble	62,2 %	60,1	/

* Communes et groupements à fiscalité propre

1.2. LES RECETTES

Les recettes de fonctionnement sont légèrement supérieures aux dépenses. Les communes en collectent 54 %, loin devant les départements (33,5 %). Les impôts locaux représentent 41,7 % des recettes de l'ensemble, les impôts indirects et taxes 23,7 % et les dotations de l'Etat 20,9 % dont 16,9 % pour la DGF. La DGF représente en 2016 un peu plus de 80 % des dotations de l'Etat (80,7 %).

Entre 2012 et 2016, cette structure a connu de fortes évolutions avec une forte augmentation des impôts locaux (de 38 % à 41,7 %), nettement moindre des indirects et taxes (de 21,8 % à 23,7 %) et une forte baisse des dotations de l'Etat de 27,8 % à 20,9 % (et de 21,8 % à 16,9 % pour la DGF) ?

RECETTES DE FONCTIONNEMENT (Md€)

	2012	2016	2016 / 2012
Communes*	102,23	106,99	4,7 %
Départements	63,80	66,08	3,4 %
Régions	22,50	23,92	6,2 %
<i>Ensemble</i>	<i>188,53</i>	<i>196,99</i>	<i>4,5 %</i>
Communes/ensemble	54,2 %	54,3 %	/

* Communes et groupements à fiscalité propre

Les communes collectent les deux tiers des impôts locaux et plus de la moitié (58,4 %) de la DGF et seulement un quart (24,7 %) des impôts indirects et des taxes, tandis que les départements collectent la moitié des indirects et des taxes et un peu plus du quart de la DGF et des impôts locaux.

RÉPARTITION DES IMPÔTS LOCAUX, INDIRECTS ET TAXES ET DE LA DGF PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ

	Impôts locaux	Indirects et taxes	DGF
Communes*	66,5 %	24,7 %	58,4 %
Départements	27,4 %	51,7 %	28,0 %
Régions	6,1 %	23,6 %	13,6 %
<i>Ensemble</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

* Communes et groupements à fiscalité propre

Entre 2012 et 2016, la part des impôts locaux dans les recettes des communes a augmenté de 47 % à 51 % tandis que la DGF baissait de 23 % à 18,1 %, les autres recettes restant stables.

**PART DES IMPÔTS LOCAUX, INDIRECTS ET TAXES ET DE LA DGF
DANS LES RECETTES DES COMMUNES* DE 2012 À 2016**

	2012	2016	2016 / 2012
Impôts locaux	47,0 %	51,0 %	+ 4 pts
Indirects et taxes	10,5 %	10,7 %	+ 0,2
DGF	23,0 %	18,1 %	- 4,9 pts
Autres	19,5 %	20,2 %	+ 0,7
<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>-</i>

* Communes et groupements à fiscalité propre

Après une forte progression des dépenses et recettes liées environ pour moitié à la décentralisation entre 1981 et 2010, celle-ci s'est fortement ralentie depuis 2012. Les différentes réformes territoriales intervenues au profit des régions n'ont pas substantiellement modifié la répartition des dépenses entre les différents niveaux de collectivités, les communes restant largement en tête avec 54 % des dépenses de fonctionnement suivies par les départements avec 34,5 %. La moitié des dépenses de personnel sont le fait des communes tandis que les départements assurent 58 % des dépenses d'intervention. Enfin, les dépenses d'investissement ont connu une forte baisse entre 2012 et 2016 du fait principalement des moindres investissements réalisés par les communes.

Côté recettes, le principal enseignement réside dans la hausse intervenue des impôts locaux dont la part dans les recettes des collectivités passent de 38 % à 41,7 % et la baisse concomitante des dotations de l'Etat (20,9 % contre 27,8 %) et notamment de la DGF qui baisse de 21,8 % à 16,9 %.

2. LA FISCALITÉ LOCALE

La fiscalité locale se compose de deux groupes d'impôts, les impôts locaux proprement dits et les impôts indirects et taxes. En 2016, la fiscalité locale a représenté 65,4 % des recettes des collectivités locales contre 60 % en 2012. Au sein de la fiscalité locale, les impôts locaux ont représenté 63,8 % contre 63,5 % en 2012.

2.1. LES IMPÔTS LOCAUX SUR LES MÉNAGES

Les impôts locaux se composent des « trois vieilles » taxes sur les ménages – taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti – et des impôts économiques qui ont remplacé la quatrième « vieille » qu'était la taxe professionnelle (qui avait elle-même remplacé la patente). La taxe d'enlèvement des ordures ménagère bien qu'acquittée par les ménages est classée parmi les « autres impôts indirects et taxes ». En 2015 elle s'est élevée à 6,7 Md€.

En 2016, les trois « vieilles » ménages ont rapporté 54,8 Md€, dont 21,9 Md€ pour la seule taxe d'habitation et 31,9 Md€ pour le foncier bâti et 1,0 Md € pour le non bâti. La taxe d'habitation revient entièrement au secteur communal, 69 % allant aux communes et 31 % aux groupements à fiscalité propre alors que la taxe sur le foncier bâti se répartit à raison de 56,7 % pour le communal et 43,3 % pour les départements.

En 2016, les compensations accordées par l'Etat au titre des exonérations de taxe d'habitation se sont élevées à 1,2 Md€ et les dégrèvements à 4,0 Md€.

TAXES « MÉNAGES »

	2013	2016	2016/2013
Taxe d'habitation	20,3	21,9	7,9 %
Foncier bâti	28,6	31,9	11,5 %
Foncier non bâti	1,0	1,0	-
<i>Ensemble</i>	<i>49,9</i>	<i>54,8</i>	<i>9,8 %</i>
TH / total impôts communes	34,5 %	33,1 %	/
TH / total recettes communes	19,9 %	20,5 %	/

La taxe d'habitation représente **33 % de la fiscalité et 20 % du total des recettes du secteur communal**, mais seulement 17 % du total de la fiscalité locale et 11 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales. Son rendement équivaut aux deux tiers du foncier bâti.

2.2. LES IMPÔTS LOCAUX ÉCONOMIQUES

Les impôts locaux économiques sont au nombre de quatre : la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

La CVAE s'est élevée en 2016 à 16,9 Md€, dont la moitié à destination des départements. Elle représente 63,8 % des impôts économiques. La CFE s'est élevée à 7,4 Md€ et est entièrement versée aux communes. L'IFER et la TASCOM sont de très faibles importances. Le secteur communal bénéficie de la moitié des impôts économiques, soit 13,2 Md€.

IMPÔTS ÉCONOMIQUES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE (Md€)

	Communes*	Départements	Régions	Ensemble
CFE	7,4	/	/	7,4
CVAE	4,5	8,2	4,2	16,9
IFER	0,6	0,3	0,7	1,5
TASCOM	0,7	/		0,7
<i>Total impôts éco</i>	<i>13,2</i>	<i>8,5</i>	<i>4,9</i>	<i>26,5</i>
Part impôts éco / total impôts locaux	24,3 %	38,1 %	100,0 %	32,6 %

* Communes et groupements à fiscalité propre

2.3. AUTRES IMPÔTS ET TAXES

Les autres impôts et taxes, dont le nombre n'a cessé de croître au fil des réformes étaient en 2015 au nombre de 11 (auxquels s'ajoutent quelques taxes diverses à très faible rendement) contre 5 en 2008. Leur montant s'est élevé à 50,4 Md€, dont 46,8 % vont aux départements, 30,6 % au secteur communal, 19 % aux régions et 3,6 % aux syndicats.

Quatre taxes se distinguent : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6,7 Md€ en 2016), les droits de mutation à titre onéreux (11,2 Md€), la taxe sur les conventions d'assurance (6,8 Md€) et la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (11,7 Md€). Elles représentent près des trois quarts (72,2 %) du total des recettes des autres impôts et taxes.

PRINCIPALES TAXES INDIRECTES

	2012	2016	2016/2013
Taxe ordures ménagères	6,2	6,7	8,0 %
Droits de mutation	10,2	11,2	9,8 %
Conventions d'assurance	6,6	6,8	3,0 %
TICPE (ex TIPP)	10,7	11,7	9,3 %

3. QUELLE PROBLÉMATIQUE POUR LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION ?

Entre 2013 et 2016, la part de la taxe d'habitation dans le total de la fiscalité locale des communes a légèrement baissé mais cette même part a un peu augmenté dans le total des recettes de ce secteur. La suppression de la taxe d'habitation représente donc un enjeu majeur pour le secteur communal déjà confronté à la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, et notamment de la DGF. C'est aussi un enjeu pour les finances publiques.

Le législateur devra relever deux défis, aussi redoutables l'un que l'autre : d'une part, trouver une ressource équivalente ou obtenir des communes une réduction du quart de leurs dépenses ; d'autre part, définir un mécanisme de compensation pour les communes qui soit conforme aux recettes très inégales qu'elles tirent de la TH. Dans un premier temps, le candidat Macron avait annoncé la suppression progressive de la TH pour seulement 80 % des ménages d'ici à 2020. Cette option a été reprise dans le projet de loi de finances pour 2018. Celui-ci précise que cette suppression se ferait par dégrèvement (l'Etat se substituant aux contribuables locaux) et ne concernerait que les résidences principales, les communes conservant leur pouvoir en matière de vote des taux et de détermination du produit global de la TH. Le coût à l'horizon 2020 était alors estimé à 10,1 Md€, soit 46 % du produit de la TH.

Depuis, le président Macron a annoncé que la suppression de la TH serait totale sans autre précision. On ne sait pas si la compensation se fera ou non en mobilisant le dispositif du dégrèvement ou si un autre mécanisme sera mis en place. Le mode de compensation reste donc à ce jour une question ouverte. Il en va de même du coût et des ressources que l'Etat va devoir mobiliser pour compenser la perte de fiscalité des communes. Si on soustrait la part de TH attribuable aux résidences secondaires (2,5 Md€) il faudra trouver au moins 19 Md€, soit l'équivalent de 25 % du montant de l'impôt sur le revenu (72,7 Md€) ou 12,5 % du produit de la TVA (152,8 Md€).

La loi de finances pour 2018 ayant déjà prévu une baisse des dépenses contractualisées entre l'Etat et les collectivités de 13 Md€ d'ici à 2022, il paraît exclu d'aller plus loin dans les économies. Toutefois, plutôt que de les affecter à une réduction de la dette des collectivités, cette somme pourrait pour une part financer la suppression de la TH. De même, un retour à une augmentation des dotations de l'Etat et notamment de la DGF apparaît exclu dans le contexte budgétaire actuel. Au mieux, il y aura stabilisation. Le dernier levier concerne le relèvement des autres impôts et de taxes. Les marges de manœuvre sont très faibles.

Le rapport Richard-Bur⁴ envisage trois solutions :

- Le transfert de la part départementale de la taxe sur le foncier bâti ou des droits de mutation à titre onéreux vers le bloc communal compensée par une fraction d'impôt d'Etat. La part départementale du foncier bâti ne représente toutefois que 13,8 Md€, soit moins que la TH. Elle doit donc être complétée par les droits de mutation (11,2 Md€) ;
- L'affectation directe au bloc communal d'une part d'impôt d'Etat ;
- La création d'un « impôt citoyen » qui a la préférence des élus locaux, mais qui a été écartée par le gouvernement.

⁴ Alain Richard et Dominique Bur, Rapport de mission sur les finances locales, mai 2018.

Une augmentation des impôts locaux sur les ménages (impôts fonciers ou taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères) est politiquement difficilement envisageable et le relèvement des impôts économiques se heurtera au credo de la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, l'augmentation des droits de mutation à titre onéreux n'est pas souhaitable. C'est en effet une mesure antiéconomique qui freine la mobilité géographique des propriétaires, notamment en cas de changement d'emploi. La mesure la plus vertueuse consisterait à tirer profit des hausses programmées des taxes écologiques décidées dans le cadre de la transition énergétique pour en affecter le produit attendu aux communes. Dans tous les cas, la compensation devra se faire à l'euro près, ce qui exige la création d'un fonds de péréquation qui assurerait les ajustements nécessaires.

La suppression de la taxe d'habitation devrait largement bénéficier aux classes moyennes et de façon prépondérante aux résidents des communes de banlieues qui disposent peu d'impôts économiques. Mais son remplacement s'annonce comme un casse-tête.

4. DÉGRÈVEMENT, EXONÉRATION, COMPENSATION

Le *dégrèvement* est un mécanisme qui consiste à substituer l'Etat au contribuable local. Cette mesure est transparente pour la collectivité qui perçoit le montant de l'impôt qu'elle a voté. Les bases imposables restent inchangées. Il existe deux dégrèvements d'office : un dégrèvement total pour les contribuables dont le montant de la taxe est inférieur à 12 € et un dégrèvement partiel pour les contribuables dont le revenu est inférieur à un certain seuil (mécanisme du plafonnement).

L'*exonération* modifie au contraire du dégrèvement, le montant collecté. Elle peut être décidée par la collectivité elle-même ou par l'Etat. Dans ce cas, celui-ci est tenu de compenser la perte de recettes en versant une dotation de *compensation* à la collectivité. Les bases exonérées sont alors déduites des bases imposables