

N° 1258

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 Septembre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ET À LA DÉCENTRALISATION <sup>(1)</sup>,

en conclusion des travaux du groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les **relations financières État-collectivités territoriales** et la **refonte de la fiscalité locale**,

PAR

MM. CHARLES DE COURSON et JEAN-PAUL MATTEI,  
Députés

---



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DU RAPPORT DE LA MISSION « RICHARD-BUR »</b> .....	7
<b>I. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT</b> .....	9
1. Le remplacement du produit de la TH pour le bloc communal .....	9
a. Le premier scénario : le transfert au bloc communal de la TFPB des départements.....	10
i. Transfert de la part départementale de la TFPB aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH .....	10
ii. Transfert des taux de TFPB départementaux et intercommunaux aux seules communes .....	12
b. Le second scénario consiste dans le transfert d'une fraction d'impôt national au bloc communal .....	14
2. Des questions en suspens .....	16
i. Le maintien ou non d'une taxation des résidences secondaires.....	16
ii. La contribution des 20 % de contribuables les plus aisés.....	19
iii. La répercutabilité des augmentations de la part départementale de la TFPB par le propriétaire .....	20
iv. Le financement de la suppression de la TH par de nouvelles économies pour une mise en œuvre effective de la réforme avant 2022 .....	20
<b>II. LES PISTES COMPLÉMENTAIRES DE REFONTE DE LA FISCALITÉ LOCALE PROPOSÉES PAR LE RAPPORT</b> .....	21
1. Le remplacement du produit de la TH pour le bloc communal .....	21
2. Le rapport propose par ailleurs le transfert des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements à l'État .....	22
3. L'attribution d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) aux départements .....	23
4. Les effets de la disparition de la taxe d'habitation sur les impositions associées...	24
a. Les impositions adossées à la TH.....	24
i. Les prélèvements applicables à tout local sous-occupé .....	24
ii. Les prélèvements complémentaires .....	25
b. La liaison des taux .....	26
5. Autres pistes de réforme de la fiscalité locale .....	29

<b>DEUXIÈME PARTIE : UNE VRAIE REFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE EST À LA FOIS NÉCESSAIRE ET POSSIBLE .....</b>	<b>31</b>
<b>I. LES PISTES ÉCARTÉES.....</b>	<b>33</b>
1. La création d'un impôt local sur le revenu .....	33
2. La fusion de la TH et de la TFPB .....	34
3. La taxation du loyer implicite .....	35
<b>II. LA PRISE EN COMPTE DU REVENU À CÔTÉ DE CELLE DU FONCIER .....</b>	<b>36</b>
1. Le calcul de la TH prend déjà en partie en compte le revenu.....	36
a. Les exonérations et dégrèvements .....	37
i. Les exonérations de TH pour la résidence principale .....	37
ii. Les abattements obligatoires et facultatifs .....	38
iii. Le dégrèvement lié au plafonnement de TH en fonction du revenu.....	38
b. Les dysfonctionnements récents liés à l'évolution du RFR.....	39
2. Des bases locatives obsolètes et inégalitaires .....	41
a. Les modalités d'estimation des valeurs cadastrales.....	41
b. La grande disparité des bases locatives .....	43
3. Une meilleure prise en compte des capacités contributives des contribuables locaux .....	45
<b>III. QUELLES MODALITÉS POUR LA RÉFORME DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES ? .....</b>	<b>47</b>
1. La réforme du mode d'évaluation.....	49
a. La méthode actuelle par comparaison.....	49
b. La nouvelle méthode définie par la loi .....	50
c. La critique de la méthode de neutralisation.....	52
2. Les méthodes alternatives d'évaluation .....	54
a. La prise en compte de la valeur vénale des biens immeubles .....	54
b. La méthode hédonique.....	55
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>57</b>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....</b>	<b>59</b>
<b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 1 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE 2 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DU MERCREDI 14 MARS 2018.....</b>	<b>64</b>
<b>ANNEXE 3 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DU MERCREDI 21 MARS 2018.....</b>	<b>66</b>

## INTRODUCTION

Le Bureau de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé le 21 février 2018 la création d'un groupe de travail sur le suivi des travaux de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur sur les relations financières État-collectivités territoriales et la refonte de la fiscalité locale<sup>(1)</sup>. Ce groupe de travail a tout d'abord examiné la note de problématique sur les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale publiée par la mission au mois de janvier 2018. Cet examen a donné lieu à deux relevés de conclusions présentant les positions de la Délégation qui figurent en annexe au présent rapport.

Après l'audition, conjointe avec la commission des finances, le 21 mars 2018, de MM. Alain Richard et Dominique Bur et la publication début mai du rapport de la mission sur la refonte de la fiscalité, le Bureau de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé lors de sa réunion du 13 juin 2018 de confier au groupe de travail le soin de rédiger un rapport sur les conclusions de la mission et désigné MM. Jean-Paul MATTEI et Charles de COURSON en qualité de co-rapporteurs. Il a fixé pour double objectif au groupe de travail de réagir aux conclusions de cette mission et d'envisager des propositions alternatives.

Le groupe de travail a discuté les propositions des deux co-rapporteurs lors de sa réunion du 19 septembre 2018, les avis émis à cette occasion figurent dans le rapport.

Le présent rapport d'information a pour objet de publier les conclusions de ce groupe de travail, approuvées par la Délégation le mardi 25 septembre 2018.

---

(1) La composition de ce groupe de travail figure en annexe 1.



## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DU RAPPORT DE LA MISSION « RICHARD-BUR »

Depuis la création de la contribution mobilière en 1791 <sup>(1)</sup>, la nature de l'impôt frappant les occupants d'un bien immobilier n'a cessé d'être discutée et ses modalités contestées. S'agit-il d'une forme d'impôt local sur le revenu assis sur un élément du train de vie, à savoir la valeur locative du bien occupé, ou d'un véritable impôt local, proche d'une redevance, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?

Force est de constater qu'en dépit de ces interrogations et des réformes intervenues, passage tout d'abord aux centimes additionnels adossé à la contribution mobilière puis technique des principaux fictifs <sup>(2)</sup>, enfin création d'une véritable taxe d'habitation (TH) en 1959, cette contribution à la charge des occupants d'un bien immobilier a perduré au fil du temps. Comme le rappelle le rapport de la mission, la France est le seul pays à pratiquer une double taxation sur les logements des ménages, la TH, qui frappe l'occupant, s'ajoutant à la TFPB, qui frappe le propriétaire. Lorsque le propriétaire est également occupant de son logement, il est donc imposé deux fois, ce qui est une exception dans les pays de l'OCDE. En effet, les redevables des impôts sur les logements sont presque toujours les propriétaires, à l'exception significative de l'Angleterre où la *Council tax* s'applique indifféremment aux locataires et aux propriétaires, mais où les redevables ne sont taxés qu'une seule fois.

Le programme du candidat Emmanuel Macron à l'élection présidentielle comprenait une mesure concernant la taxe d'habitation, indiquant que *« d'ici 2020, 4 Français sur 5 ne paieront plus la taxe d'habitation sur leur résidence principale. À partir de 2018, la taxe sera allégée en trois paliers jusqu'à un dégrèvement total en 2020 pour les foyers concernés. »*

C'est dans ce contexte que l'article 5 de la loi de finances pour 2018 prévoit que les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 € pour un célibataire et 43 000 € pour un couple seront exonérés de taxe d'habitation (TH) sur leur résidence principale en 2020. En 2018 et en 2019, ils paieront 70 % puis 35 % de la TH due en application des règles actuelles.

---

(1) La contribution mobilière a été instituée pour la première fois en France par un décret du 13 janvier 1791. La loi du 3 nivôse an VII a donné à la contribution mobilière sa physionomie qu'elle a conservée dans ses grandes lignes par la suite : la taxe mobilière n'était plus basée sur les revenus " mobiliers " mais directement sur la valeur locative des locaux d'habitation.

(2) Historiquement, les contributions sont des impôts principalement affecté au niveau central, à l'État. D'où l'expression de « principal » pour qualifier leur rendement. Le calcul des centimes additionnels se sont basés tout d'abord sur les principaux réels, puis, après la création de l'impôt sur le revenu et le renoncement de l'Etat aux « quatre vieilles », sur les « principaux fictifs » **puisque'on a continué à calculer les montants que ces impôts auraient rapportés.**

Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), la TH a rapporté 22,2 milliards d'euros aux communes et à leurs groupements en 2017 <sup>(1)</sup> auxquels s'ajoutent une dotation forfaitaire de l'État (1,7 milliard d'euros en 2016) correspondant au coût de l'exonération accordée aux contribuables les plus modestes. Sur ces 22,2 milliards d'euros, 4 milliards d'euros ne sont pas payés par les ménages mais par l'État à travers les dégrèvements qu'il leur accorde, notamment au titre du plafonnement de la TH en fonction de leur revenu. La TH payée par les ménages s'élève donc à environ 18,2 milliards d'euros en 2017.

Après le dégrèvement de 80 % des foyers fiscaux soumis à la taxe d'habitation introduit par l'article 5 de la loi de finances pour 2018, le Président de la République a annoncé la suppression complète de cet impôt dans les prochaines années et la refonte de la fiscalité locale. Par lettre de mission en date du 12 octobre 2017, le Premier ministre a ensuite mandaté la mission relative au pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, pour réfléchir à la sécurisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, et en particulier l'élaboration d'un scénario de refonte de la fiscalité locale, afin de pourvoir à la suppression complète, annoncée par le Président de la République, de la TH et de garantir la visibilité des ressources des différentes catégories de collectivités ainsi qu'une amélioration de la fiscalité locale. Après la publication d'une note de problématique au mois de janvier 2018, qui a donné lieu à une première prise de position de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) <sup>(2)</sup>, le rapport final de la mission a été rendu public au début du mois de mai 2018.

Comme le rappelle ce rapport, le Conseil constitutionnel a validé le dégrèvement de 80 % des assujettis à la TH sous un plafond de ressources dans la mesure où il constitue une étape dans une refonte en profondeur de la fiscalité locale, et non comme dispositif pérenne et autonome. Ces raisons rendaient donc nécessaire la suppression intégrale de la TH pour les 20 % de contribuables non dégrévés, la question des résidences secondaires et des logements vacants étant, à ce stade, en suspens.

De 2007 à 2017, le produit de la TH a augmenté en moyenne de 4,4 % par an. En extrapolant cette progression, les collectivités locales pourraient espérer recevoir 26 milliards d'euros de TH en 2020, dont 21 milliards d'euros payés par les ménages et 5 milliards d'euros à la charge de l'État.

Le coût de la réforme votée dans la loi de finances pour 2018 est estimé par le ministère des finances à 10 milliards d'euros par an à partir de 2020. C'est le coût qui est intégré dans la loi de programmation des finances publiques et dans le programme de stabilité. La suppression totale de la TH en 2020 aurait un coût de 21 milliards d'euros (montant potentiellement payé par les ménages), donc

---

(1) *Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°124, juin 2018*

(2) *Cf. Relevé de conclusions de la réunion du mercredi 21 mars 2018.*



supérieur de 11 milliards d'euros à ce qui est actuellement prévu. Dans la mesure où les résidences secondaires représentent 9,5 % du parc de logements et en supposant qu'elles donnent lieu, en moyenne, à une TH identique à celle des résidences principales, le produit de la TH correspondant aux résidences secondaires serait de 2,5 milliards d'euros<sup>(1)</sup>. Celui des seules résidences principales serait donc de l'ordre de 23,5 milliards d'euros en 2020 pour les collectivités locales, dont 5 milliards d'euros payés par l'État et 18,5 milliards d'euros payés par les ménages. Le coût supplémentaire de la suppression de la TH sur les résidences principales de tous les ménages serait donc de l'ordre de 8,5 milliards d'euros.

La TH représente 34 % des ressources du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre), c'est donc une ressource essentielle du bloc communal et une part importante du ratio d'autonomie financière des communes, dans sa composante fiscalité locale directe. En conséquence, sa suppression est un nouveau coup porté au pouvoir fiscal des collectivités. On aurait pu imaginer son remplacement par une nouvelle imposition plus juste, mais le Président de la République a exclu la création d'un nouvel impôt national ou local. Il a en outre annoncé que les ressources fiscales perdues par une collectivité territoriale devront être remplacées par des recettes de montant équivalent, prioritairement de caractère fiscal et liées à la croissance de l'économie. Les scénarios de réforme doivent en outre être neutres pour le contribuable et sur le plan macro-budgétaire, et ne pas entraîner de distorsions économiques.

## **I. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORT**

C'est dans ce cadre très contraint que la mission « Richard-Bur » a élaboré des scénarios de remplacement du produit de la TH pour le bloc communal. Elle a raisonné à partir de l'hypothèse de la suppression intégrale de la TH, aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires, tout en préconisant la création d'une contribution adjacente à la TFPB pour les résidences secondaires et pour les logements sous-occupés, assortie d'une majoration de ladite contribution en zone tendue.

Elle a en outre formulé des propositions pour une refonte plus large de la fiscalité locale, principalement celle concernant les ménages.

### **1. Le remplacement du produit de la TH pour le bloc communal**

Parmi les trois options répertoriées pour remplacer le produit de la TH pour le bloc communal, la mission a logiquement choisi d'écarter le recours aux dotations d'État.

---

*(1) La part du produit de la TH au titre des résidences secondaires a représenté 2,3 milliards d'euros en 2016, dont une part majorée de 60 millions d'euros, pour 3,6 millions de rôles.*

Recourir uniquement aux dotations d'État conduirait en effet à s'écarter de la position exprimée par le Président de la République et serait incompatible avec le *ratio* plancher d'autonomie financière du bloc communal de 60,8 % qui découle de la loi organique de 2004. En toute hypothèse, cette option, contraire à la prise de position de la DCTD précédemment évoquée, se heurterait à l'opposition des associations d'élus concernées, du comité des finances locales (CFL) et des parlementaires. Le rapport identifie donc deux scénarios de remplacement.

*a. Le premier scénario : le transfert au bloc communal de la TFPB des départements*

La mission propose en premier lieu une réallocation d'impositions locales existantes en remplaçant le produit de la TH (26 milliards d'euros en 2020 selon la mission) *via* le transfert au bloc communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements (15,1 milliards en 2020). Cette part de TFPB ne représentant que 57 % des recettes à rétablir, elle devrait être complétée par l'attribution d'une fraction d'impôt national.

Le rapport distingue quatre modalités différentes de ce transfert, mais en écarte rapidement deux aux motifs, dans le premier cas, qu'elle fragiliserait le fonctionnement des attributions de compensation (AC) entre EPCI et communes et, dans le deuxième, que la distinction entre type de contribuables (ménages et entreprises) n'est pas stable dans le temps.

Sans surprise, les deux modalités retenues concernent respectivement le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH, qui a les faveurs de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), et le transfert des parts de TFPB départementale et intercommunale (1,3 milliard d'euros de recette fiscale pour cette dernière en 2016) aux seules communes, qui convient mieux à l'Association des maires de France (AMF).

- i. Transfert de la part départementale de la TFPB aux communes et aux EPCI au prorata de leurs anciennes recettes de TH

Dans cette première variante, **le taux de TFPB des départements serait transféré aux communes et aux EPCI**. Au sein de chaque ensemble intercommunal, l'EPCI et les communes recevraient chacun une fraction de l'ancien taux de TFPB au prorata de leurs anciennes recettes de TH respectives. Le taux communal serait le même pour toutes les communes de l'EPCI ce qui ne reflète pas la disparité des taux antérieurs de TH d'une commune à l'autre.

Sur le **plan macro-économique**, le produit de TFPB départementale transférée aux EPCI serait de 4,3 milliards d'euros, sur une recette totale de TH à reconstituer de 6,7 milliards d'euros et le produit de TFPB départementale transférée aux communes serait de 9,5 milliards d'euros, sur une recette totale de TH à reconstituer de 15,1 milliards d'euros. Il resterait donc à compenser globalement aux deux échelons entre 8 milliards d'euros (sans inclusion des compensations d'exonération dans le « panier » de ressources à remplacer) et 9,2 milliards d'euros (avec les compensations).

En ce qui concerne les **situations individuelles**, ce mécanisme ne nécessiterait que des ajustements d'ampleur limitée (630 millions d'euros pour les communes et 100 millions d'euros pour les EPCI) entre collectivités surcompensées et sous-compensées.

Pour assurer une compensation à l'euro près à chaque commune et EPCI, le transfert de la taxe foncière des départements rend donc obligatoire la **création d'un mécanisme de garantie individuelle de ressources** similaire à celui créé lors de la suppression de la taxe professionnelle. Les communes et les EPCI surcompensés participeraient à ce fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui comprendrait une part communale et une part intercommunale.

Il convient de noter que ce sont les petites communes, celles dont la population est inférieure à 5 000 habitants, qui « profiteraient » le plus du transfert de TFPB départementale et comprennent donc le pourcentage de communes surcompensées de loin le plus important (41%).

**Un complément d'impôt national serait cependant nécessaire tant pour les communes que pour les EPCI pour permettre une compensation intégrale**, mais le rapport ne fait pas de proposition précise à ce stade. La mission souligne en revanche que cette modalité de transfert aboutit, au vu des simulations individuelles réalisées, à ce que **certaines communes et certains EPCI ne bénéficient que du transfert de la TFPB départementale alors que d'autres bénéficient en complément du partage d'impôts nationaux, et cela de façon pérenne**. Cette structure différenciée de recettes entre communes et entre EPCI est une situation nouvelle qui demande à être examinée d'un point de vue juridique.

Cette hypothèse présente l'**avantage** de maintenir aux EPCI à fiscalité propre un pouvoir de taux et d'assiette sur la TFPB. Elle induit cependant **plusieurs contraintes** :

- la création de deux mécanismes de garantie individuelle des ressources pour les communes et pour les EPCI, aux montants résiduels ;
- l'affectation d'une fraction d'impôt national à plusieurs milliers de communes et à plusieurs centaines d'EPCI, pour des montants élevés ; le versement d'une fraction de TVA à des communes de moins de 5 000 habitants nécessiterait de définir un taux pour chacune de ces communes afin que la recette conserve la caractéristique d'une ressource propre et non pas celle d'une dotation.

Elle entraînerait une différence de situation parmi les communes et parmi les EPCI : certaines communes et certains EPCI bénéficieraient à la fois du FNGIR et d'une fraction d'impôt national (les sous-compensés), quand d'autres contribueraient au FNGIR sans bénéficier d'une fraction d'impôt national (les surcompensés).

Dans cette hypothèse, le bloc communal recevrait en complément une part d'imposition nationale, qui serait soit une partie du produit de la TICPE, soit une fraction de la TVA, ou encore une part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements, à hauteur de 8 à 9 milliards d'euros.

ii. Transfert des taux de TFPB départementaux et intercommunaux aux seules communes

Dans cette seconde variante, le taux de TFPB des départements serait intégralement transféré aux seules communes. Si, pour simplifier l'architecture, le taux de TFPB des EPCI était également transféré aux communes comme le prévoit le rapport, **les communes deviendraient les seules bénéficiaires de TFPB et le montant de TH qu'elles auraient perdu serait entièrement compensé**. En revanche, les EPCI devraient être compensés de leurs pertes de TH et de TFPB par une part d'impôt national.

En ce qui concerne les **situations individuelles**, ce mécanisme nécessiterait la création d'un **fonds communal de garantie des ressources** d'un montant important, de l'ordre de 3,4 milliards d'euros. Les communes « surcompensées » sont dans leur très grande majorité des communes rurales faiblement peuplées. Selon le rapport, 76 % des communes « sous-compensées » seraient compensées à hauteur de deux tiers ou plus de leurs anciennes recettes de TH : **l'effort de partage de fiscalité nationale serait donc limité**. Mais 23 % de ces communes « sous-compensées » le seraient en revanche en moindre proportion, entre un tiers et deux tiers.

Les **situations les plus problématiques** s'expliquent principalement par des effets de taux et se rencontrent dans les **certaines collectivités d'Outre-mer** (La Réunion et Mayotte), où les taux et les bases de TH sont supérieurs à ceux de la TFPB, ou dans **certaines communes du département des Hauts-de-Seine**, comme Sceaux, Chaville ou Bourg-la-Reine, qui pratiquent un taux de TH élevé (22 % en moyenne) au sein d'un département où le taux de TFPB est très mesuré (7,08 % en 2016) en raison de la richesse des bases (présence de nombreux établissements financiers et sièges sociaux assujettis à la TFPB) et du dynamisme des autres impositions locales (droits de mutation à titre onéreux notamment).

Il convient de souligner également **les cas de très forte surcompensation** (10 fois supérieure au montant à compenser) dans 409 communes, en raison, soit de la présence d'un ou plusieurs établissement(s) exceptionnel(s), qui génère(nt) des sur-cotisations de TFPB et font pression à la baisse sur les taux de TH, soit de l'existence d'une recette de TFPB de l'EPCI très supérieure à la moyenne qui s'ajoute à la recette départementale de TFPB à transférer aux communes.

Le rapport identifie également une série de cas particuliers devant faire l'objet d'une attention accrue. Il s'agit, tout d'abord, des **91 EPCI à fiscalité propre qui étaient, en 2017, interdépartementaux**, dont trois se situaient sur le territoire de trois départements et un (la métropole du Grand Paris) sur le territoire de six départements. Il s'agit, ensuite, du cas de certaines communes qui pratiquent un taux de TH quasi nul (0,01 % à Fos-sur-Mer ou à Roissy par exemple) en raison de la localisation sur leur territoire d'infrastructures exceptionnelles (industries métallurgiques et méthanères à Fos-sur-Mer ou aéroport Roissy Charles-de-Gaulle) qui génèrent de très importantes cotisations de TFPB. Ces communes se verraient donc transférer une part du produit de la TFPB départementale, voire intercommunale, d'un montant très largement supérieur à celui de leurs anciennes recettes de TH, cet excédent étant ensuite repris au titre du fonds communal de garantie des ressources <sup>(1)</sup>.

Le « panier » de **recettes à remplacer pour les EPCI** s'élève dans cette hypothèse à 8 milliards d'euros en valeur 2016. La mission recommande de compenser cette perte de recettes des EPCI par le **transfert d'une fraction d'impôt national non territorialisée et sans pouvoir de taux**, de préférence un impôt à caractère économique afin de faire droit à l'objectif de cohérence entre la nature de la ressource et la nature des compétences exercées par le niveau intercommunal, qui ont trait au développement économique et à l'aménagement. Elle privilégie à ce titre le **transfert d'une fraction de TVA**, dont le montant net des remboursements et dégrèvements en exécution a été de 144,4 milliards d'euros en 2016. Cela reviendrait ainsi à attribuer, en données 2016, 5,5 % du total des recettes fiscales de TVA nette aux EPCI.

Cette hypothèse présente trois avantages :

- elle simplifie l'architecture de la fiscalité directe locale en spécialisant au profit des communes le premier impôt direct local payé par les ménages ;
- elle ne nécessite que la création d'un fonds de garantie pour les communes (pour un montant toutefois important) ;
- elle évite l'attribution d'une fraction de TVA à plusieurs milliers de communes.

Elle induit cependant plusieurs inconvénients :

- elle prive les EPCI à fiscalité propre d'un pouvoir de taux sur une imposition directe locale ;
- elle conduit certaines communes à disposer de montant élevé de FNGIR : par exemple Marseille bénéficierait d'un FNGIR de 157 millions d'euros (13 % des RRF) pour compenser l'essentiel de sa perte de recettes.

---

(1) Même si le cas est exceptionnel, le rapport cite l'exemple de la commune du Mesnil-Amelot qui bénéficierait d'un produit supplémentaire de TFPB 10 000 fois supérieur à celui de TH perdu. La commune de Roissy-en-France bénéficierait quant à elle d'un produit de TFPB 176 fois supérieur à son produit de TH perdu.

En réponse à la surenchère de complexité à laquelle la mise en œuvre d'un nouveau fonds de garantie ne manquerait pas de conduire, le CFL a, dans une délibération adoptée le 3 juillet 2018, demandé « *que la dispense du paiement de la taxe d'habitation, lorsqu'elle sera étendue à 100 % des contribuables au titre de leur résidence principale, prenne la forme d'un dégrèvement, seule solution permettant de répondre à la totalité des considérants* »<sup>(1)</sup>.

Le gouvernement a proposé, le 4 juillet, lors de la réunion de l'instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires (CNT), que « *les communes soient compensées de la suppression de la taxe d'habitation par la redescende de la TFPB aujourd'hui affectée aux départements* », après 2020.

***b. Le second scénario consiste dans le transfert d'une fraction d'impôt national au bloc communal***

**Dans ce scénario, la mission privilégie le transfert d'une fraction du produit d'une imposition nationale, non territorialisée (l'assiette est nationale) et sur laquelle les communes et les EPCI ne détiendraient pas de pouvoir de taux.** Plus précisément, pour chaque collectivité concernée et sur la base de la recette globale de l'impôt national retenu, la « fraction de produit » correspondrait, l'année n de la suppression de la TH, au montant exact de recette fiscale de TH perçue l'année n-1 de la réforme, enrichi de l'évolution des bases et auquel s'ajouterait la progression nationale de l'imposition partagée entre l'année n-1 et l'année n.

Un surcroît de dotation de l'État pourra, le cas échéant, être mobilisé en complément.

**Le principal intérêt d'une telle modalité réside dans le fait qu'aucun mécanisme de garantie des ressources entre collectivités territoriales n'est nécessaire car elles reçoivent une ressource fiscale nationale qui correspond à leur niveau *historique* de recette de TH.**

Parmi les impositions nationales, la perte de TH pourrait être compensée aux communes et aux EPCI par le transfert d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et, le cas échéant, de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en complément.

La TVA est en effet un impôt à caractère économique, ce qui permet de répondre à l'objectif énoncé *supra* de cohérence entre la nature de la ressource et

---

(1) *Considérant qu'il est nécessaire :*

- *de garantir une compensation intégrale des ressources supprimées ;*
- *de préserver la dynamique des bases ;*
- *de garder le pouvoir de taux du bloc local et des départements ;*
- *de respecter intégralement leur autonomie financière et fiscale ;*
- *de maintenir le lien fiscal entre les communes collectivités et les citoyens.*

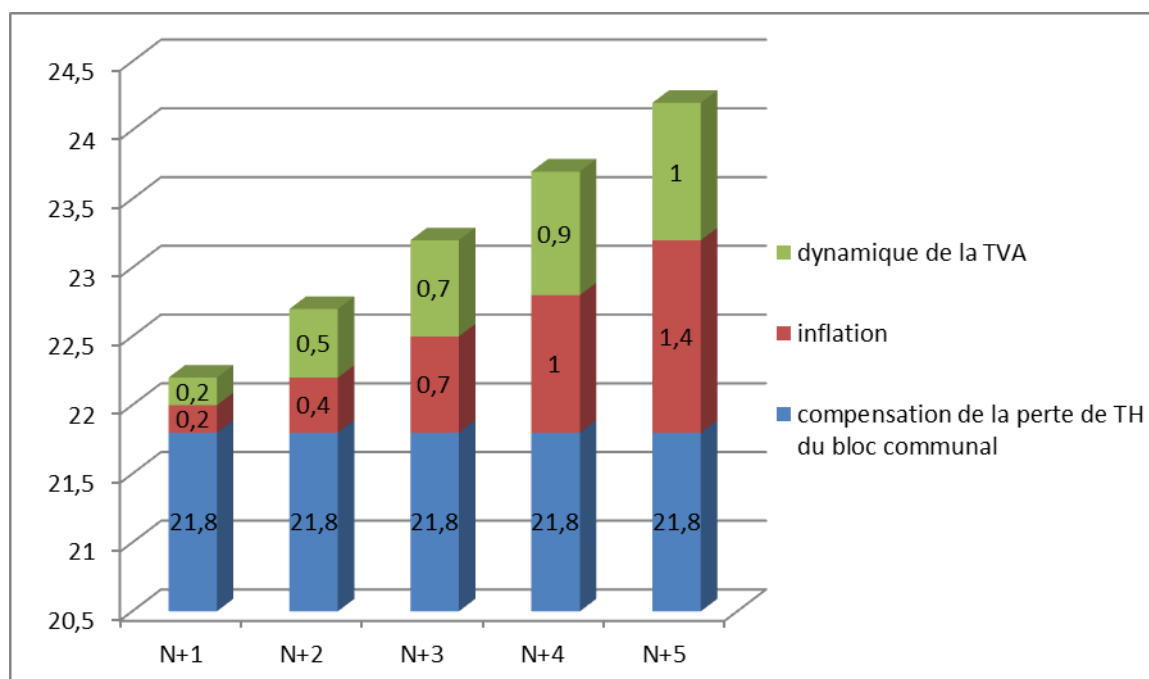
la nature des compétences du bloc communal (les communes et les EPCI exercent des compétences d'aménagement et de développement économique).

Le montant des ressources à reconstituer pour le bloc communal du fait de la suppression de la TH s'élève à 21,8 milliards d'euros (en valeur 2016), sans compter les compensations d'exonération. Les recettes de TICPE ne sont pas suffisantes (13,3 milliards d'euros inscrits en loi de finances pour 2018). À l'inverse, le montant de la TVA, net des remboursements et dégrèvements en exécution, s'élève à 144,4 milliards d'euros en 2016. Remplacer la TH des communes et EPCI reviendrait donc à attribuer 15,1 % des recettes de TVA au bloc communal (en données 2016).

Enfin, le transfert d'une fraction de TVA a déjà été réalisé en direction des régions pour compenser la double suppression de la DGF et de la dotation générale de décentralisation (DGD).

**La perte du pouvoir de taux engendré par la suppression de la TH serait alors « compensée » par le dynamisme de l'impôt national transféré.**

Évolution du gain cumulé obtenu par la dynamique de la TVA au bout de 5 ans (en milliards d'euros) à hypothèse d'inflation différenciée <sup>(1)</sup>



Source : Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, page 74.

(1) Les cibles d'inflation sont reprises de la LPFP 2018-2022 (1 % pour 2017, 1 % pour 2018, 1,1 % pour 2019, 1,4 % pour 2020 et 1,75 % pour 2021).





**Tout d’abord, qu’est-ce qu’une résidence secondaire et quels sont les moyens pour l’administration de le contrôler ?**

La détermination du lieu d’imposition d’un contribuable résidant en France ne soulève de difficultés qu’à l’égard de ceux qui ont plusieurs résidences en France. Dans cette situation, le contribuable est assujéti à l’impôt au lieu de son principal établissement, à savoir celui où réside l’intéressé de façon effective et habituelle. Dès lors, peu importe que le logement dont il dispose soit ou non sa propriété, qu’il corresponde ou non à son domicile civil ou au lieu d’exercice de sa profession, ou même qu’il soit loué au nom d’un tiers. La résidence principale est donc unique alors qu’il est possible de disposer de plusieurs résidences secondaires.

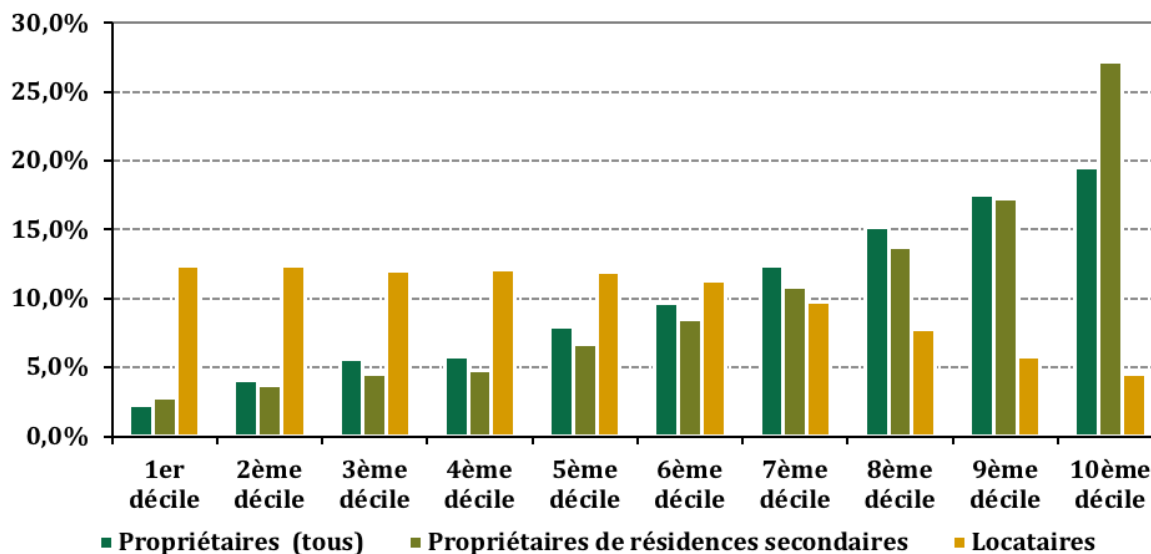
Quand il n’est pas possible de déterminer la résidence habituelle d’un intéressé, notamment en faisant appel au critère d’intérêt familial, il convient de retenir celle où il paraît avoir le plus d’attaches. La définition de ce lieu est une question de fait que l’administration apprécie sous le contrôle du juge de l’impôt. Dans la généralité des cas, la déclaration de la résidence principale intervient lors de la déclaration de revenus, toutes les autres résidences du déclarant étant alors considérées comme des résidences secondaires.

**Ensuite, l’idée selon laquelle les propriétaires d’une résidence secondaire sont par définition des personnes aisées est-elle juste ?**

Le rapport de la mission « Bur- Richard » indique qu’ « *au regard des données de TH et d’IR recueillies par la mission pour chaque type d’usage (locataire, propriétaire de résidence secondaire, propriétaire de résidence principale), il apparaît que deux tiers des propriétaires de résidences secondaires se situent dans les trois derniers déciles de la distribution des revenus (déciles de revenu fiscal de référence (RFR)) et près d’un tiers dans le dernier décile, ce qui renforce l’idée qu’une contribution sur cette assiette va dans le sens de l’équité* <sup>(1)</sup>. » Un examen attentif par vos rapporteurs du graphique présenté dans le rapport (*cf. ci-dessous*) fait plutôt apparaître que seulement 58 % des propriétaires de résidences secondaires se situent dans les trois derniers déciles de la distribution des revenus (et non 66%) et 27% dans le dernier décile (et non 33 %).

---

(1) Cf. page 104.



Source : Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, page 105.

Il apparaît en outre que **16 % des propriétaires de résidences secondaires appartiennent aux quatre premiers déciles : la situation n'est donc pas aussi tranchée que veut le faire apparaître le rapport de la mission.** Il y a certes un nombre important de ces personnes qui bénéficient de revenus confortables (58 % entre le 8<sup>ème</sup> et le 10<sup>ème</sup> décile), mais aussi un nombre significatif de revenus intermédiaires (26 % entre le 5<sup>ème</sup> et le 7<sup>ème</sup> décile) et un nombre non négligeable de revenus modestes (16 % entre le 1<sup>er</sup> et le 4<sup>ème</sup> décile). On constate même une légère sur-représentation des propriétaires de résidences secondaires par rapport à l'ensemble des propriétaires au sein du premier décile. Il apparaît donc nécessaire de traiter différemment ces 16 % de propriétaires.

**Proposition n° 1 des rapporteurs :** Exonérer du paiement de la nouvelle taxe sur les résidences secondaires les propriétaires dont les revenus se situent dans les quatre premiers déciles de la distribution des revenus.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont convenu du fait que les propriétaires de résidences secondaires ne constituent pas une catégorie homogène. Pour autant, plusieurs délégués dont le Président Jean-René Cazeneuve et Mme Christine Pirès Beaune, ont considéré qu'il n'y pas lieu de créer une telle exonération alors que ces contribuables bénéficieront par ailleurs de la suppression de la taxe d'habitation sur leur résidence principale. M. Christophe Jerretie a indiqué que la question du maintien, ou non, de la majoration entre 5 % et 60 % de taxe habitation prévue à l'article 1407 ter du CGI au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale doit également être posée.*

Enfin, et plus fondamentalement, la question se pose de savoir s'il est pertinent de maintenir une taxe pour des personnes qui :

- n'utilisent les infrastructures et les services publics locaux que pendant une période limitée de l'année ;
- font très majoritairement le choix de vacances non délocalisables et participent ainsi de l'économie de ces territoires ;
- ne votent pas la plupart du temps dans la commune de leur résidence secondaire.

*A contrario*, il est possible d'arguer du fait que cette ressource représente une part non négligeable pour les communes touristiques et/ou littorales et que ces communes sont amenées à réaliser des investissements massifs en rapport avec la population DGF. En ce qui concerne plus spécifiquement la sur-taxation dans les zones tendues, il s'agit d'inciter les propriétaires à mettre leur bien en location et donc à ne pas surconsommer une ressource foncière particulièrement limitée.

ii. La contribution des 20 % de contribuables les plus aisés

La question se pose de la fraction des 20 % de contribuables les plus aisés qui bénéficieront de la suppression intégrale de perception du produit de la TH, ce qui peut être considéré comme un effet d'aubaine en leur faveur. La mission estime légitime de faire peser sur ces 20 % de contribuables une partie au moins du coût budgétaire de cette réforme.

Dans une note d'analyse de l'association FIPECO <sup>(1)</sup>, son président, François Ecalte, préconise de majorer le taux marginal de l'impôt sur le revenu appliqué aux revenus supérieurs à 27 000 euros (pour un célibataire) ou à 43 000 euros (pour un couple sans enfant) qui constituent les montants en deçà desquels les contribuables seront progressivement exonérés du paiement de la TH à compter de 2018. Ainsi, comme le taux marginal de 30 % du barème de l'IR s'applique à partir d'un revenu par part de quotient familial de 27 000 euros, il ne devrait même pas être nécessaire, selon l'auteur, de créer une nouvelle tranche, mais seulement de relever ce taux de sorte d'augmenter de 8 milliards d'euros le rendement de l'IR. Selon vos rapporteurs une telle répercussion intégrale du surcoût de la suppression de la TH, via une majoration du barème de l'impôt sur le revenu, apparaît toutefois peu réaliste en raison de **l'étroitesse de l'assiette de cet impôt**.

---

(1) Comment remplacer la taxe d'habitation, 13.06.2018 <https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Comment-replacer-la-taxe-dhabitation-?>

iii. La répercutabilité des augmentations de la part départementale de la TFPB par le propriétaire

À défaut de création d'une nouvelle contribution locale à caractère citoyen, se pose la question de la possibilité, ou non, pour le propriétaire d'un bien qui le met en location, de répercuter sur le locataire les augmentations de la part départementale de la TFPB.

L'article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 établit **une liste limitative des charges récupérables par le propriétaire dans le cadre d'un bail d'habitation**. Cette liste comprend notamment les impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement. La taxe sur les ordures ménagères fait partie des charges récupérables à ce titre auprès du locataire, ce qui n'est pas le cas de la TFPB. La possibilité de répercuter sur le locataire les augmentations à venir de la TFPB après le transfert du taux départemental permettrait pourtant de conserver une imposition des locataires et donc un lien avec le territoire. Il conviendrait de modifier la loi précitée en ce sens.

**Proposition n° 2 des rapporteurs** : Ouvrir la possibilité pour les propriétaires non-occupants de répercuter sur les locataires les augmentations de TFPB après transfert de la part départementale.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont relevé la complexité de ce sujet, qui recoupe celui de l'encadrement des loyers. Il s'agit d'une piste de réflexion à approfondir.*

iv. Le financement de la suppression de la TH par de nouvelles économies pour une mise en œuvre effective de la réforme avant 2022

7,5 millions de foyers fiscaux seront exonérés de TH avec la suppression de cet impôt, en plus des 18 millions de foyers déjà dégrévés en vertu du dispositif adopté dans la loi de finances pour 2018. La suppression complète de la TH devrait avoir un coût supplémentaire de l'ordre de 10 milliards d'euros pour les finances de l'État. Ce coût n'a pas été intégré dans la trajectoire des finances publiques prévue par la loi de programmation 2018-2022. Le rapport liste diverses pistes d'économie, notamment des économies en dépense, la renonciation à certains allègements fiscaux déjà intégrés à la trajectoire des finances publiques ou la suppression ou la réduction de certaines « niches » de TVA. De nouvelles mesures en matière de prélèvements obligatoires sont également possibles. Comme nous venons de le voir, les auteurs du rapport considèrent qu'il serait légitime que les 20 % de contribuables bénéficiaires de la suppression totale de la TH en assument une part, mais cette idée semble écartée par le ministre de l'Action et des comptes publics.

Pour vos rapporteurs, la question du financement reste donc entière à ce stade, la croissance n'étant ni assurée ni illimitée. Le rapport annuel de la Cour des comptes s'interroge également sur ce sujet.

Selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général du budget auprès du Gouvernement <sup>(1)</sup>, la suppression pour les 20 % de contribuables les plus aisés débutera en 2020 et s'effectuera de manière progressive. Elle pèsera pour 0,2 point de PIB en moyenne sur le déficit entre 2020 et 2022 et permettra de diminuer le ratio de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB en 2022.

S'agissant du calendrier de mise en œuvre, la mission recommande que la réforme soit engagée en concertation avec les élus locaux avant la fin de l'année 2018 et suggère d'inscrire les premières mesures dans le PLF pour 2019 et les mesures principales dans un PLFR spécifique au premier semestre 2019. Les ajustements ultérieurs seraient intégrés aux PLF pour 2020 et 2021.

Dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques <sup>(2)</sup>, le Gouvernement indique que la réforme de la fiscalité locale fera l'objet d'un texte spécifique en 2019.

## II. LES PISTES COMPLÉMENTAIRES DE REFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE PROPOSÉES PAR LE RAPPORT

### 1. Le remplacement du produit de la TH pour le bloc communal

Les auteurs du rapport considèrent qu'en raison de son produit, proche de 45 milliards d'euros (avec la contribution foncière des entreprises et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) doit « *demeurer la principale ressource à assiette locale des collectivités* ». Selon eux, elle constitue une imposition rationnelle économiquement pour les collectivités locales dont les services publics nécessitent des recettes permanentes et dont l'action influence la valeur des actifs immobiliers. Ce constat s'accompagne de recommandations.

Le rapport insiste tout d'abord sur la nécessité, pour « *renouer le lien* » entre fiscalité locale et facultés contributives des propriétaires, de **mener à son terme la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, qui datent de 1970. Cette révision constitue « *aux yeux de la mission, une condition majeure de l'équilibre de la réforme de la fiscalité locale* ». Il conviendrait alors de l'engager dès 2018 afin de disposer de nouvelles valeurs imposables utilisables en 2023 ou 2024.

---

(1) Voir le rapport d'information n° 1149 de M. Joël Giraud, rapporteur général, relatif au débat d'orientation des finances publiques, juillet 2018.

(2) Voir Tome 1, page 14.

Le rapport considère en outre **que la TFPB devrait également être davantage plafonnée** pour ne pas compromettre la production de logements. Vos rapporteurs rappellent toutefois qu'une telle mesure priverait les élus d'une possibilité en matière de pouvoir de taux. Il est toutefois envisageable d'abaisser le plafond qui est actuellement fixé à deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département.

L'évolution de la fiscalité foncière devrait, en outre, permettre une **réforme de l'imposition des logements locatifs sociaux**, aujourd'hui exonérés totalement de TFPB pour les 25 années suivant leur construction. Cette perte de recette pour les collectivités, quasiment non compensée (92 % de la recette est perdue), assortie d'obligations de « prestations supplémentaires » des bailleurs ce qui est source de fréquents litiges, est un **facteur défavorable aux décisions de construction sociale de certaines municipalités**. Le rapport préconise en conséquence de substituer à cette exonération intégrale de TFPB, une exonération de 50 % sur 50 ans pour les opérations futures de construction de logements sociaux. Une telle disposition pourrait être de nature à lever un frein fiscal à la production neuve de logements sociaux.

Au sujet de la taxe foncière des propriétés non bâties (TFPNB), d'un produit global proche de 1 milliard d'euros, le rapport préconise un réexamen comparable à celui préconisé pour la TFPB. Cet impôt, qui représente un produit substantiel pour les plus petites communes, peut faire peser une charge importante sur certains types d'exploitations agricoles. La mission a toutefois estimé que la **concertation engagée par le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation** sur cette question était la plus apte à définir une priorité de réforme.

## **2. Le rapport propose par ailleurs le transfert des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements à l'État**

La mission appelle l'attention sur les sérieux inconvénients des DMTO en tant que ressource des départements. Tout d'abord, leur produit (11,5 milliards d'euros en 2017) varie considérablement selon la conjoncture immobilière, mais il présente aussi de très fortes disparités territoriales, alors que les missions des départements (AIS et politiques d'insertion tout particulièrement) entraînent des dépenses permanentes, nécessaires sur tout le territoire et croissantes à moyen terme. Le taux de cet impôt, environ 5,8 % du total de la valeur de la vente (sans équivalent dans les pays développés), ajouté aux coûts directs de transaction, en fait un poids économique défavorable à l'efficacité du marché immobilier et **pénalise la mobilité résidentielle**. Vos rapporteurs souscrivent à cette analyse macro-économique mais relèvent toutefois que la variable « taux d'intérêt » est au moins aussi déterminante dans la décision d'achat d'un bien immobilier.

Le rapport propose de remplacer les DMTO dans les recettes des départements **par une part d'impôt national et d'en transférer le produit à l'État**, seul apte à réformer progressivement cet impôt porteur de distorsions. Les départements qui risquent fortement de se voir déposséder de leur pouvoir de taux sur la TFPB au profit d'une part d'impôt national ne sont assurément pas demandeurs, au moins à court terme, de cette autre substitution. Sans doute est-il préférable de renforcer la péréquation entre départements via le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

Il convient, en outre, de rappeler que le Premier ministre, qui avait annoncé un déplafonnement des DMTO de 4,5 % à 4,7 % en 2019 pour les départements qui le souhaiteraient, conformément à ce que préconisait l'Assemblée des départements de France, a finalement écarté cette option en raison du refus de la contractualisation.

La critique des DMTO en tant que freins à la mobilité des salariés est une constante de la littérature économique <sup>(1)</sup>.

Selon vos rapporteurs une piste de réflexion pour simplifier et renforcer la péréquation des DMTO consisterait à ne conserver que le prélèvement sur le flux avec un plafond plus élevé que les 5 % actuellement prévus et de répartir la croissance d'une année sur l'autre entre les départements dont le potentiel financier par habitant (et/ou le revenu par habitant) est inférieur à la moyenne nationale.

**Proposition n° 3 des rapporteurs:** Renforcer et simplifier le dispositif de péréquation des DMTO.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont unanimement approuvé cette proposition.*

### **3. L'attribution d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) aux départements**

En ce qui concerne le nouveau panier de ressources des départements, la mission recommande le transfert de fractions d'impôts nationaux non territorialisées et sans pouvoir de taux, à hauteur de 13,8 milliards d'euros ou 23,8 milliards d'euros (en valeur 2016), selon le périmètre du transfert des recettes fiscales départementales.

---

(1) Voir les notes du conseil d'analyse économique, n° 9, septembre 2013, et le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) consacré aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, janvier 2018, page 111.

Les options envisagées consistent à attribuer aux départements soit une fraction de CSG, soit une fraction de TVA. Il y a une logique à privilégier le transfert d'une fraction de CSG en raison de la nature des charges départementales qui sont essentiellement de nature sociale (AIS, mineurs isolés). Vos rapporteurs sont favorables à l'idée de confier un pouvoir de taux limité aux départements pour leur permettre de faire face à la croissance naturelle des dépenses.

**Proposition n° 4 des rapporteurs** : Transférer aux départements une fraction de CSG avec un pouvoir de taux limité pour compenser le transfert de la TFPB départementale au bloc communal et créer un fonds de péréquation sur la base de l'assiette de CSG par habitant.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont majoritairement approuvé cette proposition, le Président Jean-René Cazeneuve alertant toutefois sur le risque d'hétérogénéité des taux appliqués par les départements et Mme Christine Pires Beaune sur la création d'un nouveau fonds qui complexifierait le dispositif.*

#### **4. Les effets de la disparition de la taxe d'habitation sur les impositions associées**

##### *a. Les impositions adossées à la TH*

##### i. Les prélèvements applicables à tout local sous-occupé

La mission préconise le maintien des **prélèvements applicables à tout local sous-occupé** (ne constituant ni une résidence principale, ni un logement loué plus de six mois par an) qui sont adossés à la TH.

Il existe actuellement plusieurs types de prélèvements de cette nature.

La **taxe d'habitation des logements vacants (THLV)** qui figure à l'article 1407 *bis* du CGI est un impôt direct facultatif qui existe depuis 2007. Il peut être mis en place par les communes, **sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) ne soit pas applicable sur leur territoire**. Les communes peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis*, assujettir à la TH, pour la part communale et celle revenant aux EPCI sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de deux années au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition.



À compter de 2012, ce dispositif a été étendu aux EPCI à fiscalité propre lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat défini à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

La **taxe annuelle sur les logements vacants (TLV)**, qui figure à l'article 232 du CGI, est applicable depuis 1999 dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Enfin, depuis 2015, la **majoration de taxe habitation** prévue à l'article 1407 *ter* du CGI permet aux communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 232 pour la TLV de majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % (initialement de 5 à 20 %) la part leur revenant de la cotisation de **TH due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale**. La liste des communes concernées est donnée dans le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 et en comprend 1149 dont les plus grandes agglomérations. À titre d'exemples, Paris, Bordeaux, Nice ou encore Saint-Nazaire ont voté la majoration à hauteur de 60 % pour l'année 2018.

Selon le rapport, la contribution applicable à la généralité de ces logements reprendrait la TH des résidences secondaires sous la forme d'une contribution assise sur la base imposable de la TFPB avec un taux permettant le maintien de l'impôt antérieurement payé sauf allègement décidé par la collectivité compétente.

Dans les **zones marquées par une tension du marché locatif, serait instituée une majoration en pourcentage de cette contribution**, succédant aux majorations précédentes. Cette majoration plafonnée par la loi serait fixée par la collectivité compétente (commune ou EPCI) pour inciter à une utilisation plus intensive des logements en cause, sans créer d'alourdissement fiscal au regard de l'existant.

## ii. Les prélèvements complémentaires

La TH sert en outre de **point d'appui à deux prélèvements complémentaires**, l'un pour financer les réserves foncières en vue de projets d'aménagement (taxe spéciale d'équipement), l'autre, plus récent destiné aux aménagements de prévention des inondations (taxe sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite « GEMAPI »), tous deux assis sur les bases de la TH, des deux taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.

Les **taxes spéciales d'équipement** constituent des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Elles sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux (article 1607 *bis* du CGI), des établissements publics fonciers d'État (article 1607 *ter* du CGI), d'établissements publics particuliers (article 1609 B du CGI) et de l'établissement public Société du Grand Paris (article 1609 G du CGI).

Elles sont dues par les personnes assujetties à ces quatre taxes (TFB, TFNB, TH et cotisation foncière des entreprises (CFE)) dans les communes situées dans la zone de compétence des établissements publics concernés. Les contribuables exonérés de l'une de ces taxes le sont également de la TSE.

Leur produit actuel serait, selon le rapport, excédentaire par rapport à sa destination. La contribution assise sur la **TH pourrait donc être supprimée** sans alourdissement impactant les trois autres taxes. Il convient de rappeler que la **taxe spéciale d'équipement (TSE)** va aux **établissements publics fonciers**, pour leur permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation. Il en va de même pour les **établissements publics fonciers d'État**, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Enfin, il existe une taxe spéciale d'équipement au profit de **l'établissement public « Société du Grand Paris »** destinée à financer les missions de cet établissement créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au « Grand Paris » et qui a en charge la conception, l'élaboration et la réalisation du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du « Grand Paris ». Le produit de cette taxe est fixé annuellement au montant prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Il s'élève à 117 millions en 2016, 2017 et 2018.

Vos rapporteurs seront attentifs à ce que la suppression de ces contributions assises sur la TH ne soit pas préjudiciable au financement de ces différents établissements.

Pour la **taxe dite « GEMAPI »**, utilisée encore prudemment en 2018 par les EPCI devant la complexe élaboration des programmes de prévention, une réflexion prospective devrait, selon le rapport, être engagée par le Gouvernement pour préciser **comment ce prélèvement doit se répartir solidairement entre composantes d'un même bassin**, quels outils communs de conduite des projets se dégagent, et si le recours aux impôts directs locaux est adapté au financement de cette mission des EPCI. Une réflexion à ce sujet est également en cours au sein du CFL.

### ***b. La liaison des taux***

Actuellement, les taux des impositions directes locales peuvent évoluer selon une variation proportionnelle ou une variation différenciée.

S'agissant de la variation proportionnelle, la suppression de la TH n'entraîne pas de conséquences sur les règles de liaison de taux. Les taux de TFPB, TFNB et CFE pourront évoluer au même rythme. Ne maintenir que cette seule règle aurait l'avantage de la simplicité mais la contrainte qu'elle pose peut apparaître trop rigide.

La variation de la taxe d'habitation constitue un point de repère essentiel si le conseil municipal désire moduler les taux de façon différenciée. Elle est en effet employée, à la fois, pour encadrer l'évolution du taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et pour circonscrire les éventuels ajustements de taux de CFE.

La variation différenciée des taux de fiscalité directe locale est en effet soumise à plusieurs règles de liaison, qui figurent à l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, pour lesquelles le taux de TH constitue une référence :

- le taux de la TFPNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TH ;
- le taux de CFE ne peut être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la TH ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré de la TH et des taxes foncières <sup>(1)</sup> ;
- le taux de CFE doit être diminué dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la TH ou à celle du taux moyen pondéré de la TH et des TF, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

La mission a identifié **deux évolutions possibles** en matière de liaison des taux.

La première emporte le maintien de règles de plafonnement et de liaison codifiées des taux de fiscalité directe locale (TFPB, TFNB et CFE) afin de garantir, au travers de la loi, l'équilibre entre fiscalité professionnelle et fiscalité « ménages » : **la TFPB pourrait alors remplacer la TH comme variable de référence**. Toutefois, contrairement à la TH, la TFPB n'est pas un pur impôt « ménages » puisque 40 % des cotisations sont acquittées par des entreprises. En outre, les propriétaires bailleurs ou les propriétaires de résidences secondaires, redevables de la TFPB, ne sont pas domiciliés électoralement dans le ressort géographique de la commune ou de l'intercommunalité qui perçoit le produit fiscal, ce qui peut être un facteur de déresponsabilisation. À noter que la loi électorale permet néanmoins à ces propriétaires d'établir leur résidence électorale dans la commune de leur choix, pourvu qu'ils y détiennent une propriété, et ainsi de voter là où l'assemblée délibérante est la plus-disante fiscalement afin de faire pression à la baisse sur les taux votés.

---

(1) Le coefficient de variation du taux moyen pondéré des taxes « ménages » (KVTMP) est égal au rapport entre le produit attendu de TH, TFPB et TFPNB et le produit à taux constants de TH, TFPB et TFPNB.

La protection des entreprises à l'égard d'une évolution dissymétrique des taux à leurs dépens amène vos rapporteurs à préconiser un plafonnement élargi de la contribution économique territoriale (CET) et de la TFPB, sachant que la CET est aujourd'hui plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée par l'article 1647 B *sexies* du CGI.

**Proposition n° 5 des rapporteurs** : Créer un plafond pour encadrer les impositions locales pesant sur les entreprises (CVAE, CFE, TFPB).

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont souligné la nécessité d'apporter une réponse aux modifications des règles de liaison des taux consécutives à la suppression de la taxe d'habitation. Cette proposition fait partie des solutions envisageables pour protéger les entreprises. Le Président Jean-René Cazeneuve a toutefois estimé que l'on doit faire confiance aux élus et à leur souhait d'attirer les entreprises sur leurs territoires.*

La seconde évolution évoquée concerne la suppression des règles de lien entre les taux au profit du **maintien des seules règles de plafonnement par rapport à la moyenne départementale ou nationale** qui figurent à l'article 1636 B *septies* du CGI : l'équilibre entre la fiscalité professionnelle et la fiscalité « ménages » relèverait alors des pactes financiers au sein des ensembles intercommunaux.

En tout état de cause, la mission fait remarquer que la montée en charge de la TFPB comme principal impôt local servant au financement du bloc communal, si tel est le scénario adopté, devra conduire le Gouvernement à porter une attention particulière aux mécanismes de maîtrise des taux au titre de l'objectif de modération fiscale pour les ménages comme pour les entreprises d'une part, et, d'autre part, dans le cadre du « choc d'offre » souhaité sur le logement et porté par le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Vos rapporteurs sont très attachés au maintien de règles de plafonnement et de liaison des taux. Il est clair qu'à la suite de la suppression de la TH il n'y aura plus de taxe frappant les occupants, ce qui est un sujet de préoccupation pour les communes présentant un fort de taux de locataires. Car si, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, il existe des territoires comme l'Ile-de-France mais aussi des villes importantes comme Reims, Strasbourg, Nancy, Rouen, Lille ou encore Lens qui recensent plus de deux-tiers de locataires.

## 5. Autres pistes de réforme de la fiscalité locale

Le rapport préconise que soient revues les **modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée** des entreprises. La mission note que le Gouvernement s'est engagé dans la loi de finances pour 2018 à produire un rapport sur les modalités de liquidation et de répartition du produit de la CVAE courant 2018 afin de répondre à la demande des collectivités territoriales qui jugent ce mode de répartition insatisfaisant <sup>(1)</sup>.

Le rapport préconise en outre de **maintenir en l'état les règles relatives à l'autonomie financière des collectivités mais de les enrichir par une méthode partenariale**.

L'autonomie financière est garantie par l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que les collectivités bénéficient d'un seuil minimal de ressources propres fixé par loi organique. Votre co-rapporteur Charles de Courson et M. Christophe Jerretie ont présenté devant votre Délégation, le 9 mai 2018, une communication préconisant d'aller dans le sens d'une plus grande autonomie financière mais aussi fiscale des collectivités territoriales <sup>(2)</sup>. La mission préconise quant à elle de maintenir inchangée cette définition. Elle souligne que les assiettes fiscales locales présentent toutes des inégalités territoriales et économiques qui accentuent nécessairement la nécessité d'une péréquation et considère que la combinaison d'impôts locaux avec des impôts nationaux préserve un pouvoir de taux pour les collectivités tout en assurant une composante égalitaire et prévisible à leurs ressources.

Elle propose néanmoins de **compléter la loi organique pour prévoir que les parts de fiscalité nationale attribuées par la loi à chaque catégorie de collectivités le seraient pour une durée stable, par exemple cinq ans** (durée couverte par les lois de programmation des finances publiques). Une révision quinquennale serait organisée en concertation avec les collectivités. Vos rapporteurs considèrent que cette proposition manque d'ambition et ne répond que très imparfaitement à la problématique.

---

(1) L'article 51 de la LFR pour 2016, modifié par l'article 15 de la LFI pour 2018 dispose que « Chaque année, le Gouvernement remet au Parlement **avant le 30 septembre** un rapport ayant pour objet l'analyse de la variation tant du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises que de sa répartition entre régions et départements, en vue d'une modification de ses modalités de répartition à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. »

(2) Communication de MM. Charles de Courson et Christophe Jerretie, co-rapporteurs de la mission flash sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.

[http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/Deleg\\_territoires/Com\\_mission\\_autonomie\\_financiere.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/Deleg_territoires/Com_mission_autonomie_financiere.pdf)

Selon le rapport, la refonte de la fiscalité locale peut *in fine* constituer une opportunité de renforcer l'intégration fiscale intercommunale. Il note qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018, seules 201 communautés de communes ainsi que la communauté urbaine Le Mans Métropole **ont conservé le régime de la fiscalité additionnelle**. L'intégration fiscale légale ou, parmi les communautés de communes, volontaire, s'applique donc déjà à 84 % des communes regroupant 95 % des habitants.

La refonte de la fiscalité locale apparaît ainsi susceptible de favoriser cette intégration fiscale intercommunale par la **généralisation de la fiscalité professionnelle unique (FPU)**, en particulier si la suppression de la TH conduit à un transfert de la TFPB départementale et intercommunale aux seules communes. À noter que le régime de la FPA conserve un certain nombre de défenseurs, à commencer par le président du CFL, M. André Laignel, également président de la communauté de communes du pays d'Issoudun.

## **DEUXIÈME PARTIE : UNE VRAIE REFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE EST À LA FOIS NÉCESSAIRE ET POSSIBLE**

Ainsi que nous venons de le voir, la réforme de la fiscalité locale proposée par le rapport « Richard-Bur » s'apparente davantage à une partie de bonneteau agrémentée d'un zeste de spécialisation des ressources, qu'à une refonte au sens strict qui consiste à remanier un dispositif en profondeur, à lui donner une nouvelle forme.

Les questions du poids des bases foncières dans le calcul de l'impôt, de leur valeur très hétérogène selon les territoires et leur histoire, et, bien sûr, de leur revalorisation n'y sont guères abordées. Il en va de même de la péréquation qui, comme le souligne le rapport « Richard-Bur », est un impensé de cette réforme proposée dans l'urgence et entourée de contraintes fortes qui en brident l'ampleur.

Le constat de l'inadaptation de la fiscalité locale n'est pourtant pas nouveau, un rapport du conseil des prélèvements obligatoires (CPO)<sup>(1)</sup> de 2010 consacré à la fiscalité locale en pointait déjà les principaux biais. De manière plus spécifique, la TH fait l'objet, depuis sa création, de nombreuses critiques tenant à son caractère injuste.

Selon ce rapport du CPO, les impôts locaux présentent le défaut de ne plus être adaptés à la situation économique et sociale, surtout lorsqu'ils sont confrontés aux objectifs assignés à la fiscalité en général :

- être lisibles pour le contribuable ;
- être efficaces sur le plan économique ;
- être équitables socialement.

Il n'existait alors pas moins de 50 prélèvements locaux différents (sur des niveaux de collectivités également différents), ce qui ne contribue pas à donner une vision globale du poids de la fiscalité locale. Même si ce nombre a diminué depuis, puisque le rapport « Richard-Bur » liste les quinze principaux impôts qui servent au financement des collectivités territoriales, le constat général demeure pertinent.

---

(1) Rapport du CPO, « La fiscalité locale », mai 2010,

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000215.pdf>

En matière d'efficacité, les conclusions du rapport étaient mitigées quant au fait de savoir si la fiscalité locale permet ou non d'assurer les dépenses publiques nécessaires et d'orienter les comportements économiques de manière satisfaisante, en raison de l'obsolescence des bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation qui ne rendent pas compte de la réalité de la valeur des patrimoines, l'impôt ne pesant donc pas de manière adéquate sur cette valeur.

Surtout, la fiscalité locale n'est équitable ni entre les contribuables, ni entre les collectivités :

- la taxe d'habitation n'est progressive que jusqu'à un certain niveau de revenus ;
- les taxes foncières sont assez insensibles aux capacités contributives réelles des redevables ;
- de fortes disparités de potentiel fiscal par habitant existent (de 1 à 1.000 pour les communes).

Le foncier est pourtant la base taxable la plus simple et la plus utilisée à l'époque moderne, comme en témoignent pour notre pays les « quatre vieilles »<sup>(1)</sup> et la plus mise à contribution en Europe où seule l'Autriche n'a pas institué de taxe foncière.

On peut relever qu'il n'y a eu que peu de réformes récentes des finances locales dans les différents pays européens. La tentative d'instauration de la « *poll tax* » au Royaume-Uni<sup>(2)</sup> s'étant soldée par un échec politique cuisant, seule la réforme de la taxe professionnelle a été menée à son terme en France, mais les nombreuses dotations de compensation créées à cette occasion n'ont pas pu contribuer à la complexité et l'illisibilité de nos finances locales.

Il n'est pas inutile de revenir brièvement sur les différentes réformes qui ont échoué, pour identifier les erreurs à ne pas reproduire (I). Parmi les différentes pistes de réforme de la TH qui ont été évoquées depuis que cette taxe est critiquée, vos rapporteurs considèrent que la prise en compte du revenu combinée à celle de la valeur du foncier peut être une solution équilibrée et plus juste, tout en évitant les travers évoqués précédemment (II). Dans toutes les hypothèses, la réforme de la détermination des valeurs locatives cadastrales demeure une absolue nécessité pour rétablir une certaine « vérité des prix » des bases taxables (III). En complément, d'autres composantes de la fiscalité locale peuvent être questionnées en se plaçant dans une perspective de réforme plus large (IV).

---

(1) *Les quatre vieilles, les quatre contributions directes (foncière, personnelle mobilière, patente, impôt des portes et fenêtres) instituées à partir de 1790 et dont découlent la taxe foncière, la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle.*

(2) *La poll tax (en français « capitation »), officiellement appelée Community Charge, est un impôt locatif forfaitaire par tête, instauré au Royaume-Uni par le gouvernement de Margaret Thatcher en 1989. Entré en vigueur en 1990, il fut jugé très inégalitaire par les couches les plus modestes de la population et provoqua des émeutes — « poll tax riots » — le 31 mars 1990 à Trafalgar Square. La poll tax fut l'une des causes de la chute de Margaret Thatcher. Elle fut supprimée par John Major, le 21 mars 1991, et remplacée en 1993 par la council tax qui s'apparente à la taxe d'habitation.*



## I. LES PISTES ÉCARTÉES

D'autres formes d'imposition locale sont possibles, il en existe dans des pays comparables au nôtre. Certaines ont même fait partie de notre ordonnancement juridique, mais leurs inconvénients supposés ou réels ont conduit les pouvoirs publics successifs à les écarter.

### 1. La création d'un impôt local sur le revenu

Un récent rapport de l'OCDE <sup>(1)</sup> permet de répertorier l'ensemble des impositions locales basées sur le revenu mises en œuvre au sein des pays qui la composent. Des impôts sur le revenu sont perçus à l'échelon des États fédérés au Canada, aux États-Unis et en Suisse. Par ailleurs l'Espagne a introduit, en 1997, un impôt sur le revenu pour les régions autonomes. Des impôts sur le revenu sont perçus à l'échelon local en Belgique, en Corée, au Danemark, aux États-Unis, en Finlande, en Islande, en Italie, au Japon, en Norvège, en Suède et en Suisse. En Belgique, au Canada (hors Québec), en Corée, au Danemark, en Espagne, en Islande, en Italie et en Norvège, ces impôts sont **calculés en pourcentage du revenu imposable ou de l'impôt perçu par l'administration centrale**.

Pour ne citer que l'exemple de la Belgique, les communes peuvent établir une **taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques**. Cette taxe est calculée en appliquant un pourcentage à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Tous les habitants de la commune qui sont soumis à l'IRPP sont également soumis à la taxe communale qui est perçue en même temps que l'impôt des personnes physiques. Le taux de cette taxe varie de 7 à 9 % selon les communes.

La création d'une imposition locale sur le revenu constituerait le moyen le plus direct d'améliorer la prise en compte des capacités contributives du contribuable local. Mais, selon le rapport du CPO, la création d'un impôt local sur le revenu en France poserait à la fois des questions de principe et des difficultés pratiques <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Les impôts sur les salaires 2018, OCDE 2018, page 594.*

(2) *Rapport précité, page 47.*

Cette option, que le législateur a déjà souhaité mettre en œuvre sous la forme d'une taxe départementale sur le revenu, n'a jamais été appliquée <sup>(1)</sup> car les simulations réalisées à la suite de la loi du 30 juillet 1990 ont mis en lumière l'importance des transferts de charges. S'y ajoutent les critiques suivantes :

- l'introduction d'un impôt local sur le revenu entraînerait une redistribution des ressources fiscales entre collectivités ;
- une assiette « revenu » serait pour les collectivités territoriales beaucoup plus fluctuante qu'une assiette foncière ;
- la mobilité des citoyens locaux pourrait accroître le séparatisme social et géographique, les foyers les plus riches fuyant la pression fiscale des collectivités où la pression fiscale serait plus soutenue.

Pour l'ensemble de ces raisons, ainsi que le fait qu'il s'agirait d'un nouvel impôt, la création d'un impôt local sur le revenu ne semble pas devoir être retenue.

## **2. La fusion de la TH et de la TFPB**

La fusion de ces deux taxes foncières a été proposée dans un rapport remis au mois de mars 1988 à Édouard Balladur, ministre de l'Économie, des finances et de la privatisation, par la commission présidée par Maurice Aicardi préconisant d'alléger et de simplifier la fiscalité du patrimoine afin de l'adapter au marché unique européen de 1992. Elle n'a pas été suivie d'effet.

Sur le fond, cette proposition présente un avantage technique, à savoir une économie de gestion sur l'émission des rôles de l'impôt, et permet la clarification de l'impôt foncier par la création d'une taxe unique.

Pour autant, elle ne permet pas de répondre à la question de la nature d'un tel impôt. En effet, soit la taxe unifiée est mise à la charge du propriétaire, souvent plus facile à identifier et souvent plus solvable, qui pourrait le cas échéant en répercuter le coût dans le loyer à l'occasion de la signature du bail ou de son renouvellement <sup>(2)</sup>, ce qui aboutit à supprimer toutes les mesures de personnalisation de la taxe d'habitation. Soit la nouvelle taxe est payée par l'occupant en maintenant les éléments de personnalisation et sa grande complexité demeure.

---

(1) L'article 56 de la loi du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, prévoyait le remplacement de la part départementale de TH par un impôt proportionnel sur le revenu. Cette disposition ne fut pas mise en œuvre avant d'être suspendu par la loi du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

(2) Sauf pour les logements soumis au régime de la loi de 1948 ou à un encadrement des loyers en zone tendue.

### 3. La taxation du loyer implicite

La question de la taxation des « loyers implicites » est une vieille idée en économie, qui repose sur le constat qu'il existe une injustice entre locataires et propriétaires ayant terminé de rembourser leur logement, les premiers devant régler un loyer chaque mois quand les seconds occupent gratuitement leur logement. Nombre d'économistes avancent donc l'idée de remettre en place une taxe, qui a existé en France de 1914 à 1965, que paieraient les propriétaires sur les caractéristiques du bien, à titre de loyer implicite.

La proposition est régulièrement avancée dans un certain nombre de réflexions et de rapports récents. En août 2012, le *think tank* Cartes sur table la présentait dans une liste de 100 propositions pour les cent jours <sup>(1)</sup>.

Un rapport du conseil d'analyse économique recommande également de taxer les loyers implicites nets <sup>(2)</sup>. En 2015 une note de la fondation Terra Nova excipe de la non-taxation des loyers fictifs pour proposer l'imposition à l'ISF de la résidence principale sur 100 % de sa valeur pour les 300 000 propriétaires les plus riches. En 2016 une note de l'OCDE <sup>(3)</sup> préconise une taxation des loyers implicites, par exemple en faisant payer aux propriétaires des prélèvements sociaux. La même année, France stratégie, organisme d'expertise et d'analyse prospective sur les grands sujets sociaux et économiques placé auprès du Premier ministre, présente quatre options envisageables pour lever les freins à la mobilité géographique et à l'accès à la propriété des jeunes générations. Parmi ces quatre options figure celle consistant à supprimer la taxe foncière en taxant le revenu implicite dont bénéficient les propriétaires occupants <sup>(4)</sup>.

De fait, la notion de loyer implicite existe depuis longtemps en comptabilité nationale et fait partie du PIB. Le capital immobilisé dans son propre logement rapporte bien un avantage en nature que l'on peut évaluer au loyer que l'on devrait acquitter si on en était locataire. Il s'agit donc d'un revenu du capital implicite. Un certain nombre d'États (Pays-Bas, Belgique, Espagne, Suisse) imposent les loyers implicites (parfois seulement des résidences secondaires) au barème progressif de l'impôt sur le revenu en fonction d'une valeur locative définie par l'administration. La taxation des loyers implicites présente toutefois plusieurs inconvénients qui ont justifié sa suppression en France en 1965 comme le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires <sup>(5)</sup>. Outre la question d'une juste évaluation de la valeur locative du logement qui pourrait être résolue si la réforme en cours va jusqu'à son terme, « *l'imposition du loyer économisé par le propriétaire a pour contrepartie logique la déduction des charges afférentes*

---

(1) Proposition 83. Inclure dans l'assiette de l'impôt sur le revenu les « revenus fictifs » que le propriétaire tire de sa résidence principale.

(2) Les notes du conseil d'analyse économique, n° 9, septembre 2013 « Fiscalité des revenus du capital »

(3) OFCE, Policy brief n°5 « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus ? », Octobre 2016

(4) France Stratégie, Actions critiques « Quelle fiscalité pour le logement ? », décembre 2016.

(5) Op. cit., pages 69-70.

*au logement (charges financières et dépenses de travaux par exemple), ce qui conduirait à réduire significativement le rendement de cette mesure ». Surtout, « dans la mesure où elle ne correspond pas à la taxation d'un revenu effectivement perçu, cette mesure peut s'avérer peu compréhensible pour les contribuables et se heurte à une plus faible acceptabilité du corps social que pour l'imposition d'autres revenus. »*

## II. LA PRISE EN COMPTE DU REVENU À CÔTÉ DE CELLE DU FONCIER

Vos rapporteurs inclinent à penser qu'il aurait été possible de purger la TH de ses principales iniquités en intégrant les capacités contributives des contribuables à côté de la prise en compte des valeurs locatives cadastrales rénovées. Cela aurait permis de réduire les inégalités issues des bases locatives qui sont très inégalement valorisées suivant les territoires. Une telle évolution aurait été d'autant plus logique que le calcul de la TH prend déjà en partie en compte le revenu.

### 1. Le calcul de la TH prend déjà en partie en compte le revenu

Dans un rapport fort stimulant consacré aux dégrèvements d'impôts locaux <sup>(1)</sup>, le sénateur Yves Fréville avait, dès 2003, appelé l'attention sur la dénaturation de la taxe d'habitation qui était, selon lui, devenue une forme d'impôt national :

*« La cotisation normale de taxe d'habitation correspond à un impôt local : elle est déterminée par application à la valeur locative nette de l'habitation, d'un taux global d'imposition, somme des taux votés par le département, la commune et, le cas échéant, l'EPCI. Les deux caractéristiques d'un impôt local sont réunies : d'une part, la base d'imposition est localisée, d'autre part le taux de l'impôt est fixé librement par les collectivités locales. C'est de plus un « bon » impôt local en ce sens qu'il est supporté effectivement par le contribuable qui n'a pas la possibilité de le rejeter sur d'autres agents par les mécanismes classiques de translation de l'impôt. »*

*« Mais, suite à un ensemble de mesures votées depuis une quinzaine d'années, le redevable de la taxe d'habitation peut soit en être exonéré ou dégrevé totalement en raison notamment de la faiblesse de son revenu, soit voir sa cotisation plafonnée en fonction du niveau de son revenu et du nombre de parts de son quotient familial. Dans tous ces cas, **la taxe d'habitation s'apparente à un impôt national. Son assiette, en cas de plafonnement, n'a plus aucun lien avec le logement mais est constituée par le revenu du contribuable.** »*

---

(1) Rapport d'information n° 71, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts locaux, Sénat, session ordinaire de 2003-2004.

En effet, bien que la TH soit un impôt matériel, assis sur le logement et non sur la personne, des éléments de personnalisation ont été progressivement ajoutés pour déterminer son assiette.

### *a. Les exonérations et dégrèvements*

#### i. Les exonérations de TH pour la résidence principale

Il existe une série d'exonérations réservées aux ménages aux revenus modestes. Sont ainsi exonérés de la TH, en application de l'article 1414 du code général des impôts :

– les **titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)** qui a remplacé l'ancien « minimum vieillesse ». Le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASPA est fixé à 833 euros par mois pour une personne seule et à 1 293 euros par mois pour un couple ;

– les **titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**. L'ASI bénéficie aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant d'au moins deux tiers leur capacité de travail ou de gain, jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge légal de départ à la retraite. Le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASI est fixé à 711,86 euros par mois pour une personne seule et à 1 246,87 euros par mois pour un couple ;

– les **titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, sous condition de ressources ;

– les **contribuables âgés de plus de soixante ans et les veuves et veufs**, sous conditions de ressources et à condition de ne pas être redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ; ils sont également exonérés s'ils occupent l'habitation avec leurs enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emploi et dont les revenus les rendraient éligibles au dégrèvement à la taxe d'habitation (I de l'article 1414 A du code général des impôts) ;

– les **contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité** les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, sous conditions de ressources.

La condition de ressources mentionnée dans ces différents dispositifs d'exonération est formulée en **seuils de revenu fiscal de référence (RFR) par part**, fixés au I de l'article 1417 du même code. Ces seuils sont fixés à 10 815 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 2 888 euros pour chaque demi-part supplémentaire, retenues pour le calcul de l'impôt sur le revenu afférent auxdits revenus.

Avant application de l'article 28 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 et de l'article 75 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, le **nombre de bénéficiaires** des exonérations de TH en faveur des personnes âgées, handicapées ou disposant de revenus modestes **s'élevait à 3,3 millions en 2014 comme en 2015**.

ii. Les abattements obligatoires et facultatifs

Pour les redevables qui ne sont pas exonérés, plusieurs abattements, facultatifs ou obligatoires, visent à diminuer la contribution due au titre de la TH.

**L'abattement pour charges de famille** est un abattement **obligatoire**, qui s'applique de **plein droit** à toutes les personnes ayant des personnes à charge **au 1<sup>er</sup> janvier** de l'année d'imposition. Le taux de cet abattement est fixé, pour les personnes à charge à titre exclusif ou principal à 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des suivantes.

Ces taux peuvent être majorés par le conseil municipal d'un ou plusieurs points, sans excéder 10 points.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent instituer, au profit de l'ensemble de leurs contribuables, un **abattement facultatif à la base**. Le taux de cet abattement peut être fixé, par délibération, de 1 % jusqu'à 15 % maximum de la valeur locative moyenne des logements.

Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent également instituer un **abattement facultatif** à la base en faveur des contribuables :

- dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la valeur locative moyenne des logements, ce pourcentage étant augmenté de 10 points par personne à charge à titre exclusif ou principal

- **et** dont le revenu fiscal de référence n'excède pas une certaine limite.

Le bénéfice de cet **abattement spécial** à la base n'est pas subordonné à une condition d'âge ou de cohabitation.

iii. Le dégrèvement lié au plafonnement de TH en fonction du revenu

Le plafonnement de la TH en fonction du revenu prévu à l'article 1414 A du code général des impôts bénéficie aux contribuables dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au II de l'article 1417 du même code et qui ne sont pas passibles de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) au titre de l'année précédente comme en dispose l'article 1413 *bis* du même code.

Le dégrèvement d'office est au plus égal à la fraction de leur cotisation qui excède 3,44 % de leur revenu fiscal de référence diminué d'un abattement. Cet abattement dépend de l'évolution des taux de TH décidée par les collectivités. Le dégrèvement ne peut être accordé que pour la cotisation de TH afférente à l'habitation principale du contribuable.

Le nombre de contribuables concernés par le plafonnement en fonction du revenu était de 9,6 millions en 2015 et le montant du dégrèvement s'élevait à 3,7 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

### *b. Les dysfonctionnements récents liés à l'évolution du RFR*

Le RFR a été utilisé de façon croissante pour conditionner l'éligibilité des ménages à des avantages fiscaux et à des prestations sociales. Les exonérations de TH et de TF bénéficient ainsi aux redevables dont le RFR est inférieur à un certain seuil, fixé par le I de l'article 1417 précité à 10 815 euros pour la première part de quotient familial et majoré de 2 888 euros pour chaque demi-part supplémentaire, pour l'année 2018.

Dans la généralité des cas, les seuils de RFR associés à ces différents avantages sont revalorisés annuellement, afin de tenir compte de l'inflation.

Le montant du RFR des ménages peut également être directement affecté par les mesures prises en matière d'impôt sur le revenu : de ce fait, une augmentation de RFR d'un contribuable peut résulter de la législation fiscale applicable à certaines catégories de revenus, par exemple lorsqu'un revenu exonéré devient imposable. Quant au RFR par part de quotient familial, il peut être affecté par l'évolution des conditions d'attribution des demi-parts.

Ainsi, deux mesures fiscales concernant l'impôt sur le revenu, l'une adoptée en 2008 et l'autre en 2013, ont eu un impact notable sur le RFR d'un grand nombre de contribuables, et singulièrement de personnes âgées, même lorsque les revenus de ceux-ci n'ont pas évolué.

Il s'agit tout d'abord du durcissement des conditions **d'attribution de la demi-part pour les personnes seules ayant élevé au moins un enfant**, résultant de la loi de finances pour 2009 <sup>(2)</sup>, qui bénéficiait auparavant à environ 4 millions de contribuables, et qui ne concernait plus, en 2014, que 900 000 bénéficiaires. En 2013, un contribuable de plus de soixante ans qui bénéficiait de cette demi-part « vieux parents » pouvait être exonéré de TH (et de TF, s'il avait plus de soixante-quinze ans) lorsque son RFR de l'année précédente était inférieur à 12 954 euros. En 2014, si ce même contribuable **perdait le bénéfice de la demi-part**, il ne pouvait être exonéré d'impôts locaux que si son RFR de l'année précédente était inférieur à 10 633 euros, soit un montant significativement inférieur.

De façon schématique, les contribuables dont le RFR était compris entre ces deux montants et qui ont perdu leur demi-part « vieux parents » en 2014 avaient vocation à perdre le bénéfice des exonérations de fiscalité locale.

---

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2018, « Transferts financiers aux collectivités territoriales », page 64.

(2) L'article 195 du CGI réserve désormais le bénéfice de cette demi-part supplémentaire aux personnes ayant supporté à titre exclusif ou principal la charge de ce ou ces enfants **pendant au moins cinq années au cours desquelles ils vivaient seuls**.

Il s'agit ensuite de la **fiscalisation des majorations de pension pour charges de famille** résultant de la loi de finances pour 2014

Cette fiscalisation des majorations de pension s'est traduite par une augmentation mécanique du RFR de leurs bénéficiaires, de l'ordre de 10 %, pour environ 4 millions de foyers fiscaux en 2014 <sup>(1)</sup>, et ce sans que leur revenu n'ait évolué par ailleurs. Dans son rapport sur l'application des mesures fiscales en 2016 <sup>(2)</sup>, la rapporteure générale de la commission des finances soulignait que « *les mesures prises en matière d'impôt sur le revenu, qui viennent affecter le RFR des contribuables, ont un impact considérable sur la fiscalité locale* ».

Des dispositions visant à contrecarrer ces effets indirects ont été adoptés en urgence dans la loi de finances pour 2014. Les seuils de RFR conditionnant ces exonérations de TH et de TF ont été revalorisés de 4 %. Pour autant, cette « surindexation » des seuils de RFR s'est avérée insuffisante pour compenser les effets de ces mesures fiscales, ce qui a conduit à l'adoption de deux nouvelles dispositions, en 2014 puis en 2015.

L'article 28 de la première loi de finances rectificative pour 2014 <sup>(3)</sup> a tout d'abord **maintenu l'exonération de TH** en 2014, pour les contribuables de plus de soixante ans, ainsi que pour les veufs et veuves, qui étaient exonérés en 2013 à raison de leur niveau de RFR, en application du 2° du I de l'article 1414 du code général des impôts. Cette mesure ne s'appliquait que pour cette année 2014 et n'était pas pérenne.

L'article 75 de la loi de finances pour 2016 a entendu apporter une solution plus pérenne à ces dysfonctionnements :

- d'une part, grâce à **l'introduction d'une « clause de grand-père »** : les seuils de RFR conditionnant l'exonération de TF et de TH sont rehaussés **pour les seuls contribuables exonérés en 2013**, pour le porter au niveau d'une part et demie.

- d'autre part, au travers d'une « **sortie en sifflet** » : l'article 75 permet aux contribuables ayant perdu le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation prévue en faveur des personnes aux revenus modestes de plus de soixante ans, veufs ou veuves, ou titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), de conserver pendant deux ans le bénéfice de cette exonération.

À l'issue de cette période de deux ans, la valeur locative utilisée pour établir la TF et la TH est réduite de deux tiers l'année suivante et d'un tiers l'année d'après.

---

(1) Cette majoration pouvant atteindre dans certains régimes comme l'IRCANTEC 20 % pour cinq enfants et 30 % pour sept enfants.

(2) Rapport d'information n°3973 présenté par Mme Valérie Rabault, juillet 2016, page 31.

(3) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.



En d'autres termes, ce dispositif permet d'établir une « sortie en sifflet » des exonérations de fiscalité locale, puisque les redevables ne remplissant plus les conditions de l'exonération – hors les redevables dans le champ de l'article 28 précité – continuent d'en bénéficier pendant deux années, en N+1 et N+2, puis s'acquittent d'un tiers de leur taxe d'habitation et de leur taxe foncière en N+3, des deux tiers en N+4 et de la totalité des impositions en N+5.

**RÉPARTITION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'EXONÉRATION DE TH SELON DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ÉLIGIBLES – 2010– 2016**

	2012	2013	2014	2015	2016
Personnes titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (art. 1414-I-1° du CGI)	47 432	43 399	38 584	35 060	31 705
Personnes atteintes d'une invalidité ou infirmité (art. 1414-I-3° du CGI)	128 053	122 955	115 135	110 222	105 719
Personnes titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (art. 1414-I-1°bis du CGI)	436 810	459 785	483 334	498 157	519 187
Personnes de plus de soixante ans (art. 1414-I-2° du CGI)	2 645 410	2 611 638	2 256 372	2 247 202	2 290 661
Personnes veuves (art. 1414-I-2° du CGI)	110 416	106 854	102 864	99 006	94 724
Personnes bénéficiaires de l'article 28 de la LFR-I de 2014	–	–	661 541	–	–
Personnes bénéficiaires de l'article 75 de la LFI pour 2016	–	–	–	800 000	893 298
<b>Total</b>	<b>3 368 121</b>	<b>3 344 631</b>	<b>3 657 830</b>	<b>3 789 647</b>	<b>3 935 294</b>

Source : DGFIP, présenté dans le rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances de l'Assemblée nationale pour 2018 (n° 273), page 85.

## 2. Des bases locatives obsolètes et inégalitaires

La valeur locative brute d'un local d'habitation correspond, en théorie, au revenu moyen que produirait ce local dans des conditions normales de location. Une enquête de la Cour des comptes <sup>(1)</sup> indiquait en 2009 que « *le processus d'établissement des bases cadastrales par la DGFIP est d'une grande opacité : il est à la fois exagérément complexe, fragile, et d'un coût mal cerné. En outre, l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable.* »

### a. Les modalités d'estimation des valeurs cadastrales

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 totale est ensuite multipliée par un « tarif au mètre carré » en fonction de l'état du logement (il y a huit états, de « somptueux » à « délabré »), ce qui permet d'obtenir la « valeur locative cadastrale ». Treize étapes sont suivies par les agents de l'administration fiscale.

(1) Rapport annuel 2009, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État ».

**Le tarif au mètre carré correspond à la valeur locative des logements qui étaient dans cet état dans la commune 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 de 1970 à 2017. 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, que des travaux de rénovation ont été effectués à l'intérieur ou de la date de la construction.

En effet, les caractéristiques des biens dans les fichiers de l'administration ne sont modifiées que si des changements de consistance donnent lieu à un permis de construire. 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 puisque l'administration ne peut pas pénétrer dans les locaux sans l'autorisation du propriétaire. La valeur locative repose donc souvent sur des caractéristiques déclaratives et anciennes qui peuvent n'avoir plus qu'un lointain rapport avec la réalité.

La valeur locative est donc indépendante du loyer réel, qu'il soit libre ou réglementé, et du revenu de l'occupant.

Fixée à l'origine en fonction des loyers pratiqués au 1<sup>er</sup> janvier 1970, cette valeur locative a été actualisée en 1980 <sup>(1)</sup> (coefficient départemental de 1,85 à Paris), puis revalorisée forfaitairement chaque année par un coefficient national. Cette revalorisation a, par exemple, été fixée à 1,004 pour 2017. À partir de 2018, la revalorisation des bases cadastrales s'effectue selon un nouveau mode de calcul fixé par l'article 99 de la loi de finances pour 2017. Elle est égale pour l'année 2018 au taux de variation, entre novembre 2016 et novembre 2017, de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) <sup>(2)</sup>, soit 1,24 %.

---

(1) L'article 1518 du CGI dispose que « dans l'intervalle de deux révisions générales, les valeurs locatives définies aux I et II de l'article 1496 et aux articles 1497 et 1498, ainsi que celles des propriétés non bâties et des terrains et sols à usage industriel ou commercial, sont actualisées tous les trois ans au moyen de coefficients correspondant à l'évolution de ces valeurs, entre la date de référence de la dernière révision générale et celle retenue pour l'actualisation. »

(2) Le dernier alinéa de l'article 1518 bis du CGI dispose qu'à compter de 2018, dans l'intervalle de deux actualisations prévues à l'article 1518, les valeurs locatives foncières sont majorées par application d'un coefficient égal à 1 majoré du quotient, lorsque celui-ci est positif, entre, d'une part, la différence de la valeur de l'indice des prix à la consommation harmonisé du mois de novembre de l'année précédente et la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année et, d'autre part, la valeur du même indice au titre du mois de novembre de l'antépénultième année.

### *b. La grande disparité des bases locatives*

Si l'on constate en 2016 que la valeur des bases augmente globalement avec la taille de la commune, à l'exception des régions Corse et PACA, les différences entre les valeurs moyennes par habitant sont importantes :

- 865 euros/habitant dans les Hauts-de-France ;
- 1824 euros/habitant en Ile-de-France ;
- 657 euros/habitant en Outre-mer contre 1 347 euros/habitant en métropole.

### Les bases nettes de la taxe d'habitation par habitant du secteur communal en 2016

<i>en euros /hab.</i>											
Taille des communes en nombre d'habitants en 2016	- de 200 hab.	De 200 à 500 hab.	De 500 à 2 000 hab.	De 2 000 à 3 500 hab.	De 3 500 à 5 000 hab.	De 5 000 à 10 000 hab.	De 10 000 à 20 000 hab.	De 20 000 à 50 000 hab.	De 50 000 à 100 000 hab.	100 000 hab. et plus	Ensemble
Auvergne-Rhône-Alpes	1 274	1 224	1 343	1 475	1 455	1 497	1 359	1 330	1 390	1 451	1 398
Bourgogne-Franche-Comté	1 030	1 035	1 138	1 217	1 159	1 190	1 166	1 294	1 133	1 307	1 164
Bretagne	825	820	989	1 199	1 322	1 384	1 433	1 295	1 517	1 372	1 260
Centre-Val de Loire	1 009	948	972	1 036	1 044	1 206	1 291	1 295	1 478	1 270	1 124
Corse	1 456	1 438	1 980	1 912	1 507	1 348	2 951	1 095	1 124	-	1 532
Grand-Est	779	866	1 003	1 047	1 091	1 093	1 130	1 160	1 064	1 218	1 064
Hauts-de-France	789	787	852	910	1 011	809	842	886	770	1 046	865
Normandie	850	796	855	1 171	1 405	1 059	1 045	1 076	972	1 310	1 023
Nouvelle Aquitaine	1 036	989	1 063	1 233	1 535	1 477	1 718	1 442	1 451	1 609	1 317
Occitanie	1 178	1 098	1 164	1 257	1 468	1 460	1 542	1 459	1 340	1 282	1 323
Pays de la Loire	816	749	839	989	1 194	1 209	1 774	1 233	1 394	1 332	1 177
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 548	1 975	2 192	1 884	1 977	1 823	1 780	1 620	2 071	1 385	1 706
<b>Métropole hors Île-de-France</b>	<b>999</b>	<b>976</b>	<b>1 080</b>	<b>1 209</b>	<b>1 345</b>	<b>1 318</b>	<b>1 356</b>	<b>1 296</b>	<b>1 376</b>	<b>1 340</b>	<b>1 239</b>
Île-de-France	1 551	1 498	1 572	1 525	1 662	1 694	1 739	1 649	1 745	2 322	1 824
<b>Métropole</b>	<b>1 003</b>	<b>988</b>	<b>1 099</b>	<b>1 226</b>	<b>1 366</b>	<b>1 359</b>	<b>1 425</b>	<b>1 434</b>	<b>1 547</b>	<b>1 609</b>	<b>1 347</b>
Outre-mer	144	-	425	423	614	484	620	661	644	957	657
<b>France entière</b>	<b>1 003</b>	<b>988</b>	<b>1 098</b>	<b>1 224</b>	<b>1 359</b>	<b>1 329</b>	<b>1 384</b>	<b>1 388</b>	<b>1 465</b>	<b>1 593</b>	<b>1 326</b>
<b>Type d'EPCI en 2016</b>											
CA <sup>(1)</sup>	1 050	1 037	1 123	1 242	1 413	1 325	1 437	1 387	1 365	1 241	1 331
CU <sup>(2)</sup> et métropoles <sup>(3)</sup>	1 322	1 110	1 265	1 236	1 525	1 357	1 398	1 234	876	1 377	1 330
CC <sup>(4)</sup> à FPU	1 016	985	1 062	1 191	1 296	1 272	1 295	944	-	-	1 149
CC <sup>(4)</sup> à fiscalité additionnelle	984	980	1 135	1 292	1 328	1 417	1 346	1 192	-	-	1 176
<b>Groupement à FPU</b>	<b>1 022</b>	<b>994</b>	<b>1 088</b>	<b>1 215</b>	<b>1 367</b>	<b>1 325</b>	<b>1 396</b>	<b>1 396</b>	<b>1 465</b>	<b>1 606</b>	<b>1 351</b>
<b>Groupement à fiscalité additionnelle</b>	<b>986</b>	<b>982</b>	<b>1 138</b>	<b>1 296</b>	<b>1 324</b>	<b>1 415</b>	<b>1 334</b>	<b>1 191</b>	-	<b>1 291</b>	<b>1 182</b>
<b>Communes isolées</b>	<b>860</b>	<b>1 041</b>	<b>915</b>	<b>889</b>	<b>2 216</b>	-	<b>859</b>	<b>1 536</b>	-	-	<b>1 367</b>

(1) : Communauté d'agglomération ; (2) : Communauté urbaine ; (3) : Métropoles y compris la métropole de Lyon ;

(4) : Communauté de communes.

Source : DGFIP, REI ;  
calculs DGCL.

Ces moyennes régionales recouvrent des disparités bien plus importantes, de l'ordre de 1 à 50 suivant les communes, entre d'un côté les communes d'outre-mer, celles des départements comme les Ardennes, le Gers ou la Mayenne qui ont des bases nettes par habitant en moyenne inférieures à 700 euros et les départements de Paris, des Hauts-de-Seine ou de Haute Savoie qui ont des bases nettes par habitant en moyenne supérieures à 2.000 euros. Certaines stations de sport d'hiver <sup>(1)</sup> ou certaines communes balnéaires <sup>(2)</sup> disposent de bases nettes par habitant (population INSEE) supérieures à 10 000 euros.

Les différences peuvent également être importantes au sein d'un même département, allant d'un rapport de 1 à 4 dans les Hauts-de-Seine (Villeneuve-la-Garenne et Neuilly-sur-Seine) à 1 à 20 dans les Alpes-Maritimes (Pierlas et Saint-Jean-Cap-Ferrat) ou encore 1 à 25 en Moselle (Hannocourt et Rhodes) et 1 à 31 dans le Pas de Calais (Radinghem et Le Touquet-Paris-Plage).

Si la dernière tentative de révision des valeurs locatives cadastrales, préparée par l'administration fiscale à compter de 1990, n'a jamais été mise en œuvre, c'est en raison d'abord des transferts de charges qu'elle induisait : 12 % des locaux soumis à la TFPNB et 7 % des locaux soumis à la TH auraient vu leur cotisation accrue de plus de 50 %.

Ces effets redistributifs étaient particulièrement importants en ce qui concerne la taxe d'habitation, s'effectuant, dans la plupart des cas, comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoires <sup>(3)</sup>, au détriment des contribuables les plus aisés et au bénéfice des plus modestes.

---

(1) *Les Angles, Mégève, Chamrousse, Val d'Isère, Courchevel.*

(2) *Saint-Jean-Cap-Ferrat, Théoule sur mer, Le Touquet-Paris-Plage, Les Portes-en-Ré.*

(3) *Op. cit.*, page 415.

## Valeurs des bases brutes de TH par habitant (INSEE) en 2018

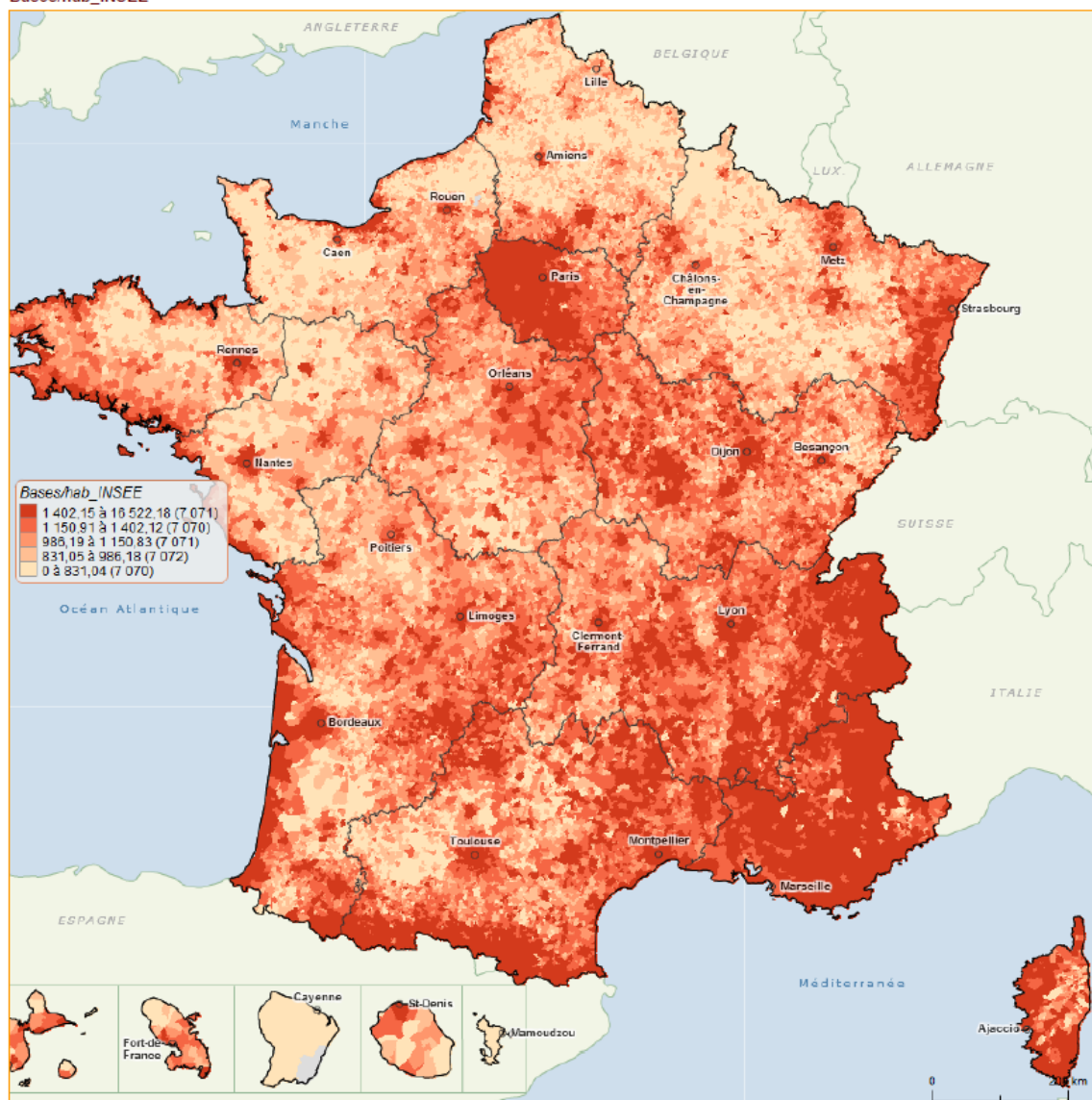


cgét

L'Observatoire  
des Territoires

France par commune 2018

Bases/hab\_INSEE -



*Selon données DGCL, module de cartographie de l'Observatoire des territoires*

### 3. Une meilleure prise en compte des capacités contributives des contribuables locaux

Il apparaît nécessaire de mieux prendre en compte les capacités contributives des contribuables locaux et de revoir la détermination des assiettes des deux impôts fonciers que sont la TH et la TFPB. Il est tout d'abord évident aux yeux de vos rapporteurs que la question de la réforme de l'estimation des valeurs locatives cadastrales (VLC) est prioritaire pour redonner une dimension économique à ces deux taxes mais aussi pour asseoir les dotations de péréquation

horizontales et verticales sur des bases plus justes. Une fois ce préalable posé, se pose la question des modalités d'une meilleure prise en compte des capacités contributives des contribuables locaux.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la création d'un impôt local sur le revenu n'est pas satisfaisante sur le fond et l'idée même de créer une nouvelle imposition se heurte à des objections politiques fortes.

Selon vos rapporteurs, une option envisageable pour améliorer la TH aurait consisté à prendre en compte une assiette mixte, intégrant une part de revenu.

□ L'introduction d'une part de revenu dans l'assiette de la TH aurait pu permettre de maintenir inchangé le nombre des contribuables locaux, ce qui faciliterait l'acceptation de la mesure. D'autre part les contribuables à faible revenu auraient vu leur cotisation décroître, tout du moins en cas d'absence d'effet de base lié à la réforme des VLC.

□ Constatant que la TH, du fait des mécanismes de son plafonnement, repose déjà partiellement, *de facto*, sur les revenus, le rapport du conseil des prélèvements obligatoires <sup>(1)</sup> proposait trois options non exclusives pour renforcer cette mixité de l'assiette, mêlant bases foncières et revenus. Il proposait d'instiller directement une part de revenu dans l'assiette existante de la TH, de renforcer le plafonnement de la TH et de compléter le plafond d'un taux-plancher pour les hauts revenus.

Les simulations réalisées sur la base de différentes hypothèses montraient que le paramétrage de cette assiette mixte, selon la pondération de l'assiette « revenu », offrait une certaine souplesse pour obtenir une réforme plus ou moins redistributive. Dans toutes les hypothèses envisagées à cette occasion, à produit fiscal constant pour les collectivités, la cotisation des contribuables les plus modestes (premier décile) était allégée et la charge fiscale redistribuée de façon moins régressive entre les différents niveaux de revenu. Il présentait deux modalités possibles pour faire en sorte que l'assiette de la TH soit constituée à 85 % de valeur locative et à 15 % de revenu. La première consistait à ajouter à la valeur locative un montant correspondant à 2 % du RFR, la seconde consistait à ajouter à la valeur locative un montant correspondant à 10 % du RFR, mais en appliquant un abattement à la base et des abattements pour charges de famille. Cette seconde hypothèse était particulièrement redistributrice puisque si les sept premiers déciles enregistraient une baisse moyenne allant de 4 à 9 % de leurs contributions, les deux derniers déciles présentaient des augmentations respectives de 12 et 72 % de leurs contributions.

Ces simulations ne revêtent bien entendu qu'une valeur illustrative mais elles témoignent de la possibilité de construire un modèle relativement simple d'assiette mixte avec une prise en compte personnalisée du revenu.

---

(1) *op. cit.* page 470

Vos rapporteurs considèrent que cette piste devrait être documentée et mise à jour par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) : vos rapporteurs prévoient de déposer un amendement demandant un rapport sur ce sujet lors de la discussion du prochain projet de loi de finances.

**Proposition n° 6 des rapporteurs :** Expertiser la possibilité de prise en compte du revenu des ménages dans le calcul de la taxe d'habitation.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont indiqué que si cette proposition présente un intérêt théorique, elle n'est pas pertinente dans la perspective de la suppression de la taxe d'habitation.*

### III. QUELLES MODALITÉS POUR LA RÉFORME DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES ?

Un rapport du Conseil des impôts, paru en 1989 <sup>(1)</sup>, soulignait déjà les défauts des modalités retenues pour l'assiette des taxes locales qui se caractérisaient par l'absence de prise en compte des réalités économiques et de la valeur réelle des biens. La dernière révision générale des bases datait de 1970 pour le foncier bâti et de 1960 pour le foncier non bâti. Le rapport mentionnait tout particulièrement le caractère inéquitable des classifications opérées, remarquant notamment que les immeubles anciens des centres-villes dont l'état réel n'avait pas été actualisé étaient sous-fiscalisés, alors que les habitations collectives construites à la fin des années 60 étaient surfiscalisées puisque dotées du « confort moderne ».

Le Conseil des impôts préconisait, en conséquence, une adaptation du système pour le rendre plus équitable fiscalement et plus efficace en simplifiant les critères de calcul des bases cadastrales et en révisant les bases cadastrales à une fréquence régulière.

À ce premier constat récurrent s'ajoute le fait que les injustices résultant de l'ancienneté des évaluations sont renforcées par les lacunes de la mise à jour de l'assiette physique.

En effet, les impôts locaux n'étant pas déclaratifs, la valeur locative cadastrale (VLC) n'est pas recalculée tant que les caractéristiques du bien ne sont pas réputées avoir changé.

---

(1) 10<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, relatif à la fiscalité locale.

Certes, les changements physiques modifiant l'état de l'immeuble au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition sont pris en compte et les constructions nouvelles, changements de consistance ou d'affectation des propriétés doivent être déclarés dans les 90 jours de leur réalisation définitive.

Toutefois, comme le souligne un rapport d'information du Sénat <sup>(1)</sup>, aucune sanction n'est applicable en cas de non déclaration, ce qui explique en grande partie les « pertes en ligne » de bases qui pénalisent les collectivités territoriales.

La perspective de la révision générale n'a jamais été définitivement écartée. Elle a réapparu périodiquement au cours des années 1990, jusqu'à une proposition présentée en mars 2009, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009, par un amendement déposé en des termes identiques à l'Assemblée nationale par Jean-Pierre Balligand et Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget, demandant qu'il soit « *procédé à une révision générale des valeurs locatives des immeubles bâtis retenus pour l'assiette des impositions directes locales* ». Cette ultime incitation parlementaire a précédé de peu la reprise de concertations visant à mettre en place de nouveaux mécanismes et une méthode de révision qui recueilleraient l'unanimité.

Le droit positif est pourtant d'ores et déjà très précis puisque les articles 1516 et suivants du code général des impôts prévoient plusieurs procédures permettant le suivi de l'évolution des valeurs locatives cadastrales :

- une révision générale tous les six ans, à partir des valeurs locatives cadastrales fixées au 1<sup>er</sup> janvier 1970 ;

- une actualisation triennale, destinée à tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers (la dernière – et unique - actualisation par application de coefficients départementaux date de 1980) ;

- une revalorisation annuelle dont les taux sont décidés chaque année en loi de finances, car appliquées à des bases non révisées, ces majorations en pérennisent ou en accentuent les défauts ;

- des mises à jour périodiques : celles-ci devaient résulter d'une déclaration du contribuable (constructions nouvelles, changement de consistance, changement d'affectation) ou d'une constatation d'office par l'administration (changement de caractéristiques physiques ou d'environnement).

---

(1) Rapport d'information n° 593 fait au nom de la commission des finances sur la révision des valeurs locatives professionnelles et commerciales, Par MM. François MARC et Pierre JARLIER, Session ordinaire de 2011-2012.



Parmi ces quatre dispositions, force est de constater que seule la revalorisation annuelle a été pleinement mise en œuvre.

En effet, la dernière actualisation applicable aux rôles de taxes foncières et de TH date de 1980 sur la base des valeurs 1978. Quant à la dernière tentative de révision générale engagée par la loi du 30 juillet 1990 elle s'est soldée par un abandon, et les valeurs locatives cadastrales, pour les propriétés bâties, s'appuient donc sur la dernière révision effectuée en 1970.

## **1. La réforme du mode d'évaluation**

### ***a. La méthode actuelle par comparaison***

Contrairement aux locaux commerciaux et aux biens divers, pour lesquels trois méthodes différentes sont prévues, les locaux à usage d'habitation sont tous évalués selon une unique méthode d'évaluation par comparaison avec des locaux de référence.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi prévoit de classer, dans chaque commune, chaque logement à usage d'habitation dans l'une des huit catégories de la nomenclature fixée, allant d'un aspect « nettement somptueux » (catégorie 1) à un aspect « délabré » (catégorie 8). Les dépendances bâties sont quant à elles classées selon quatre catégories.

Par ailleurs, lorsque dans une commune les caractéristiques générales d'un nombre important de locaux répondent pour partie aux critères de deux catégories consécutives, des catégories intermédiaires peuvent être créées.

Le descriptif de chacune des catégories est fonction des caractéristiques physiques des locaux :

- le caractère architectural de l'immeuble ;
- la qualité de la construction ;
- la distribution du local ;
- la nature des équipements ;
- l'impression d'ensemble que dégage l'habitation.

Dans chaque commune, les catégories de logements existants sont représentées par un local de référence, auquel est associé un tarif d'évaluation, exprimé en euros / m<sup>2</sup> pondéré, à la date de référence du 1<sup>er</sup> janvier 1970.

### ***b. La nouvelle méthode définie par la loi***

C'est la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010 qui a relancé le processus de révision des valeurs locatives, selon des modalités qui avaient fait l'objet d'une concertation de plus de six mois avec les parlementaires des commissions des finances des deux Assemblées et les représentants des élus locaux.

Mais les principes qui fondent la nouvelle révision ont aussi pour objectif d'éviter les conséquences « en chaîne » qui pourraient déstabiliser les équilibres de la fiscalité locale, à l'intérieur de chacune des collectivités concernées et également entre ces collectivités. Ces principes, retenus à l'issue de la concertation entre l'exécutif, les associations d'élus locaux et les commissions des finances du Parlement, sont les suivants :

– la **conservation de valeurs locatives administrées** servant de base à la fiscalité directe locale, sans prise en compte de la valeur vénale des biens, au motif que le basculement dans un système fondé sur la valeur vénale aurait présenté le risque d'accroître les discordances entre collectivités en fonction du degré d'activité de leur marché immobilier ;

– une révision s'opérant à **pression fiscale constante** pour chacune des grandes catégories de contribuables, les ménages et les entreprises. Ce principe a pour conséquence la mise en œuvre d'un « **coefficient de neutralisation** » **qui garantit le maintien de l'équilibre à la date d'entrée en vigueur des nouvelles valeurs locatives.**

Le Gouvernement a transmis au Parlement, en février 2017, un rapport présentant les résultats d'une expérimentation sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation dans cinq départements représentatifs (Charente, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne). Dans le cadre d'une généralisation, 46 millions de locaux d'habitation seraient concernés, dont 18,9 millions de maisons individuelles, 16,2 millions d'appartements et 10,9 millions de dépendances isolées.

La loi de finances rectificative pour 2013 prévoit que soient institués dans chacun des cinq départements d'expérimentation des secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène et un tarif au mètre carré fixé pour chaque catégorie de locaux, à partir des loyers constatés dans chaque secteur d'évaluation. Elle distingue quatre sous-groupes de locaux d'habitation par nature. L'étude ne porte que sur la taxe foncière. Les effets sur la TH ne sont pas mesurés, pas plus que les impacts sur les potentiels financier et fiscal des collectivités, ni sur la répartition des dotations ou encore sur les instruments de péréquation.

Le rebasage des taux est complété par une neutralisation de l'effet d'aubaine dont pourraient bénéficier les locaux industriels qui resteraient non révisés. Le coefficient de neutralisation est calculé comme la somme des valeurs locatives 2015 des locaux d'habitation et des locaux professionnels avant révision

divisée par la somme des valeurs locatives révisées brutes des locaux d'habitation et professionnels (non neutralisées, non « planchonnées » <sup>(1)</sup>). La combinaison du rebasage des taux et de la neutralisation permet d'obtenir, pour les locaux industriels et locaux évalués par barèmes, une stricte égalité des cotisations avant et après réforme.

(en milliers d'euros)

Nature du local	Nombre de locaux	% de locaux	Cotisation système 1970	Cotisation révisée	Évolution des cotisations	Évolution des cotisations en %
Locaux d'habitation	5 159 619	94,1	2 897 407	2 821 268	- 76 138	- 2,6
Dont locaux du parc privé	4 637 070	84,5	2 598 077	2 672 681	74 604	2,9
Dont locaux du parc social	522 549	9,5	299 330	147 587	- 150 742	- 50,4
Locaux professionnels	302 286	5,5	986 079	1 062 269	76 189	7,7
Locaux industriels et au barème	23 202	0,4	262 991	262 991	0	0,0
<b>Total</b>	<b>5 485 107</b>	<b>100,0</b>	<b>4 146 477</b>	<b>4 146 527</b>	<b>51</b>	<b>0,0</b>

Source : DGFIP.

Cinquante-huit catégories de locaux voient leur cotisation moyenne baisser et quarante-huit catégories voient leur cotisation moyenne augmenter. Les plus fortes baisses s'observent pour les appartements de 30 à 39 mètres carrés (- 53 à - 54 %), tandis que les plus fortes hausses concernent les magasins dans un ensemble commercial (+ 122,5 %) et les lieux de dépôt à ciel ouvert (+ 200 %).

Les locaux professionnels et industriels sont pris en compte dans l'impact de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, car si les deux réformes doivent être mises en œuvre de façon indépendante, elles sont toutefois étroitement imbriquées, notamment à travers le mécanisme du coefficient de neutralisation qui s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Pour atténuer et étaler dans le temps les transferts de charge, la DGFIP recommande de maintenir le dispositif du « planchonnement » pour les locaux professionnels et propose des mécanismes complémentaires :

- un dispositif de lissage des variations de cotisation ;
- un système de minoration ou majoration des tarifs catégoriels par des coefficients de localisation afin de tenir compte de la situation générale de certains quartiers d'habitation (par exemple, éloignement des transports en commun, nuisance ponctuelle liée à de grands travaux, développement particulièrement attractif de certaines infrastructures ou moyens de transport, etc.).

(1) Le « planchonnement » a pour objet de limiter les variations extrêmes de valeurs locatives (à la hausse et à la baisse), sans les éliminer, en diminuant de moitié l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur locative révisée neutralisée.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 en première lecture au Sénat, un amendement de MM. Charles Guéné (LR) et Claude Raynal (groupe socialiste et républicain), rapporteurs spéciaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, repris par le président de la commission des finances, avait été adopté en séance malgré la demande de retrait du Gouvernement.

Il visait, selon leurs auteurs, à relancer la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui malgré l'exonération de TH dont bénéficieront 80 % des contribuables, demeurent la base de la taxe foncière, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et sont utilisées dans la mesure de la richesse des collectivités territoriales (par le biais du potentiel fiscal). Il proposait de généraliser à l'ensemble des départements l'expérimentation menée en 2017 dans cinq d'entre eux, afin de permettre à l'administration fiscale de collecter, sur tout le territoire, les informations nécessaires pour déterminer les nouvelles bases locatives.

Cette disposition a été supprimée à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances qui a fait valoir que *« la généralisation de l'expérimentation menée dans cinq départements, dans les délais prévus par le Sénat semble irréaliste, dans la mesure où elle devrait porter sur quelque 46 millions de locaux. »*

*« Si la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est inéluctable, ses modalités doivent faire l'objet d'un débat approfondi et non précipité, en tenant compte des conclusions de la mission confiée par le Président de la République à MM. Alain Richard et Dominique Bur, et après examen par le comité des finances locales. »<sup>(1)</sup>*

### ***c. La critique de la méthode de neutralisation***

Ce dispositif a pour objet d'une part, de garantir pour chaque collectivité le maintien de la part respective des locaux professionnels et des locaux d'habitation au sein de l'assiette des impôts locaux et d'autre part, d'éviter que, dans l'attente de la révision des valeurs locatives des autres locaux (les locaux d'habitation), les locaux professionnels pâtissent de la hausse de leurs valeurs locatives révisées brutes.

Ainsi, la proportion contributive des locaux professionnels avant et après révision a été maintenue à l'identique. Un coefficient de neutralisation a été déterminé pour chaque impôt (taxe foncière, taxe d'enlèvement des ordures ménagères et cotisation foncière des entreprises) et chaque niveau de collectivité (commune et département, le coefficient de neutralisation communal étant en outre appliqué pour la maille intercommunale), et appliqué à la valeur locative révisée brute : Valeur locative révisée « neutralisée » = valeur locative révisée brute x coefficient de neutralisation.

---

(1) Rapport de M. Joël Giraud, en nouvelle lecture, sur le projet de loi de finances, modifié par le Sénat, pour 2018 (n°485), n° 496, page 273 et suivantes.

La modalité de calcul retenue dans la loi consiste donc à mettre en place à chaque niveau d'imposition (communal, intercommunal, départemental) un « coefficient de neutralisation » qui s'appliquera sur chaque base individuelle « révisée » afin d'obtenir la « nouvelle base ». Ce coefficient de neutralisation est égal au total des « anciennes » bases sur le territoire donné divisé par le total des « bases révisées ». Si, sur un territoire donné, le total des valeurs locatives révisées est de 40 % supérieur au total des anciennes valeurs, on appliquera le coefficient de  $1/1,40$  soit 0,71 à chacune des valeurs révisées pour obtenir les nouvelles bases.

Selon un article paru dans la revue française de finances publiques <sup>(1)</sup>, « la méthode proposée conduit en fait à gommer l'un des enjeux essentiels de la réforme, à savoir le rééquilibrage de la mesure des richesses d'un territoire à l'autre ». Alors que les « bases révisées » donnent une image correcte de la réalité économique du tissu immobilier de chaque collectivité locale, l'application d'un coefficient de neutralisation local fait que les « nouvelles » bases, elles, ne prennent aucunement en compte les énormes disparités de l'évolution du marché immobilier entre les territoires qui ont pu s'établir depuis 40 ans. L'application des coefficients de neutralisation locaux cristallise en fait la hiérarchie des territoires en matière fiscale à leur situation des années 1970 ce qui fait qu'en termes fiscaux (potentiel fiscal et potentiel financier), et donc pour toutes les dotations d'État et pour les mécanismes de péréquation, les modifications de la valeur réelle du tissu immobilier ne sont pas prises en compte.

S'y ajoute le fait qu'en procédant ainsi on ne gomme pas que des « effets » de marché immobilier qui resteraient étrangers à l'action des collectivités locales. L'auteur ajoute en effet que l'« on sait bien que l'action des élus locaux en matière de service à l'habitant et en matière d'équipement participe à la valorisation des biens immobiliers. Il ne serait dès lors pas anormal que les élus locaux bénéficient du fruit de leurs actions par un “ retour de matière fiscale.” »

**Proposition n° 7 des rapporteurs :** Appliquer un taux de neutralisation national aux bases.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont relevé l'intérêt de cette proposition, de nature technique, qui doit être expertisée en raison des conséquences pratiques qui s'y attachent.*

---

(1) M. Dominique HOORENS, « Réflexions sur la réforme des valeurs locatives », RFFP septembre 2011 n° 115.

## 2. Les méthodes alternatives d'évaluation

La revalorisation apparaît aujourd'hui comme une nécessité dans la mesure où le recours à des valeurs foncières anciennes et non actualisées participe directement du caractère régressif de l'imposition locale. L'absence de révision générale depuis 1970 tient moins à la complexité technique de l'opération (menée à bien par l'administration fiscale entre 1990 et 1992) qu'aux importants transferts de charges entre contribuables. Les transferts de charge sont certes un obstacle objectif à la réforme, mais c'est précisément l'existence de transferts de charges implicites anti-redistributifs qui rend nécessaire la revalorisation des bases.

### a. La prise en compte de la valeur vénale des biens immeubles

Là encore le rapport du conseil des prélèvements obligatoires se montrait audacieux en suggérant que « *les valeurs vénales constatées lors des mutations pourraient être la source de droit commun pour alimenter la mise à jour de l'assiette* »<sup>(1)</sup>. En effet, « *le recours aux valeurs vénales, prédominantes dans les fiscalités foncières des pays européens, est à la fois plus équitable (moins régressif par rapport aux revenus) et plus pratique (car en accès plus direct pour l'administration fiscale)* ».

C'était également l'option préconisée en 2011, pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, par un auteur dans le but de « *rétablir le principe d'équité horizontale qui veut que dans une même commune, des habitats identiques soient taxés de manière identique* »<sup>(2)</sup>.

En ce qui concerne l'indispensable actualisation de ces valeurs, plusieurs méthodes sont envisageables :

- **l'option de valeur de marché pure, actualisée tous les ans**, soulève de nombreuses difficultés. En particulier, elle aurait pour effet d'accroître le risque de volatilité des recettes des collectivités dans les périodes d'évolutions heurtées des prix de l'immobilier ;

- une autre option consisterait à retenir la **revalorisation progressive des assiettes par une actualisation au fil de l'eau**. Ce serait à la fois moins lourd qu'une mise à jour sous la forme de révisions générales et plus acceptable pour les contribuables car les réévaluations d'assiette auraient lieu lors des changements de propriétaire. La mise à jour au fil de l'eau présente l'avantage de lisser l'effet des cycles immobiliers sur les recettes, car la revalorisation n'a lieu que lors du changement de propriétaire et non chaque année. Toutefois, cette option présente une difficulté qui tient à la lenteur de la rotation du parc immobilier<sup>(3)</sup> faisant courir le risque de maintien de deux régimes différents et donc d'un traitement inéquitable entre contribuables ;

---

(1) *Op.cit.* page 475

(2) Alain Trannoy, « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie* 2011/1 (n°9), pages 113-144.

(3) 2 millions de transactions par an pour 35 millions de locaux soumis à la taxe d'habitation selon le rapport du CPO. Selon le bilan immobilier de la FNAIM pour 2017 : « Après près d'une décennie de morosité, entre 2008 et 2016, le marché retrouve son dynamisme, avec un nombre de ventes global atteignant 986.000 en 2017 (contre 845.000 en 2016) ».

- une **revalorisation périodique**, tous les 5 ans par exemple, pourrait permettre de contourner en partie cette difficulté, tout en limitant le risque de volatilité des recettes mais elle laisserait subsister des difficultés.

***b. La méthode hédonique***

Dans l'article précité, l'auteur explique que l'approche hédonique repose sur l'idée qu'un bien est un agrégat de différentes caractéristiques et qu'elle peut s'appuyer sur l'important travail de collecte d'informations sur les logements existants réalisé par les notaires.

Un appartement comprend un certain nombre de mètres carrés, un certain nombre de pièces, une baignoire, un balcon, un ascenseur, un parking, etc... Il est donc possible d'utiliser les données concernant le bien présentes dans l'acte de vente pour attribuer une valeur implicite à chacun de ces éléments, et s'en servir pour reconstituer la valeur d'un bien qui n'a pas été coté sur le marché.

Cette méthode intègre les différences régionales et les travaux menés dans de nombreux pays (depuis une quarantaine d'années, par exemple, aux États-Unis) indiquent qu'elle permet d'approcher de près la valeur réelle des biens immobiliers. Bien entendu, une fois que le bien fait l'objet d'une nouvelle transaction, sa valeur effective remplace la valeur estimée, et seuls sont appliqués des coefficients correcteurs qui captent l'évolution des prix immobiliers dans la zone où est situé le bien. Il n'y aurait donc, selon l'auteur, aucun obstacle technique au changement de base, le verrou étant en réalité cognitif et politique. Une telle évolution devrait s'étaler sur une période d'environ 15 ans pour être acceptable.

**Proposition n° 8 des rapporteurs** : Utiliser la méthode hédonique rendue possible par la base de données des notaires pour la définition des valeurs locatives.

Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont relevé l'intérêt de cette proposition pour permettre l'appréhension la plus juste et la plus régulière de la valeur locative d'un bien.*





## CONCLUSION

Le rapport « Richard-Bur » rappelle que la fiscalité locale pèse davantage sur les stocks (propriété foncière assise sur les valeurs locatives des locaux d'habitation, des locaux professionnels et des locaux industriels) que sur les flux (valeur ajoutée des entreprises, revenus, consommations diverses)<sup>(1)</sup>. Il semble *a minima* souhaitable que la refonte de la fiscalité locale n'aggrave pas ce déséquilibre.

Selon vos rapporteurs le chantier de la refonte de la fiscalité locale devra comporter une réflexion sur les sujets suivants :

- une prise en compte élargie des flux de consommation (gaz, IFER, locaux de stockage utilisés par les plateformes de e-commerce) ;

**Proposition n° 9 des rapporteurs :** Créer une taxe ménage sur la consommation finale de gaz.

### Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont estimé que la création d'une nouvelle taxe ne paraissait pas opportune.*

- une réforme de l'imposition des plus-values immobilières allant vers la suppression des abattements liés à la durée de détention au profit de la prise en compte de l'érosion monétaire et la mise en œuvre d'un taux d'imposition uniforme ;

- une meilleure appréhension de la valorisation des locaux d'habitation apportée par les collectivités territoriales, particulièrement les communes, en cas de cession.

**Proposition n° 10 des rapporteurs :** Créer, en complément de l'imposition des plus-values immobilières (qui doit être révisée), une taxation locale des propriétaires vendeurs en raison des aménagements apportés par les collectivités territoriales et en premier lieu les communes.

### Position du groupe de travail :

*Lors de la réunion du groupe de travail du 19 septembre 2018, les participants ont relevé la pertinence de l'idée de taxe sur les aménagements apportés par les collectivités territoriales et en premier lieu les communes, tout en soulignant que cette valorisation est souvent une composante du prix de vente du bien soumis aux DMTO.*

---

(1) cf page 41.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

### *Mesures d'adaptation en cas de suppression de la TH*

**Proposition n° 1** : Exonérer du paiement de la nouvelle taxe sur les résidences secondaires les propriétaires dont les revenus se situent dans les quatre premiers déciles de la distribution des revenus.

**Proposition n° 2** : Ouvrir la possibilité pour les propriétaires non-occupants de répercuter sur les locataires les augmentations de TFPB après transfert de la part départementale.

**Proposition n° 4** : Transférer aux départements une fraction de CSG avec un pouvoir de taux limité pour compenser le transfert de la TFPB départementale au bloc communal et créer un fonds de péréquation sur la base de l'assiette de CSG par habitant.

**Proposition n° 5** : Créer un plafond pour encadrer les impositions locales pesant sur les entreprises (CVAE, CFE, TFPB).

### *Mesures relatives à la réforme des valeurs locatives*

**Proposition n° 7** : Appliquer un taux de neutralisation national aux bases.

**Proposition n° 8** : Utiliser la méthode hédonique rendue possible par la base de données des notaires pour la définition des valeurs locatives.

### *Autres propositions de réforme de la fiscalité locale*

**Proposition n° 3** : Renforcer et simplifier le dispositif de péréquation des DMTO.

**Proposition n° 9** : Créer une taxe ménage sur la consommation finale de gaz.

**Proposition n° 10** : Créer en complément de l'imposition des plus-values immobilières (qui doit être révisée) une taxation locale des propriétaires vendeurs en raison des aménagements apportées par les collectivités territoriales et en premier lieu les communes.

### *Alternative à la suppression de la TH*

**Proposition n° 6** : Expertiser la possibilité de prise en compte du revenu des ménages dans le calcul de la taxe d'habitation.



## **EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION**

Lors de sa réunion du 25 septembre 2018 sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, la Délégation examine les travaux du groupe de travail (MM. Charles de Courson et Jean-Paul Mattei, co-rapporteurs).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/cnmpOu>



## **ANNEXE 1 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL**

M. Jean-Paul Mattei, co-rapporteur

M. Charles de Courson, co-rapporteur

Mme Anne Brugnera

M. Jean-René Cazeneuve

M. Marc Fesneau

M. Olivier Gaillard

Mme Carole Grandjean

M. Christophe Jerretie

M. Sébastien Jumel

Mme Valérie Lacroute

Mme Véronique Louwagie

M. Bernard Perrut

Mme Christine Pires Beaune

Mme Bénédicte Taurine

M. Guillaume Vuilletet

## ANNEXE 2 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DU MERCREDI 14 MARS 2018

**Présents :** *Mme Anne BRUGNERA, M. Jean-René CAZENEUVE, Mme Carole GRANDJEAN, Mme Valérie LACROUTE, Mme Véronique LOUWAGIE, M. Charles de COURSON, Mme Christine PIRES BEAUNE.*

**Assistaient également à la réunion :** *Mme Anne BLANC, M. Christophe JERRETIE, M. Jean-Paul MATTEI et M. Jean-Claude LECLABART.*

1. Examinant la présentation, dans la note de problématique présentée par la mission co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur en janvier 2018, des enjeux et des préalables d'une refonte de la fiscalité locale, le groupe de travail constate son accord unanime sur les points suivants :
  - la disparition programmée de la taxe d'habitation ne remet pas en cause la pertinence de la révision des valeurs locatives d'habitation ;
  - il est nécessaire, dans la définition de la ressource devant se substituer à la taxe d'habitation, de maintenir un lien entre le citoyen/résident/contribuable et la collectivité ;
  - le dynamisme de la recette doit être en lien avec le dynamisme de la dépense.
  
2. Examinant les avantages et les inconvénients des différentes solutions envisagées par cette même note, tels qu'ils sont présentés dans le tableau figurant pages 28-29, le groupe de travail constate son accord unanime sur les points suivants :
  - la solution n° 1 d'un recours à des dotations de l'État doit être écartée, pour les raisons suivantes : elle rompt tout lien entre la collectivité et les contribuables, son acceptabilité par les collectivités est nulle, et elle n'est pas compatible avec le ratio d'autonomie financière du bloc communal tel qu'il résulte de la loi organique de 2004 ;
  - la solution n° 2 de l'attribution au bloc communal d'une fraction d'impôt national (TVA, CSG, TICPE, IR) sans de pouvoir de taux doit également être écartée, pour les raisons suivantes : elle rompt tout lien entre la collectivité et les contribuables, son acceptabilité par les collectivités est faible, sa faisabilité juridique est discutable dès lors qu'un doute existe sur la possibilité constitutionnelle d'affecter une fraction de CSG à un objet autre que le financement de la protection sociale ;



- la solution n° 3, consistant soit en la descente vers le bloc communal de la TFPB des départements, soit en une attribution d'une part de l'impôt sur le revenu acquitté par les propriétaires bailleurs, est celle qui présenterait le plus d'avantages et le moins d'inconvénients ; cette solution nécessiterait toutefois une vigilance particulière sur plusieurs points : la définition du champ des personnes redevables, les fortes disparités selon les territoires dans les proportions de propriétaires occupants et de propriétaires bailleurs, et l'équilibre de la répartition de la fiscalité locales entre les ménages et les entreprises.

3. Un débat a lieu sur d'autres solutions envisageables non examinées dans la note de problématique de la mission Richard-Bur, ainsi que sur certains points appelant la vigilance :

- la proposition de Mme Pirès Beaune de créer une « contribution minimale aux services publics locaux » qui serait acquittée par l'ensemble des propriétaires et serait, pour les propriétaires bailleurs, répercutable sur les locataires ;
- la proposition de M. Jean-Paul Mattei d'examiner l'ensemble des flux financiers localisables (revenus fonciers, factures d'électricité, numérique, plus-values immobilières permises par des aménagements réalisés par les collectivités...), dont la taxation au profit des collectivités pourrait permettre de valoriser les politiques qu'elles mènent en vue de renforcer l'attractivité de leur territoire ;
- la remarque de M. Jean-René Cazeneuve sur la nécessité d'éviter de créer une nouvelle taxe qui porterait sur l'ensemble de la population, alors qu'a été pris un engagement politique que la taxe d'habitation soit supprimée pour 80 % de la population.

### ANNEXE 3 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DU MERCREDI 21 MARS 2018

**Présents :** *M. Jean-René CAZENEUVE, Mme Carole GRANDJEAN, M. Charles de COURSON et Mme Bénédicte TAURINE.*

**Assistaient également à la réunion :** *M. Christophe JERRETIE et M. Jean-Claude LECLABART.*

Le groupe de travail confirme les conclusions adoptées lors de sa précédente réunion du 14 mars 2018, sous réserve des ajustements intégrés ci-après.

1. Examinant la présentation, dans la note de problématique présentée par la mission co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur en janvier 2018, des enjeux et des préalables d'une refonte de la fiscalité locale, le groupe de travail constate son accord unanime sur les points suivants :
  - la disparition programmée de la taxe d'habitation ne remet pas en cause la pertinence de la révision des valeurs locatives ;
  - il est nécessaire, dans la définition de la ressource devant se substituer à la taxe d'habitation, de maintenir un lien entre le citoyen/résident/contribuable et la collectivité ;
  - l'évolution de la recette doit être en lien avec celle de la dépense ;
  - il est nécessaire de préserver l'équilibre de la répartition de la charge fiscale entre les ménages et les entreprises.
  
2. Examinant les avantages et les inconvénients des différentes solutions envisagées par cette même note, tels qu'ils sont présentés dans le tableau figurant pages 28-29, le groupe de travail constate son accord unanime sur les points suivants :
  - la solution n° 1 d'un recours à des dotations de l'État doit être écartée, pour les raisons suivantes : elle rompt tout lien entre la collectivité et les contribuables, son acceptabilité par les collectivités est nulle, et elle n'est pas compatible avec le ratio d'autonomie financière du bloc communal tel qu'il résulte de la loi organique de 2004 ;
  - la solution n° 2 de l'attribution au bloc communal d'une fraction d'impôt national (TVA, CSG, TICPE, IR) sans pouvoir de taux doit également être écartée, pour les raisons suivantes : elle rompt tout lien entre la collectivité et les contribuables, son acceptabilité par les collectivités est faible, sa faisabilité juridique est discutable dès lors qu'un doute existe sur la possibilité constitutionnelle d'affecter une fraction de CSG à un objet autre que le financement de la protection sociale ;

- la solution n° 3, consistant soit en la descente vers le bloc communal de la TFPB des départements, soit en une attribution d'une part de l'impôt sur le revenu acquitté par les propriétaires bailleurs, est celle qui présenterait le plus d'avantages et le moins d'inconvénients ; cette solution nécessiterait toutefois une vigilance particulière sur plusieurs points : la définition du champ des personnes redevables, les fortes disparités selon les territoires dans les proportions de propriétaires occupants et de propriétaires bailleurs, et l'équilibre de la répartition de la fiscalité locales entre les ménages et les entreprises.
- 3.** Le groupe estime que d'autres solutions, non examinées dans la note de problématique de la mission Richard-Bur, pourraient être envisagées, et que certains points appellent une vigilance particulière :
- il pourrait être envisagé de créer une « contribution minimale aux services publics locaux » qui serait acquittée par l'ensemble des propriétaires et serait, pour les propriétaires bailleurs, répercutable sur les locataires (proposition de Mme Pirès Beaune) ;
  - il pourrait également être envisagé d'examiner l'ensemble des flux financiers localisables (revenus fonciers, factures d'électricité, numérique, plus-values immobilières permises par des aménagements réalisés par les collectivités...), dont la taxation au profit des collectivités pourrait permettre de valoriser les politiques qu'elles mènent en vue de renforcer l'attractivité de leur territoire (proposition de M. Jean-Paul Mattei) ;
  - il est nécessaire d'éviter de créer une nouvelle taxe qui porterait sur l'ensemble de la population, alors qu'a été pris un engagement politique que la taxe d'habitation soit supprimée pour 80 % de la population (remarque de M. Jean-René Cazeneuve).

\*\*\*\*\*