



HAL
open science

Suppression de la taxe d'habitation : un cas typique de buzz fiscal

David Ytier

► **To cite this version:**

David Ytier. Suppression de la taxe d'habitation : un cas typique de buzz fiscal. Les Cahiers Portalis, 2020, 7. hal-04545966

HAL Id: hal-04545966

<https://amu.hal.science/hal-04545966>

Submitted on 14 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Suppression de la taxe d'habitation : un cas typique de buzz fiscal

David YTIER

Docteur en droit public

Qu'est-ce qu'un buzz ? Il s'agit d'une rumeur ou d'un projet créé à propos d'un évènement ou d'un sujet afin d'en faire parler au maximum. La traduction du mot issu de la langue anglaise le rapprocherait d'un bourdonnement, voire d'un brouhaha. Rapporté à la matière fiscale, le buzz serait une déclaration portant sur un sujet fiscal dont l'annonce susciterait un fort intérêt lui donnant une publicité maximale... afin de privilégier les réactions spontanées des contribuables-électeurs dans l'espoir d'en tirer un profit politique immédiat. La suppression de la taxe d'habitation entre parfaitement dans ce cadre d'un buzz fiscal.

Vérifions-le dans les faits. Le 24 février 2017, interrogé en pleine campagne pour l'élection présidentielle, le candidat Emmanuel Macron annonce un projet de suppression de la taxe d'habitation pour 80% des Français d'ici à 2020 en prétextant un impôt « *injuste* ». Selon lui, cette injustice s'explique par le fait que l'on paie « *moins à Paris que dans le reste de la France, et que l'on paie souvent plus quand on vit dans une commune pauvre que dans une commune riche* »¹. Jusque-là, le constat ne surprend personne, mais la solution proposée est une bombe médiatique, car elle n'avait jamais été sérieusement envisagée et qu'elle concerne près de 30 millions de foyers contribuables. Or, ce sujet de la fiscalité locale ainsi traité par cette promesse radicale fait déjà couler tant d'encre depuis des décennies. La fiscalité locale et sa réforme constituent en effet un lieu commun de débats parlementaires et d'échanges doctrinaux.

Si une proposition de réforme qui s'apparente à un buzz fiscal a le mérite de placer au cœur du débat public un sujet qui paraît réservé aux spécialistes, elle présente souvent une contrepartie. Celle de privilégier la réaction spontanée du contribuable à l'analyse du projet sur le fond et à la méthode². Or, en ce qui concerne l'annonce d'une suppression de la taxe d'habitation, les

¹ Tweet du candidat Emmanuel Macron, publié le 24 février 2017 après sa déclaration auprès de BFTMTV/RMC.

² ORSONI (G.), « Brèves remarques, notamment méthodologiques, sur la réforme fiscale locale », *RFFP*, n° 100, nov. 2007, p. 35.

conséquences du projet sont tout à la fois diverses et lourdes pour l'ensemble des finances locales. La mise en œuvre de cette promesse électorale l'a d'ailleurs révélé.

D'abord, cette réforme a été prévue sur une période de cinq années. La loi de finances pour 2020³ prévoit la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour 80 % des foyers fiscaux, la taxe d'habitation est définitivement supprimée en 2020, après avoir été allégée de 30 % en 2018 puis de 65 % en 2019. Pour les 20 % des ménages restants, ceux considérés comme étant les plus favorisés, la suppression débutera par un allègement de 30 % en 2021, puis de 65 % en 2022. En 2023, plus aucun foyer ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale et la promesse initiale sera ainsi tenue.

Ensuite, cette réforme a nécessité une réorganisation du financement des collectivités territoriales. Ainsi, la même loi de finances a prévu en guise de compensation le transfert aux communes dès 2021 de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que le transfert d'une fraction du produit net de la TVA aux intercommunalités à fiscalité propre ainsi qu'aux départements. Ces changements s'accompagnent d'un mécanisme correcteur au niveau national, afin de neutraliser les écarts de compensation pour les communes liés au remplacement de la taxe d'habitation par une part supplémentaire de taxe foncière.

Alors que la promesse donnait une impression de facilité, la mise en œuvre de la réforme démontre sa réelle complexité. Une complexité qui se retrouve également dans l'analyse de cette réforme. Si l'intention de réparer une injustice fiscale voire de redonner du pouvoir d'achat aux Français paraissait louable, la promesse de suppression de la taxe d'habitation ne peut masquer les interrogations sous-jacentes. Car la nature d'une promesse de campagne qui s'apparente à un buzz fiscal relève aussi des inconvénients nombreux d'une mesure qui se justifie plutôt par un intérêt politique que par une réelle pertinence sur le fond. Les campagnes présidentielles précédentes l'ont démontré. Du bouclier fiscal imaginé par Nicolas SARKOZY à l'imposition des plus riches prônée par François HOLLANDE, les promesses de campagne ont souvent fait *pschiiit*. À l'heure de leur mise en œuvre, apparaissent alors des conséquences que le temps électoral n'autorisait pas à concevoir.

La suppression de la taxe d'habitation n'échappe pas à ce nouveau rituel du buzz fiscal qui rythme désormais les campagnes présidentielles, puis le mandat du candidat élu. Avec le recul qui s'offre à nous, cette promesse et sa mise en œuvre doivent être analysées au regard d'abord de l'incohérence

³ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JORF n° 0302 du 29 décembre 2019.

qu'elle véhicule par rapport aux objectifs fixés par le politique, puis dans un rapport coût-intérêt avec les multiples externalités qu'elle suscite.

I. Une réforme incohérente avec les objectifs fixés par le politique

Pour analyser l'intérêt de la réforme au regard des objectifs qui avaient été fixés par Emmanuel MACRON, il faut d'abord porter un intérêt aux propos qui ont pu être tenus sur cette proposition. Une fois le temps électoral achevé avec des propos qui pouvaient paraître motivés par l'objectif principal de convaincre les électeurs, le Président de la République a très vite abordé cette idée. En atteste le discours qu'il a prononcé à ce sujet lors du 100^{ème} Congrès de l'Association des Maires de France ⁴, quelques mois après son élection. La taxe d'habitation y est décrite comme un impôt « *injuste territorialement* » et « *injuste socialement* », ces raisons justifiant d'après le Président de la République sa suppression ⁵. Ces explications légitimes constituent une critique pouvant irradier l'ensemble de la fiscalité locale. En effet, cette catégorie particulière d'impositions a pour conséquence, du fait de la compétence des collectivités territoriales, de faire varier le montant dû par le contribuable selon sa localisation. En ce qu'elles évoquent une injustice territoriale, les critiques portées par le Président de la République dépassent le seul facteur de l'inégalité. Elles visent aussi cette compétence des collectivités territoriales pour adapter l'impôt à leur situation particulière par une modification du taux ou de l'assiette. Dès lors, la justification de cette réforme pourrait justifier la suppression de toutes les autres impositions locales. La suppression de la taxe d'habitation apparaît par conséquent comme une solution radicale là où d'autres pistes pourraient permettre de gommer les défauts d'injustice constatés et de pérenniser, de ce fait, un financement par l'impôt des collectivités territoriales.

Alors que cette justification de la réforme pourrait justifier la remise en cause de l'ensemble de la fiscalité locale, le Président de la République ne projette que la suppression de la taxe d'habitation. Celle-ci est-elle la plus « *injuste socialement* » et la plus « *injuste territorialement* » ? L'étude de cet impôt spécifique démontre plutôt le contraire. En effet, il s'agit de l'imposition locale ayant régulièrement

⁴ Discours du Président de la République Emmanuel MACRON au 100^e Congrès des Maires de France, 23 novembre 2017, consulté sur le site internet www.elysee.fr.

⁵ Cette logique était déjà celle présentée par le programme du candidat dans le cadre de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017. La proposition d'exonérer de la taxe d'habitation 80 % des ménages était justifiée de la manière suivante : « *C'est un impôt injuste : on paie souvent beaucoup plus quand on vit dans une commune populaire que dans une commune riche* » (Programme d'Emmanuel MACRON, élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017, p. 29, consultable sur le site internet www.en-marche.fr).

été adaptée à la capacité contributive du contribuable... pour la rendre plus conforme au principe d'égalité ⁶.

Cette personnalisation de la taxe d'habitation a eu des conséquences particulièrement remarquées quant à son caractère progressif. Alors qu'elle était antérieurement constamment dégressive, la taxe d'habitation est devenue progressive s'agissant des redevables situés entre le 10ème décile et le médian, et elle demeure dégressive dans la moitié supérieure de la distribution. Ce constat se mesure notamment eu égard au taux d'effort, c'est-à-dire à la part de la taxe d'habitation nette dans le revenu fiscal de référence, comme l'a démontré en 2010 le Conseil des prélèvements obligatoires ⁷. La personnalisation entreprise a donc permis de concilier la taxe d'habitation avec le principe issu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Dès lors, la conclusion du Président de la République consistant à supprimer en priorité la taxe d'habitation est incohérente avec la nature de cette imposition par rapport à d'autres impôts locaux. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'opportunité de cette réforme, mais bien son rapport avec les objectifs fixés, afin de comprendre les raisons justifiant réellement cette proposition.

Si une incohérence apparaît au regard de l'objectif initial fixé par Emmanuel MACRON, la réflexion doit être poursuivie afin de déterminer les raisons principales ayant justifié cette réforme. Celles-ci reposent sur un constat : la taxe d'habitation était l'imposition majeure – mais non la principale – parmi les impositions locales encore existantes.

Majeure, au regard du nombre de contribuables personnes physiques qui l'acquittent annuellement. En effet, si l'imposition foncière ne repose que sur les seules personnes propriétaires d'un bien, la taxe d'habitation est acquittée par toute personne résidant dans un local d'habitation au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Ainsi, l'impôt est dû par une très large majorité de citoyens. Dès lors, toute réforme pesant sur cet impôt engendre un intérêt politique majeur compte tenu de la masse de contribuables concernés. Néanmoins, cette suppression totale de la taxe d'habitation pourrait faire craindre un report sur les seuls propriétaires assujettis à l'imposition foncière d'un

⁶ D'après un rapport de 2003 consacré aux dégrèvements d'impôts locaux (FREVILLE (Y.), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur les dégrèvements d'impôts locaux*, Sénat, n° 71, 19 novembre 2003, p. 19), le point de départ de la politique des dégrèvements législatifs de taxe d'habitation est le vote dans la loi de finances rectificative de juin 1982 d'un dégrèvement total pour les personnes âgées de plus de 60 ans non imposables à l'impôt sur le revenu. Deux autres réformes ont ensuite renforcé ce lien, en l'élargissant à tous les contribuables sans condition d'âge.

⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, « L'équité et la fiscalité locale », in *La fiscalité locale*, La documentation française, Paris, 2010, p. 402. Pour en savoir plus sur la particularité de ce rapport annexé au rapport général du Conseil des prélèvements obligatoires, et les méthodes de travail de l'institution à ce sujet, voir CONAN (M.), « La prise en compte du niveau des revenus dans le calcul des impôts locaux : une question qui fâche ? », *RFFP*, n° 131, 2015, pp. 43-59.

besoin de ressources supplémentaires de la collectivité percevant l'impôt. Toutefois, la taxe d'habitation ne constitue pas l'imposition locale majeure d'un point de vue financier⁸. Ceci peut aussi d'ailleurs justifier de sa suppression en priorité, compte tenu d'une compensation financière moindre à envisager pour l'État. Ces caractéristiques (large panel de contribuables et faible poids financier) expliquent la priorité qui a été donnée à la suppression de cette imposition locale, afin de stimuler le corps électoral tout en minimisant le coût de la réforme.

II. Une réforme aux conséquences multiples pour les collectivités territoriales

Si les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation peuvent être évidentes en matière financière, dès lors qu'il s'agit de faire disparaître une source de recettes, d'autres incidences découlent de ce projet.

Des incidences d'abord en matière démocratique. En effet, la fiscalité locale ne constitue pas seulement un moyen de financement des collectivités territoriales. Elle constitue, aussi, un lien très fort entre les élus locaux et les contribuables du fait de la sensibilité des décisions prises en matière fiscale. L'exercice de la compétence réglementaire en matière fiscale est, au-delà d'un enjeu budgétaire, technique ou juridique, un enjeu démocratique. Le « *quarteron* » contribuable-usager-électeur-citoyen⁹ peut ainsi juger de l'emploi de sa propre contribution fiscale par l'exécutif local et la sanctionner par son bulletin de vote. L'élu local, motivé par sa réélection – ou tout au moins par la continuité de son action – ne peut qu'exercer son mandat en veillant à satisfaire les exigences de son censeur¹⁰. Cette vision sociologique du lien tissé entre l'élu et le citoyen-contribuable est celle qui a inspiré le paragraphe 3 de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

En ce sens, la fiscalité locale constitue une voie d'accès privilégiée à la démocratie de proximité. Ce lien est perçu comme un équilibre politique par le doyen HAURIOU selon lequel il est nécessaire que « *celui qui, par son bulletin de vote, peut influencer les affaires publiques soit exposé à supporter comme contribuable le contre-coup d'une mauvaise gestion* »¹¹. La rupture de cet équilibre pourrait d'ailleurs entraîner le risque

⁸ Pour l'année 2018, la taxe d'habitation représente une émission de 25 milliards d'euros au profit des collectivités territoriales et autres organismes, alors que la taxe foncière en représente 42,7 milliards d'euros et la contribution économique territoriale 32,1 milliards d'euros. Source : Ministère de l'Action et des Comptes publics – DGFIP, données statistiques.

⁹ BŒUF (J.-L.), « Le quarteron de la décentralisation dans la nouvelle gouvernance territoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 100, 2014, pp. 123-131.

¹⁰ Cette locution est employée dans le sens d'une personne ayant « *une mission de contrôle et de surveillance de la gestion* », comme le définit, entre autres, le dictionnaire *Larousse*.

¹¹ HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Fac-similé de l'édition de Paris, Sirey, 1910, Paris, Dalloz, 2010, p. 710.

d'une élection confisquée par une majorité de non-contribuables. Cette vision rejoint dans sa finalité celle développée par le professeur JÈZE pour qui les excès budgétaires des élus du peuple constitueraient un péril grave pour la démocratie moderne ¹². D'après Jean-Éric SCHOETTL, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, « *la coïncidence entre électeurs locaux, usagers des services publics locaux et contribuables locaux, sur un territoire donné, est la pierre angulaire de la démocratie locale. C'est son triangle magique. Elle garantit, par la responsabilisation mutuelle des trois catégories d'acteurs, la bonne régulation de la gouvernance locale [...]* » ¹³.

La suppression de l'imposition majeure des locaux d'habitation engage sur ce point une forte érosion de l'autonomie financière des collectivités, et elle renforce la dissolution du lien entre élus locaux et contribuables. Pour le conseiller maître honoraire de la Cour des comptes Paul HERNU, cette réforme met en péril ce qu'il décrit comme « *une gestion publique locale citoyenne et responsable* » ¹⁴.

Mais l'incidence de la suppression de la taxe d'habitation se fait ressentir aussi en matière d'aménagement du territoire. En effet, la coexistence au niveau local des deux impositions sur l'habitation et sur le foncier justifiait, pour les communes qui en bénéficiaient, un intérêt à attirer autant les ménages que les entreprises dès lors qu'elles souhaitaient dynamiser leurs recettes fiscales. Or, avec la suppression de la taxe d'habitation, les communes se trouveront désormais en prise avec une seule recette fiscale pour laquelle elles disposeront d'une capacité à faire varier le taux : l'imposition foncière. Si l'ensemble des propriétaires – personnes physiques ou morales – paient cette contribution, les collectivités pourraient rapidement en conclure qu'attirer des entreprises leur sera plus rentable financièrement. En effet, l'installation de nouvelles entreprises sur le territoire permettra d'optimiser la recette fiscale, alors que les dépenses généralement induites par la construction de nouveaux logements sur le territoire (équipements scolaires, culturels ou sportifs notamment) ne seront pas attendues.

Ainsi, pour le président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), fédération nationale des élus de l'intercommunalité, le poids de la taxe foncière dans les budgets communaux va être considérable et risque d'inciter aux « *concurrences fiscales* », c'est-à-dire aux rivalités entre communes pour attirer les activités commerciales et industrielles. Ce phénomène est connu, car la

¹² JÈZE (G.), « Les éléments constitutifs de la notion de dépense publique dans les États modernes », *Revue de Science et législation financière*, 1911, p. 374.

¹³ Voir : SCHOETTL (J.-É.), « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel », *LPA*, 19 juillet 2018, n° 144, p. 3 ; *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Communication de Messieurs Christophe JERRETIE et Charles de COURSON, Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation, 9 mai 2018, p. 22.

¹⁴ HERNU (P.), « L'érosion continue de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales », *Gestion et Finances Publiques*, n° 1, 2019, pp. 29-36.

concurrence fiscale entre les collectivités a déjà pu générer des incidences bien au-delà des enjeux financiers. Ainsi, des analyses conduisent à admettre que la crise immobilière de la région parisienne au début des années 1990 aurait été causée par l'accumulation de politiques communales concurrentes, puis exacerbée par les batailles fiscales ¹⁵. Un nouveau problème majeur pourrait alors découler de la suppression de la taxe d'habitation : celui d'un évitement des communes pour la construction immobilière. Cette conséquence du projet présidentiel entache directement la politique d'aménagement du territoire.

*

* *

En privilégiant la forme au fond, ou plutôt la réaction spontanée des électeurs contribuables aux intérêts de la réforme, la suppression de la taxe d'habitation est un cas typique de buzz fiscal. Désormais mise en œuvre, après un étalement de la réforme et des mesures compensatoires particulièrement complexes, la réforme ne fera sentir ses effets que dans les mois qui viennent. À moins que d'ici là, la crise des finances publiques déclenchée par le confinement visant à lutter contre l'épidémie de coronavirus ne remette en cause, comme certains l'ont déjà suggéré, la suppression définitive de cet impôt...

¹⁵ JÉGOUZO (Y.), « L'intercommunalité de 1958 à 1992 : généalogie d'un échec ? », in CAILLOSSE (J.) [dir.], *Intercommunalités – invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1995, pp. 37-48.