MAI 2024

NOTE

Pour une refonte de la taxe foncière

Restaurer le lien entre citoyens et élus locaux, lever les freins à la mobilité résidentielle

Par Victor Fouquet

©olrat

©Wasan Tita

LE MOT DE MONIQUE

« Générations libres »

La présente note rédigée par Victor Fouquet pour « Générations Libres » propose de faire de la taxe foncière un moyen de renforcer l'autonomie financière des collectivités et vivifier l'engagement civique des résidents, ces derniers étant d'autant plus incités à s'engager dans la politique de leur commune qu'ils sont redevables d'un impôt qui garantit son autonomie.

En proposant ainsi une réponse détaillée, en termes de ressources et de responsabilités, à la demande d'autonomie des entités locales, cette note montre de façon concrète comment aborder la question de la décentralisation dans une perspective libérale.

Publication après publication, le think tank indépendant « Générations Libres » veut porter à la connaissance du public des analyses et des recommandations d'inspiration libérale, qui puissent constituer une offre politique au large spectre et adressée à tous.

Fidèles aux engagements libéraux, nos propositions visent à renforcer les institutions qui garantissent le caractère libéral de notre régime et la participation politique du citoyen, mais aussi à fluidifier la société, à alléger les contraintes qui entravent la liberté d'agir au lieu d'empêcher les abus et à encourager les initiatives économiques décentralisées tout en luttant contre les positions dominantes et les atteintes à la concurrence.

Nous défendons une politique sociale qui donne aux individus les garanties nécessaires pour assumer la responsabilité d'eux-mêmes et disposer de la liberté qui leur revient dans le respect de leurs obligations à l'égard de la collectivité.

Nous défendons la liberté pour chacun de choisir son mode de vie tant qu'il est sans dommage sur autrui et la vie collective, enfin nous militons pour la protection de la vie privée et de l'intégrité de la conscience contre toutes pressions de l'État, surveillances abusives et intimidations de la société visant à imposer ses conformismes et sa bien-pensance.

Construire une offre politique fondée sur ces engagements forts de la pensée libérale, c'est permettre le maintien d'un monde libre.

Telle est notre ambition.

Monique Canto-Sperber
Présidente
GenerationLibre

SOMMAIRE

Se repérer dans la note.

01 L'essentiel p. 6

02 Introduction p. 10 — Contrer l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités territoriales

03 Partie 1 p. 14 — Une lente recentralisation du système fiscal local aux effets pervers multiformes

04 Partie 2 p. 24 — Plaidoyer pour un raffermissement du lien entre taxation et représentation

05 Partie 3 p. 30 — Notre proposition : aménager la taxe foncière afin de restaurer le lien civique entre les résidents usagers des services publics locaux et leurs élus

06 Conclusion p. 42 — Moins de centralisme, plus de liberté

07 L'auteur p. 44

08 Le think tank p. 46

01

L'ESSENTIEL

NOTRE IDEE EN UN COUP D'ŒIL

Constat & analyse.

Les collectivités locales ne jouissent pas en France d'une protection juridique suffisamment forte contre les empiètements grandissants du pouvoir central sur leurs prérogatives fiscales.

Décidée par l'État, la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales s'est ainsi inscrite dans un long processus de **recentralisation ou « ré-étatisation » du système fiscal local, que n'entravent aucunement les principes de libre administration et d'autonomie financière locale pourtant inscrits dans le marbre de notre Constitution**.

Préjudiciable au libre exercice du pouvoir fiscal par les élus locaux, la **suppression de la taxe d'habitation pour les résidents principaux** conduit dans le même temps à éloigner fortement la population des contribuables locaux de celle des électeurs locaux. Ce faisant, elle favorise le **desserrement d'un lien fondamental en régime de démocratie représentative**.

Il est vain en effet de parler de « démocratie » et de « décentralisation » quand disparaît toute fiscalité directe locale permettant aux électeurs, via leur avis d'imposition, de choisir de manière responsable l'offre de services publics et le niveau de dépenses locales.

Soucieux de contrer l'érosion de l'autonomie fiscale des collectivités et de revitaliser la démocratie locale, tout en rendant plus transparents les phénomènes d'incidence fiscale, GenerationLibre propose une refonte juridique de la taxe foncière afin d'en gommer les vices civiques et économiques.

La présente note propose tout d'abord de **substituer à la valeur locative cadastrale la valeur vénale des biens, c'est-à-dire leur prix**, afin tout à la fois de mieux refléter l'hétérogénéité du marché immobilier, de mieux tenir compte des facultés contributives réelles et de lever certains freins à la mobilité résidentielle.

Elle propose ensuite d'**accorder aux élus locaux une liberté de taux**, sur la base d'un taux pivot fixé à titre indicatif à 0,25 % de la valeur vénale, modulable à la hausse comme à la baisse. Cette liberté de taux s'accompagnerait de la **mise en place d'un *benchmark* offrant une comparaison nationale des politiques de taux pratiquées localement**.

Enfin, lorsque le bien immobilier est loué, la note propose d'**introduire un mécanisme contractuel de répercussion sur le locataire des variations d'impôt votées par les collectivités**. Ainsi réformée, la taxe foncière sensibiliserait les locataires aux choix de politiques budgétaires et fiscales locales, et restaurerait le lien civique entre les résidents usagers des services publics locaux et leurs élus.

Propositions.

1. Remplacer, pour le calcul de la taxe foncière, la valeur locative cadastrale par la valeur vénale des biens.

2. Fixer un taux pivot de 0,25 % librement modulable par les élus locaux.

3. Mettre en place un comparatif des politiques locales de taxe foncière à l'échelle nationale (ou *benchmark*).

4. Créer un mécanisme contractuel de répercussion sur les locataires des variations de taxe foncière votées par les collectivités lorsque les biens immobiliers sont loués.

©tamanna_rumee

CHIFFRES-CLÉS

Les 3 chiffres à retenir.

36,2 Md€

Total des recettes de taxe locale sur le foncier bâti en 2022.

Article de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Art. 14

0,25 %

Taux pivot, librement modulable par les élus locaux, de la taxe foncière assise sur la valeur vénale des biens.

02

INTRODUCTION

Contrer l'érosion du pouvoir fiscal des collectivités territoriales

C'est l'un des paradoxes français que de proclamer les libertés locales, jusqu'à mentionner à l'article 1er de la Constitution l'organisation « décentralisée » de la République, tout en restreignant l'autonomie fiscale des collectivités locales au gré des lois de finances successives. La souveraineté fiscale de l'État centralisé et centralisateur, d'une part, l'indétermination du principe constitutionnel de libre administration et de sa déclinaison financière sous le nom d'autonomie financière locale, d'autre part, ont finalement abouti à dénier aux collectivités territoriales l'existence d'un authentique pouvoir fiscal local.

Avec la suppression progressive de la taxe d'habitation au titre de la résidence principale (2018-2023), une nouvelle étape a été franchie dans la relativisation des compétences des collectivités territoriales en matière fiscale et, corrélativement, dans la recentralisation de la fiscalité locale.

Premier impôt du secteur communal en volume (23,8 Md€ en 2020[1], contre 20,8 Md€ pour la taxe sur le foncier bâti[2]) dû pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation, la taxe d'habitation était certes devenue un impôt obsolète (en raison de ses bases) et complexe (en raison d'un régime combiné de taux locaux et de prises en charge totales ou partielles par l'État).

Malgré ses défauts, la taxe d'habitation avait néanmoins un mérite civique et une vertu démocratique : maintenir pour la très grande majorité des habitants disposant d'un logement un lien entre fiscalité locale et niveau de services collectifs mis à leur disposition, tout en conférant aux élus locaux une autonomie responsabilisante. **Être libéral, ce n'est pas uniquement se préoccuper du niveau de la fiscalité, c'est aussi prêter attention à la structure de l'impôt et au régime d'incitations qu'il induit.**

---

[1] Avant la mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales.

[2] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les Finances des collectivités locales en 2023*, juillet 2023, p. 187.

Après une brève présentation des causes et des conséquences de ce processus de recentralisation (ou « renationalisation »[3]) du système fiscal local, **cette note[4] propose un aménagement du régime de la taxe locale sur le foncier bâti autour de trois axes** :

1) **Le remplacement des archaïques valeurs locatives cadastrales par des valeurs vénales**, capables tout à la fois de refléter l'hétérogénéité et les évolutions des prix du marché, de mieux tenir compte de la capacité contributive des propriétaires (y compris si les biens sont loués), et de lever certains freins à la mobilité résidentielle.

2) **L'octroi d'une liberté de taux aux élus locaux et l'instauration d'un comparatif des pratiques locales à l'échelle nationale (ou *benchmark*)**, afin d'asseoir le volet fiscal de la décentralisation tout en garantissant un meilleur consentement à l'impôt via un meilleur appariement entre offre et demande de services publics locaux.

3) **Un mécanisme contractuel de répercussion sur les locataires des variations de taxe foncière votées par les collectivités lorsque les biens immobiliers sont loués**, afin de redonner aux habitants la conscience du lien existant entre le fait de résider dans la commune ou l'intercommunalité et les services publics rendus par celles-ci.

Afin de favoriser son acceptabilité et sa faisabilité politiques, il est recommandé d'intégrer cette réforme dans une refonte plus globale de la fiscalité immobilière, dont les contours sont tracés en conclusion de la dernière partie.

---

[3] Sur ce sujet, voir par exemple Vincent Dussart, « La renationalisation de la fiscalité locale », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 1, 2019, p. 41-48.

[4] Celle-ci reprend, s'agissant essentiellement des deux premières parties, les développements de notre article universitaire : Victor Fouquet, « Fiscalité locale et démocratie représentative : quelques réflexions sur les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, n° 4, 2023, p. 541-550. **Nous en tirons pour GenerationLibre une proposition inédite de politique publique, formulée dans la troisième et dernière partie de la présente note.**

© wutwhanfoto

03

PARTIE 1

Une lente recentralisation du système fiscal local aux effets pervers multiformes

Par le jeu de l'article 34 de la Constitution, qui consacre la compétence normative primaire exclusive du Parlement en matière d'impositions, **le pouvoir fiscal des collectivités territoriales se limite au vote des taux des impôts directs locaux, dans le cadre strictement prévu par le législateur** (règles de plafonnement et de liaison des taux)[5]. La Constitution de la Ve République est en effet celle d'un État unitaire, lequel demeure seul maître de la fiscalité, y compris locale. **« *Création, modification et suppression d'une imposition locale sont des monopoles de la loi* »[6], c'est-à-dire de l'État central, de sorte qu'il est presque illusoire de parler en France de « *pouvoir fiscal local* »[7].**

De même, si l'article 72-2 de la Constitution issu de l'acte II de la décentralisation prévoit que la loi peut accorder aux collectivités la possibilité de fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures dont elles reçoivent tout ou partie du produit « *dans les limites qu'elle détermine* », cette ultime précision du texte constitutionnel « *donne aussi,* a contrario*, la possibilité de ne leur en accorder aucune et de leur retirer les compétences dont elles disposeraient* »[8].

De proche en proche, l'État en a allègrement profité pour ré-étatiser la fiscalité locale et recentraliser les finances locales : tantôt en remplaçant des prélèvements sur lesquels les collectivités exerçaient un pouvoir de taux – même restreint – par des prélèvements sur lesquels les élus en sont dépourvus (comme avec la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010[9]) ; tantôt en les remplaçant par un financement étatique reposant sur un système de prélèvement sur recettes (comme avec la réforme, par la loi de finances pour 2015, de l'impôt communal sur les spectacles, jeux et

[5] Articles 1 à 3 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.

[6] Xavier Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *Revue française de finances publiques*, n° 131, 2015, p. 15.

[7] Voir Marie-Christine Steckel-Montes, « Un pouvoir fiscal local en trompe-l'œil », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, 2005, p. 19-33.

[8] Xavier Cabannes, « Libre administration des collectivités territoriales et pouvoir fiscal local », *op. cit.*, p. 15.

[9] Tandis qu'ils fixaient, dans le corridor d'imposition prévu par le législateur, le taux de de la taxe professionnelle (TP), les élus locaux n'ont pas le moindre pouvoir de modulation des taux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE en cours, elle aussi, de suppression) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), qui, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), se sont substituées à la TP.

divertissements[10]), sur des dotations compensatrices d'exonérations ou l'octroi de dégrèvements ou sur des impôts d'État, transférés ou partagés (exemple des compensations de la taxe d'habitation).

Face à la suppression de ces ressources fiscales locales, remplacées par des dotations budgétaires ou des parts d'impôts d'État, le Conseil constitutionnel n'y a jamais vu la moindre atteinte aux principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière locale, affirmant au passage « *qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* » au sens où l'entendent les élus locaux[11].

Bien que constitutionnellement protégée (article 72-2), **l'autonomie financière des collectivités territoriales**, expression minimale du principe de libre administration, **ne ferait en l'état du droit positif aucunement obstacle à la suppression de toute fiscalité locale dans la mesure où celle-ci serait remplacée intégralement par des dotations ou des impôts d'État**, laissant aux organes délibérants des collectivités un pouvoir d'arbitrage dans l'utilisation des moyens ainsi affectés[12].

[10] L'article 21 de la loi de finances pour 2015 avait ainsi exclu du champ d'application de l'impôt sur les spectacles les droits d'entrée perçus par les organisateurs de réunions sportives et, corrélativement, avait instauré un prélèvement sur les recettes de l'État pour compenser la perte de recettes des communes concernées.

[11] « *[U]ne ressource propre, pour nous, c'est une ressource dont l'assemblée locale peut modifier soit le taux, soit l'assiette, soit les deux et c'est encore mieux* », (Philippe Laurent, « Des impôts locaux, pour quoi faire ? », in Mirko Hayat et Thierry Lambert, *La Décentralisation fiscale : jusqu'où ?*, Paris, L'Harmattan, 2005, coll. Finances publiques, p. 107).

[12] Voir Michel Bouvier, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, 2011, p. 55-67.

Article 34 de la Constitution :

« La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. [...]

La loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

Article 72-2 de la Constitution :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »

Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 :

« [...] Il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

1. La suppression de la taxe d'habitation ou la poursuite du processus de « ré-étatisation » de la fiscalité locale

Lors de la campagne présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron avait promis, s'il était élu président de la République, de « supprimer »[13] progressivement la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables. L'intégralité de la mesure a été déployée sur trois ans, chaque contribuable bénéficiant en 2018 d'un tiers du dégrèvement (30 % précisément), puis des deux tiers en 2019 (65 %), et enfin de la totalité en 2020 (100 %)[14]. De nombreuses mesures avaient déjà été prises depuis plusieurs décennies pour réduire fortement – et même dans certains cas supprimer totalement – la taxe d'habitation des personnes les plus modestes. De sorte que la proposition d'Emmanuel Macron a finalement consisté à étendre aux classes moyennes l'effacement de la taxe d'habitation pour viser désormais 80 % des résidents principaux, laissant par conséquent aux 20 % des résidents principaux restants et à l'ensemble des résidents secondaires le soin d'acquitter l'impôt (pour un produit fiscal équivalent à celui de la moitié du produit initial, soit 10 Md€ environ).

Sans censurer explicitement cette réforme pour rupture d'égalité devant les charges publiques, le juge constitutionnel a subtilement enjoint le Gouvernement d'aboutir dans les années à venir à une suppression générale de la taxe d'habitation (s'agissant en tout cas des résidents principaux), sans donc n'en exclure qu'une fraction seulement[15].

---

[13] Le mot « supprimer » doit être placé entre guillemets car il s'agissait en droit, non pas d'une exonération, mais d'un dégrèvement pris en charge par l'État sur la base des taux appliqués en 2017. Par conséquent, les foyers bénéficiaires restaient assujettis à la taxe d'habitation, au-delà de 2020, pour la part liée aux augmentations de taux votées par les communes. À l'inverse des exonérations qui viennent les diminuer, les dégrèvements ne modifient pas les bases fiscales, permettant à l'État de se substituer au contribuable local sans dégrader le ratio constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales.

[14] Article 5 de la loi de finances pour 2018.

[15] Conseil constitutionnel, 28 décembre 2017, décision n° 2017-758 DC, *Loi de finances pour 2018*, considérant 15 : « *[…] Sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale, le grief tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, de l'égalité devant les charges publiques doit être écarté* ».

L'exécutif a rapidement tiré les enseignements de la décision rendue par le Conseil constitutionnel, entérinant à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 la suppression totale de la taxe d'habitation au titre de la résidence principale (par étapes jusqu'à 2023).

S'agissant des modalités de compensation aux collectivités, la part de taxe foncière sur le bâti affectée jusqu'alors aux départements (15,1 Md€) est redescendue aux communes. Le montant transféré étant inférieur à la totalité du montant de taxe d'habitation supprimé (16 Md€), la compensation faite aux communes a également reposé sur une fraction des frais de gestion prélevés par l'État sur les impositions locales. Parallèlement, afin de compenser les départements et les intercommunalités, une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par l'État leur est désormais affectée.

Tableau 1 : Suppression de la taxe d'habitation au titre de la résidence principale et recentralisation de la fiscalité locale

	Communes	Intercommunalités	Départements
Avant la suppression de la THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)	Taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)
Après la suppression de la THRP	TFPB (ancienne part départementale) + Part de frais de gestion prélevés par l'État sur les impôts locaux	Fraction de TVA (impôt d'État)	Fraction de TVA (impôt d'État)

Ce découplage entre vote des taux et ressources fiscales locales résultant du transfert aux collectivités territoriales d'une fraction d'impôt d'État, en l'occurrence la TVA, confirme l'inexistence de la décentralisation fiscale.

2. La pulvérisation subséquente des ressorts contributifs de la démocratie locale

« *Dans un régime de démocratie représentative,* écrit Paul Hernu, ancien conseiller maître à la Cour des comptes***, la délégation de pouvoir en matière fiscale, donnée à leurs élus par les citoyens, ne doit pas les priver de leur liberté de consentir à l'impôt*** *et cette liberté est d'autant mieux garantie qu'ils peuvent avoir un lien de proximité avec leurs élus, à la fois pour déterminer le montant de l'impôt et pour en suivre l'emploi. À l'inverse,* ***tout éloignement des élus par rapport aux citoyens dissout ce lien, atténue la force de la démocratie représentative et le consentement à l'impôt***[16]*.* **»** Or, la **suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales** a incontestablement accentué « *cette pente négative d'un* ***affaiblissement d'un des piliers constitutifs de la démocratie locale*** »[17] : le lien entre contribuables-citoyens et élus locaux. Prolongeant « *la liaison opérée à l'origine par les Révolutionnaires entre le droit de propriété et le droit de consentir à l'impôt* »[18], **le lien entre paiement de l'impôt et droit de vote est historiquement consubstantiel à l'essor du libéralisme politique et de la démocratie représentative**[19], qu'elle soit nationale ou locale.

Pulvérisant l'idéal d'une contribution de tous aux charges communes, cette réforme a du même coup pulvérisé « *la dialectique démocratiquement vertueuse des interactions entre électeurs, contribuables et usagers des services publics locaux (qui sont* [dans la plupart des cas] *les mêmes personnes au niveau communal)* »[20]. Car, malgré l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales sur lesquelles son paiement était assis,

---

[16] Paul Hernu, « L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable », *Revue française de finances publiques*, n° 141, 2018, p. 264.

[17] *Ibid.*

[18] Sylvie Caudal, « L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal », in Louis Favoreu, Robert Hertzog et André Roux (dir.), *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 352.

[19] Voir Éric Anceau et Jean-Luc Bordron, *Histoire mondiale de l'impôt. De l'Antiquité à nos jours*, Paris, Passés composés, 2023, p. 260-270.

[20] Jean-Éric Schoettl, « Le Conseil constitutionnel et le dégrèvement de taxe d'habitation prévu par la loi de fi-nances pour 2018 », *Les Petites affiches*, 2018, n° 19, p. 12.

la taxe d'habitation contribuait à responsabiliser les contribuables-résidents principaux (locataires compris) en tant qu'électeurs locaux ainsi que les assemblées des collectivités, en adéquation avec le principe du lien entre taxation et représentation.

3. Un mauvais système d'incitations dans la définition et la gestion des finances locales

La recentralisation de la fiscalité locale, qui, on l'a vu, consiste à remplacer des impôts locaux par des dotations ou des transferts d'impôts provenant du budget de l'État, fait perdre aux organes délibérants locaux leurs marges d'attractivité fiscale, notamment leur pouvoir de fixation des taux. Ici, la question de l'autonomie financière locale, entendue sous sa double dimension fiscale et budgétaire, autrement dit sous l'angle de l'ajustement décentralisé des recettes aux dépenses chapeauté par le vote populaire, est étroitement liée à la question de la qualité de la gestion des finances locales.

L'autonomie financière locale exige de « *pouvoir moduler la contrainte budgétaire dans l'espace et dans le temps, à la condition d'en assumer explicitement la responsabilité politique devant les électeurs (vote avec les urnes) et implicitement économique face aux autres collectivités territoriales concurrentes (vote avec les pieds)* »[21]. **Le retrait de tout pouvoir fiscal local, pourtant décisif pour inciter de nouveaux habitants ou de nouvelles entreprises à venir s'implanter dans telle ou telle collectivité, place ainsi les élus locaux « *en position d'irresponsabilité systématique vis-à-vis des citoyens, contribuables et usagers* »[22], car dans l'incapacité d'obtenir la meilleure adéquation possible de la demande à l'offre de services collectifs**, nécessairement variable d'une collectivité à l'autre.

[21] Alain Guengant, « La Constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 2004, p. 655.

[22] *Ibid*., p. 656.

Sur le plan théorique, l'autonomie fiscale locale présente au moins deux avantages : en garantissant, tout d'abord, un degré plus ou moins poussé de concurrence politique entre collectivités locales, elle participe d'un meilleur contrôle des élus locaux, et partant d'une gestion plus rigoureuse des ressources fiscales ; en donnant, corrélativement, les moyens aux citoyens de choisir la structure des dépenses publiques la plus proche de leurs préférences politiques, elle témoigne de surcroît d'une vertu cognitive que n'a pas le centralisme fiscal étatique[23].

Sur le plan empirique, certaines études[24] confortent ces résultats théoriques, en démontrant que les systèmes fiscaux décentralisés présentent des ratios dépenses publiques/PIB inférieurs à ceux observés dans les systèmes fiscaux centralisés.

L'autonomie fiscale locale, c'est-à-dire la faculté pour les élus locaux d'appréhender les consentements des usagers-contribuables à payer le véritable prix des services publics locaux dont ils bénéficient en contrepartie d'impôts acquittés localement, doit venir contrebalancer l'autonomie de décision sur la dépense publique.

[23] Voir François Facchini, *Les Dépenses publiques en France*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2021, p. 126-128.

[24] Voir par exemple Michael L. Marlow, "Fiscal decentralization and government size", *Public Choice*, vol. 56, n° 3, 1988, p. 259-269.

RIE
LITÉ
FRATERNITÉ

04

PARTIE 2

Plaidoyer pour un raffermissement du lien entre taxation et représentation

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales fait que, désormais, seuls les propriétaires de biens d'habitation et de biens professionnels acquitteront les deux taxes foncières (sur les propriétés bâties, d'une part, et non bâties, d'autre part) et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Les locataires continueront certes de payer une taxe d'habitation sur les résidences secondaires, mais le nombre de contribuables concernés demeurera par essence très limité.

1. « *No taxation without representation* » : un principe consubstantiel à la démocratie libérale écorné par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

L'une des conséquences les plus malfaisantes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales réside dans le relâchement presque total du lien démocratiquement vertueux entre contribuables-citoyens et élus locaux, entre droit de vote et impôt. Pourquoi ? Parce que **le choix du niveau de dépenses locales devient sans incidence sur l'avis d'imposition des électeurs locaux**. Demain, les impôts directs locaux seront en effet acquittés par les résidents secondaires, qui pour la plupart ne sont pas électeurs (et qui, en tout état de cause, sont réputés consommer en plus faible quantité les services publics locaux)[25], et par les propriétaires, qui ne sont pas toujours électeurs de la collectivité dans laquelle leur propriété est implantée.

L'exclusion des locataires de la population des contribuables au titre de la taxe foncière se traduit mécaniquement par une concentration de la charge fiscale sur les seuls contribuables-propriétaires. Dans un récent rapport, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) constate plus largement que : « *Depuis la réforme*

[25] Surtout que, depuis les impositions 2017, les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants ont la possibilité de voter une majoration, comprise entre 5 % et 60 %, de la part de la cotisation de la taxe d'habitation qui leur revient au titre des résidences secondaires.

de la taxe d'habitation qui a conduit à sa suppression pour la résidence principale, la fiscalité du logement repose principalement sur le propriétaire et l'investisseur en logement, qui seuls sont soumis aux taxes foncières et d'enregistrement ainsi qu'à l'imposition des revenus immobiliers, des transmissions et du patrimoine. Le locataire, assujetti historiquement à la taxe d'habitation aujourd'hui limitée aux résidences secondaires et aux logements vacants, n'est concerné qu'à la marge par la fiscalité du logement »[26].

Démocratiquement, une dilution des bénéfices de la dépense publique locale sur l'ensemble des électeurs associée à une concentration de la charge fiscale sur une fraction de contribuables-propriétaires plus ou moins importante (et potentiellement minoritaire dans certaines grandes villes dominées par la proportion de locataires) n'est pas sans conséquences. **Le problème posé ici par le système fiscal local issu de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales tient donc, au fond, à ce grand écart entre ceux qui décident de l'impôt par leur vote et ceux qui le paient, en rupture avec la philosophie, l'éthique et les principes juridiques de la démocratie libérale[27]**.

Perçu d'emblée comme la consécration d'« *une liberté du propriétaire, celle de consentir à la restriction de sa propriété par l'effet de l'impôt* »[28], l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 énonce solennellement que : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». **« *Clef de voûte de la démocratie représentative* »[29], traduisant aussi bien « *une volonté de se prémunir contre le pouvoir politique qu'elle n'exprime celle de participer au pouvoir* »[30], le principe du libre consentement à l'impôt par les représentants du peuple (« *No taxation without***

[26] Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023, p. 40.

[27] Voir Alain Laurent, *La Philosophie libérale. Histoire et actualité d'une tradition intellectuelle*, Paris, Les Belles Lettres, 2002, « 10. La démocratie des libéraux : sans tyrannie de la majorité », p. 117-122.

[28] Jean-Louis Mestre, « La propriété, liberté fondamentale pour les Constituants de 1789 », *Revue française de droit administratif*, 2004, n° 1, p. 4.

[29] Xavier Cabannes, « L'État, le Parlement et le consentement annuel à l'impôt », *Revue française de finances publiques*, n° 77, 2002, p. 227.

[30] Stéphane Pierre-Caps, « Généalogie de la participation de tous aux affaires communes », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, 2009, p. 153.

***representation* », s'écriaient les insurgés américains des années 1770[31]) s'avère aujourd'hui complètement bafoué par le système fiscal local.**

2. Regénérer la figure du « contribuable-citoyen » pour relégitimer l'impôt local

Comme a pu l'écrire le député de la Marne, Charles de Courson : « *Le volet financier de la décentralisation constitue un élément essentiel du maintien d'une démocratie locale responsable, c'est-à-dire dans laquelle les électeurs peuvent juger, à travers leurs feuilles d'impôts, le rapport entre le niveau de leurs impôts et le niveau et la qualité des services publics locaux*[32]. »

Certes, la notion de « contribuable-citoyen » est à manier avec précaution. D'un point de vue strictement juridique, les contribuables sont des personnes (physiques ou morales) assujetties à une obligation fiscale légale, sans être nécessairement des citoyens ni des électeurs[33]. De sorte que « *le consentement à l'impôt comme le consentement à la dépense ne concerne pas seulement les citoyens mais tous les assujettis qui peuvent être citoyens mais aussi résidents permanents, habitants ponctuels ou même simplement de passage* »[34].

Le statut de résident principal ne donne pas nécessairement la qualité d'électeur local. Ainsi, les résidents principaux ont la possibilité, en application du 2° du I de l'article L11 du Code électoral, de s'inscrire sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils possèdent leur résidence secondaire, dès lors qu'ils « *figurent pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales* » (il peut s'agir de la taxe foncière

[31] Sur l'origine de ce slogan, voir Lawrence W. Reed (*Foundation for Economic Education*), « Les origines surprenantes du slogan "Pas de taxation sans représentation" », *Contrepoints*, 11 juillet 2023.

[32] Charles de Courson, « Autonomie financière des collectivités locales : la voie étroite », *Commentaire*, n° 100, 2002-2003, p. 887.

[33] Voir Bruno Daugeron, « Le "contribuable citoyen" : *sujet* du droit public financier ou *objet* d'un discours en droit fiscal ? », in Jean-François Boudet et Xavier Cabannes (dir.), *Finances publiques citoyennes*, Paris, LGDJ, 2017, p. 45-60.

[34] *Ibid.*, p. 56.

sur les propriétés bâties ou de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

La fonction de légitimation de l'impôt propre à la notion de « contribuable-citoyen » n'en est pas moins intacte, spécialement en matière de fiscalité directe locale s'agissant du mode de répartition de la charge fiscale entre les membres de la collectivité. **Dans la présente note, nous nous référons ainsi à la figure du « contribuable-citoyen » (ou plus exactement à celle du « citoyen-contribuable »[35] exprimant, par le biais de ses représentants élus, des choix budgétaires dont il doit assumer les implications fiscales) comme fondement de l'impôt résultant de l'appartenance à une communauté politiquement organisée.**

[35] Ou même du « citoyen-redevable », compte tenu du mécanisme de répercussion que nous proposons.

05

PARTIE 3

Notre proposition : aménager la taxe foncière afin de restaurer le lien civique entre les résidents usagers des services publics locaux et leurs élus

Dans un scénario de recours accru aux ressources d'origine étatique pour financer les collectivités locales, la fiscalité directe locale a connu d'importantes mutations qui, si l'on s'autorise à conjecturer, pose à terme la question de sa survie.

La suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, et par voie de conséquence prévisible le mécontentement croissant des propriétaires dans les années à venir, pourrait à horizon plus ou moins lointain inciter le législateur à supprimer la taxe foncière sur les propriétés bâties[36]. Compensée alors par une nouvelle fraction d'impôt d'État, cette suppression, entérinant pour de bon la disparition de la fiscalité directe locale engagée en 1982, ébranlerait la décentralisation et avec elle la démocratie locale.

Tableau 2 : Chronologie indicative du démantèlement de la fiscalité directe locale

Loi de finances rectificative pour 1982 (1)	Diminution de la part « salaires » dans les bases de la taxe professionnelle (TP)
Loi de finances pour 1993	Suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)
Loi de finances pour 1999	Suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et diminution des DMTO des départements ; Suppression de la part « salaires » des bases de la TP
Loi de finances rectificative pour 2000 (1)	Suppression de la part régionale de la taxe d'habitation
Lois de finances pour 2001	Suppression partielle de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette auto »)
Loi de finances pour 2010	Suppression de la TP
Lois de finances pour 2018	Suppression partielle de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)
Loi de finances pour 2020	Suppression intégrale de la THRP (par étapes)
Loi de finances pour 2021	Suppression de la part régionale de la CVAE et diminution de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les locaux industriels
Loi de finances pour 2023	Suppression de la CVAE (par étapes)

[36] Voir Thomas Eisinger, « Suppression des impôts locaux : au tour de la taxe foncière sur les propriétés bâties ? », *Revue française de finances publiques*, n° 159, 2022, p. 173-184 et Aurélien Baudu, « Mutation(s) de la fiscalité locale française : évidences ou incertitudes ? », *Revue française de finances publiques*, n° 161, 2023, p. 99-102.

À rebours de cette projection destructrice, la présente note se propose d'aménager le régime actuel de la taxe foncière, autrement dit de partir de « ce qui est », sans création de nouvel impôt local, dans le but précisément de sauvegarder le lien civique fondamental opéré par la fiscalité directe locale entre les résidents usagers des services publics locaux et leurs élus.

1. Parfaire la taxe foncière sans, donc, créer de nouvel impôt local

Les lourdes conséquences en cascade générées par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pourraient nous inviter à plaider pour l'institution d'un nouvel impôt local résidentiel, perçu par les collectivités (communes et intercommunalités) et assis sur une assiette fiscale modernisée. Toutefois, **dans un contexte politique et social trouble, il semble délicat d'imaginer créer un nouvel impôt local destiné à combler un autre impôt local (en l'occurrence la taxe d'habitation sur les résidences principales) supprimé au nom de la préservation du pouvoir d'achat.**

Cette piste semble d'autant moins opportune que, ne souffrant pas de la très forte « personnalisation » qui affectait la taxe d'habitation, **la taxe foncière encore en vigueur apparaît pouvoir être assez aisément amendée.**

Pour les résidents principaux, la taxe d'habitation était certes calculée à partir de la valeur locative cadastrale des immeubles, mais sa base d'imposition était diminuée par une kyrielle de dispositifs d'abattements (obligatoire pour charges de famille ou facultatifs à la discrétion des collectivités territoriales), d'exonérations et de dégrèvements d'office (tenant à l'âge, au statut ou au niveau de ressources des contribuables).

Ces différents allègements mis en place au fil des décennies donnaient à la taxe d'habitation le caractère d'impôt progressif (progressivité encore accrue de façon importante par un mécanisme de plafonnement en fonction des revenus), le nombre de contribuables bénéficiant d'un

allègement de taxe d'habitation diminuant avec le revenu. **L'importance conférée aux exonérations et dégrèvements divers aboutissait ainsi, avant même la réforme de 2018, à ce que 18 % des foyers fiscaux (soit 5 millions de contribuables) ne payassent aucune taxe d'habitation[37].**

Cette politique d'exonérations/dégrèvements législatifs a peu à peu altéré la nature originelle d'un impôt initialement conçu, non comme un impôt de redistribution, mais comme un impôt sur la consommation de services collectifs de proximité concourant eux-mêmes, suivant la théorie de la capitalisation fiscale[38], à la qualité du logement occupé par les contribuables.

Dans son rapport d'information de novembre 2003, intitulé *La Taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?*[39] et consacré aux dégrèvements d'impôts locaux, l'ancien sénateur Yves Fréville introduisait son travail en ces termes : « *La taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt qu'en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales*[40]. » Plus loin, il ajoutait : « *À la suite d'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. Son taux (ou son non-paiement) est déconnecté de tout choix fiscal local et dépend uniquement de décisions législatives à portée nationale*[41]. »

---

[37] Voir Commission des finances du Sénat, rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, t. II, Fasc. 1, *Les Conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances)*, vol. 1 : *Examen des articles*, 23 novembre 2017, p. 58-60.

[38] La théorie de la capitalisation fiscale postule notamment que le prix proposé par les acheteurs potentiels d'un bien immobilier tient compte de la valeur qu'il attribue aux services rendus par la collectivité locale. Voir Guy Gilbert et Alain Guengant, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, p. 159-160.

[39] Commission des finances du Sénat, rapport d'information de M. Yves Freville, sénateur, n° 71, *La Taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?*, 19 novembre 2003 [accessible en ligne], 151 p.

[40] *Ibid*., p. 2.

[41] *Ibid*., p. 6.

Or, la taxe sur le foncier bâti ne souffre pas des mêmes restrictions d'assiette imposable. En outre, contrairement à celui de la taxe d'habitation, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, non concernée par le principe de liaison des taux à l'œuvre depuis la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, est fixé librement par le pouvoir local.

Au total, malgré des imperfections que nous nous proposons de corriger ci-après, la rénovation de sa base d'imposition et la plus grande liberté dans la fixation de son taux peuvent conférer à la taxe locale sur le foncier bâti certaines caractéristiques du « bon » impôt au sens de la philosophie libérale, en l'occurrence celles d'un impôt à vocation universelle, acquitté par l'ensemble des contribuables, et dont les élus modulent la charge en fonction de leurs choix en matière de dépenses publiques, préalablement légitimés par les urnes.

2. Le contenu de la réforme proposée

Parmi les critiques fondées adressées à l'encontre de la taxe d'habitation sur les résidences principales et ayant présidé à sa suppression figuraient l'obsolescence et l'injustice des modalités d'évaluation des valeurs locatives des locaux d'habitation. Or, cette méthode d'évaluation demeure exactement identique à celle utilisée encore aujourd'hui pour la taxe foncière, laquelle est assise sur la valeur locative cadastrale (qui correspond au revenu, estimé administrativement, que retirerait le propriétaire d'un bien s'il le louait dans des conditions normales) calculée par référence au marché locatif de 1970. Malgré des revalorisations annuelles, ces modalités d'évaluation ne permettent pas de refléter les évolutions relatives entre collectivités territoriales depuis 1970[42] et, par conséquent, la réalité du marché immobilier. Or ces divergences par rapport aux réalités économiques locales, et l'application d'une assiette fiscale archaïque impuissante à traduire l'hétérogénéité spatiale du marché, font de la

[42] Voir sur ce point, Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente, op. cit.*, p. 53-61.

taxe foncière un impôt inéquitable car régressif suivant le niveau de vie des propriétaires[43]. **Moins la valeur de marché du patrimoine immobilier est élevée, plus la taxe foncière est forte du fait de la conjugaison des effets « assiette » et « taux ».**

L'article 146 de la loi de finances pour 2020 a certes arrêté les modalités de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH), censées être applicables en 2026[44] à partir des loyers constatés au 1er janvier 2023 (date de référence se substituant au 1er janvier 1970) par catégorie de logement et zone géographique. Mais il y a fort à parier que cette énième tentative de réforme, à l'image des précédentes, reste inaboutie – ou que la transition des anciennes vers les nouvelles bases locatives soit étalée sur une période si longue (en recourant notamment à un coefficient de neutralisation) que les valeurs cadastrales seront redevenues obsolètes et injustes aussitôt leur entrée en vigueur.

LE RECOURS À LA VALEUR VÉNALE

La réforme préconisée en l'espèce consiste, en premier lieu, à recourir non plus à la valeur locative, mais à la valeur vénale, fixée par référence au prix du bien immobilier. Le meilleur moyen d'appliquer une base nouvelle correspondant à la valeur vénale du bien consisterait à recourir à la méthode des prix hédoniques utilisée par les acteurs privés du secteur immobilier afin d'estimer rapidement, de façon fiable et à moindre coût la valeur de marché des logements. Celle-ci serait évaluée sur la base de données comparatives de transactions immobilières portant sur des logements aux caractéristiques similaires (localisation, superficie, équipements, etc.) et vendus à une date proche.

D'autres méthodes d'évaluation sont possibles, mais elles nous paraissent beaucoup moins satisfaisantes. L'enregistrement des valeurs vénales au gré des mutations des locaux d'habitation (tous les 19 ans en moyenne) conduirait à utiliser une assiette fiscale très différente

[43] Voir *ibid.*, p. 50-53.

[44] L'article 106 de la loi de finances pour 2023 a toutefois décalé de deux ans le calendrier initialement voté, de sorte que les résultats de la RVLLH ont désormais vocation à être intégrés dans les rôles d'imposition émis en 2028.

selon les dates, avec un risque non négligeable d'inconstitutionnalité pour rupture d'égalité devant les charges publiques. L'instauration d'une obligation déclarative pour les propriétaires, outre son caractère incommodant, suppose qu'ils soient capables d'évaluer eux-mêmes et avec précision la valeur vénale de leur(s) bien(s) immobilier(s). Or le caractère purement déclaratif de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pose aujourd'hui ce genre de difficultés, tant pour les contribuables amenés quelquefois à déposer des déclarations erronées que pour l'administration fiscale qui ne peut chiffrer l'impact budgétaire de la sous-valorisation des patrimoines imposables[45].

En reflétant mieux la réalité économique du marché immobilier, la valeur vénale améliorerait non seulement l'équité entre contribuables, mais également l'équité entre collectivités. Elle pourrait de surcroît contribuer à une meilleure allocation des actifs immobiliers. Actuellement, la déconnexion de l'assiette fiscale avec la valeur réelle du foncier conduit en effet à une utilisation sous-optimale du parc immobilier, en encourageant les propriétaires à rester dans des logements sous-évalués, comme c'est le cas des logements anciens situés dans les grandes villes. À titre d'exemple, un couple avec de jeunes enfants aura d'autant plus de difficultés à se loger qu'un couple de retraités est fiscalement désincité à s'installer dans un logement plus petit et/ou de moindre valeur.

Il est à noter que l'assiette foncière de l'impôt local est calculée à partir de la valeur vénale du bien dans plusieurs pays étrangers[46]. En Autriche, la taxe foncière est assise sur la valeur vénale fixée en 1973, avec une majoration de 35 % pour les nouvelles constructions. Et, si le bien est loué, l'impôt peut être répercuté sur le locataire. Au Royaume-Uni, la *council tax* est assise sur la valeur vénale de 1991. Au Danemark, la valeur vénale est déterminée par l'administration fiscale à partir des transactions immobilières, et la valeur des biens qui n'ont pas fait l'objet d'une transaction est, depuis 2020, actualisée tous les deux ans à partir des prix de vente de biens équivalents ayant fait l'objet d'une mutation[47].

---

[45] Voir Commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport d'information de MM. Jean-Paul Matteï et Nicolas Sansu (n° 1678) sur la fiscalité du patrimoine, 23 septembre 2023, p. 183-184.

[46] Voir Thomas Eisinger, « Suppression des impôts locaux : au tour de la taxe foncière sur les propriétés bâties ? », *op. cit*., p. 178.

[47] Commision des finances du Sénat, « Pistes de travail sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation », *Groupe de travail sur l'évolution de la fiscalité locale*, 12 février 2018 [non publié], p. 7.

LA FIXATION D'UN TAUX PIVOT ET LA GARANTIE D'UNE RÉELLE AUTONOMIE FISCALE LOCALE

La réforme proposée consiste, en deuxième lieu, à fixer un taux d'imposition pivot égal à 0,25 % de la valeur vénale du bien.

Comme l'a montré Olivier Meslin[48], le taux de taxe foncière rapportée à la valeur vénale des biens immobiliers est, en moyenne, de 0,34 %, avec cependant un profil nettement régressif en fonction du patrimoine immobilier des ménages. Ce taux est ainsi supérieur à 0,50 % pour les ménages ayant le patrimoine le plus faible. Hors région parisienne, la moyenne nationale s'établit à près de 0,38 %, ce qui permet de mesurer le rôle joué par des valeurs cadastrales dépassées dans le caractère régressif de la taxe foncière.

Subsidiairement, et sur la base de ce taux pivot de 0,25 %, un taux de surcote ou éventuellement de décote serait librement déterminé par chaque collectivité du bloc communal percevant la taxe foncière sur le bâti[49]. L'ensemble des taux pratiqués seraient publiés sur le site https://www.collectivites-locales.gouv.fr/, et donc librement accessibles par tous les contribuables, qui pourraient ainsi, en toute transparence, procéder à d'utiles comparaisons entre collectivités.

L'instauration d'un comparatif des pratiques locales à l'échelle nationale (ou *benchmark*) permettrait d'asseoir le volet fiscal de la décentralisation. Garantissant un meilleur consentement à l'impôt via un meilleur appariement entre offre et demande de services publics locaux, conjuguant par ailleurs liberté et responsabilité, ce dispositif aurait une vertu disciplinaire en matière de gestion des finances locales. **C'est à dessein que la présente note fait primer la libre administration sur l'égalité, suivant une lecture volontairement girondine de la Constitution.**

---

[48] Voir Olivier Meslin, « Étude des propriétés redistributives de la taxe foncière sur les propriétés bâties », 17 novembre 2023 [accessible en ligne], p. 41.

[49] La suppression des limites légales aujourd'hui assignées aux élus locaux dans la fixation des taux aurait sans doute le mérite de rendre plus opérants les recours des contribuables dirigés contre le caractère « excessif » ou « confiscatoire » de l'imposition locale, grâce en particulier à la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Voir David Ytier, *Recherche sur la fiscalité locale au prisme de l'égalité*, Paris, Dalloz, 2021, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, p. 276-278.

LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME CONTRACTUEL DE RÉPERCUSSION FISCALE

En troisième et dernier lieu, afin de faire coïncider le plus possible la population locale des électeurs avec celle des contribuables (ou des redevables de l'impôt), **nous proposons, lorsque le bien immobilier est mis en location, un mécanisme de répercussion de la taxe foncière sur les locataires[50].**

Concrètement, le paiement de la taxe foncière serait « détaché » du loyer dans le contrat de bail. Tant que le locataire occupe le bien, il serait « refacturé » par le propriétaire du montant exact de la taxe foncière ; il serait donc bénéficiaire d'une baisse ou pénalisé par une hausse d'impôt décidée par les élus locaux, lesquels exerceraient pleinement leurs responsabilités dans la mise en œuvre des projets pour lesquels ils ont été élus. Le contribuable demeurerait en revanche le propriétaire, qui ce faisant subirait le coût d'opportunité de l'inoccupation du bien immobilier. Afin de prévenir les éventuels effets d'aubaine, la taxe foncière serait réputée intégralement répercutée dans le prix des loyers en cours de bail.

Il importe, comme toujours en fiscalité, de bien distinguer le contribuable légal du redevable de fait, afin de déterminer la personne qui supporte *réellement* (c'est-à-dire *économiquement*, et non plus seulement *juridiquement*) le poids de l'impôt. La taxe foncière n'échappe pas au problème de l'incidence fiscale[51], le contribuable-propriétaire pouvant répercuter tout ou partie de la charge fiscale dans le prix du loyer. Le contrat de bail sert alors de véhicule au transfert de la taxe foncière vers le locataire, qui supporte en définitive la charge de cet impôt. **L'ampleur de la répercussion dépend toujours de l'élasticité de l'offre et de la demande, c'est-à-dire du rapport de force entre propriétaire et locataire. La science fiscale nous enseigne**

---

[50] Les exonérations de taxe foncière liées à la personne propriétaire (situation de handicap, condition modeste, etc.) seraient par voie de conséquence réservées aux seuls propriétaires-occupants. Par ailleurs, le dispositif proposé serait exclusif de tout encadrement des loyers, lequel contribue à la diminution de l'offre de logements ainsi qu'à la dégradation du parc locatif. Voir Roma Beaufret et Gauthier Jacquemin (Conseil des prélèvements obligatoires), *L'Impact de la fiscalité sur le marché du logement. Rapport particulier n° 2*, novembre 2023, p. 69.

[51] Pour une présentation de la notion d'incidence fiscale, voir par exemple Jean-Baptiste Geffroy, *Grands problèmes fiscaux contemporains*, Paris, PUF, 1993, coll. Droit fondamental, p. 399-405.

traditionnellement que ce sont les plus forts économiquement qui répercutent sur les plus faibles[52]. Dans le cas qui nous occupe, les déséquilibres sur le marché locatif sont accentués par la pénurie de biens à louer, de sorte que le rapport de force paraît *a priori* extrêmement défavorable aux locataires, sur qui les propriétaires sont plus facilement en mesure de rejeter l'impôt foncier[53]. Outre ses vertus civiques, un mécanisme de répercussion contractuelle aurait ainsi l'avantage de la transparence.

Illustration :

Prenons l'exemple d'un appartement situé à Lyon, d'une valeur vénale de 240 000 €. Le montant annuel de référence de la taxe foncière serait ici de 600 € (application du taux pivot de 0,25 %). Si les élus municipaux de la ville de Lyon décidaient d'un taux de décote de 50 %, le montant annuel final de la taxe foncière tomberait alors à 300 € (soit 25 € par mois).

Admettons ensuite que le loyer mensuel soit de 750 €. Le propriétaire pourrait, en l'espèce, « détacher » la taxe foncière du loyer, c'est-à-dire rédiger un avenant au contrat de bail en abaissant à 725 € (750 - 25) le montant du loyer, et « refacturer » à l'euro près le montant de la taxe foncière au locataire.

Pécuniairement, rien ne changerait pour le propriétaire, qui continuerait de percevoir un montant total de 750 €, cette fois-ci séparé en 725 € (loyer) et 25 € (taxe foncière mensualisée), ni pour le locataire, qui continuerait chaque mois de débourser 750 €. Seulement, suivant cette nouvelle configuration, le locataire serait opportunément sensibilisé aux choix budgétaires et fiscaux de la collectivité dans laquelle il réside et vote le plus souvent. En effet, si la taxe foncière venait à augmenter, c'est désormais le locataire, résident et usager des services publics locaux qui en subirait les frais, libre à lui d'en sanctionner les décisionnaires à la faveur du scrutin suivant.

[52] Voir Maurice Laure, *Traité de politique fiscale*, Paris, PUF, 1956, p. 59-60.

[53] Si l'état du marché locatif venait à se « détendre », et le rapport de force à s'inverser, ou à être en tous les cas moins nettement défavorable aux locataires, le dispositif proposé pourrait être adapté par le législateur, et ne donner lieu qu'à une répercussion partielle (à hauteur de 50 %, par exemple).

3. Concevoir cette réforme comme la première pierre d'une refonte globale de la fiscalité immobilière

La crise du logement montre combien il faut relativiser l'argument habituel selon lequel l'immobilier aurait un moindre caractère productif que d'autres formes de capital. L'immobilier représente le premier secteur industriel de l'économie française : 10,8 % du PIB et plus de 2,3 millions d'emplois en 2022[54]. L'accès au logement, plus largement, constitue un besoin humain fondamental et joue un rôle crucial dans le bien-être individuel.

La présente note n'a pas la prétention d'apporter des solutions miracles aux problèmes rencontrés sur le marché du logement, dont les causes ne sauraient être exclusivement ni même d'abord fiscales. La réforme proposée nous semble néanmoins de nature à limiter les distorsions civiques et économiques créées par la taxe locale sur le foncier bâti.

Les difficultés d'actualisation des bases foncières ne sont pas propres à la France. Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de nombreux pays retiennent également des valeurs cadastrales (locatives ou vénales) datant de plusieurs décennies. Outre la France (1970), sont dans cette situation l'Allemagne (1964 dans l'ex-RFA et 1935 dans l'ex-RDA), l'Autriche (1973), la Belgique (1975), le Luxembourg (1941) et le Royaume-Uni (1991)[55].

Difficile techniquement, la révision de la valeur des biens est également délicate à faire accepter politiquement et socialement. Pour résoudre cette difficulté, le Danemark a fait le choix d'intégrer cette réforme dans une refonte générale de la fiscalité du logement, accompagnée de mesures destinées à amortir l'augmentation potentielle de la charge fiscale supportée par les

[54] Ernst & Young (EY), *Panorama de l'immobilier et de la ville*, 7e édition, mars 2023 [accessible en ligne].

[55] Voir OCDE, *La Fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 29, Paris, Éditions OCDE, 2022, p. 91.

perdants de la réforme[56]. En suivant l'exemple danois, la réforme que nous proposons dans la présente note pourrait notamment s'accompagner d'un mécanisme d'abattement, éventuellement borné dans le temps, réservé aux seuls propriétaires-occupants lésés par le passage aux nouvelles valeurs vénales. Comme le fait remarquer l'OCDE au sujet de la réforme danoise : « *Même si les mesures d'indemnisation des contribuables lésés vont avoir une incidence sur les recettes fiscales à court terme, la réforme permet d'accroître l'équité et le futur potentiel de mobilisation de recettes de l'impôt, et devrait réduire la volatilité des prix de l'immobilier à long terme[57].* »

Plus largement, **le calcul de la taxe locale sur le foncier à partir de la valeur vénale des biens immobiliers devrait opportunément s'accompagner :**

- d'une réduction de l'imposition nationale des revenus immobiliers, qui n'ont pas bénéficié de la réforme du prélèvement forfaire unique (PFU), réservé aux revenus mobiliers ;

- d'une réforme de l'imposition des plus-values de cessions immobilières, afin d'éliminer les incitations actuelles à la rétention des biens, liées à l'application d'un abattement croissant avec la durée de détention ;

- d'une diminution voire d'une suppression facultative des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pour lesquels les effets de distorsion sont bien documentés[58] ;

- d'une abrogation de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), assis également sur la valeur vénale et qui ferait alors office de « super-taxe foncière » ;

- enfin, d'une suppression intégrale de la taxe d'habitation, y compris sur les résidences secondaires et sur les logements vacants, compte tenu du desserrement trop important du lien entre taxation et représentation et de l'effet économique très incertain de ce genre de fiscalité sur la rotation du parc immobilier[59].

---

[56] Voir *ibid*., p. 92.

[57] *Ibid*.

[58] Voir Roma Beaufret et Gauthier Jacquemin (Conseil des prélèvements obligatoires), *L'Impact de la fiscalité sur le marché du logement. Rapport particulier n° 2, op. cit.*, p. 38-44.

[59] Voir *ibid*., p. 30.

06

CONCLUSION

Moins de centralisme, plus de liberté

Avec le démantèlement progressif de la fiscalité locale, c'est la perspective même d'une décentralisation financière qui disparaît. Sa réalisation est pourtant indissociable de la décentralisation politique à base de suffrage universel, elle-même consubstantielle à la démocratie locale.

L'article 72 de la Constitution de 1958 proclame que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Pour se concrétiser, **la « libre administration » prévue par le texte constitutionnel implique nécessairement une liberté de choix par nature politique conditionnée par l'existence, dans les mains des autorités locales élues au suffrage universel, de réelles prérogatives financières, c'est-à-dire budgétaires mais aussi fiscales.** Car tout choix politique appelle, selon le vieux couple « liberté-responsabilité », un éventuel « coût » sanctionnable par les urnes, ce qui en matière de fiscalité locale implique de rapprocher le plus possible la population des contribuables locaux de celle des électeurs locaux.

Il ne s'agit donc pas, à travers notre proposition d'aménagement de la taxe locale sur le foncier bâti, uniquement de préserver l'autonomie fiscale locale, en veillant à ce que les élus locaux ne soient pas les simples exécutants d'une politique fiscale décidée à l'échelon national, mais disposent d'un certain niveau de ressources « territorialisées ». **Il est aussi question, en adéquation avec le principe de la démocratie libérale reliant taxation et représentation, de resserrer le lien entre celui qui consomme les services publics locaux et celui qui les paie via l'impôt**, afin de se prémunir contre une répartition trop inégalitaire de la charge fiscale entre les contribuables.

07

L'AUTEUR

Victor Fouquet

BIOGRAPHIE

Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (promotion 2023), Victor Fouquet est spécialisé en fiscalité et finances publiques, qu'il enseigne à la Faculté de sciences sociales, d'économie et de droit (FASSED). Membre du comité de rédaction de la revue *Conflits*, il a notamment publié *La Pensée libérale de l'impôt* (prix 2017 du livre libéral) et *La Révolte fiscale. L'impôt : histoire, théories et avatars* (prix Turgot 2020 des directeurs financiers).

REMERCIEMENTS

François-Xavier Oliveau pour son précieux concours à l'élaboration de ce texte.

GENERATION LIBRE

La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, « *l'effrayant spectacle* » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « *Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie.* »

À l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

> **« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »**

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

1. **Vivre et laisser vivre,** pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.

2. **Briser les rentes,** parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.

3. **Penser le progrès,** pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos derniers travaux et publications.

- « Raymond Aron. L'actualité de sa pensée 40 ans après sa mort », décembre 2023 ;
- « Faire entrer le travail sexuel dans le droit commun. Pour une reconnaissance et une protection du travail sexuel », juin 2023 ;
- « L'auto-entrepreneur, la révolution en marche. Simplifier, autonomiser et protéger le travail », novembre 2022 ;
- « Un contrat pour les établissements scolaires. Insuffler de l'autonomie dans l'éducation nationale », juillet 2022 ;
- « Déprésidentialiser la Ve République », juin 2022.

NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig et présidé depuis 2023 par la philosophe Monique Canto-Sperber. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance.
Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
46, rue de la Victoire
75009 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu