



Institut des
Politiques Publiques

RAPPORT IPP n°48 – Décembre 2023

Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation

Laurent Bach
Antoine Bozio
Paul Dutronc-Postel
Étienne Fize
Arthur Guillouzouic
Clément Malgouyres

A large, semi-transparent version of the IPP logo is positioned in the bottom right corner of the page. It consists of the lowercase letters 'ipp' in a dark teal color, centered within a circular frame made of two teal arcs.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) avec le soutien de l'ANR au titre du programme Investissements d'avenir. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

www.ipp.eu





RAPPORT IPP - Septembre 2023

Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation

Laurent Bach
Antoine Bozio
Paul Dutronc-Postel
Étienne Fize
Arthur Guillouzouic
Clément Malgouyres

L'ÉQUIPE

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC Business School et co-directeur du programme Entreprises à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche sont principalement consacrés à l'analyse quantitative des politiques publiques. Il est spécialiste de finance d'entreprise et des ménages.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/laurentbach/>

Antoine Bozio est maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE) et directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche concernent en particulier le système de retraite et la fiscalité.

Page personnelle : <https://www.parisschoolofeconomics.com/bozio-antoine/fr/>

Paul Dutronc-Postel est économiste-senior et directeur du programme Environnement à l'Institut des politiques publiques (IPP). Il est titulaire d'une thèse en économie du développement au sein de l'École d'économie de Paris. Ses travaux au sein de l'IPP portent sur les problématiques liées à la fiscalité des ménages, aux politiques environnementales, au marché du travail, et aux entreprises.

Page personnelle : <https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/dutronc-postel-paul/>

Étienne Fize est économiste-senior à l'Institut des politiques publiques (IPP). Il est titulaire d'un doctorat en sciences économiques de Sciences Po. Ses travaux récents portent sur la fiscalité des successions et les comportements de consommation des ménages.

Page personnelle : <https://sites.google.com/view/etiennefize/home?authuser=0>

Arthur Guillouzouic est économiste-senior et co-directeur du programme Entreprises à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan et titulaire d'un doctorat en sciences économiques de Sciences Po, ses recherches se situent dans les champs de l'économie publique et de l'économie de l'innovation.

Page personnelle : <https://arthurguileco.wixsite.com/aguillouzouiclecorff>

Clément Malgouyres est chargé de recherches CNRS au CREST et économiste-senior à l'Institut des politiques publiques (IPP). Il s'intéresse à des questions empiriques en économie publique, économie internationale et économie du travail. Ses travaux récents portent sur la fiscalité des entreprises et l'évaluation quantitative des politiques publiques.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/clementmalgouyres>

REMERCIEMENTS

Nous remercions le Conseil des prélèvements obligatoires pour le financement de cette étude, et pour les interactions fructueuses que nous avons eues tout au long du projet. Nous remercions particulièrement Guilhem Blondy, Vincent Dendrie, Olivier Pau et Nicolas Thervet.

Nous souhaitons également remercier les services producteurs des données que nous avons utilisées, notamment l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et la Direction générale des Finances publiques (DG-FiP), ainsi que les équipes du centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour la mise à disposition des données et pour avoir répondu à nos demandes de sorties de façon réactive. Nous remercions aussi Guillaume Chapelle pour nous avoir partagé ses données sur les loyers ainsi que ses réflexions.

Les conclusions et opinions émises dans ce rapport sont propres aux auteurs et n'engagent pas le Conseil des prélèvements obligatoires.



SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Contexte

En 2017, le candidat à la présidentielle Emmanuel Macron annonçait dans son programme la suppression de la taxe d'habitation pour la résidence principale pour quatre français sur cinq. Cette taxe représentait 23,4 milliards de recettes en 2016 pour les collectivités locales, dont 18,7 payés par les ménages contribuables. Après son adoption, la réforme a été mise en place de façon progressive dès 2018. Les trois premières années, la réforme allait se concentrer sur les 80 % des foyers fiscaux les plus modestes ciblés via un seuil sur le revenu fiscal de référence dépendant du nombre de parts fiscales. Pendant ces trois années, le dégrèvement était progressif et en 2020, ces foyers ont été totalement exonérés de taxe d'habitation pour leur résidence principale. A partir de 2021, le même dégrèvement progressif était appliqué au restant de la population. Enfin, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée en 2023 pour l'ensemble des ménages français (le 1/5e restant).

L'objectif de ce rapport est d'évaluer les effets de la réforme de suppression de la taxe d'habitation sur les marchés immobiliers (à l'achat, à la location et la mobilité résidentielle). Enjeu majeur de toute réforme fiscale, la question de l'incidence – qui bénéficie de cette baisse d'impôt – a de multiples facettes dans ce contexte précis, que l'on cherche à explorer.

Objectifs du rapport

- Il s'agit d'abord de documenter les effets possibles de la réforme sur les réactions des communes, privées d'une importante source de contrôle de leurs recettes fiscales à terme (même si la réforme compense les pertes fiscales pour les communes). En effet, les communes auraient pu réagir à la suppression de la taxe d'habitation en augmentant le poids du reste de la fiscalité locale, ce qui aurait pu compenser les effets sur le niveau de vie des ménages, avec un potentiel limité pour des effets sur le marché immobilier. On détaille au passage le mécanisme de compensation qui a participé à neutraliser cet effet possible.
- La deuxième partie de ce rapport s'intéresse aux effets de la réforme sur les prix associés aux services de logement, soit associés à la propriété d'un bien immobilier, soit associés à la location d'un logement. Le montant de la taxe d'habitation étant intrinsèquement lié à la commune de résidence, c'est bien sur le prix à payer pour résider dans telle ou telle commune que porte la question de l'incidence fiscale. Il s'agit de savoir si le bénéfice de cette baisse de la fiscalité a pu être capté par les propriétaires de biens immobiliers, à travers les prix de vente de leurs biens, ou à travers les loyers qu'ils perçoivent de leurs locataires.
- Enfin, le pendant des prix immobiliers – prix de vente et loyers – est la quantité de transactions immobilières, ventes et locations confondues, qui ont lieu sur les marchés. Nous apprécions cette dimension dans une dernière partie, en nous penchant à l'échelle individuelle, sur les comportements de mobilité résidentielle ; de manière à répondre à la question de savoir si la taxe d'habitation a eu pour conséquence des mobilités accrues.

La forte hétérogénéité du poids de la taxe d'habitation

- L'importance que représentait la taxe d'habitation pour les communes est très variable. Le rapport documente l'hétérogénéité des communes selon la part de la taxe d'habitation dans les recettes globales de la commune.
- Bien que positivement reliée à la taille de la commune, on remarque cependant toujours une grande variation au sein de communes de même taille.
- On mesure également le poids de la TH du point de vue des ménages résidant dans différentes communes. À cette fin, on calcule le ratio de la somme de la taxe d'habitation payée par les ménages résidant dans la commune divisée par la somme des revenus fiscaux des ménages résidant dans la commune.
- Cette statistique permet d'appréhender le poids que représentait la taxe d'habitation sur le revenu des ménages et donc, en creux, de l'importance que sa suppression implique pour eux.
- Lorsque nous fixons cette mesure en 2016 (année pré-réforme) nous pouvons documenter sa très grande hétérogénéité. À l'inverse de la première mesure, cette exposition à la réforme est particulièrement croissante avec la population (hors commune de Paris qui est un cas particulier à plusieurs égards).
- Cette exposition à la réforme est aussi négativement corrélée au taux de taxation foncière sur le bâti au niveau du département de la commune, ce qui est important dans le contexte de cette réforme.

Mécanismes de compensation et taxe foncière

- La perte de taxe d'habitation représentant une importante perte de recettes fiscales pour les collectivités locales, il a été mis en place un mécanisme de compensation financière des communes.
- Ce mécanisme consiste à transférer la part départementale de la taxe foncière sur le bâti à la commune. Cependant, dans la plupart des cas, le montant de la part départementale de taxe foncière et l'ancien montant de la taxe d'habitation ne sont pas égaux. Afin de faire correspondre les montants compensatoires aux pertes de taxe d'habitation, le législateur a mis en place un dispositif de coefficient correcteur. Ainsi, les communes sur-compensées par le montant de taxe foncière qui leur est attribué reversent cette surcompensation aux communes sous-compensées, de telle sorte que les pertes de taxe d'habitation sont compensées « à l'euro près ».
- Bien que les communes sur-compensées ont tendance à être plus petites que les sous-compensées, on remarque encore une fois une grande hétérogénéité.
- On ne détecte pas de modification significative des taux de fiscalité locale depuis l'introduction de la réforme lorsque l'on compare les communes plus ou moins affectées. Ceci s'explique par le gel de certains taux de fiscalité locale.

Méthodologie

- Afin d'évaluer l'impact de la réforme sur les marchés immobiliers, le rapport utilise une approche de régression des prix sur l'exposition à la réforme des communes.

- La mesure d'exposition retenue est le rapport entre la taxe payée par les ménages sur la somme des revenus de ces ménages, c'est-à-dire celle qui reflète le poids de la TH du point de vue des ménages.
- La réforme s'appliquant simultanément à toutes les communes l'approche classique de différence en différences n'est pas possible, en l'absence de vrai groupe de contrôle qui n'aurait pas subi le traitement.
- Notre méthode permet ici de comparer les communes selon l'importance que relevait la taxe d'habitation avant la réforme parmi les ménages résidents.

Principaux résultats : un effet positif sur les prix immobiliers

- Grâce à l'utilisation de données locales sur les prix immobiliers, le rapport procède à l'analyse de l'effet de la réforme sur les marchés immobiliers locaux.
- Nous analysons l'effet de la réforme sur les marchés immobiliers locaux, et en particulier sur les prix. Nous mesurons les prix immobiliers au niveau communal, grâce aux données issues des Déclarations de valeur foncière (DVF).
- Les résultats principaux montrent que la hausse des prix immobiliers sur la période après la réforme a été plus élevée dans les communes les plus concernées par la fin de la taxe d'habitation. A trois ans, l'effet sur les prix immobiliers d'un point de pourcentage de TH/revenu supplémentaire était de presque 50€ en plus par m².
- On note un effet immédiat dès 2018 et croissant dans le temps jusqu'à 2022, la dernière année d'observation.

- Cet effet est robuste à plusieurs spécifications, notamment celles prenant en compte la corrélation entre l'exposition à la réforme et la taille de la commune ou encore au revenus moyens dans la commune. Les résultats sont également robustes lorsque l'on agrège les données à un niveau supérieur, et que l'on mène l'analyse au niveau des bassins de vie ou des zones d'emploi.
- On remarque une certaine hétérogénéité des résultats. L'effet sur les prix immobiliers semble plus fort dans les communes avec un fort taux de propriétaires occupants. On remarque également qu'au sein d'un même bassin de vie l'effet de la réforme est plus fort pour les communes les plus concernées. L'effet est cependant moins fort que lorsque l'on compare toutes les communes.
- L'analyse des effets de la réforme sur les prix de vente des biens immobiliers suggère que les variations de taxe d'habitation sont capitalisées au moins en partie par le marché immobilier, c'est-à-dire que la valeur des biens immobiliers reflète le niveau de taxe d'habitation auquel correspond le fait de résider dans telle ou telle commune.

Résultats sur les loyers

- Une question intéressante est dès lors de savoir si cette capitalisation porte également sur les locations immobilières. Nous mobilisons le même cadre d'analyse pour l'examen des niveaux de loyers. Grâce à une base de données sur les nouvelles offres de loyers du parc locatif privé, nous étudions la corrélation entre l'exposition au traitement et les prix des loyers.
- Nous obtenons un résultat similaire à celui sur les prix à l'achat : un effet positif et croissant sur les loyers au m². En 2020, soit trois ans après le début

de la réforme, l'effet d'un point de pourcentage de TH/revenus sur les loyers mensuels était de 0,2€ par m².

- L'hétérogénéité selon la proportion de propriétaires occupants est moins claire : ce sont bien dans les communes avec le moins de propriétaires occupants que les prix ont le plus augmenté, mais la corrélation avec la mesure d'intensité de la réforme est plus forte dans les autres communes. A l'instar des résultats sur les prix immobiliers, nous remarquons un effet de la réforme pour les communes d'un même bassin de vie. L'effet estimé est quasiment aussi important que celui obtenu en comparant toutes les communes.

Résultats sur la mobilité résidentielle

- La dernière partie du rapport porte sur la question de la mobilité résidentielle des foyers. Pour étudier cette question nous faisons appel à d'autres sources de données à un niveau plus fin : celui du foyer fiscal.
- L'utilisation de données au niveau individuel invite également à utiliser une méthodologie différente. En effet, nous exploitons ici directement le seuil basé sur le revenu fiscal de référence qui exonère une partie des ménages (environ 80 %). L'existence d'un tel seuil suggère de mobiliser une méthode d'analyse basée sur cette discontinuité qui, par exemple, comparerait les foyers situés immédiatement de part et d'autre du seuil. Nous mettons ainsi en œuvre une version adaptée de la régression sur discontinuité, qui prend en compte l'existence d'un deuxième seuil de sortie du dispositif, rendant l'exposition à la réforme progressive en-dessous d'un certain niveau de revenu.
- Pour cette partie, nous utilisons trois sources de données différentes. Nous utilisons l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS), l'enquête sur les statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) ainsi qu'un appariement

entre les sources Fidéli (Fichiers DÉmographiques sur les Logements et les Individus) et Félin (Fichier échantillonné de l'impôt sur le revenu).

- Nos estimations sur ces trois différentes bases de données ne nous permettent pas de conclure à un effet clair de la réforme sur la mobilité résidentielle.