

Un débat d'actualité

Refonder la fiscalité immobilière

Depuis longtemps, la politique du logement est jugée inefficace et coûteuse. Elle ne parvient pas à solvabiliser les ménages, ni à inciter à construire les logements aux bons endroits. Elle engage des montants considérables (plus de 40 milliards d'euros par an), mais ne réduit pas le « mal-logement », n'aide pas les plus modestes à contenir leur dépense en logements et ne réduit pas les inégalités face au logement. On lui reproche de bloquer la mobilité et d'induire des rentes qui détournent l'argent public vers quelques-uns.

À l'heure de la transition énergétique, submergée par de nombreuses rigidités, elle ne favorise pas la conversion nécessaire du parc immobilier. En marge de ce débat, la fiscalité immobilière passe inaperçue alors même qu'elle est un levier pour l'action publique qui pourrait aider à atteindre les mêmes objectifs. Ainsi, alors que la politique du logement pèse deux points de PIB, la fiscalité de l'immobilier représente de l'ordre de trois points de PIB – hors taxe d'habitation et taxe locale diverses telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En 2017, la fiscalité du logement, au sens large du terme (construction neuve, rénovation, taxe foncière...), s'est élevée à près de 74 milliards d'€. Indéniablement l'attention portée au volet dépense se fait au détriment de la partie recette, dont les effets incitatifs et redistributifs pourraient être au moins aussi massifs.

Les prélèvements relatifs au logement ou à l'immobilier sont résumés dans le tableau 1. La TVA sur la production de logements neufs ou les opérations de rénovations de logements représente un tiers des recettes fiscales « logement » (24,5 milliards d'€ en 2017). Suivent la taxe foncière sur les propriétés bâties¹ (22,1 milliards d'€) et les droits de mutations à titre onéreux (DMTO, 11,5 milliards d'€). Entre 2016 et 2017, du fait du dynamisme du marché immobilier, tant dans le neuf que dans l'ancien, les recettes perçues au titre de la production de logements neufs (TVA, taxe d'urbanisme...) et les mutations (DMTO) ont cru respectivement de 10,2 % et 14,9 %.

Si la TVA abonde le budget de l'État, une grande partie de la fiscalité relative au logement est une fiscalité locale, alimentant les finances locales et décidée localement dans

une certaine mesure. À l'image de la taxe d'habitation, la taxe foncière et les droits de mutations sont prélevés au profit des collectivités locales. Au total, hors taxe d'habitation, la fiscalité directe (TFPB, TFPNB) et indirecte (DMTO) sur le logement et l'immobilier ou le foncier, représentent 15 % des recettes des collectivités locales.

Une taxe foncière hétérogène largement déconnectée des réalités de marchés

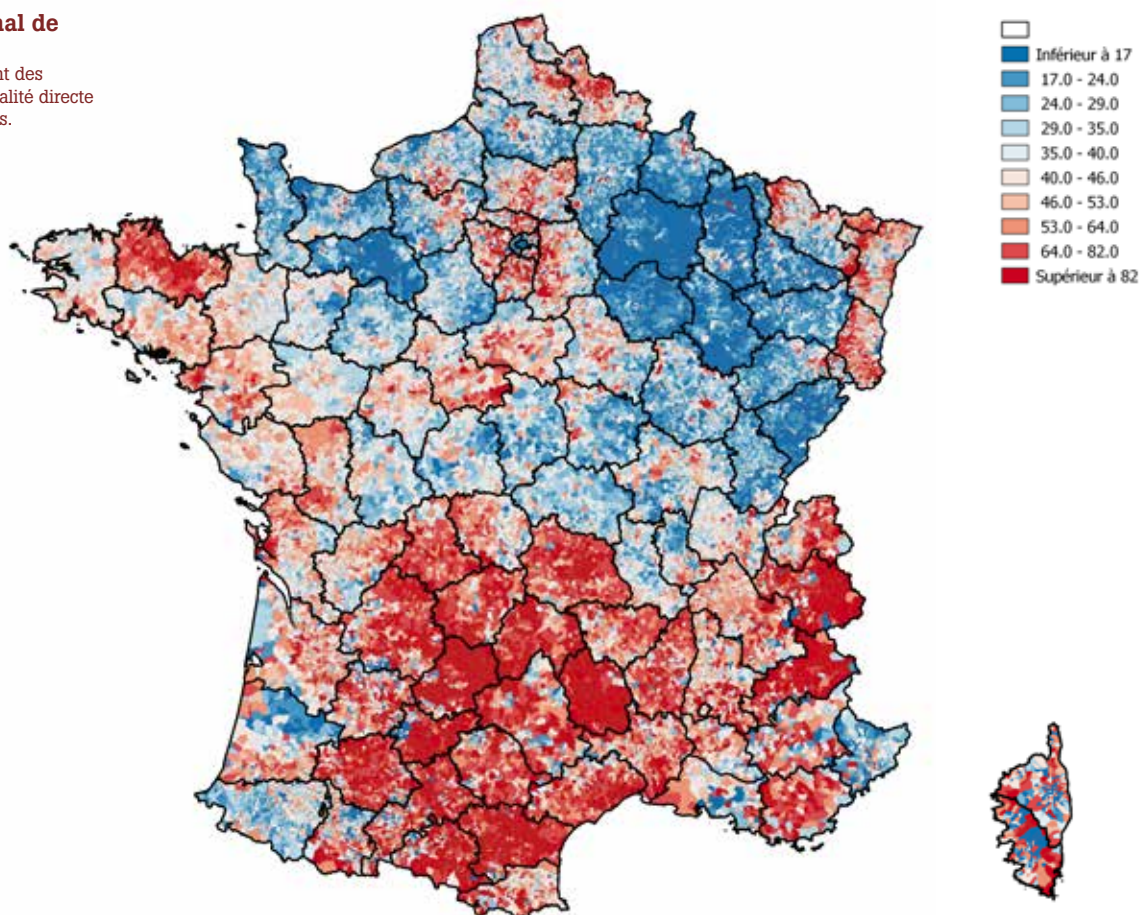
Pour la taxe foncière, chacune des parties (commune, EPCI, regroupement de commune, département, région) est libre (dans la limite de certaines règles fixées au niveau national) de fixer le taux d'imposition qui s'applique. De fait, une forte hétérogénéité existe dans les taux et les montants moyens de taxe foncière appliqués localement, d'autant que les bases ne sont pas toujours en lien avec la réalité. En 2017, alors que 10 % des communes avaient un taux d'imposition communal à la taxe foncière inférieur à 17 %, 10 % comptent un taux supérieur à 82 % de la valeur locative communale (carte 1). De même, alors que dans 10 % des communes, le montant de la part communale de la taxe foncière est en moyenne inférieur à 70 € par an par logement, celui-ci dépasse 450 € dans 10 % des communes (carte 2).

Les hétérogénéités des taux de la taxe foncière (carte 1) sont à rapporter au fait que les valeurs locatives, auxquelles ces taux s'appliquent, sont éloignées des valeurs de marché. Comme pour la taxe d'habitation, depuis 1948, le principe est de définir la base à partir des valeurs locatives cadastrales. La dernière révision d'ampleur date de 1970 et depuis les valeurs locatives ont été réévaluées par l'application d'un coefficient identique pour l'ensemble du territoire. Ainsi, les valeurs locatives cadastrales ont figé les loyers de marché, observé en 1970, dont on comprend qu'ils ont pu beaucoup évoluer depuis. Si la liberté limitée de fixation →

¹ La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) n'est pas intégrée aux Comptes du logement. En 2017, elle s'élevait à environ 1 milliard d'€.

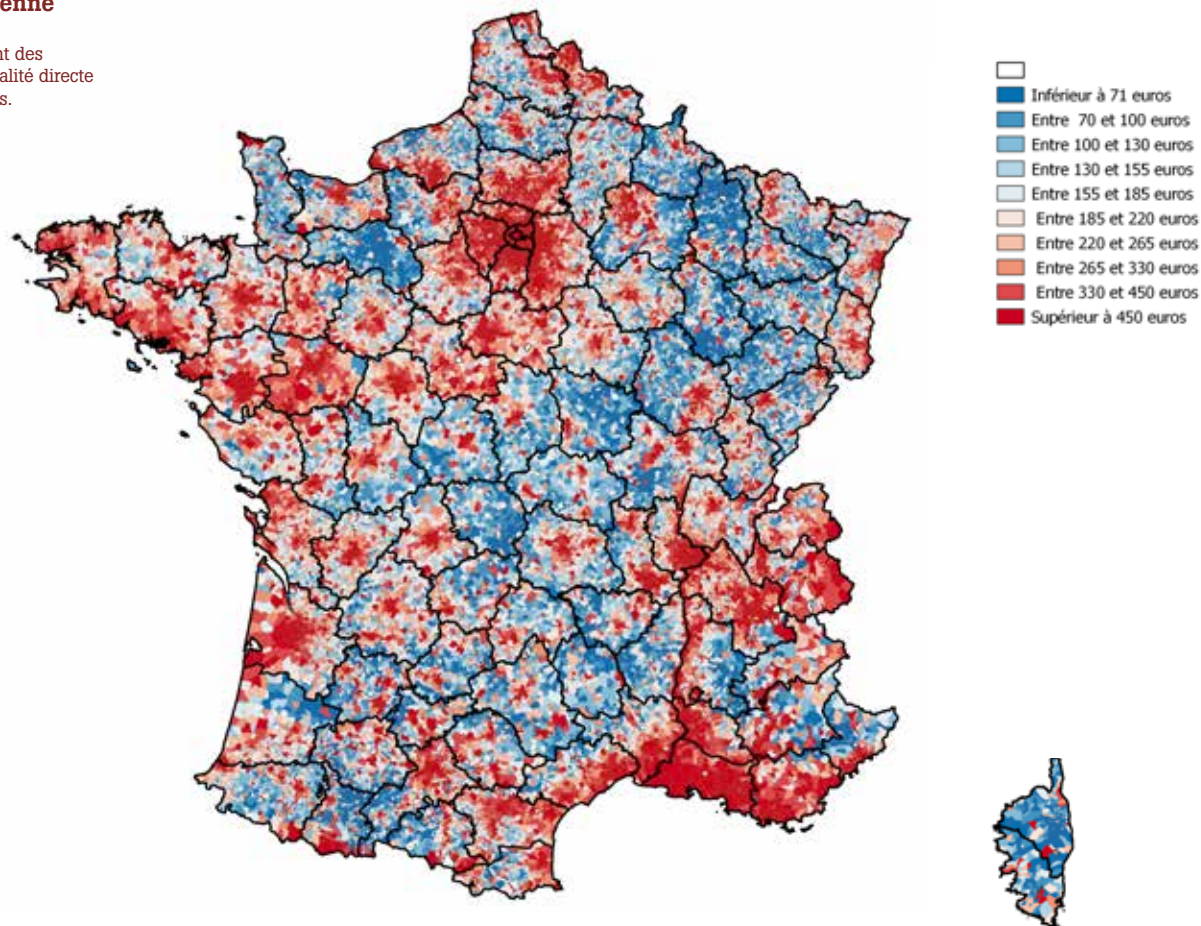
Carte 1. Taux communal de taxe foncière en %.

Source : fichier de recensement des
éléments d'imposition à la fiscalité directe
locale (REI), calculs des auteurs.



Carte 2. Taxe foncière, part communale, moyenne par ménage en €.

Source : fichier de recensement des
éléments d'imposition à la fiscalité directe
locale (REI), calculs des auteurs.



→ des taux par les différents échelons territoriaux permet de compenser, au moins partiellement, des évolutions qui ne sont pas retranscrites dans les valeurs locatives cadastrales, à l'intérieur d'un même territoire (par exemple une commune), ce sont les mêmes taux qui s'appliquent pouvant conduire à des fiscalités foncières injustes.

L'évolution des prix immobiliers depuis près de 50 ans a été très hétérogène. Entre bassins urbains et ruraux, entre métropoles ou entre quartiers d'une même métropole, les valeurs relatives des biens immobiliers ont évolué, traduisant la démographie des territoires, l'attractivité et la (dé)localisation des activités économiques ou les trajectoires des quartiers. Un fossé s'est creusé entre les réalités des marchés immobiliers et les valeurs locatives cadastrales. En 2015, la Direction générale des finances publiques a mené une expérimentation d'une réévaluation des valeurs locatives dans cinq départements français (la Charente-Maritime, le Nord, l'Orne, Paris et le Val-de-Marne). Les résultats sont frappants : dans les cinq départements étudiés, les valeurs locatives seraient sous-évaluées de l'ordre de 150 % soit environ 23 milliards d'€. Pour les petites surfaces parisiennes, la sous-évaluation des valeurs locatives dépasserait 170 %.

La carte 2 révèle cependant que les recettes de taxe foncière par ménage reproduisent assez bien la densité de la population et les aires urbaines. Logiquement, les zones denses impliquent un niveau plus élevé de dépenses communes, du fait des charges liées à la densité et du financement des aménités à plus haut rendement social. La carte 1 indique donc que les bases des valeurs locatives sont très peu représentatives des valeurs de marché mais que les différences de taux (qui s'appliquent sur ces bases peu représentatives) compensent ces dérives pour aboutir au final à un prélèvement qui suit un schéma territorial assez logique. Cependant, le taux d'une commune s'applique uniformément à l'intérieur d'une commune. Bien que le calcul de la valeur locative intègre partiellement l'évolution du bâti, il est fort probable que la dérive des valeurs locatives cadastrales à l'intérieur d'une même commune induise de très fortes distorsions. C'est sans doute cette hétérogénéité, plus que celle entre les communes, qui génère aujourd'hui une fiscalité inadaptée.

Cela étant, on observe une baisse de la part de la taxe foncière dans le patrimoine immobilier. Alors qu'elle était de 0,38 % du patrimoine résidentiel total français en

1997, elle n'était de 0,19 % en 2007². La baisse des prix immobiliers après la crise économique a sans doute accru cette part à 0,28 % du patrimoine résidentiel. Mais le dynamisme récent des prix immobiliers, notamment dans les zones les plus tendues, devrait de nouveau entraîner la baisse de la part de la taxe foncière dans le patrimoine immobilier des ménages au moins localement. La taxe foncière représente de l'ordre de 0,3 % du patrimoine immobilier des ménages, indépendamment de leur revenu fiscal et elle est régressive en fonction du revenu des ménages³. Alors que la taxe foncière représente de l'ordre de 8 % du revenu des ménages du 2^e décile, elle représente moins de 2 % du revenu des ménages du dernier décile.

Une fiscalité qui pénalise les mobilités résidentielles

Concernant les DMTO, si la part rever-

2 « Les prélèvements obligatoires sur le capital permettent-ils d'appréhender la capacité contributive des ménages ? », Rapport Particuliers n° 3, Conseil des prélèvements obligatoires, avril 2017.

3 *Ibid.*

Tableau 1. Montant en 2017 des prélèvements relatifs au logement (en millions d'€).

Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	15 769
TVA	11 368
Autres taxes sur les produits	4 401
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	31 414
Imposition des revenus locatifs *	7 078
Taxe foncière sur les propriétés bâties	22 123
Taxes sur les charges	2 154
Taxes sur la production de service de logement **	60
Prélèvements sur l'investissement en logement	14 134
Taxes d'urbanisme	993
TVA sur terrains (non récupérée)	884
TVA sur logements neufs	6 571
TVA sur dépenses d'amélioration et gros entretien	4 204
TVA sur autres frais	1 482
Prélèvements sur les mutations	13 115
DMTO bruts	11 486
Salaire du conservateur des hypothèques	245
Impôt sur les plus-values immobilières	1 384
Ensemble des prélèvements	74 432

* CRL, IR, IS, CSG, CRDS, prélèvements sociaux, prélèvements sur les profits immobiliers des personnes domiciliées hors de France.

** Taxe sur les logements vacants.

Source : Comptes du logement, ministère de la Transition écologique et solidaire, Commissariat général au Développement durable.

sée à la commune est fixe (1,2 %), le taux départemental peut varier de 3,8 % à 4,5 % et la part des DMTO reversée à l'État est de 2,37 % du montant perçu par le département systématiquement. En 2017, seuls les départements de l'Indre, de l'Isère, du Morbihan et de Mayotte enregistraient un taux de DMTO de 3,8 %. Le taux appliqué dans l'ensemble des autres départements était de 4,5 % pour un taux global de l'ordre de 5,8 %. Contrairement aux recettes de taxe foncière, les recettes issues des DMTO sont par nature en lien avec les évolutions des marchés immobiliers. Plus les transactions sont nombreuses et d'un montant élevé, plus les recettes fiscales sont importantes. Si un fond de péréquation inter-départementale a été mis en place en 2011, la contribution totale au fond de chaque département est plafonnée à hauteur de 10 % du montant des DMTO perçus par celui-ci l'année précédant la répartition. Les départements dynamiques en termes de transactions et de prix restent donc largement bénéficiaires.

Ce lien entre niveau des transactions, prix et recettes fiscales est également fort pour la TVA sur le neuf perçue par l'État. Sous

l'effet du dynamisme du marché immobilier, en 2017, les recettes de TVA se sont ainsi accrues de plus de 1,4 milliards d'€. Au total, les recettes fiscales pesant sur les mutations et l'investissement s'élevaient en 2017 à environ 30 milliard d'€. Cette forme de taxation est à même de générer des freins importants à la mobilité résidentielle.

En taxant la mobilité résidentielle dans l'ancien, les DMTO pèsent dans la décision d'achat des ménages et notamment des primo-accédants. Le montant moyen des transactions immobilières dans l'ancien s'établissait en 2017 à 210 000 € en France métropolitaine. Au taux moyen de 5,8 %, les DMTO pesaient donc pour près de 12 200 € sur ce montant. Une étude récente de Trannoy *et al.* (2018) a étudié l'impact de la hausse des droits de mutations en 2014 sur le marché du logement français. Les auteurs concluent à une baisse de 6 % des transactions dans les trois mois qui ont suivi la mise en place de la réforme. Si l'étude ne conclut pas à l'existence d'effets de moyen terme, ces résultats s'inscrivent dans une littérature économique qui confirme globalement l'effet négatif de la taxation des mutations sur le nombre de transactions immobilières. Au-delà de l'effet sur les transactions et la mobilité, les DMTO réduisent la capacité d'achat des ménages acquérants, sans réelle justification d'équité ou d'efficacité.

L'acquisition d'un logement donne lieu, principalement, à une taxation à la TVA au lieu des DMTO. Hors les zones ANRU et la production de logements sociaux, le taux normal de 20 % est appliqué à l'ensemble de la production neuve, le bâti et le foncier.

Enfin, la fiscalité immobilière incite à la rétention foncière et immobilière. L'exemple illustrant le mieux cette désincitation à vendre est celle de la fiscalité des plus-values, qui s'élevait en 2017 à 1,4 milliards d'€. Celle-ci est aujourd'hui assise sur un système d'abattements visant à lier la fiscalité et la durée de détention d'un bien : plus un propriétaire détient longtemps un bien immobilier, moins la plus-value réalisée sera taxée. La première année, les plus-values immobilières sont imposées à l'impôt sur le revenu et une taxe supplémentaire s'applique en cas de plus-value imposable supérieure à 50 000 €. Le taux s'échelonne de 2 % à 6 % selon le montant de la plus-value réalisée. Les plus-values immobilières sont également soumises aux prélèvements sociaux à hauteur de 17,2 %. À ces taux viennent se soustraire divers abattements selon la durée de détention. Le tableau 2

Tableau 2. Taux d'abattement pour la vente d'un bien immobilier.

Durée de détention	Taux d'abattement applicable par année de détention	
	Assiette pour l'impôt sur le revenu	Assiette pour les prélèvements sociaux
Les 5 premières années	0 %	0 %
De la 6 ^e à la 21 ^e année	6 %	1,65 %
22 ^e année révolue	4 %	1,6 %
Au-delà de la 22 ^e année	Exonération	9 %
Au-delà de la 30 ^e année	Exonération	Exonération

résume les principaux taux d'abattement en vigueur.

En plus de ces abattements, dans les zones tendues, viennent s'ajouter des abattements « exceptionnels », mis en place récemment, pour inciter les propriétaires fonciers à libérer des terrains constructibles. Pour autant, ces mesures d'urgence ne remettent pas en question la philosophie de la taxation actuelle largement incitative à la rétention foncière et immobilière.

Alors que les prélèvements liés aux mutations ne représentaient en 1984 que 8 % des prélèvements liés au logement, ils s'élevaient en 2017 à 17 % de la fiscalité immobilière.

Des réformes récentes qui éloignent les investisseurs

L'année 2018 a été marquée par la mise en place de mesures impactant, directement ou indirectement, la fiscalité immobilière. Le taux de TVA dont bénéficiaient jusqu'alors les bailleurs sociaux (5,5 % au lieu de 20 %) a été augmenté à 10 %.

Concernant le parc privé, la réforme de la fiscalité du capital n'a pas accru directement la fiscalité pesant sur l'immobilier. En revanche, elle rend l'investissement dans l'immobilier (occupant comme locatif) moins attractif que les autres placements. De 2012 à 2017, l'immobilier, et les revenus qu'il génère, étaient soumis à une taxation similaire au capital mobilier, que ce soit pour le stock (ISF) que le flux (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux). En 2018, la suppression de l'ISF et son remplacement par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ainsi que la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) taxant les revenus du capital mobilier à 12,5 % alors que les revenus fonciers restent imposés à l'impôt sur le revenu. Si pour les ménages les plus modestes, l'écart de taxation est faible, il peut être très important pour les ménages les plus

aisés, principaux investisseurs sur le marché locatif privé. Pour les ménages (célibataire sans enfant) déclarant des revenus du travail de 72 000 € par an et des revenus du capital (mobilier ou fonciers) de 16 000 € par an, l'écart d'imposition peut atteindre près de 4 000 € par an (graphique 1). Pour ceux déclarant des revenus du travail de 72 000 € par an et des revenus du capital (mobilier ou fonciers) de 35 000 € par an, l'écart d'imposition dépasse 9 000 € par an.

Dans le même temps, la transformation de l'ISF en IFI est à même d'accentuer cette divergence de taxation. La réforme soustrait du patrimoine net taxable l'ensemble du patrimoine mobilier tout en y maintenant l'ensemble du patrimoine immobilier dans des conditions similaires à la législation précédente. Selon la composition du patrimoine, le niveau d'imposition de ce dernier varie donc fortement (graphique 2). Entre un patrimoine de 5 millions d'€ composé intégralement d'immobilier et un patrimoine d'un montant similaire composé pour moitié de patrimoine mobilier, l'écart de taxation devrait dépasser 26 000 €. Cet écart atteindrait 100 000 € pour un patrimoine total de 15 millions d'€. De fait, les ménages les plus aisés devraient être largement incités à l'avenir à investir plutôt dans le capital mobilier et que dans l'immobilier, ce qui pose la question de l'avenir du marché locatif privé.

Quelles pistes de réformes ?

La fiscalité de l'immobilier est à la fois complexe, stratifiée par l'histoire et conséquente. La réforme récente de l'ISF a induit une taxation relative des placements immobiliers qui pourrait perturber le marché locatif, voire induire une hausse des loyers, par un argument d'incidence fiscale. Justifiée par la lutte contre la rente improductive de l'immobilier, cette réforme pourrait →

→ au final accroître les tensions du marché résidentiel et les inégalités face au logement, puisque dans le même temps, les plus-values immobilières, considérables ces dernières années sont très peu taxées.

Il est donc nécessaire d'envisager une réforme plus ambitieuse de la fiscalité de l'immobilier qui poursuivrait quelques objectifs simples à partir de principes clairs.

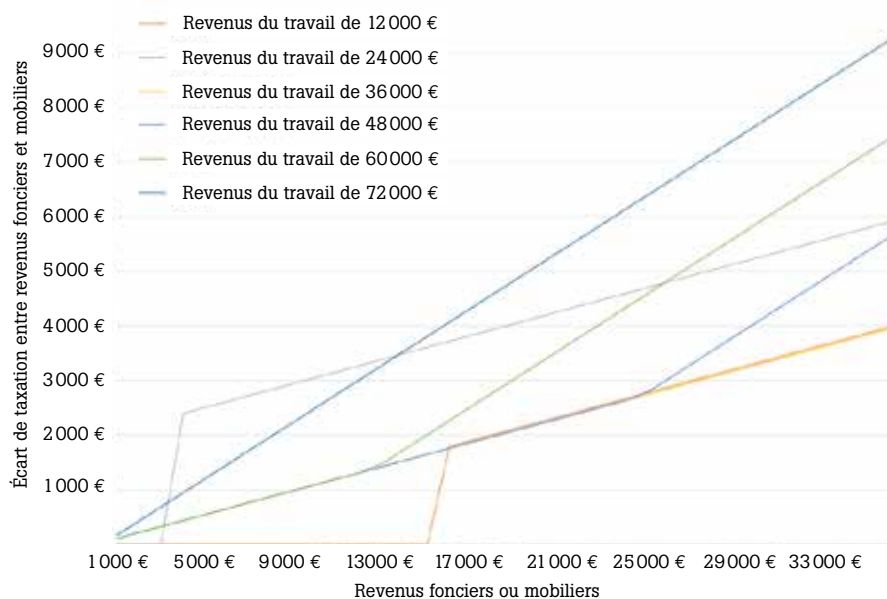
Une réforme de la taxe foncière, en définissant des valeurs locatives modernisées, réduirait les injustices infra-communales. Une taxe foncière progressive permettrait d'inclure l'actuel impôt sur la fortune immobilière dans la taxe foncière et d'envisager la réduction des taux marginaux. Elle permettrait également de faire de la taxe foncière un outil d'incitation fort à la propriété occupante et à l'investissement locatif en différenciant fortement les taux selon le statut d'occupation du logement. Elle serait ainsi à même à terme de remplacer les taxes locales sur les logements vacants et les résidences secondaires, fléaux de certains centres de villes. Le principe de responsabilité budgétaire et fiscale des communes et des autres échelons territoriaux demande que les taux de cette taxe foncière soit en partie déterminés localement. La dimension progressive pourrait être du seul ressort de l'État, les communes fixant le taux de la première tranche. Ne pas chercher à ce que la progressivité se traduise par une imposition nulle pour les ménages les plus modestes est important pour ne pas créer des incitations perverses : limiter les ménages non contributeurs pour optimiser les recettes fiscales.

Il paraît difficile de laisser les territoires (communes, départements) fixer le taux de TVA s'appliquant aux constructions neuves. Cependant, dissocier la taxation du foncier de celle du bâti et affecter aux communes une partie de ces recettes fiscales générées à l'occasion d'une construction neuve pourrait modifier les incitations des communes au développement urbain. Sans coût pour les finances publiques, ce type de réforme pourrait induire de la production de logement, en particulier dans les zones tendues, faisant mentir l'adage populaire « maire bâtisseur, maire battu ». Plus généralement, la question de la péréquation doit également être incluse car elle constitue un levier pour l'aménagement du territoire et la lutte contre les inégalités territoriales.

Une réforme de la fiscalité immobilière doit également s'attaquer aux droits de mutation à titre onéreux. Ceux-ci sont difficilement justifiables. Ils constituent un frein

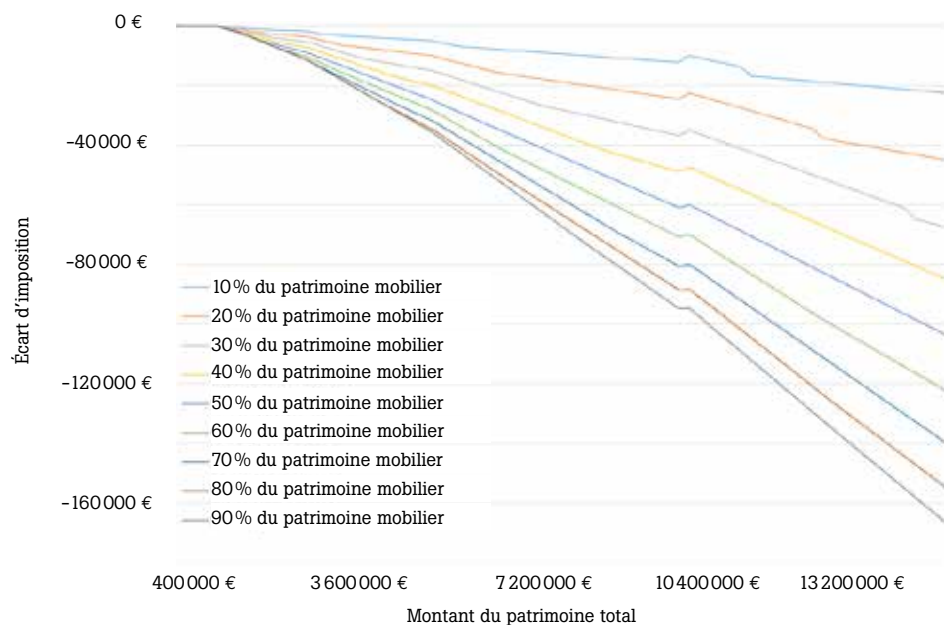
Graphique 1. Écart de taxation entre les revenus du patrimoine, selon les niveaux de revenus.

Sources : impot.gouv.fr, calculs des auteurs.



Graphique 2. Écart de taxation selon la composition du patrimoine.

Sources : impot.gouv.fr, calculs des auteurs.



à la mobilité, une incitation à la rétention immobilière, ne limitent pas la spéculation, et n'ont pas d'équivalent pour d'autres éléments du patrimoine. Ils frappent de façon très injuste les événements de vie (naissance, divorce, décès) et épargnent ceux qui jouissent d'une grande stabilité dans leur composition familiale. L'objectif d'une réforme de la taxe foncière, progressive, devrait être donc de couvrir les DMTO afin de les faire disparaître et de moderniser radicalement la fiscalité immobilière.

Enfin, la taxation des plus-values est un

sujet central. Si l'on se limite aux seules plus-values foncières (excluant donc la valeur du bâti), et en tenant compte de la taxe inflationniste, les plus-values annuelles dans l'immobilier résidentiel ont été de presque 130 milliards d'€ en moyenne chaque année. Le potentiel fiscal est considérable et autoriserait une refonte en profondeur de cette fiscalité en augmentant son rendement et en disposant d'un instrument puissant pour lutter contre les inégalités. ■