



Taxation du patrimoine immobilier et réforme fiscale

Du fait de sa longue histoire, l'impôt foncier a souvent une connotation d'impôt vétuste et obsolète. Pourtant, pour l'économiste, c'est un impôt qui a des propriétés intéressantes et complémentaires par rapport à d'autres impôts comme l'impôt sur le revenu, notamment pour financer équitablement les biens publics locaux. Il ne mérite donc pas le dédain dans lequel il est tenu.

Cinq types de taxes touchent actuellement le patrimoine immobilier. Certes, cette multiplicité des taxes contribue à diminuer psychologiquement leur poids. Mais la situation actuelle s'accompagne de nombreuses distorsions et inéquités. Une fiscalité immobilière moderne devrait être basée sur la valeur vénale des biens. Celle-ci peut être approchée maintenant dans de bonnes conditions.

Alain Trannoy

L'ÉMIETTEMENT DE LA FISCALITÉ SUR LE PATRIMOINE IMMOBILIER

La question de la fiscalité sur l'immobilier constitue un élément critique des débats sur la fiscalité du patrimoine. C'est aussi un enjeu important pour le financement des collectivités locales. Il convient donc, en préalable, de bien appréhender les éléments qui sont en jeu.

Le foncier et l'immobilier occupent une part prépondérante dans la richesse des ménages

Grossièrement, la richesse des français se décompose en 2/3 d'actifs immobiliers, 1/9 d'actifs très liquides, comme les comptes-titres ou les comptes épargne etc., 1/9 d'assurance vie et 1/9 d'actions et obligations, bons du trésor, SICAV etc. Après les livrets défiscalisés, la résidence principale constitue l'actif le plus couramment détenu (cf. encadré 1, extrait de l'édition 2010 des « revenus et patrimoine des ménages » de l'INSEE).

Cinq types d'impôts concernés

La taxation de ce patrimoine passe par de multiples

canaux (taxes foncières, droits de mutation, fiscalité sur les plus values, ISF), l'ensemble atteignant environ quarante milliards d'euros. Plus précisément, cinq types de taxes touchent le patrimoine immobilier : les taxes foncières sur le bâti et sur le non bâti, les droits de mutation à titre onéreux (payés au moment de l'achat ou de la vente d'une propriété) et à titre gratuit (payés au moment de la succession), et l'impôt de solidarité sur la fortune (l'ISF) :

- La taxe foncière sur le bâti et sur le non bâti est un impôt local. Elle est assise sur la valeur locative cadastrale, c'est-à-dire une valeur estimée en 1970 du loyer qu'on pouvait tirer alors de la location du bien. Cette valeur locative cadastrale des biens immeubles diffère sensiblement de leur valeur marchande (valeur vénale) actuelle ;

- Les droits de mutation à titre onéreux ou à titre gratuit sont des impôts nationaux, même si leur produit est réparti entre les départements et les communes ;

- L'impôt de solidarité sur la fortune n'est pas, en soi, un impôt immobilier car il pèse sur l'ensemble

Encadré 1. Taux de détention du patrimoine (année 2004)

	Répartition des ménages %	Résidence principale %	Autres biens immobiliers %
Montant de patrimoine global du ménage			
Moins de 3.000 euros	6,8	0,3	0,4
De 3.000 à 105.000 euros	40,5	19,7	5,4
De 105.000 à 450.000 euros	44,3	90,8	22,5
Plus de 450.000 euros	8,4	89,8	65,4
Ensemble des ménages 2004		55,7	17,7

Source : Insee, enquêtes Patrimoine 1998 et 2004, enquêtes Détention d'actifs en 2000.

des éléments du patrimoine. Néanmoins, 40 % des recettes de l'ISF proviennent de l'immobilier, et il faut donc en tenir compte quand on analyse les taxes pesant sur le foncier et l'immobilier.

Ensuite, les revenus tirés de ce patrimoine sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu quand il s'agit de revenus issus des loyers perçus. La plus-value immobilière est, elle, taxée à trois titres : d'une manière directe, au titre de l'impôt sur le revenu, s'il ne s'agit pas d'une résidence principale et d'un bien détenu depuis plus de quinze ans ; d'une manière indirecte au titre des droits de mutation à titre onéreux, et des droits de succession.

QUEL JUGEMENT ECONOMIQUE PORTER SUR LA FISCALITE ACTUELLE ?

Rapporté au montant du patrimoine considéré, le taux moyen global de taxation annuelle apparaît de l'ordre de 0,5 à 0,6 %, ou, exprimé par rapport aux revenus que peuvent en tirer les propriétaires, un taux d'imposition d'environ 15 % . La comparaison directe de ce taux avec celui s'appliquant à d'autres formes de détention de patrimoine suggère que le patrimoine immobilier serait ainsi fortement imposé. Différents éléments conduisent cependant à nuancer ce jugement.

La légitimité d'un impôt local sur le foncier

Si l'on compare aux autres formes de patrimoine, le patrimoine immobilier apparaît relativement taxé. En comparaison, par exemple, avec la détention d'une assurance vie qui est très largement détaxée, le patrimoine immobilier est plus lourdement imposé. Par ailleurs, les actifs financiers sont taxés de la même façon que les actifs immobiliers au titre des impôts nationaux. Mais les actifs immobiliers doivent en plus supporter la taxe foncière et les droits de mutation, et sont donc ainsi *in fine* plus taxés, les plus-values réalisées sur la vente des résidences principales étant toutefois exonérées, ainsi que celles sur les biens possédés depuis quinze ans. D'une manière générale, on peut donc dire que les taux faciaux sur le patrimoine ne sont pas négligeables en France et peuvent altérer sa rentabilité, même si les possibilités d'optimisation fiscale demeurent nombreuses.

Les propriétaires dans leur ensemble acquittent ainsi, bon mal an, quelques quarante milliards d'euros, soit l'équivalent de 80 % de l'impôt sur le revenu, dont moins de 5 % au titre de l'ISF. La taxe foncière sur les propriétés bâties à elle seule a rapporté près de dix huit milliards en 2008, auxquels s'ajoutent un milliard au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il faut ajouter à cela les 9,2 milliards d'euros de droits de mutation à titre onéreux en 2010, qui frappent selon la théorie de l'incidence fiscale, à due concurrence de l'élasticité de l'offre et de la demande, les vendeurs et les acheteurs de biens immobiliers, soit *in fine* les propriétaires. Enfin, il faut, pour être complet, ajouter les droits de succession, d'un montant de neuf milliards, qui concernent à titre principal le patrimoine foncier et immobilier.

Ainsi, les propriétaires (pris dans leur ensemble) déboursent entre 0,5 % et 0,6 % de leur capital

immobilier chaque année en taxes et impôts divers. Selon les experts immobiliers, la rentabilité brute (montant du loyer rapporté à la valeur du patrimoine) ne dépasse guère les 4 %, ce qui accrédite le fait que le montant de l'impôt sur le patrimoine amputerait donc le revenu du propriétaire d'environ 15 %. Pour mémoire, le propriétaire d'une résidence principale ne paye pas d'impôt sur l'avantage représenté par l'occupation à titre gratuit d'un logement mais, en revanche, sont taxés, au titre de l'impôt sur le revenu, les loyers perçus. Dans ce cas, le loyer est imposé à un taux moyen de 15 %, à condition de cumuler la CSG et l'impôt sur le revenu. Si l'on met bout à bout l'impôt sur le patrimoine, on aboutit alors à un taux de taxation moyen de 30 % de taxation sur le loyer brut.

L'appréciation sur ces taux d'imposition doit tenir compte à la fois de leur légitimité en terme d'équité, et de leurs effets distorsifs ou désincitatifs. Ces éléments incitatifs conduisent, par exemple, à recommander la prudence dans la taxation du capital productif, plus mobile, et déjà taxé une fois au niveau du travail incorporé aux équipements. Par ailleurs, le revenu du travail est taxé à peu près à hauteur de 45 %, lorsque l'on cumule l'impôt sur le revenu, la CSG et les cotisations sociales. La comparaison classique entre l'impôt sur le travail et l'impôt sur le capital, pour la partie actif immobilier, ne se révèle donc pas défavorable à l'immobilier, loin de là.

A contrario, ces éléments rendent plutôt légitime la taxation du patrimoine immobilier : la terre est un facteur immobile, et la taxation de l'immobilier n'affecte pas la croissance économique. Surtout l'impôt local sur le foncier est fondamentalement équitable pour financer les biens publics locaux, puisque le foncier capitalise les rentes créées par l'accessibilité à ces équipements ou services.

Le mécanisme de capitalisation sous-tend l'idée fréquemment avancée de ré-affecter au financement des nouvelles infrastructures tout ou partie de la plus-value foncière induite est d'ailleurs souvent recommandée, notamment pour les infrastructures de transports collectifs. Mais cette récupération au cas par cas, se heurte à de nombreuses difficultés, en dehors des opérations intégrées (cf. encadré 2). Dans ces conditions, il semble crucial de disposer d'un impôt local sur le foncier, pour financer les dépenses locales. En économie, le Théorème d'Henry George stipule que les équipements publics locaux tels que routes, écoles, espaces verts, plateau piétonnier, équipements culturels, etc. engendrent une rente additionnelle pour les propriétaires qui doit être taxée pour financer la production des biens publics. En effet, une utilisation productive de l'impôt accroît la valeur des biens immeubles et il s'agit ainsi simplement pour la collectivité locale de récupérer la rente qu'elle a créée. Cela permet aussi aux citoyens d'établir un lien clair entre ce qu'ils paient et la façon dont leur argent est utilisé : si les terrains ne prennent pas de valeur, c'est que l'impôt local est utilisé à « mauvais escient », et ils pourront alors faire pression, soit pour abaisser les impôts, soit pour veiller à ce qu'ils soient mieux utilisés.

La nécessité d'une refonte des impôts fonciers et immobiliers

Si le niveau global « moyen » de la fiscalité sur le patrimoine immobilier n'est finalement pas choquant, beaucoup de ses modalités sont en revanche critiquables :

- en premier lieu, le fait qu'elle soit, pour une partie importante, perçue à l'occasion des mutations à titre onéreux est un obstacle majeur à la fluidité, et ceci décourage la mobilité des propriétaires vers des bassins d'emploi plus porteurs (ceci étant renforcé par la non neutralité de la fiscalité entre loyers perçus et loyers fictifs). Les droits de mutation à titre onéreux constituent un véritable frein à l'échange, alors que l'Etat devrait au contraire favoriser la fluidité du marché immobilier. Dans une période de chômage élevé, ils peuvent dissuader des propriétaires ayant perdu leur emploi de vendre leur bien et de tenter leur chance dans une région où le marché de l'emploi est plus dynamique.

- sa fragmentation et l'opacité qui en résulte sur les liens entre l'impôt et son utilisation ;

- l'obsolescence des bases pour les taxes foncières, dont l'inéquité horizontale ne doit pas être cachée. Les contributions foncières sont assises en effet sur des valeurs cadastrales qui n'ont pas été revalorisées depuis 1970, et qui n'ont aujourd'hui qu'un lointain rapport avec les valeurs vénales ;

- l'absence d'incitations, par ce biais, pour encourager les politiques d'équipement créatrices de valeur ;

- différentes distorsions (par exemple la différenciation selon la construction plutôt que sur la constructibilité) favorisant la rétention, notamment dans les zones tendues où l'offre de logement est insuffisante.

VERS UNE « PROPERTY TAX » MODERNE

La valeur vénale devrait constituer l'assiette d'un impôt moderne sur ce patrimoine. Le grand avantage d'avoir une taxe foncière bien assise serait alors de permettre la suppression des impôts distorsifs existants, en premier lieu des droits de mutation à titre onéreux, les pertes en recettes fiscales pour les collectivités locales pouvant alors être compensées par le renforcement de la taxe foncière. En effet, si la taxe foncière est bien assise, on peut se permettre d'en augmenter le taux. Dans ce nouveau système, la taxation se justifierait par le fait qu'on profite des biens publics locaux qui font augmenter la valeur du patrimoine immobilier. L'imposition de l'immobilier serait ainsi mieux comprise et mieux acceptée. Cela permettrait de taxer davantage le patrimoine immobilier, ce qui est en soi une bonne chose, dans la mesure où cela permettra de moins taxer le travail et l'investissement productif.

L'évaluation des valeurs vénales

Il est possible aujourd'hui d'asseoir un impôt immobilier sur les valeurs vénales grâce, en particulier, aux bases notariales. Ces données sont enregistrées de manière homogène dans les bases dites BIEN à Paris et PERVAL en province. Depuis janvier 2011, toutes les transactions immobilières

Encadré 2. A propos de la captation des plus-values foncières pour financer le transport collectif (cf. note du CAS)

1. Possibilités de financement partiel dans le cadre d'opérations intégrées de valorisation du patrimoine : deux exemples.

Japon : le financement partiel des infrastructures de transport par des opérations immobilières. Les entreprises ferroviaires ont des stratégies de diversification variée dégageant des ressources foncières mais aussi commerciales : immobilier résidentiel et de bureau, centres commerciaux, activités culturelles, activités de loisirs, services, etc. La part de revenu d'exploitation, indépendamment de l'activité de transporteur, se situait en 2006 entre 5 et 42 % selon les compagnies. A titre de comparaison, que ce soient dans les autres pays asiatiques ou sur les continents américain, européen et africain, le chiffre d'affaires des activités foncières et commerciales était de l'ordre de 2 à 8 %. L'Etat ne recueille pas les profits des plus-values des immeubles existants découlant de ces valorisations ferroviaires, mais limite au strict minimum son financement dans de nouveaux projets.

Danemark : le métro de Copenhague.

La construction du métro de Copenhague est l'un des plus ambitieux projets d'infrastructure de transport de Scandinavie. Il associe la valorisation des terrains, l'aménagement du territoire et la création d'une nouvelle infrastructure. Le projet revêtait un double objectif : construire le métro, mais aussi développer le secteur isolé d'Orestad, situé à 2 km du centre et appartenant pour 45 % à l'Etat et 55 % à la ville. Le coût total du projet, estimé à 1,7 milliards d'euros, devrait être couvert par la vente des terrains (50 %), les paiements directs des propriétaires des immeubles (10 %), les impôts fonciers (10 %) et le prix du métro payé par les usagers (30 %).

2. Limites des mécanismes ad hoc de récupération.

La taxation des plus-values foncières latentes imputables à un projet d'infrastructure. Cette solution bute sur des obstacles difficilement surmontables. Ces plus-values sont difficiles à isoler et quantifier. La référence temporelle à prendre en compte pour les calculer comporte une part d'arbitraire. Les plus-values sont anticipées par le marché et se manifestent bien avant la finalisation du projet d'infrastructure, parfois même avant son annonce officielle.

L'augmentation de la taxation des plus-values réalisées. Indexée sur les prix de vente, elle présente l'avantage d'être calculée sur la base des plus-values réelles. Mais cette solution contribue d'une part à figer le marché de l'immobilier à proximité d'un projet d'infrastructure, dans la mesure où elle donne une incitation à ne pas vendre avant l'expiration du délai de mise en œuvre de l'infrastructure ; et d'autre part elle revient à ne taxer que ceux qui vendent leurs biens alors que tous profitent du projet d'infrastructure.

devront être répertoriées dans ces bases et ces dernières vont s'accroître considérablement. En utilisant ce qu'on appelle une méthode hédonique, ces informations permettront de calculer la valeur vénale en continu de tous les biens, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une vente. L'approche hédonique repose sur l'idée qu'un bien est un agrégat de différentes caractéristiques. Un appartement est considéré par exemple comme combinant un certain nombre de mètres carrés, un certain nombre de pièces, une baignoire, un balcon, un ascenseur, un parking, etc. On peut donc utiliser les données existantes pour attribuer une valeur implicite à chacun de ces éléments et s'en servir pour reconstituer à partir de la connaissance de ces caractéristiques, la valeur d'un bien qui n'a pas été coté sur le marché (cf. encadré 3). Bien sûr, cette méthode intègre le fait qu'il n'y a pas un marché national du logement mais des marchés locaux, et pondère la valeur du bien en fonction de sa localisation. Les travaux menés maintenant dans tous les pays du monde (depuis une quarantaine d'années aux Etats-Unis) assurent que cette méthode permet d'approcher de près la vraie valeur du bien. Bien entendu, une fois que le bien fait l'objet d'une nouvelle transaction, sa valeur effective remplace la valeur estimée, et seuls sont appliqués les coefficients correcteurs qui captent l'évolution des prix immobiliers dans la zone où est située le bien. Il n'y a donc aucun obstacle technique à l'évolution vers une telle base.

Encadré 3. L'approche hédonique

Tout d'abord, l'approche hédonique voit tout bien comme une liste de caractéristiques (accessibilité, équipement, confort, aménités...). L'approche hédonique suppose ensuite que chaque logement se fait attribuer un prix par des marchés concurrentiels : du côté de la demande, on suppose donc que les pouvoirs de négociation des acheteurs sont limités ; et qu'un propriétaire qui exigerait un prix supérieur au prix de marché ne trouverait pas preneur.

En pratique, la mise en œuvre de la méthode consiste à estimer empiriquement les relations entre les prix observés des logements et leurs caractéristiques. La robustesse statistique de ces estimations fait alors l'objet de validation.

Ces estimations permettent donc d'attacher un prix à des logements qui n'ont pas été échangés depuis longtemps sur les marchés. Elles sont aussi utilisées pour évaluer les politiques, car on peut ainsi estimer l'accroissement de valeur que pourrait conférer un logement existant la modification d'une de ses caractéristiques, amélioration de l'environnement, par exemple.

La mise en œuvre

Les expériences étrangères, comme la pratique des économètres qui modélisent couramment les prix fonciers à partir des bases constituées par les notaires, montrent que l'on peut ainsi approcher précisément la valeur des biens. De plus, l'exhaustivité de ces bases à partir de 2011 permettra encore d'améliorer la précision de ces méthodes. Techniquement, la taxation sur la base de la valeur vénale des biens est donc possible. Et celle-ci serait plus efficace et plus équitable que les dispositifs actuels.

L'argument parfois opposé de la volatilité n'est d'ailleurs pas discriminant car la fiscalité sur les échanges est encore plus cyclique. Certes, les recettes de la taxe foncière seraient pro-cycliques. Mais cela n'est en rien une limite et c'est aussi un avantage : il vaut mieux, pour l'activité économique, avoir des prélèvements pro-cycliques que le contraire, pour freiner quand c'est nécessaire, et éviter de trop prélever en phase basse de conjoncture. Par ailleurs, il est aussi envisageable d'effectuer un lissage des variations pour éviter les trop fortes amplitudes. D'ailleurs, si l'on considère d'autres impôts comme l'impôt sur les autres sociétés (IS) ou les actuels droits de mutation, les recettes qu'ils génèrent sont elles aussi très variables. Par exemple, l'IS a rapporté à l'Etat 49 milliards en 2008 contre 19 milliards l'année suivante. Toutes les bases fluctuent. Il est donc normal que les recettes des impôts sur lesquelles ils sont assis fluctuent aussi. D'un point de vue de justice fiscale, il est par ailleurs normal de prendre en compte les éventuelles baisses des prix immobiliers.

Un autre point parfois mis en avant concerne les éventuelles questions de liquidité pour certains contribuables (« syndrome de l'île de Ré »). Mais ces difficultés peuvent être levées en ouvrant, par exemple, des possibilités de payer l'impôt en « part » de ce patrimoine.

*

** *

Certes, la difficulté, non pas technique mais d'économie politique, de conduire une telle réforme fiscale, celle-ci comme toutes les autres, est réelle. Mais, l'essentiel est de marcher dans la bonne direction. A cet égard, il ne fait aucun doute que la taxation du patrimoine immobilier assise sur la valeur vénale serait plus transparente, plus juste et plus efficace.

Créé en 2008 auprès du ministre du Développement durable, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable. Les services du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil. Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

**Conseil économique
pour le
développement durable**

3, place Fontenoy
75007 Paris
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la
publication**
Dominique Bureau