

**FISCALITE DU PATRIMOINE IMMOBILIER
ET DU PATRIMOINE NATUREL**

I. Sur la taxation du foncier et de l'immobilier

1. Eléments de cadrage. Grossièrement, les actifs immobiliers représentent les 2/3 de la richesse des Français. 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 40 milliards d'euros. Rapporté au montant du patrimoine considéré, ceci représente un taux moyen de taxation annuel 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 %.

2. Appréciation relative sur le niveau de cette fiscalité. 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. En effet, lorsque l'on combine l'impôt sur le patrimoine et l'impôt sur le revenu du patrimoine (lorsqu'il y a perception de loyers), le taux de taxation est de l'ordre de 30 % du loyer brut, à comparer à la taxation des revenus du travail qui, globalement, atteint 45 % environ.

Surtout, l'appréciation sur les taux d'imposition doit considérer leurs effets distorsifs, ou désincitatifs, et leur impact en terme d'équité. 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.

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 ; l'impôt local sur le foncier est fondamentalement équitable pour financer les équipements publics locaux, puisque le foncier capitalise les rentes créées par l'accessibilité à ces équipements.

3. Nature des besoins de réforme. 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 très largement 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) ;

- 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 ne doit pas être cachée ;
- l'absence d'incitations, par ce biais, pour encourager les politiques d'équipement créatrices de valeur.

4. Vers une taxe foncière moderne. L'ensemble de ces critiques suggère comme piste d'évolution d'aller progressivement vers une fiscalité essentiellement fondée sur la détention, plutôt que perçue à l'occasion des échanges.

Les expériences étrangères, comme la pratique des économètres qui modélisent couramment les prix fonciers à partir des bases constituées par les notaires, montrent par ailleurs que l'on peut 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'étant d'ailleurs pas discriminant à cet égard, car la fiscalité sur les échanges est encore plus procyclique.

Certes, ce diagnostic des experts doit être partagé plus largement. Il serait donc souhaitable de saisir l'occasion de la réforme qui sera mise en place cette année pour qu'une étude susceptible de faire autorité sur cette question soit réalisée, sans laquelle l'évolution de notre fiscalité du patrimoine immobilier demeurera bloquée.

Une telle étude pourrait, outre les questions de volatilité et de robustesse des estimations évoquées ci-dessus, aborder aussi des questions telles que : les conditions pour en tirer le meilleur parti en termes d'incitations sur les autorités locales ; ou encore l'introduction d'instruments innovants pour contourner les problèmes de liquidité éventuels pour certains contribuables, en ouvrant la possibilité, par exemple, de payer l'impôt en « part » de ce patrimoine.

II. Sur la fiscalité du patrimoine naturel

5. Un patrimoine « sous accumulé ». Si l'on retient les mêmes critères économiques d'évaluation, le trait principal du capital naturel est de fournir des biens collectifs, que le marché ne rémunère pas, ou très partiellement. Dans ces conditions, la fiscalité le concernant devrait non pas le taxer, mais au contraire inciter à son accumulation. Certes, le foncier non bâti est en général peu taxé, et le patrimoine naturel bénéficie d'exemptions spécifiques. Il serait cependant plus lisible et cohérent par rapport à ce diagnostic de poser simplement que les zones sensibles faisant l'objet d'engagements de protection¹ ne supportent pas de fiscalité foncière (ni TFPNB, ni DMTG, car conservation et fluidité des propriétaires sont deux choses différentes).

¹ A cet égard, les possibilités de recours aux servitudes civiles pourraient simplement être élargies en ouvrant la possibilité à différentes autorités ou établissements publics (Agences de bassin, PNR) d'être « fonds dominants ».

6. Les incitations positives. Au delà, des incitations fiscales sont légitimes pour favoriser la production de biens publics. Diverses déductions pour ces dépenses de préservation ou amélioration du patrimoine naturel ont d'ailleurs été créées en ce sens. Mais leurs modalités sont à la fois, non véritablement incitatives compte tenu de leur taux plafond, et participent au mitage de l'imposition des revenus par les niches fiscales. Ceci suggère d'aller vers un mécanisme beaucoup plus simple et lisible².

Par ailleurs, il importe que les projets aidés s'inscrivent dans des projets de territoires cohérents, les mécanismes d'attribution des aides par enchères négatives étant ainsi à développer dans cette perspective.

Ce besoin de cohérence vaut en fait pour toutes les politiques à dimension spatiale. Il justifierait aussi, par exemple, que l'éligibilité au PTZ+ dans les zones tendues soit conditionnée à une politique active d'élargissement de l'offre de logements par les communes concernées.

7. L'articulation entre financement et incitations. D'autres taxes ont été créées ou réformées récemment (taxe d'aménagement, taxe sur les plus-values lors de la première cession de terrains non rendus constructibles) pour financer les politiques de protection. Celles-ci pourraient éventuellement être relevées et évoluer vers un rôle plus incitatif si le lien entre taxes et dommages était mieux établi. Cette question, comme celle de l'articulation entre financement et incitations, ou encore de leur combinaison avec d'autres instruments tels que la « compensation » (qui pourrait très bien être imposée à toutes les opérations génératrices de mitage) mériteraient sans doute une étude d'ensemble.

² Le crédit d'impôt « développement durable » pourrait être le vecteur d'un ensemble cohérent de mesures de ce type.