

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 192

Fiscalité immobilière LA FRANCE SURTAXÉE

.....

Juillet-août 2018 - 8 €

■ FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

FISCALITÉ IMMOBILIÈRE : LA FRANCE SURTAXÉE

9

C'est un fait avéré, l'immobilier occupe une place de premier plan dans le patrimoine des Français. Selon l'INSEE¹, 60 % du patrimoine net des ménages (11 026 milliards d'euros) sont composés d'actifs non financiers qui, pour l'essentiel, correspondent à des biens immobiliers. Livret d'épargne exclu, l'immobilier est en effet le type d'actifs le plus répandu, et de façon symétrique, le logement représente le premier poste de dépenses des ménages.

Rien de surprenant alors à ce que la réglementation de ce secteur fasse l'objet d'un engouement politique, notamment sur la question fiscale. En conséquence, les plans de relance s'enchaînent au rythme des gouvernements, et avec eux leurs lots de nouvelles taxes pour inciter, libérer, contraindre, etc. Tout ceci créant le trouble chez les investisseurs.

À l'instar de ses prédécesseurs, Emmanuel Macron a voulu réformer la fiscalité immobilière. Lors de sa première année de mandat, le président a mené la réforme de l'ISF et entamé le démantèlement de la taxe d'habitation. Il entend par là favoriser « *tout ce qui finance l'économie réelle* », notamment en dirigeant l'épargne vers des investissements dits « productifs », comme les placements mobiliers. Par opposition, il souhaite combattre la « rente immobilière », alors même que les propriétaires français subissent déjà le plus haut taux d'imposition en Europe. Il a fait voter dans le même temps la loi sur « l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) » afin de libérer la construction et de créer un choc d'offre.

Même si les mesures annoncées n'accroissent pas encore la fiscalité immobilière, elles ne vont ni la clarifier ni l'alléger, alors que c'est pourtant dans ce sens qu'il faudrait agir.

■ 67,8 milliards d'euros de prélèvements qui pèsent sur le logement.

■ La taxation récurrente de la propriété immobilière représente 3,2 % du PIB, en tête des pays européens.

■ Une fiscalité incohérente qui nuit à la mobilité et décourage les bailleurs privés, alors que le Gouvernement veut créer un choc d'offre.

La Fondation iFRAP recommande de revenir sur cette surtaxation et propose entre 13 et 17 milliards d'euros de baisse de prélèvements grâce aux mesures suivantes :

- supprimer la part départementale de la TFPB ;
- diviser par deux le poids des DMT0 ;
- supprimer l'IFI ;
- soumettre les revenus fonciers au prélèvement forfaitaire unique ;
- accélérer l'abattement pour durée de détention pour les plus-values immobilières (le passer de 30 à 15 ans).

■ 1 https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/3549485/REVPMEN18_VE2_patrimoine.pdf

LA FISCALITÉ LA PLUS LOURDE D'EUROPE

10

L'immobilier constituant une part importante du patrimoine des Français, la fiscalité sur l'immobilier est elle aussi importante. Selon

les comptes du logement², les prélèvements obligatoires qui pèsent sur le logement³ représentent en 2016, 67,8 milliards d'euros.

■ 2 Comptes du logement 2018, ministère de la Transition écologique et solidaire.

■ 3 Il s'agit ici des locaux à usage d'habitation.

■ 4 Il s'agit ici de la part de la TFPB payée sur le logement, donc la part ménages. Il y a par ailleurs une TFPB due sur les parkings, les sols des bâtiments et terrains formant une dépendance indispensable et immédiate d'une construction ; bâtiment commercial, industriel ou professionnel ; installation industrielle ou commerciale (hangar, atelier, cuve, etc.) ; terrain à usage commercial ou industriel ou utilisé, dans certaines conditions, pour la publicité.

■ 5 Le logement en France, P.-F. Gouiffes, *Economica*, 2017, p. 161.

■ 6 Voir notre dernière étude : Pour une nouvelle fiscalité locale, Société Civile, juin 2018.

■ 7 Sénat, rapport n° 75 du 8 novembre 2017.

Prélèvements	En millions €	Structure
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	15 688	23 %
<i>Dont TVA</i>	11 183	16,5 %
Prélèvements sur les « producteurs de service de logement »	28 711	42 %
<i>Dont taxe foncière sur les propriétés bâties⁴ (TFPB)</i>	21 757	32,1 %
Prélèvements sur l'investissement en logement	12 673	19 %
<i>Dont TVA</i>	11 747	17,3 %
Prélèvements sur les mutations	10 789	16 %
<i>Dont droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i>	9 888	14,6 %
Total	67 861	100 %

Source : Les comptes du logement 2018 - chiffres 2016. La TVA dans la partie consommation est celle appliquée sur l'énergie, les charges de copropriété, les travaux... La TVA sur investissement correspond à celle appliquée sur les logements neufs, les gros travaux d'entretien et d'amélioration.

Cependant, cette présentation officielle n'est pas tout à fait complète⁵ car elle omet notamment les impôts suivants qui ont également une assiette immobilière :

Prélèvements non pris en compte dans la présentation des comptes du logement	En milliards €
Taxe d'habitation	21,9
ISF (part immobilier) ⁵	2,3
Droits de mutation à titre gratuit (DMTG) (succession – part immobilier) ⁵	4,2
Taxe foncière sur la propriété non bâtie (TFPNB)	0,3

Au total, on arrive à 96,6 milliards d'euros, soit 9,75 % du total des prélèvements obligatoires et 4,3 % du PIB, contre 3,7 % en 1995. La fiscalité immobilière représente un enjeu important pour les collectivités locales puisqu'elles en sont destinataires d'au moins la moitié. Et ces taxes représentent 40 % de leurs recettes fiscales⁶. Cela ne tient pas compte d'autres recettes fiscales liées au foncier des entreprises (IFER, CFE et TFPB-entreprises et autres).

Par ailleurs, si l'on considère l'ensemble des prélèvements sur le logement, ils pèsent pour 62 % sur les propriétaires ou investisseurs et 38 % sur les utilisateurs du logement (notamment à

travers la TVA sur travaux d'amélioration et la taxe d'habitation).

Une fiscalisation à toutes les étapes du cycle économique

Cette forte fiscalisation n'a rien de surprenant lorsque l'on constate que le logement fait l'objet d'une imposition à toutes les étapes économiques, comme le montre le décompte des prélèvements obligatoires établi par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, auteur d'un rapport sur le régime fiscal et la rentabilité des biens immobiliers⁷ :

Acquisition ou construction

- **TVA** : 20 % pour les logements neufs assujettis, à laquelle s'ajoutent des droits de mutation à titre onéreux (0,715 % pour un logement neuf) ;
- **Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** pour les immeubles anciens : taux fixé en principe à 5,09 % mais il s'élève en pratique à 5,81 %.

Détention

- **Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** ;
- **Taxe foncière sur les propriétés non bâties** : pour les terrains à bâtir ;
- **Taxe d'habitation** (avant sa suppression pour 80 % des ménages prévue par le projet de loi de finances pour 2018, et qui s'étalera sur trois ans) ;
- **TVA** sur les travaux réalisés, pour une large part soumis à un taux réduit de 10 % voire 5,5 % (travaux de rénovation énergétique dans les logements de plus de 2 ans).

Divers dispositifs fiscaux

- **Taxation sur les biens immobiliers des grandes fortunes (IFI)** : anciens taux progressifs de l'ISF maintenus ;
- **Taxe sur les logements vacants** ou majoration de la taxe d'habitation si absence de la pre-

mière dans certaines communes ;

- **Majoration de la taxe d'habitation** appliquée aux résidences secondaires, dans les zones les plus tendues (jusqu'à 60 % de la part communale) ;
- **Les loyers perçus par un propriétaire bailleur** sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu (catégorie revenus fonciers pour les locations nues) ;
- **Imposition des locations meublées** au titre des bénéfiques industriels et commerciaux ;
- **Taxe annuelle sur les loyers élevés** des logements de petite surface (taxe Apparu) pour les propriétaires bailleurs de biens d'une surface inférieure à 14 m² situés en zone tendue et occupés par le locataire en résidence principale (pour un loyer supérieur à 41,60 euros).

Cession

- **Impôt sur le revenu** appliqué aux plus-values immobilières, à un taux proportionnel de 1 %, auquel s'ajoutent 15,5 % de prélèvements sociaux ;
- **Surtaxe des plus-values de cessions** les plus élevées (supérieures à 500 000 €) ;
- **Taxe forfaitaire** sur les cessions de terrains nus devenus constructibles ;
- **Taxe nationale** sur les cessions de terrains nus devenus constructibles.

Comparaison internationale

Il existe différentes sources pour la comparaison du poids de la fiscalité immobilière entre grands pays.

Taxes récurrentes sur la propriété immobilière, en pourcentage de PIB, selon Eurostat

Pays	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Différence 2005-2015	Rang 2015	Produit 2015 (M€)
UE - 28	1,2	2,2	1,3	1,4	1,6	1,6	0,4	-	242 577
France	1,9	1,9	2,2	3	3,1	3,2	1,3	1	69 744
Belgique	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	0,1	6	5 391
Allemagne	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0	19	13 213
Royaume-Uni	3	2,9	3,2	3,1	3,1	3,1	0,1	2	79 253
Espagne	0,7	0,7	0,9	1	1,2	1,3	0,6	7	13 624
Autriche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0	25	680

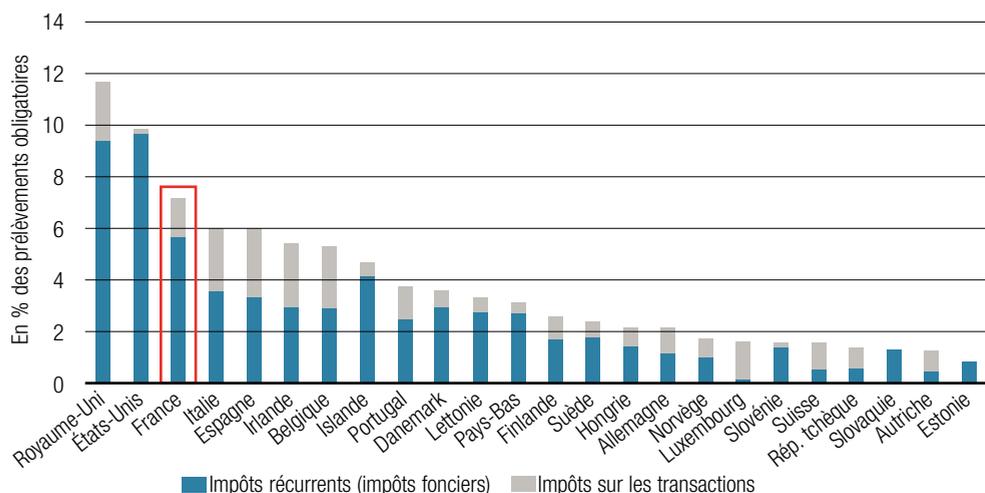
Source : DG Taxation and Custom Union, données Eurostat.

12

Dans le tableau précédent, la France se situe à 3,2 % du PIB contre 0,4 % pour l'Allemagne. À titre de comparaison, l'Allemagne a taxé en 2015 ses biens fonciers et immobiliers à hauteur de 13,2 milliards d'euros, se classant ainsi 19^e. En somme, les contribuables français déboursent 50 milliards d'euros de

plus qu'outre-Rhin. Dans une autre étude, la France se situe à la 3^e place des pays de l'OCDE pour la part des prélèvements obligatoires issue des prélèvements sur le patrimoine immobilier, avec plus de 7 %, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. La moyenne OCDE est à 3,3 %.

Part des prélèvements sur le patrimoine immobilier dans le total des prélèvements obligatoires dans des pays de l'OCDE en 2015⁸



Source: OCDE, Statistiques des recettes publiques 2016.

Note de lecture: les prélèvements récurrents sur le patrimoine immobilier représentent 9,5 % des prélèvements obligatoires au Royaume-Uni en 2015. Une partie des impôts fonciers et des impôts sur les transactions est supportée par les entreprises sans qu'il soit possible de l'isoler pour chacun des pays. Dans le cas de l'Espagne, les impôts sur les transactions comprennent un impôt sur les plus-values immobilières.

En 2014 déjà, une étude du cabinet FIDAL⁹ sur la fiscalité immobilière en Europe démontrait que les propriétaires français étaient les plus taxés de l'Union européenne. Répondant à la commande de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), ce rapport a fait état du « niveau d'imposition le plus élevé [d'Europe] s'agissant des taxes indirectes (TVA et différentes taxes liées au dépôt du permis de construire) du fait de la conjugaison d'une TVA au taux de 20 % appliquée au prix de vente de l'immeuble et des diverses autres taxes indirectes représentant quant à elles de 3 % à 4 % du prix de vente ». Ainsi, lors de l'acquisition d'un appartement neuf pour 200 000 euros TTC, l'écart de fiscalité entre la France et le Royaume-Uni s'établirait, selon cette

étude, aux alentours de 12 à 13 % du prix de vente (soit un écart de 24 000 à 26 000 euros), et il se situerait entre 3 et 7 % pour les autres pays européens (de 6 000 à 14 000 euros). S'agissant de la détention par une personne physique, ces écarts sont similaires, en raison du niveau très élevé – le plus haut d'Europe – des impôts locaux (taxe foncière et taxe d'habitation). Enfin, s'agissant « des plus-values sur la cession d'une résidence principale et des droits de donation/succession, la France a un régime d'imposition comparable à celui des autres pays étudiés ». FIDAL signale par ailleurs le fait que la France est le seul des pays étudiés à avoir maintenu un impôt sur la fortune. Pour l'immobilier, le remplacement de l'ISF par l'IFI en

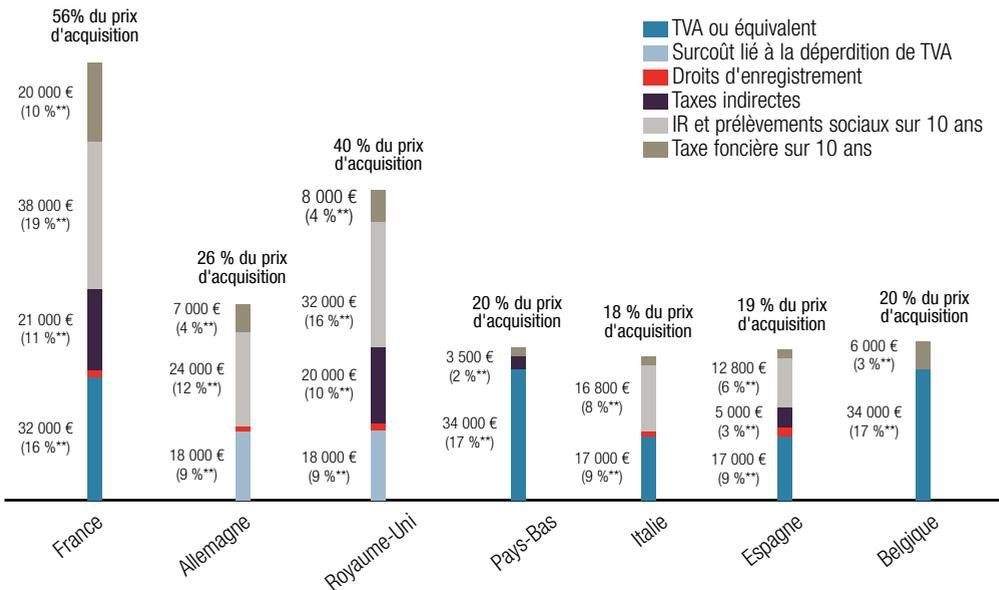
■ 8 Isabelle Benoteau, Olivier Meslin, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, comparaison internationale*, Conseil des prélèvements obligatoires, rapport particulier n°5, octobre 2017, graphique 16, page 40.

■ 9 Étude sur la fiscalité immobilière en Europe, FIDAL-FPI, octobre 2014.

2018 n'atténue en rien cette disparité. En somme, la fiscalité de l'immobilier en France est deux fois plus élevée que dans la moyenne des pays étudiés (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Italie, Espagne et

Belgique), avec des taxes et impositions grevant l'acquisition d'un appartement, ainsi que sa détention sur une durée de 10 ans (à fiscalité constante), de 56 % du prix d'acquisition, contre une moyenne de 28 %.

Synthèse des principales taxes et imposition grevant l'acquisition d'un appartement pour un prix de 200 000 € TTC et sa détention sur une durée de 10 ans*



* À taux d'imposition constant.
** Pourcentage du prix d'acquisition.

Source : FIDAL - FPI.

LES EFFETS DE CE MATRAQUAGE FISCAL

Rappelons tout d'abord que les prélèvements sur le patrimoine immobilier représentent les deux tiers des prélèvements sur le capital des ménages. La forte fiscalisation de l'immobilier n'est pas sans conséquence et appelle des mesures de clarification.

La fiscalité nuit à la mobilité

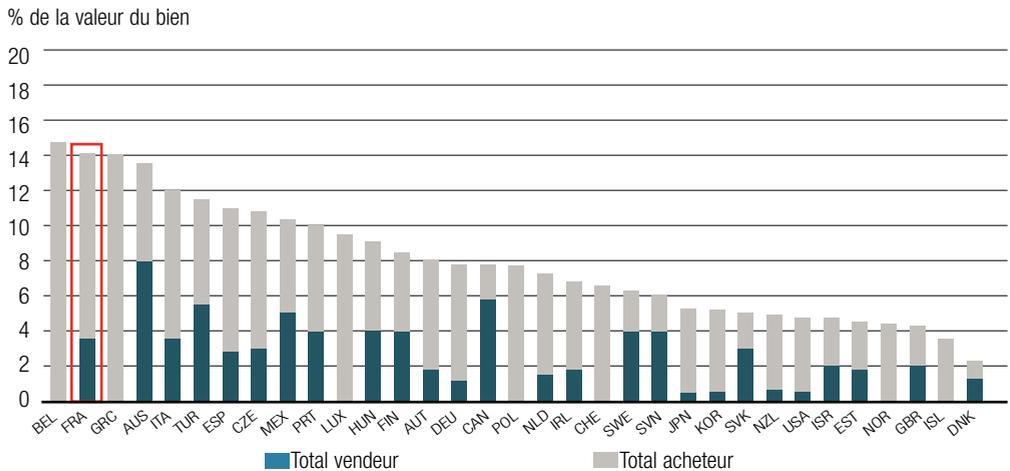
Les droits de mutation à titre onéreux sont un obstacle à la fluidité du marché de l'immobilier, puisqu'ils augmentent considérablement les coûts de transaction lors de la vente d'un bien. De ce fait, ils freinent la mobilité géographique des ménages. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a souligné

à ce propos que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) « *renchérissent le coût des transactions immobilières de près de 5,8 % du prix de vente d'un bien immobilier* »¹⁰. Ils représentent donc une part considérable des coûts de transaction totaux (DMTO, frais d'agence, rémunération des notaires, TVA, etc.) qui frôlent les 14 % du prix de vente – pourcentage le plus élevé des pays de l'OCDE après la Belgique. Or, selon les estimations empiriques des économistes néerlandais Van Ommeren et Van Leuvensteijn, une réduction d'un point de pourcentage des coûts de transaction augmenterait de 8 % le taux de rotation des logements¹¹.

■ 10 Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2018.

■ 11 « Chapitre 4. Le logement et l'économie : des politiques à rénover », Réformes économiques, OCDE, 2011.

Les coûts de transaction en % de la valeur du bien



Source : OCDE.

Note de lecture : les coûts de transaction sont des coûts moyens. Les estimations ne prennent pas en compte les divers allègements fiscaux qui existent dans les pays pour certains logements et il peut en résulter une surestimation de ces coûts par rapport à leur niveau réel dans certains pays (par exemple en Italie) où ces allègements fiscaux sont fréquents. En outre, la TVA, lorsqu'elle s'applique à certains coûts, n'est pas incluse en raison de limitations tenant aux données disponibles.

Afin de lever les freins à la mobilité géographique, la « *commission Attali* » proposait déjà en 2008 de supprimer les DMTO, jusqu'à un prix d'achat de 500 000 euros. Par comparaison, au Royaume-Uni, les droits d'enregistrement sur l'immobilier à usage résidentiel n'étaient pas dus si le prix était inférieur au seuil de 125 000 livres sterling ; et lorsque le prix d'achat excédait ce seuil, les DMTO étaient applicables sur la totalité du prix selon une grille progressive (de 2 % à 12 %). Ces droits sont parfois diminués selon le motif de l'acquisition : ainsi en Italie, les ménages qui achètent leur résidence principale peuvent bénéficier d'un taux réduit. En France, les droits sont réduits en cas d'acquisition d'un logement neuf mais le prix d'acquisition est nettement plus élevé. En tout cas, il est nécessaire de les revoir à la baisse. Or, les évolutions récentes ont, au contraire, vu une remontée des taux, variable selon les collectivités, mais pouvant atteindre 1 point en Île-de-France. Les DMTO sont aussi une ressource fortement volatile pour les collectivités territoriales, contrairement à la taxe foncière. Cette volatilité est particulièrement remarquable dans le cas espagnol : selon le CPO, « *la part*

des taxes sur les transactions immobilières dans les recettes fiscales y est ainsi passée de 2,8 % en 2000 à 5,1 % en 2006 lors de la bulle immobilière, avant de diminuer fortement et de revenir à 2 % en 2015 ». Cela rend les collectivités locales trop dépendantes à toute évolution du marché immobilier, particulièrement à la hausse, ce qui est peu compatible avec une prévention des bulles immobilières. Les collectivités locales qui ont pris des habitudes dépensières en période de marché florissant (et donc de DMTO élevés) sont alors confrontées à un mur budgétaire lorsque le marché se retourne.

Un rendement locatif qui décourage les bailleurs

La fiscalité totale immobilière représente chaque année 0,76 % de la valeur du patrimoine des ménages français. Mais surtout, elle obère largement le rendement locatif. La baisse du rendement locatif est une réalité qui est aujourd'hui bien admise, comme le montrent les exemples page suivante, et ce rendement peut même dans certaines configurations (haute tranche marginale à l'IR, IFI et hausse de la taxe foncière) devenir négatif.

Rendement locatif selon différentes configurations d'imposition

15

Contribuable soumis à l'impôt sur le revenu au taux de 30 %	Taux net taxe foncière 15 %	Taux net taxe foncière 30 %
Loyers (rentabilité brute annuelle de 4 %)	8 000 €	8 000 €
Frais de gestion, d'assurance (10 %)	- 800 €	-800 €
Charges de copropriété non récupérables auprès du locataire	- 300 €	-300 €
Travaux d'entretien, diagnostics, etc.	- 1 070 €	- 1 070 €
Taxe foncière	- 1 200 €	- 2 400 €
Revenu foncier imposable	= 4 630 €	= 3 430 €
Imposition sur le revenu	- 1 389 €	- 1 029 €
Prélèvements sociaux : CSG, CRDS et prélèvement social (17,2 %)	- 796 €	-590 €
Revenu foncier après impôt	= 2 445 €	= 1 811 €
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable non imposé à l'IFI	1,22 %	0,91 %
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 0,70 %	2 445 - 1 400 = 1 045 € 0,52%	1 811 - 1 400 = 411 € 0,21%
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 1 %	2 445 - 2 000 = 445 € 0,22%	1 811 - 2 000 = -189 € Négative

Contribuable soumis à l'impôt sur le revenu au taux de 41 %	Taux net taxe foncière 15 %	Taux net taxe foncière 30 %
Revenu foncier imposable	= 4 630	= 3 430
Imposition sur le revenu	- 1 898 €	-1 406 €
Prélèvements sociaux : CSG, CRDS et prélèvement social (17,2 %)	- 796 €	-590 €
Revenu foncier après impôt	= 1 936 €	= 1 434 €
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable non imposé à l'IFI	0,96 %	0,70 %
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 0,70 %	1 936 - 1 400 = 536 € 0,26%	1 434 - 1 400 = 34 € Nulle
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 1 %	1 936 - 2 000 = -64 € Négative	1 406 - 2 000 = -594 € Négative

Note de lecture : valeur du logement = 200 000 €.

Contribuable soumis à l'impôt sur le revenu au taux de 45 %	Taux net taxe foncière 15 %	Taux net taxe foncière 30 %
Revenu foncier imposable	= 4 630 €	= 3 430 €
Imposition sur le revenu	- 2 083 €	- 1 544 €
Prélèvements sociaux : CSG, CRDS et prélèvement social (17,2 %)	- 796 €	- 590 €
Revenu foncier après impôt	= 1 751 €	= 1 296 €
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable non imposé à l'IFI	0,87 %	0,64 %
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 0,70 %	1 751 - 1 400 = 351 € 0,17%	1 296 - 1 400 = -104 € Négative
Rentabilité nette annuelle pour un contribuable imposé à l'IFI au taux de 1 %	1 751 - 2 000 = -249 € Négative	1 296 - 2 000 = -704 € Négative

Source : UNPI 2016.

Il est paradoxal de la part du Gouvernement de vouloir provoquer un choc d'offre et en même temps de maintenir une taxation aussi forte sur les propriétaires bailleurs. Taxation qui se couple à Paris, et bientôt dans de

grandes métropoles, avec l'encadrement des loyers. À Paris, cette situation conduit de plus en plus de bailleurs à vendre leurs biens. Ce qui amène finalement une diminution du parc locatif privé comme on le voit sur ce tableau :

Évolution du parc de logements parisien

En milliers	Locatif social	Locatif privé	Propriétaire occupant
1996	146 000	488 000	348 000
2014	214 000	307 000	516 000
Évolution	+ 68 000	- 181 000	+ 168 000
Évolution	+ 47 %	- 37 %	+ 48 %

Or le marché locatif privé est indispensable à la mobilité résidentielle : il affiche un taux de rotation supérieur par rapport au parc de propriétaires (17,8 % contre 3 %) ¹². En effet, celui-ci « tourne » moins vite en raison des droits de mutation cités plus haut mais également à cause du vieillissement de la population qui est conduite à l'occuper plus longtemps. Le taux de rotation dans le parc privé est également supérieur par rapport au parc social (seulement 8,9 %), particulièrement en région parisienne. Il accueille autant de ménages modestes que le parc social et plus de jeunes actifs ¹³. Cette situation pose des difficultés pour la mobilité géographique : elle peut décourager des personnes

au chômage d'accepter un emploi en région parisienne, ou alors obliger à se loger plus loin de leur lieu de travail en Île-de-France, avec des problématiques de transports. Ce dernier point conduit à renchérir les zones centrales, mieux desservies. Cela a aussi un impact à la hausse sur les salaires.

Dans tous les cas, la remise à plat du régime des droits de mutation est indissociable d'une politique de compétitivité.

Un manque de cohérence

Si la situation en Île-de-France peut être considérée comme spécifique, dans le reste de la France la fiscalité immobilière ne paraît pas

■ 12 Statistiques 2015 CGEDD.

■ 13 Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, Cour des comptes, février 2017 et USH, les HLM en chiffres 2017.

non plus en accord avec la politique poursuivie. Le choc d'offre voulu par Emmanuel Macron poursuit les objectifs quantitatifs ambitieux fixés par ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy et François Hollande. Cette politique se justifie, au plan national, par l'impact économique du soutien au secteur de la construction, secteur fortement pourvoyeur en emplois non délocalisables, avec des effets immédiats sur le chômage et les rentrées de cotisations sociales et fiscales. Mais elle ne doit pas être conduite dans les zones non tendues, où l'on peut constater une augmentation du phénomène de vacance¹⁴. Cette politique s'est aussi traduite par des dispositifs permettant de bénéficier de crédits d'impôts sur le revenu (dispositifs Scellier, Besson, Pinel ou autres, accordés aux particuliers ayant réalisé une acquisition dans le cadre d'un investissement locatif, voir encadré à la fin de l'étude). Ces mesures sont aujourd'hui mieux ciblées géographiquement et restent nécessaires tant que la fiscalité sur les bailleurs restera aussi élevée.

Tout pousse à revoir notre fiscalité immobilière

La lourde taxation qui pèse sur l'immobilier conduit à opérer un transfert de ressources des bailleurs privés vers les locataires, avec les allocations sous condition de ressources (APL) et vers les bailleurs sociaux. Certes, cette manne fiscale donne apparemment raison aux responsables politiques pour justifier le fait que la France figure parmi les pays qui dépensent le plus pour la politique publique du logement (42 milliards d'euros, soit environ 2 % du PIB) : autrement dit, on peut se le permettre car l'immobilier rapporte beaucoup. C'est cependant une illusion car cette politique conduit à un cercle vicieux en figeant les situations et en freinant la mobilité.

Le nouveau cadre fiscal que propose Emmanuel Macron en voulant taxer la rente immobilière va-t-il changer les choses ? Rien n'est moins sûr. Selon le sénateur Albéric de Montgolfier, 63 % des ménages métropolitains possédaient un logement au début de 2015 mais seuls 18 %

d'entre eux détenaient un autre logement que leur résidence principale – qu'il s'agisse d'une résidence secondaire, d'un logement vacant, loué ou mis à disposition gratuitement. Ce taux n'a pas beaucoup varié depuis la fin des années 1990.

Si la rente à laquelle entend s'attaquer le Gouvernement correspond au revenu que retirent les bailleurs d'une mise en location, on voit que cette rente est déjà fortement minorée par la fiscalité. Et qu'elle est essentielle à la compétitivité et à la croissance en permettant une mobilité des travailleurs. Il ne s'agit donc pas d'une bonne idée.

S'il s'agit de s'attaquer à la concentration de richesse que la hausse des prix de l'immobilier a provoquée, c'est l'environnement financier qui explique en grande partie cette augmentation. Avec la baisse des taux et l'allongement de la durée des prêts, les ménages ont pu s'endetter deux fois plus avec un taux d'effort à peu près stable. Le taux d'effort moyen est passé de 27,8 % en 2001 à 29,5 % en 2016. Les ménages se présentent sur le marché du logement avec une capacité à payer deux fois plus élevée. Ce qui a provoqué une inflation des prix, particulièrement dans l'ancien. Cela constitue aussi un transfert de richesses entre générations, mais à l'envers : les jeunes s'endettent pour acheter aux vendeurs plus âgés des biens de plus en plus chers.

Albéric de Montgolfier tempère le constat de cet enrichissement en soulignant que « *le logement représente une proportion très faible de la richesse patrimoniale des ménages les plus aisés, alors qu'il constitue l'essentiel de la richesse des ménages de la "classe moyenne patrimoniale", située dans les déciles 4 à 8. Et s'il est indéniable que le doublement des prix de l'immobilier en France depuis la fin des années 1990 a freiné l'accès au marché immobilier des plus modestes, l'Insee a montré également que deux autres facteurs – l'évolution des configurations familiales des ménages modestes et la forte diminution de la petite propriété rurale – expliquent près de 70 % de l'évolution des disparités d'accès à la propriété.* »¹⁵

■ 14 Logements vacants : un phénomène qui s'accroît selon l'Insee, Localtis, 28 juin 2018.

■ 15 « Inégalités d'accès à la propriété et de richesse immobilière au sein des jeunes en France, 1973-2013 », Documents de travail de l'Insee, n° 234, 2017.

Faciliter l'accès à la propriété des jeunes générations

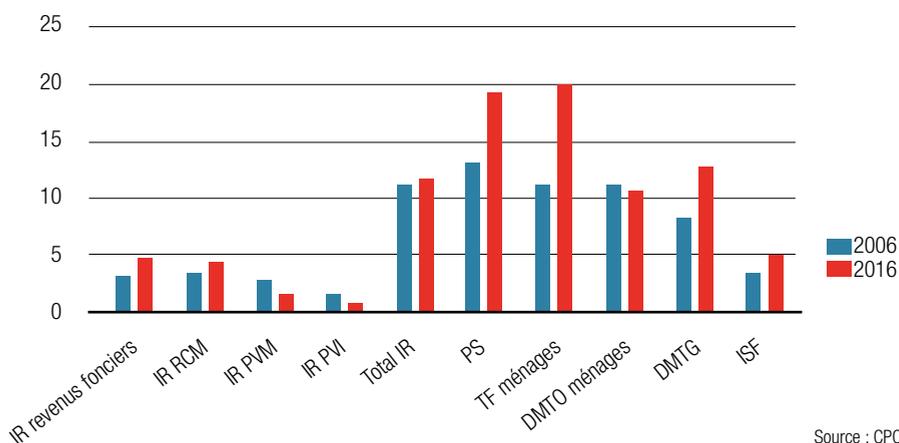
Le régime des droits de mutation à titre gratuit doit être modifié au regard des évolutions sociologiques des structures familiales. Certes les transferts familiaux jouent un rôle crucial dans l'accession à la propriété, mais on hérite de plus en plus tardivement en France. Depuis 1980, l'âge moyen auquel on hérite a en effet été rehaussé de 8 ans, si bien qu'il se situe désormais autour de 50 ans. Or on convient qu'à cet âge, le patrimoine immobilier est le plus souvent déjà établi. Ainsi l'héritage ne tient plus le rôle d'accélérateur pour l'accession à la propriété. Pour faciliter la circulation des actifs immobiliers vers les jeunes ménages, il serait opportun de revoir les modalités des droits de mutation à titre gratuit.

À cet effet, la pratique des donations des grands-parents vers les petits-enfants pourrait être stimulée, sans que soit bousculé le système protecteur de la réserve héréditaire. Le montant des abattements sur les donations faites aux plus jeunes générations pourrait par exemple être augmenté – il est aujourd'hui de 31 865 € – pour alléger l'imposition des donations vis-à-vis des successions. D'ailleurs les droits de successions et donations qui s'établissent à 1,2 % des prélèvements obligatoires en France sont relativement élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE (0,34 % en moyenne 2015).

Enfin, pour réduire l'inégalité d'accès à la propriété qui pèse de plus en plus sur les jeunes générations (et les ménages modestes), le Gouvernement a prolongé à l'occasion du PLF 2018 le prêt à taux zéro (PTZ).

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION IFRAP

Évolution du rendement des prélèvements sur le capital des ménages entre 2006 et 2016 (en Md€)



Source : CPO.

Note de lecture : « RCM » : revenus de capitaux mobiliers ; « PVM » : plus-values mobilières ; « PVI » : plus-values immobilières, « PS » : prélèvements sociaux, « TF » : taxes foncières. En 2016, le rendement de l'impôt sur le revenu généré par l'imposition des revenus de capitaux mobiliers s'élève à près de 5 Md€.

Comme nous l'avons montré dans cette étude, pour être dans la moyenne européenne, il conviendrait de diviser par deux les prélèvements sur le patrimoine immobilier qui atteignent aujourd'hui 3,3 % du PIB. On mesure l'effort à accomplir.

Bien entendu, un tel mouvement n'est pas envisageable dans la mesure où les collectivités locales, premières destinataires de la fiscalité immobilière, sont déjà soumises à

de nombreux bouleversements (suppression de la taxe d'habitation, contractualisation). Néanmoins, il y a plusieurs mesures que le Gouvernement doit étudier s'il veut réussir son choc d'offre, particulièrement en zones tendues, améliorer la mobilité des actifs et ne pas détourner les bailleurs privés de l'investissement locatif.

La Fondation iFRAP dresse les propositions suivantes :

Propositions de la Fondation iFRAP

Mesures à réformer	Baisses en milliards d'euros
Suppression de la part départementale de la TFPB	Entre 5 et 8 milliards
Diviser par deux le poids des DMTO	5 milliards
Suppression de l'IFI	1 milliard
Soumettre les revenus fonciers au PFU	Entre 2 et 3 milliards d'euros
Total	Entre 13 et 17 milliards de baisse de fiscalité immobilière

Autres mesures :

- Accélérer l'abattement pour durée de détention pour les plus-values immobilières (actuellement de 30 ans, le passer à 15 ans)
 - Revoir les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif à la mesure des effets de la baisse de la fiscalité immobilière
- Supprimer les petites taxes sur l'immobilier (ex. : taxes sur les résidences secondaires, taxes sur les logements vacants...)

Suppression de la part départementale de TFPB

Comme nous l'avons exposé dans notre étude « *Pour une nouvelle fiscalité locale* »¹⁶, la suppression de la part départementale de la TFPB émane du jeu de bonneteau qui est en train de se mettre en place au niveau local avec la suppression de la taxe d'habitation. La mise en œuvre de cette mesure voulue par Emmanuel Macron devrait débuter dès 2019. Le Gouvernement envisage, pour l'instant, de remplacer une partie des recettes des communes par la part actuellement perçue par les départements de la TFPB (13,8 milliards sur 31 milliards d'euros au total).

Notre proposition consiste à supprimer la part départementale de la TFPB dont 60 % sont acquittés par les ménages et le reste par les entreprises, et lui substituer des recettes

de CSG. Cette recette est plus cohérente avec la vocation des départements qui financent l'aide sociale. De plus, cette mutation préparerait la disparition à terme du département et la recentralisation de ses missions par l'État. Cette baisse permettrait d'agir également sur les taxes sur la production qui pèsent sur les entreprises, avec un peu plus de 12 milliards de TFPB payés par les entreprises en 2016 au profit de la commune et du département. La TFPB est par son montant une des premières taxes sur la production qui pénalisent la croissance des entreprises, particulièrement les ETI. Le Gouvernement a d'ailleurs constitué un groupe de travail à ce sujet¹⁷.

Elle permettrait également de baisser la taxation sur la détention foncière pour les ménages qui a la particularité en France de

■ 16 Société Civile, juin 2018.

■ 17 Voir notre étude « Trajectoire 2018-2022 : baisser plus les dépenses pour alléger la pression fiscale des entreprises », Société Civile, février 2018.

se doubler de l'IFI. Or, non seulement ces deux impôts ne se calculent pas sur la même assiette (valeur cadastrale dans un cas, valeur vénale dans l'autre), mais la taxe foncière atteint désormais près de 1 % du PIB (part ménages).

Cette suppression permettrait également de préparer la refonte des valeurs cadastrales, chantier plusieurs fois reporté mais auquel il faudra s'attaquer. Entre 2011 et 2016, sur l'ensemble du territoire français, la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de 14,01 % en moyenne, d'après l'Observatoire des taxes foncières de l'UNPI¹⁸. Cette hausse s'explique par le fait que ses bénéficiaires (communes, départements, intercommunalités) ont tendance à en élever le taux pour pallier l'obsolescence des valeurs locatives. Dès lors, le budget des propriétaires occupants est mis à rude épreuve. Selon l'UNPI, « la hausse de la taxe foncière est quatre fois et demie supérieure à l'inflation (+3,03 % sur l'indice des prix à la consommation entre octobre 2011 et octobre 2016) et plus de trois fois supérieure à l'évolution des loyers sur la même période (estimée à 3,73 % par l'Observatoire Clameur) ». La DGFIP avait en 2013 débuté une expérimentation dans cinq départements pour y réviser les valeurs locatives cadastrales, y retenir un modèle unique pour les parcs sociaux et privés, et ainsi rationaliser les montants de la taxe foncière. Cette réforme doit être poursuivie.

Diviser par deux les DMTO

C'est la taxe qui pénalise prioritairement la mobilité et la France se caractérise par le poids de ses coûts de transaction. Pour agir sur les droits de mutation, nous préconisons de diminuer en priorité ceux au bénéfice des départements (8,85 milliards d'euros sur 11,23 au total - chiffres 2015).

Pour les mêmes raisons évoquées que pour la suppression de la part départementale de la TFPB, il s'agit de rendre les départements moins dépendants de la conjoncture du marché immobilier. On l'a vu encore récem-

ment, les départements et le Gouvernement étaient prêts à envisager une hausse des taux afin de financer le poids des allocations individuelles de solidarité. De plus, cette ressource pénalise les départements ruraux et nécessite la mise en place de mécanismes de péréquation.

Suppression de l'IFI

À cette mesure, il conviendrait d'ajouter la suppression de l'IFI : la recette escomptée serait d'un peu plus d'1 milliard d'euros pour 2018 et risque même d'être encore inférieure. Mais la suppression de cet impôt qui frappe les propriétaires bailleurs serait une incitation pour ces derniers à assurer leur présence sur le marché locatif privé, dont on a vu qu'il remplit une fonction importante.

Revoir les modalités de calcul de la taxe sur la plus-value immobilière

En France, plus le bien est détenu longtemps, plus l'abattement est important. Et ce, jusqu'à ce que le délai de détention de 22 ans soit atteint, auquel cas la plus-value immobilière est totalement exonérée d'impôt sur le revenu (IR). Il faut en revanche attendre 8 ans de plus pour être exempté de prélèvements sociaux.

Pour lutter contre la rétention foncière, le Gouvernement a fait voter un nouveau régime, applicable dès 2018, d'abattements exceptionnels (trois ans) sur les plus-values pour les terrains à bâtir détenus par des particuliers en zones tendues : 100 % pour les cessions réalisées en vue de construire du logement social ; 85 % pour les cessions destinées à la réalisation du logement intermédiaire ; 70 % pour les cessions en vue de logements libres. Si un tel dispositif entend produire un « choc d'offre » opportun, il semble surtout qu'il faille rendre pérenne un système d'abattement progressif pour parvenir plus rapidement à une exonération (15 ans). Dans tous les cas, le régime d'imposition des PVI nécessite d'être revu pour lutter contre la rétention foncière.

¹⁸ Observatoire des taxes foncières, UNPI, www.unpi.org

Comparaison internationale de la taxation des plus-values immobilières

Pays	Modalités d'imposition de la plus-value immobilière	Abattements et exonérations
France	19 % d'IR (+ surtaxe au-delà de 50 000 €) + 17,2 % de prélèvements sociaux.	Abattements progressifs suivant la durée de détention. Exonération au bout de 22 ans de détention (IR) et de 30 ans (prélèvements sociaux)
Belgique	16 %	Abattements progressifs suivant la durée de détention. Exonération au bout de 6 ans de détention.
Allemagne	Imposition au barème progressif de l'IR	Exonération au bout de 10 ans de détention.
Italie	20 % ou imposition au barème progressif de l'IR	Exonération au bout de 5 ans de détention.
Espagne	19 % jusqu'à 6 000 €, 21 % entre 6 000 € et 50 000 €, 23 % au-delà	-
Russie	13 %	Exonération au bout de 3 ans de détention.

Source : CPO, 2018.

Traiter fiscalement l'investissement locatif comme un actif productif

Dès lors que l'investissement immobilier constitue indéniablement un investissement productif et ne bénéficie pas d'un traitement fiscal privilégié par rapport aux valeurs mobilières, il n'existe aucun motif valable justifiant de vouloir pénaliser cette classe d'actifs.

Or, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) – dont le périmètre exclut les revenus fonciers – et la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, auront pour effet d'accentuer le différentiel de taxation existant en faveur des valeurs mobilières.

En Allemagne, le régime fiscal offre la possibilité d'amortir son bien en déduisant de ses revenus chaque année 2 % de la valeur du bien. La charge fiscale s'en trouve fortement diminuée. En prenant un rendement locatif net de 4,5 %, le rendement fiscal en Allemagne est de 23 % supérieur dans le cadre d'un financement sans apport et même de 57 % avec un apport limité à 25 % du prix du bien.

Il faut également favoriser le retour des investisseurs institutionnels. Comme pour tout investissement, les investisseurs vont prendre en compte le niveau de rémunération, le risque et la disponibilité du capital. Or, entre l'encadrement des relations propriétaires-locataires, les règles régissant les risques d'impayés et l'encadrement des ventes donc de la disponibilité du capital, les institutionnels ont abandonné le marché locatif résidentiel pour le locatif commercial. Toutes ces mesures sont politiquement très vendeuses pour les locataires. Mais elles créent de la pénurie. La principale motivation des investisseurs particuliers ou financiers porte désormais sur une augmentation éventuelle des prix plus que sur le rendement des loyers.

C'est pourquoi, en plus d'une simplification des relations propriétaires-locataires, la taxation des revenus fonciers mérite tout autant d'être révisée. Les propriétaires bailleurs s'acquittent de l'impôt sur le revenu – au barème progressif comme dans les autres pays – mais sont de surcroît grevés des prélèvements sociaux (17,2 %). C'est là une spécificité française qui pèse considérablement sur le secteur de l'immobilier locatif. Alors que le rapport sur la baisse

des dépenses publiques CAP 2022 envisage de revenir sur les facultés d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, il faut, au contraire, rapprocher la taxation des revenus fonciers du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Rendre inutile la taxe sur les résidences secondaires

Nice, Bordeaux, Paris... De nombreuses villes attractives vont gonfler cette année leur taxe sur les résidences secondaires pour

dissuader les meublés touristiques sur le modèle d'Airbnb. En effet, les municipalités doivent faire face à l'inflation de résidences secondaires occasionnée par ce phénomène. En 2015, Anne Hidalgo est la première à monter au front : elle obtient dans cette perspective « *la possibilité de surtaxer de 5 % à 20 % la taxe d'habitation des résidents intermittents dans les zones tendues en déficit de logement* ». Mais il faudrait plutôt supprimer les contraintes sur les autres locations qui font que tout le monde se rue vers Airbnb.

Le sort des incitations fiscales à l'investissement locatif sans cesse remis en question

Les avantages fiscaux accordés aux bailleurs privés ont pour objectif de les inciter via des allègements de leur imposition sur le revenu à investir dans la construction de logements neufs. Les montants des dépenses fiscales sont liés aux évolutions législatives de ces dispositifs. Depuis trente ans, huit dispositifs fiscaux permettant aux investisseurs personnes physiques de soustraire de leur impôt une fraction de leur investissement immobilier locatif neuf se sont succédé (Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Borloo, Scellier, Duflot, Pinel). En 2016, le montant de ce type d'avantage fiscal (« Pinel ») atteint 1,7 milliard d'euros (coût de l'exonération fiscale).

Les dispositifs en question consistent soit en une réduction d'impôt sur le revenu correspondant à un pourcentage du montant de l'investissement étalé sur plusieurs années, soit un système qui permette de déduire de ses revenus fonciers un certain pourcentage du prix d'acquisition, ce qui génère un déficit foncier qui peut, dans la limite d'un plafond, s'imputer sur le revenu global. Certains de ces dispositifs ont consisté en une déduction forfaitaire des revenus fonciers pour compenser un effort de loyer. En contrepartie de ces avantages fiscaux, les bailleurs s'engagent à louer leur bien un nombre d'années minimum.

Le rapport d'application de la loi fiscale (Ralf) des députés Joël Giraud et Cendra Motin a passé au crible le dernier de ce dispositif (« Pinel »). Comme d'autres observateurs, ils se sont montrés critiques vis-à-vis d'un mécanisme fiscal au coût budgétaire très élevé (une rapide progression des foyers déclarant une réduction d'impôt « Pinel », passés de moins de 5 000 en 2014 à plus de 72 000 en 2016) dont l'impact est difficile à évaluer. Néanmoins, le dispositif « Pinel » a été recentré sur les zones les plus tendues (A bis, A et B1) à l'occasion du dernier PLF. Le Gouvernement s'est de toute façon engagé à une évaluation précise du dispositif à l'occasion d'un récent référé de la Cour des comptes.

La Fondation iFRAP considère que la sortie de ces dispositifs ne sera possible qu'en contrepartie d'un allègement de la fiscalité pesant sur les bailleurs privés qui pénalise lourdement le rendement locatif.