

Compte rendu de la journée d'études
« Fiscalité de la propriété foncière »,
13 juin 2024, OFCE

Fiscalité de la propriété foncière, fiscalité idéale ?	233
Guillaume Allègre et Montserrat Botey	
Encourager la propriété occupante.	253
Anne Laferrère	
Pour une imposition des loyers imputés au bénéfice	257
des jeunes et des moins aisés	
Montserrat Botey et Guillaume Chapelle	
Suppression de la taxe d'habitation : une si bonne idée ?	261
Pierre Madec	
La fiscalité locale sur l'immobilier	265
Clément Carbonnier	
Peut-on encore sauver les droits de succession ?	271
André Masson	
Imposer toutes les plus-values réelles lors des mutations.	275
Guillaume Allègre	
La fiscalité immobilière en Italie	281
Vieri Cierani	

COMPTE RENDU DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES

« FISCALITÉ DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE », 13 juin 2024, OFCE

Guillaume Allègre et Montserrat Botey,

avec les contributions de

**Clément Carbonnier, Guillaume Chapelle, Vieri Cierani, Anne Laferrère,
Pierre Madec et André Masson**

Ce dossier fait suite à une journée d'études sur la fiscalité foncière organisée à l'OFCE le 13 juin 2024.

Pourquoi imposer la propriété foncière différemment des autres types de propriété ? Est-ce juste ? Est-ce efficient ? L'imposition du foncier repose aujourd'hui pour une part relativement faible sur les revenus que le foncier procure, plutôt que sur sa valeur marchande ou cadastrale (impôt sur la fortune immobilière, taxe foncière) ou sa transmission (droits de mutation à titre onéreux et droits de mutation à titre gratuit). Est-ce justifié ? Quelles sont les voies de réforme ? Telles étaient en substance les questions posées aux intervenants.

Introduite par Anne Epaulard, la journée s'est organisée autour de plusieurs sessions thématiques et tables rondes consacrées à la fiscalité locale, à l'héritage, aux loyers imputés et aux réformes possibles de la fiscalité foncière. La première session, « Fiscalité locale : biens publics et redistribution », réunissait Mathias André, Clément Carbonnier et Pierre Madec autour des effets redistributifs de la taxe foncière et de la suppression de la taxe d'habitation. La seconde session, « Repenser l'héritage : une réforme vers l'équité ? », rassemblait Guillaume Allègre, Anne Laferrère et André Masson autour des enjeux de transmission patrimoniale et de fiscalité successorale. L'après-midi, la session « Vers un big bang fiscal ? » donnait notamment la parole à Montserrat Botey, accompagnée de Guillaume Chapelle, sur la question de la non-imposition des loyers imputés et des distorsions fiscales liées au logement. La session accueillait également Étienne Wasmer autour des

propositions développées dans *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines*¹. Enfin, une table ronde consacrée à la question « Quelle fiscalité du foncier ? », introduite par Xavier Timbeau, réunissait Sabine Baietto, Vieri Ceriani, François Geerolf et Étienne Wasmer.

Le dossier comprend une note introductive et de synthèse rédigée par Guillaume Allègre et Montserrat Botey (« **Fiscalité de la propriété foncière, fiscalité idéale ?** »), suivie des résumés de sept contributions présentées lors de la journée d'études et rédigés par les auteurs sous la forme de diagnostic/préconisation :

1. **Encourager la propriété occupante**
Anne Laferrère
2. **Pour une imposition des loyers imputés au bénéfice des jeunes et des moins aisés**
Montserrat Botey et Guillaume Chapelle
3. **Suppression de la taxe d'habitation : une si bonne idée ?**
Pierre Madec
4. **La fiscalité locale sur l'immobilier**
Clément Carbonnier
5. **Peut-on encore sauver les droits de succession ?**
André Masson
6. **Imposer toutes les plus-values réelles lors des mutations**
Guillaume Allègre
7. **La fiscalité immobilière en Italie**
Vieri Cierani

1. Trannoy A. et É. Wasmer, 2022, *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines. Et pourquoi c'est une bonne nouvelle !*, Paris, Odile Jacob.

FISCALITÉ DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE, FISCALITÉ IDÉALE ?

Guillaume Allègre et Montserrat Botey

OFCE – Sciences Po et LIEPP – Sciences Po

La question budgétaire est devenue la question politique centrale. Selon l'OFCE, l'ajustement budgétaire à réaliser avant 2029 est de 75 à 110 milliards². Le foncier, dont la valeur est en forte hausse, ne constituerait-il pas une assiette fiscale pertinente ? En effet, en 2022, la valeur des actifs non financiers des ménages français (essentiellement du foncier et de l'immobilier) équivalait à 6,8 années de revenu disponible net. Cette valeur relative a doublé depuis 2000 (3,4 années). Si l'on tient compte de la dette des ménages (essentiellement des emprunts immobiliers), le patrimoine non financier net est passé de 2,6 années de revenu disponible à 5,5 années. Peut-on transformer cette envolée en assiette fiscale ? C'est ce que proposent Alain Trannoy et Étienne Wasmer dans leur ouvrage *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines*³. Selon les auteurs, taxer la terre, qui représente 7 000 milliards d'euros de richesse, permettrait de diminuer fortement les impôts grevant l'activité économique.

Le foncier est ainsi parfois présenté comme une assiette fiscale idéale et parfois comme l'objet de dilemmes indépassables, sujet à des assiettes nécessairement imparfaites (Clément Carbonnier). Faut-il encourager la propriété comme le suggère Anne Laferrère dans ce dossier, ou tenir compte des revenus que procure la propriété comme le suggèrent Montserrat Botey et Guillaume Chapelle dans le sillage de

2. Heyer E., M. Plane, X. Ragot, R. Sampognaro, X. Timbeau, 2025, « Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ? », *OFCE Policy brief*, n° 146, 11 juillet, <https://www.ofce.fr/pdf/pbrief/2025/OFCEpbrief146.pdf>

3. Trannoy A. et É. Wasmer, 2022, *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines. Et pourquoi c'est une bonne nouvelle !*, Paris, Odile Jacob.

la fiscalité italienne des années 1970 (Vieri Ceriani) et de la fiscalité française (1914-1965) ? Le foncier doit-il répondre à des préoccupations nationales ou viser l'autonomie des collectivités locales (Clément Carbonnier ; Pierre Madec) ? Faut-il réduire la transmission intergénérationnelle des inégalités lors de l'héritage du foncier (Guillaume Allègre) ou utiliser les lois sur l'héritage pour financer des investissements à long terme (André Masson) ?

1. Pourquoi le foncier ?

En s'intéressant au patrimoine des plus fortunés, les débats actuels ont l'avantage d'élargir le focus sur les inégalités du seul revenu disponible. Or, si l'on s'intéresse au patrimoine des ménages et à un possible élargissement des assiettes fiscales, il est difficile de passer à côté du patrimoine foncier. En 2022, les actifs immobiliers (constructions, terrains) des ménages représentent 6,1 années de leur revenu disponible, pour une valeur nette totale de leur patrimoine représentant 8,9 années. L'immobilier représente ainsi 68,5 % de leur patrimoine contre 59,5 % en 1995 : la dynamique du patrimoine est tirée par la revalorisation des prix du foncier⁴. En ce qui concerne les actifs financiers, leur valeur réelle s'est même réduite : l'augmentation de la valeur est uniquement liée à l'épargne. Que l'on s'intéresse au poids du patrimoine ou à l'enrichissement qu'il permet, on ne peut donc négliger le foncier.

Imposer le foncier est souvent présenté comme une fiscalité idéale. Le foncier est immobile, il ne risque pas d'exil fiscal. La propriété est corrélée au revenu. L'imposition du foncier a ainsi des avantages à la fois en termes d'efficacité et d'équité. Cet argument est ancien et date des débuts de l'économie politique : Smith consacre un chapitre à la « rente des terres » dans *Richesse des nations* (1776) et propose d'imposer cette rente. L'imposition des loyers reçus par les propriétaires terriens permet de récupérer une partie de la rente tout en gardant les bonnes incitations pour les propriétaires.

Engels et Marx voient, eux, dans la propriété foncière une forme d'exploitation et préconisent dans le *Manifeste du Parti communiste* (1848) « expropriation de la propriété foncière et affectation de la

4. Voir Jullien de Pommerol O., X. Timbeau et M. Plane, 2024, « Le patrimoine des ménages en France », *Législatives 2024 : l'analyse économique de l'OFCE*, <https://www.ofce-legislatives2024.fr/analyses/patrimoine.html>

rente foncière aux dépenses de l'État ». L'injustice de la propriété est également évidente pour Engels et Marx, mais la solution est bien différente.

Aujourd'hui, la taxation de la terre est associée à Henry George, économiste, philosophe et journaliste. Dans le best-seller *Progrès et pauvreté* (1879), il développe l'idée qu'il faut taxer la valeur de la terre... à l'exclusion des améliorations faites par les propriétaires ou les occupants et des bâtiments éventuels⁵. Les améliorations communes ou résultant d'externalités ne seraient pas taxées. Taxer la pure rente foncière seulement serait à la fois équitable et efficace, l'impôt ne désincitant pas les améliorations. Pour Maurice Allais, un impôt sur la valeur du capital ou du patrimoine (terre comprise) permet une meilleure allocation du capital car ceux qui ne tirent pas de revenus suffisants de leur capital (terre) seront incités à vendre, obligeant à une réallocation⁶. Cette taxation plus lourde de la rente permet aussi de réduire la fiscalité pesant sur les facteurs de production : le travail et l'investissement.

Faute de le nationaliser, comme chez Marx, imposer le foncier serait donc une évidence. « Oui, mais comment ? », s'interrogent Alain Trannoy et Étienne Wasmer⁷. Les auteurs reprennent la question déjà posée par Stuart Adam *et al.* en 2011 : « La justification économique d'une taxe sur la valeur de la terre est simple et presque incontestable. Pourquoi, alors, n'en avons-nous pas déjà une⁸ ? » La *Mirrlees Review* est écrite dans le contexte britannique, mais celui-ci ressemble au contexte français : il existe au Royaume-Uni une *Council Tax*, impôt sur la propriété foncière, levé par les collectivités locales, sur la base de valeurs cadastrales telles qu'estimées en 1991 en Angleterre et en Écosse, et en 2003 au pays de Galles, et comprenant la valeur du bâti. La question que pose la *Mirrlees Review* est donc : pourquoi n'existe-t-il pas de taxe sur la valeur marchande de la terre, hors bâti et améliorations ? Pourquoi une politique publique si incontestable proposée depuis 150 ans n'est-elle pas appliquée aujourd'hui ? Comme les

5. George H., 1879, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth*, New York, Appleton.

6. Allais M., 1977, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Paris, Hermann.

7. Trannoy A. et É. Wasmer, 2022, *Le Grand Retour de la terre*, op. cit.

8. « The economic case for a land value tax is simple, and almost undeniable. Why, then, do we not have one already ? » (Adam S. *et al.*, 2011, « The Taxation of Land and Property », in : *Tax by Design : The Mirrlees Review*, Londres, Institute for Fiscal Studies, p. 373).

auteurs le suggèrent, la question est peut-être plus complexe en pratique que le plaidoyer simple le laisse penser.

À côté de la *Land Value Taxation* défendue par les héritiers d'Henry George, il existe une autre tradition, la *Comprehensive Income Taxation*, associée à Robert Murray Haig (1921) et Henry Simons (1938). Le revenu économique tel que défini par Haig et Simons est égal à la consommation du ménage à une période donnée plus l'augmentation de la valeur de son patrimoine :

$$\text{Revenu Haig-Simons} = \text{Consommation} + \Delta \text{ Patrimoine}$$

Les auteurs font la différence entre le revenu économique et le revenu qu'il est souhaitable de taxer pour des questions pratiques, mais défendent l'idée générale que l'assiette fiscale devrait être le plus proche possible du revenu économique pour des raisons d'équité horizontale et de neutralité économique, ce qui, comme nous allons le voir, entraîne des conséquences sur la fiscalité du foncier.

2. Comment lever l'impôt sur le foncier ? Cadre juridique, fondements économiques

2.1. L'imposition doit être « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 représente moins une contrainte constitutionnelle qu'un objectif, fruit d'un accord collectif. L'article affirme le principe d'égalité devant l'impôt. Il affirme également que l'égalité doit se juger en fonction de la faculté contributive.

Le principe d'imposition universelle du foncier est ancien et remonte à la loi du 1^{er} décembre 1790, concernant « la contribution foncière à Paris »⁹. L'article 1^{er} affirme : « Il sera établi, à compte du premier janvier 1791, une Contribution foncière, qui sera répartie, par égalité proportionnelle, sur toutes les propriétés foncières, à raison de

9. Chesneau L., 2018, « La fiscalité du patrimoine local », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, n° 6, pp. 56-60, https://droit.cairn.info/article/GFP_1806_0056/pdf?lang=fr

leur revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées ci-après pour les intérêts de l'Agriculture¹⁰. »

Ce court passage soulève des questions encore d'actualité et posées dans les contributions ci-après. La loi de 1790 concerne le foncier à Paris, mais faut-il une loi locale ou nationale ? La contribution est répartie à égalité, mais doit-elle l'être à raison des *revenus* ou de la *valeur* du patrimoine ? Les articles suivants de la loi nous indiquent que par « revenu net », en 1790, les révolutionnaires entendaient en fait « valeur locative ». Ce n'est pas le seul revenu effectif qui est imposé, mais une estimation de sa valeur locative nette des coûts d'entretien. Le foncier inutilisé est ainsi évalué « sur le pied des meilleures terres labourables de la communauté ». Concernant les bâtiments, la valeur locative est estimée en multipliant l'emprise au sol par le nombre d'étages. C'est la faculté contributive entendue dans un sens large, comme faculté potentielle, au-delà des seuls revenus effectifs, qui est visée. Le problème de liquidité était prévu : les particuliers, ne pouvant s'affranchir de la contribution, renoncent à ces propriétés au profit de la communauté de façon perpétuelle.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la faculté contributive et les règles d'assiette de l'impôt doivent être jugées en fondant « son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ». De même, on peut déroger au principe de faculté contributive dans certaines limites, si la dérogation repose sur un motif d'intérêt général suffisant (emploi, développement durable...). La rupture d'égalité doit être justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi sans introduire de discrimination manifeste ou excessive entre les contribuables. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé la taxe sur les logements vacants¹¹ et la transformation de l'ISF en IFI¹².

10. « Décret sur la contribution foncière des 20, 22 et 23 novembre 1790, en annexe de la séance du 23 novembre 1790 [décrets, lois et arrêtés] », *Archives parlementaires de la Révolution française*, n° 20, 1885, pp. 698-701, https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1885_num_20_1_9068_t1_0698_0000_1

11. La taxe a pour objet « d'inciter les personnes redevables de cette taxe à mettre en location des logements susceptibles d'être loués » (Conseil constitutionnel, « Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 », <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012662DC.htm#numero-considerant-23>).

12. « Le législateur, qui s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but qu'il s'est fixé, n'a pas fait peser sur ces catégories de contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive que leur confère la détention de ces actifs. » Le Conseil a validé le principe d'imposition de la fortune immobilière seule (et donc à un taux différent de la fortune mobilière). Voir Conseil constitutionnel, « Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 », <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017758DC.htm#numero-considerant-126>

Un commentaire de 2019 rappelle la jurisprudence du Conseil en matière de fiscalité du patrimoine : « L'impôt direct annuel sur la fortune doit pouvoir être acquitté grâce au revenu du contribuable. Ainsi, il ne paraît pas souhaitable que le contribuable soit tenu d'amputer son patrimoine pour se libérer de l'impôt¹³. » Afin de ne pas être confiscatoire, l'impôt doit rester proportionné à la capacité financière réelle du contribuable et celle-ci est jugée selon les revenus.

2.2. L'impôt peut être également justifié par le principe de bénéfice

Le principe de bénéfice est également couramment utilisé pour justifier la charge fiscale. Il s'agit alors de payer l'impôt en fonction des avantages tirés des biens et services publics. Il existe différents schémas possibles : bénéfice individuel réel ou imputé ? Valorisé au coût de production ou selon la propension à payer ?

En France, le principe de bénéfice sert de justification explicite dans le cas des redevances. En matière fiscale, la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) est payée sur la base de la taxe foncière (par le propriétaire) et justifiée par le bénéfice présumé, et non par le service effectivement rendu : la taxe est due même en l'absence de déchet¹⁴. La taxe est récupérable auprès du locataire, ce qui interroge sur sa nature (faire payer l'occupant ou le propriétaire ?).

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est payée par l'occupant du logement selon le service rendu. Le principe de bénéfice est employé dans la fiscalité locale au titre du bénéfice d'autres biens publics locaux, notamment les transports locaux. Les employeurs franciliens privés ou publics qui emploient au moins 11 salariés sont ainsi assujettis au versement mobilité. L'assiette est égale à l'ensemble des rémunérations.

Le bénéfice marginal peut également donner lieu à taxation. La Loi portant engagement national pour le logement de 2006 prévoit que les communes « peuvent, sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui

13. Commentaire de la décision n° 2018-755 QPC : <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-2018-755-qpc>.

14. « Vous payez la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) si vous utilisez le service d'enlèvement des ordures ménagères. La REOM s'applique donc à la personne qui habite le logement. La redevance est également due pour les logements considérés comme vacants et vides de meubles » (<https://www.economie.gouv.fr/particuliers/impots-et-fiscalite/gerer-mes-impots-locaux/taxe-et-redevance-sur-les-ordures>).

ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation¹⁵ ». L'idée est qu'un terrain devenu constructible ou qui va bénéficier de la desserte d'un métro bénéficie d'un enrichissement dû à une décision publique. Il est en pratique souvent compliqué de distinguer dans l'enrichissement privé ce qui découle de causes publiques (la desserte de métro) de ce qui découle d'améliorations privées. Une autre approche consisterait pour le public à acheter les terrains privés avant les améliorations publiques, de façon à capter l'intégralité de la hausse de valeur liée à la décision publique (terrain devenu constructible et/ou desserte de métro).

2.3. Faculté contributive, principe de bénéfice, principe de compensation

On peut dégager trois raisons principales pour lesquelles il est souhaitable d'imposer la propriété foncière au-delà des revenus qu'elle procure :

— La propriété foncière augmente la capacité contributive. À revenus imposables égaux, les propriétaires fonciers auraient selon cette justification une capacité contributive supérieure.

— Les propriétaires fonciers bénéficieraient de biens publics locaux ou nationaux, au-delà des revenus qu'ils déclarent et au-delà des bénéfices perçus par les locataires (sinon il faut plutôt s'appuyer sur une taxe d'habitation).

Une troisième raison, évoquée en philosophie du droit, est souvent utilisée dès lors que l'on parle de taxation du foncier¹⁶ :

— Les propriétaires fonciers devraient compenser les non-propriétaires de la privatisation du foncier. Un propriétaire privé a le droit de vous exclure de sa propriété. Si tous les terrains étaient privés, un non-propriétaire pourrait être potentiellement exclu de tous les terrains (ce qui l'empêcherait de se déplacer, voire de vivre). En deçà de cet exemple extrême, la propriété privée des uns peut être considérée comme une privation de liberté pour les autres (à rebours de l'argument d'Anne Laferrière dans ce dossier). Autre exemple d'externalité,

15. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000238980>

16. Voir par exemple, Waldron J., 1991, « Homelessness and the issue of freedom », *UCLA Law Review*, vol. 39, pp. 295-324, réédité dans J. Waldron, *Liberal Rights : Collected Papers 1981-1991* Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

dans les villes, les prix du foncier aux endroits où les emplois existent contraignent les travailleurs à habiter loin de leur lieu de travail.

La première raison, selon le *principe de capacité contributive*, pousse à estimer une capacité élargie, en y ajoutant des éléments qui ne rentrent pas dans le revenu imposable, ce qui implique de faire attention aux doubles comptes. La deuxième raison, selon le *principe de bénéfice*, pousse à estimer un bénéfice individualisé ou contrefactuel. La troisième raison, selon le *principe de compensation*, pousse à estimer un dommage. C'est le plus difficile à mesurer et le plus fragile dans la mesure où certains soutiennent que l'externalité est positive et non un dommage.

3. Comment impose-t-on la propriété foncière aujourd'hui ?

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, la fiscalité du logement représente en 2022 92 milliards (Mds) d'euros, soit 3,5 % du PIB et 7,6 % des prélèvements obligatoires¹⁷. Nous nous concentrerons ici sur l'imposition de la propriété du logement, excluant les taxes sur la construction ou la vente de logements neufs ou les taxes portant sur l'habitation ou la résidence.

Les principaux impôts payés par les ménages reposant sur la propriété foncière sont les suivants :

- Acquisition : Droits de mutation à titre onéreux – DMTO
(« frais de notaire »)
= 16,8 Mds (25 %)
- Détention : Taxe foncière : 25,4 Mds ; Impôt sur la fortune immobilière (IFI) : 2,1 Mds
= 27,5 Mds (42 %)
- Revenus : Impôt sur le revenu (IR) : 4,2 Mds ; Prélèvements sociaux : 3,5 Mds ; Plus-values foncières : 2,8 Mds
= 10,5 Mds (16 %)
- Cession : Droits de mutation à titre gratuit – DMTG (« droits de succession »)
= 11,2 Mds (17 %)

17. CPO, 2023, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, Paris, Conseil des prélèvements obligatoires,

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-12/20231218-Fiscalite-du-logement.pdf>

L'IR et les DMTG étant des impôts progressifs et dus sur une assiette plus large, l'estimation repose sur une convention (dans cette estimation, les recettes estimées sont fonction des recettes totales et de la part dans l'assiette).

Les impôts de ce champ (hors entreprises) rapportent ainsi au total 66 Mds. Parmi eux, les impôts directement assis sur une assiette « revenus » (loyers et plus-values) représentent seulement 10,5 Mds, soit 16 % de ce total. Le principe de capacité contributive semble ainsi peu peser dans la justification de l'imposition de la propriété foncière. On peut arguer que la taxe foncière répond plutôt à un principe de bénéfice et les droits de succession à un principe de compensation (afin de répondre au problème de l'inégalité des chances).

En comparaison internationale, la France se distingue moins par le niveau global de taxation du foncier que par sa structure : la fiscalité repose davantage sur les droits de mutation et la taxe foncière que sur l'imposition des revenus. À l'inverse, des pays comme la Suisse, les Pays-Bas ou historiquement l'Italie intègrent les loyers imputés dans l'assiette de l'impôt sur le revenu¹⁸.

3.1. La structure actuelle de l'imposition de la propriété foncière pose plusieurs problèmes

Il faut distinguer trois types de problèmes potentiels dans le système fiscal. Premièrement, un impôt peut être difficile à justifier aujourd'hui et exister principalement pour des raisons historiques, parce qu'« un vieil impôt est un bon impôt ». Deuxièmement, un impôt peut être justifié mais poser un problème dans sa forme actuelle, par exemple en termes d'assiette (impôt à améliorer). Troisièmement, un impôt peut être justifié et ne pas exister (impôt manquant).

Les droits de mutation à titre onéreux ou DMTO (« frais de notaires ») font partie des impôts en manque de justification. Ils ne répondent qu'imparfaitement aux principes énoncés plus haut (capacité contributive, bénéfice, compensation). En elle-même, la transmission à titre onéreux, en l'occurrence une vente, n'augmente pas la capacité contributive (d'autant plus si elle est suivie d'un achat),

18. OCDE, 2021, *Brick by Brick : Building Better Housing Policies*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/b453b043-en> ; Rousselon J. et L. Vessereau, *La fiscalité du logement : comparaisons internationales. Rapport particulier n° 5*, Paris, Conseil des prélèvements obligatoires, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-12/20231218-Fiscalite-du-logement-rapport-particulier-5.pdf> ; et voir Ceriani dans ce dossier.

elle n'augmente pas réellement le bénéfice que l'individu reçoit, elle n'a pas d'effet qu'il faudrait compenser, ni sur l'acheteur, le vendeur, ni en termes d'externalité. En termes d'équité, il n'y a pas de raison particulière d'imposer les transactions. De plus, du point de vue de l'efficacité, cette fiscalité freine la mobilité¹⁹. Historiquement, si les transactions sont imposées, c'est parce que c'est un moment où la valeur des biens est révélée et où il n'y a pas de problème de liquidité car c'est un moment où l'acheteur fait un emprunt et le vendeur reçoit du liquide. En présence de meilleures assiettes, une taxation moderne du foncier devrait se passer des DMTO. C'est aussi la conclusion de la *Mirrlees Review* dans le contexte britannique²⁰.

Certains problèmes d'assiette sont largement documentés. La taxe foncière s'appuie sur des valeurs locatives cadastrales (VLC) obsolètes²¹. Les assiettes reposent encore aujourd'hui sur les conditions du marché locatif de 1970, bien qu'une réforme soit prévue pour 2028. Notons que ce sont largement les propriétaires *au moment de la réforme* qui sont les principaux impactés par l'évolution de la taxe, via la valeur marchande du bien : la valeur foncière étant connue au moment des transactions, il est probable qu'une grande partie des modifications de la taxe soit répercutée directement dans le prix (puis éventuellement dans les loyers). La taxe foncière est donc bien une taxe sur la propriété et pas principalement l'imposition du proxy d'un revenu. Un propriétaire-bailleur est d'ailleurs frappé par deux impôts : l'impôt sur les revenus fonciers et la taxe foncière.

Certains problèmes concernent une imposition manquante. Montserrat Botey et Guillaume Chapelle soulignent par exemple le problème de la non-imposition des « loyers implicites » ou « fictifs », soit l'avantage des propriétaires occupants en termes de loyer économisé²². L'exemple suivant illustre le problème. Disons qu'un propriétaire d'un logement dans une ville A est muté dans une ville B. S'il décide de ne pas vendre son logement et de le mettre en location (1000 euros), puis

19. Trannoy A., 2021, « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, pp. 133-144, <https://doi.org/10.3917/rce.009.0133>

20. Mirrlees J. et al., 2011, « The Mirrlees Review : Conclusions and recommendations for reform », *Fiscal Studies*, vol. 32, n° 3, pp. 331-359, <http://www.jstor.org/stable/24440228>

21. Carbonnier C., 2019, « The distributional impact of local taxation on households in France », *Économie et Statistique*, n° 507-508, pp. 31-52, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2019_num_507_1_10879

22. Botey M. et G. Chapelle, 2023, « La non-imposition des loyers imputés : un cadeau pour Harpagon ? Une estimation dans le cas de la France », *Économie et Statistique*, n° 541, pp. 57-83, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2023_num_541_1_11090

de louer un autre appartement dans la ville B (aussi 1000 euros), alors il paiera un impôt sur les revenus fonciers qu'il tire de la mise en location, sans pouvoir déduire les loyers versés. L'impôt sera plus élevé alors même que le pouvoir d'achat n'a pas augmenté (les charges ont augmenté à la hauteur des revenus). Il n'y a pas de neutralité fiscale. Cette non-neutralité fiscale s'étend à la décision initiale d'acheter ou de louer. L'achat de sa résidence principale procure ainsi un avantage fiscal. Comme solution alternative, Alain Trannoy et Étienne Wasmer proposent de « déduire les loyers versés par les locataires de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond²³ ». Une telle mesure contribuerait à restaurer la neutralité fiscale entre la location et la propriété, mais elle aurait pour inconvénient de réduire les recettes de l'IR et de défiscaliser la consommation de logement. La neutralité fiscale entre location et propriété se ferait ainsi au détriment de la neutralité entre consommation en logement et consommation des autres biens et services. Deuxième problème, une telle mesure implique une forte réduction de l'assiette fiscale, et donc une augmentation des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, alors que les économistes plaident généralement pour des impôts à assiette large et taux faibles. Pour répondre à ces limites, Trannoy et Wasmer préconisent une hausse modérée de la taxe foncière... Ce qui conduit les auteurs à leur proposition actuelle de taxe sur la valeur marchande du foncier, ou taxe sur la terre²⁴.

3.2. Que faire ? Les réponses des économistes sont plurielles, reflétant la diversité des approches et points de vue

Les contributions réunies dans ce dossier ne sont pas seulement complémentaires : certaines sont en tension les unes avec les autres. Anne Laferrère propose ainsi d'encourager la propriété occupante en raison de ses externalités positives, tandis que Montserrat Botey et Guillaume Chapelle plaident pour une plus grande neutralité fiscale via l'imposition des loyers imputés. André Masson défend une fiscalité successorale orientant l'épargne des ménages seniors vers des investissements longs et productifs, alors que Guillaume Allègre propose d'imposer plus systématiquement les plus-values réelles lors des transmissions.

23. Trannoy A. et É. Wasmer, 2013, « La politique du logement locatif », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 10, <https://cae-eco.fr/La-politique-du-logement-locatif.html>

24. Trannoy A. et É. Wasmer, 2022, *Le Grand Retour de la terre*, op. cit.

4. Synthèse des contributions : la fiscalité du foncier entre équité, autonomie locale et liens familiaux

La fiscalité du foncier ravive des clivages prégnants : clivage redistributif, clivage sur la prise en compte de la famille et des successions, clivage sur le degré d'autonomie des collectivités locales.

Toutes les contributions s'appuient sur l'idée que la propriété foncière a de la valeur : pour soi et ses voisins (Laferrère), comme loyer implicite (Botey et Chapelle ; Cierani), comme base fiscale locale (Carbonnier ; Madec), comme moyen inégalitaire de transmission (Masson ; Allègre).

4.1. Encourager la propriété occupante... ou privilégier la neutralité fiscale ?

Pour Anne Laferrère, nous avons tous besoin d'espace, de l'espace privé du « chez soi » et d'espaces communs, avec leurs externalités positives (paysages, écoles, emplois, transports) ou négatives (bruit, pollution, insécurité). L'environnement commun influence la valeur des espaces privés dont la qualité influence aussi l'espace public : nos voisins sont source de bruit ou de précieuse sociabilité.

Cependant, la littérature économique met en lumière l'externalité négative fondamentale de la location. Un locataire n'a pas le même intérêt à entretenir son logement qu'un propriétaire : il ne bénéficiera pas d'une éventuelle plus-value ni ne pâtira d'une moins-value. Puisque les espaces privés et communs ne sont pas totalement indépendants, cette externalité négative rejaillit sur les voisins et le quartier. Un gouvernement peut donc souhaiter encourager la propriété occupante.

Ainsi, plusieurs dispositifs ingénieux ont été mis en place pour réduire le prix d'acquisition d'un logement, comme au Royaume-Uni, où l'on peut séparer le *leasehold* et le *freehold*. En *leasehold*, on achète un logement pour une durée limitée, ce qui réduit le prix d'achat mais ne confère pas la liberté de la pleine propriété, comme en *freehold*. D'autres systèmes de propriété « intermédiaire » existent outre-Manche, soumis à des conditions de ressources et de valeur des logements. Cela rappelle le bail réel solidaire, créé en France en 2017, qui dissocie le foncier du bâti.

Aux États-Unis, le « logement inclusif » (*Inclusionary Housing*) développé dans les années 1970, impose dans certains programmes de construction un quota de 10 à 20 % de logements vendus en pleine propriété à un prix inférieur au marché, avec des conditions restrictives

de revente : plafonds de prix et de revenus de l'acheteur, pendant une durée déterminée (30 ans). Ces dispositifs diffèrent de la vente de logements sociaux à leurs occupants ou des aides à l'accession (PTZ) en ce qu'ils intègrent des conditions à la revente.

On pourrait envisager une taxe foncière comme moyen de rendre plus explicite la récupération des *planning gains*, c'est-à-dire des plus-values foncières liées aux plans locaux d'urbanisme ou plus généralement aux investissements publics. Cette récupération sous-tend ces programmes d'aide à l'accession sociale. Par ailleurs, les inégalités de revenu liées à la mixité peuvent rendre difficile le consensus en matière d'entretien. On peut rêver d'un service public d'aide à la gestion immobilière.

Alors que pour Anne Laferrère, il faut encourager la propriété occupante du fait de ses externalités positives, Montserrat Botey et Guillaume Chapelle considèrent que la non-imposition de l'usufruit ou des loyers implicites que versent les propriétaires occupants constitue un avantage indu.

Selon les auteurs, une manière de rééquilibrer la fiscalité du patrimoine réside dans la suppression du traitement préférentiel de la propriété occupée par l'inclusion des loyers imputés dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Ces loyers imputés correspondent à l'économie réalisée par les propriétaires occupants, qui, contrairement aux locataires, n'ont pas à payer de loyer pour leur logement. Cet avantage, le loyer que les propriétaires se versent à eux-mêmes, peut être considéré comme un revenu, permettant une consommation (le service de logement). Il est d'ailleurs inclus, sous la forme de loyers implicites, dans le revenu des ménages en comptabilité nationale et dans les évaluations statistiques de la distribution des niveaux de vie s'appuyant sur des données individuelles. Il n'est cependant actuellement pas soumis à l'impôt, ce qui constitue une niche fiscale en faveur des ménages propriétaires. Son imposition a semblé par ailleurs bénéfique par le passé : les loyers imputés firent partie de l'assiette imposable entre 1914 et 1965.

Cette exonération bénéficie principalement aux ménages les plus âgés et les plus riches, qui sont majoritairement propriétaires de leurs logements. En effet, les ménages du dixième décile de revenu bénéficient par là d'économies fiscales de plus de 1000 euros par an, tandis que les ménages des déciles inférieurs n'en tirent quasiment aucun avantage.

Montserrat Botey et Guillaume Chapelle plaident donc pour une réforme visant à réintroduire les loyers imputés dans l'impôt sur le revenu, une mesure à visée redistributive. Cette réforme pourrait réduire l'avantage fiscal des ménages les plus riches tout en réorientant les ressources fiscales vers les catégories moins favorisées, comme les jeunes ou les ménages modestes, qui rencontrent davantage de difficultés à accéder à la propriété.

Une telle taxation pourrait permettre de remplacer la taxe foncière, qui s'appuie sur des valeurs cadastrales obsolètes. Cette approche viserait à aligner la fiscalité des propriétaires occupants avec celle des locataires et à renforcer la progressivité de l'impôt en fonction des revenus. La taxation des loyers imputés aurait pour effet de mieux répartir l'impôt entre les générations et les catégories sociales, réduisant ainsi les inégalités patrimoniales.

4.2. La fiscalité locale et ses implications sur l'autonomie des collectivités

Les réformes récentes, notamment la suppression de la taxe d'habitation, ont profondément modifié le paysage fiscal des collectivités locales. Comme le soulignent respectivement Pierre Madec et Clément Carbonnier, la suppression de la taxe d'habitation a pour effet de centraliser la fiscalité, limitant ainsi l'autonomie des municipalités en matière de financement. Ce changement soulève des questions sur la capacité des collectivités locales à maintenir une politique fiscale adaptée aux besoins spécifiques de leurs populations.

Instaurée dans les années 1970 pour financer les collectivités locales, la taxe d'habitation reposait sur la valeur locative cadastrale des logements et sur des taux d'imposition votés localement. Toutefois, son assiette fiscale est devenue obsolète : les valeurs cadastrales n'ayant jamais été réévaluées ont simplement été indexées sur l'inflation sans refléter les évolutions des marchés immobiliers. Cela a donc provoqué des distorsions fiscales significatives : certaines zones où les prix ont explosé continuent de bénéficier de valeurs locatives basses, tandis que d'autres, moins valorisées, subissent une taxation disproportionnée. Ce décalage a également affaibli la progressivité de l'impôt : les ménages aisés occupant des biens sous-évalués étaient sous-imposés, tandis que certains ménages modestes avaient une charge fiscale élevée, compromettant l'équité du système fiscal.

Pierre Madec rappelle que la suppression progressive de la taxe d'habitation, annoncée en 2017 et achevée en 2023, a constitué une transformation majeure du système fiscal local. D'abord appliquée à 80 % des ménages, puis étendue à l'ensemble des contribuables, elle a représenté un allègement fiscal estimé à 23,2 Mds d'euros. Pour compenser la perte de recettes des collectivités locales, l'État a instauré des transferts de ressources via la taxe foncière et une fraction de la TVA. Cependant, ces mécanismes soulèvent des interrogations quant à leur stabilité et à leur impact sur l'autonomie financière des territoires et sur les inégalités entre municipalités et entre ménages. En effet, bien qu'avantageuse pour les ménages, cette réforme a eu des effets redistributifs discutables : les ménages les plus aisés, notamment les 5 % les plus riches, ont capté une part importante des gains. Par ailleurs, la suppression de cette taxe s'inscrit dans une dynamique plus large de réduction des impôts locaux, avec la disparition de la taxe professionnelle en 2010 suivie de l'élimination progressive de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui l'avait remplacée.

La concentration de la fiscalité locale sur la taxe foncière soulève de véritables enjeux. Bien que les premières analyses, notamment celles de la Cour des comptes, indiquent un impact budgétaire limité à court terme, l'incertitude demeure quant à la pérennité du modèle et aux disparités croissantes entre communes favorisées et défavorisées. Les municipalités, qui disposaient auparavant d'une certaine flexibilité dans l'établissement des taux de la taxe d'habitation, dépendent désormais de transferts de l'État, rendant leur financement moins prévisible et moins adapté aux réalités locales. De surcroît, les zones rurales ou faiblement peuplées se voient parfois désavantagées par rapport aux grandes agglomérations.

Ces constats sont complémentaires de la contribution de Clément Carbonnier, qui souligne que le financement des collectivités locales est devenu un enjeu majeur, accentué par la réduction de leurs marges fiscales et le transfert de compétences de l'État. Dans un premier temps, Carbonnier retrace historiquement le développement de la fiscalité locale en France et ses assiettes imparfaites, héritées des réformes fiscales depuis la Révolution. Lors de la création de l'impôt sur le revenu en 1914, l'héritage fiscal révolutionnaire fondé sur la taxation de signes extérieurs de capacité contributive a été transformé en taxes locales grâce à des assiettes clairement localisées à travers le foncier et l'immobilier. Aujourd'hui, la taxe foncière constitue le principal levier fiscal des collectivités, rapprochant le modèle français des systèmes

anglo-saxons fondés sur l'imposition du foncier. Si cette fiscalité est facilement localisable et peu élastique, elle présente néanmoins des effets redistributifs discutables, notamment en raison de la régressivité des dépenses de logement dans le revenu.

Pour concilier autonomie financière et équité, Clément Carbonnier préconise une réforme globale des prélèvements locaux. L'idée centrale consiste à abandonner les assiettes obsolètes et à mettre en place un taux décidé localement, appliqué à l'assiette nationale, et incluant sa progressivité. Ce mécanisme, inspiré du modèle suisse, pourrait être appliqué à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur la fortune immobilière. Il permettrait aux collectivités de moduler leur fiscalité sans créer de nouvelles distorsions économiques.

La mise en œuvre d'une telle réforme soulève plusieurs défis, notamment la répartition des bases fiscales entre collectivités et la nécessité d'un système de péréquation pour corriger les disparités territoriales. Pour les entreprises, une clé de répartition similaire à celle de l'ancienne CVAE pourrait être adoptée, tandis que pour l'IFI, les droits fiscaux locaux dépendraient de la répartition géographique des biens immobiliers. Concernant les patrimoines financiers et professionnels, une taxation fondée sur la résidence principale pourrait être envisagée, bien que des ajustements soient nécessaires pour éviter le sous-financement des zones à forte concentration de résidences secondaires. Enfin, une taxe d'habitation sur les résidences secondaires pourrait être maintenue afin de préserver l'équilibre fiscal local.

Pour sauver la fiscalité successorale, encourager les investissements d'avenir... ou imposer les plus-values lors des transmissions ?

Pour André Masson, l'héritage et sa régulation mobilisent le droit de propriété, la famille et ses valeurs morales, ainsi que l'État redistributeur et investisseur. La fiscalité successorale appelle donc une approche pluridisciplinaire. Souvent considéré par les économistes comme un « bon impôt » en raison de sa capacité à réduire les inégalités de chances, l'impôt sur l'héritage demeure pourtant marginal dans les recettes fiscales, lorsqu'il n'a pas été tout simplement supprimé, comme cela a été le cas dans plusieurs pays européens depuis les années 2000. En effet, cet impôt demeure impopulaire quelle que soit la classe sociale. André Masson parle de *l'énigme des droits de succession*.

Cette énigme se complexifie lorsqu'on l'examine sous l'angle historique : l'impôt successoral représentait une part beaucoup plus substantielle des recettes fiscales entre 1910 et la fin des années 1930,

et il était bien plus accepté par la population, notamment parce que les autres formes d'imposition étaient moins développées.

Depuis la fin des années 1970, l'essor du néolibéralisme et l'affaiblissement des solidarités ont contribué à renforcer l'importance de la richesse personnelle dans les rapports sociaux. Parallèlement, la patrimonialisation a accru le poids du patrimoine par rapport aux revenus, tout en accentuant les inégalités. Dans ce contexte, les ménages les plus aisés, souvent âgés, ont exercé un lobbying efficace contre la redistribution, entraînant une réduction progressive des taux d'imposition sur le patrimoine et le capital, malgré une hausse globale des recettes fiscales liée à l'accroissement des assiettes imposables.

Aujourd'hui, les défenseurs des droits de succession sont confrontés à une double urgence : d'un côté, une pression politico-idéologique en faveur de leur suppression et une réforme jugée simple et populaire bien qu'elle entraîne une perte de recettes fiscales. De l'autre côté, un défi socioéconomique majeur marqué par le *Great Wealth Transfer*, soit un transfert patrimonial massif des générations du baby-boom vers leurs héritiers avec des effets potentiels sur les inégalités intergénérationnelles et sur les marchés financiers, du logement et de l'emploi.

Dans cette perspective, une réflexion approfondie sur la fiscalité successorale pourrait offrir des solutions pour répondre à ces enjeux sans compromettre les principes de solidarité et d'équité. Pourtant, une contradiction demeure : alors que la transmission de patrimoine s'est accélérée du fait du vieillissement des propriétaires, le poids des droits de succession a continué à diminuer ou à stagner après 1980. Ce paradoxe s'explique notamment par la concentration du patrimoine entre les mains des générations les plus âgées, dont l'influence politique et économique a permis de freiner les tentatives de taxation. Ce phénomène interroge la capacité des politiques fiscales à répondre aux enjeux contemporains de répartition et d'équité.

Pour financer les investissements d'avenir à grande échelle, une réforme des droits de succession pourrait encourager les ménages seniors à orienter leur épargne vers des placements longs et productifs, plutôt que vers des héritages passifs. Trois éléments fondamentaux soutiennent cette approche :

- 1) L'épargne des ménages constitue, à moyen terme, la principale ressource disponible pour financer ces investissements ;
- 2) Cette épargne est majoritairement courte et peu risquée, tandis que l'intermédiation financière actuelle ne favorise pas sa transformation en capitaux à long terme ;

- 3) Une refonte des droits de succession pourrait inciter les détenteurs de patrimoine à adopter une vision patrimoniale plus durable, en encourageant des placements transgénérationnels.

Pour Guillaume Allègre, le patrimoine foncier joue un rôle ambigu sur les inégalités. D'un côté, l'accession à la propriété immobilière a permis la formation d'une classe moyenne patrimoniale, contribuant à réduire les inégalités de patrimoine. De l'autre, l'augmentation du prix du foncier a accru la transmission intergénérationnelle des inégalités par le biais des donations et successions. Hériter d'un logement parisien ou d'un logement dans la Creuse a plus d'impact sur les ressources économiques d'un individu tout au long de sa vie aujourd'hui qu'il y a 50 ans²⁵. Cela vaut également pour un appartement acheté il y a 30 ans.

Depuis 2009, le patrimoine immobilier net d'emprunts a progressé de 2 684 milliards d'euros courants, soit une hausse moyenne de 71 000 euros par ménage²⁶. Cette progression ne se reflète ni dans le niveau de vie ni dans le revenu imposable : la majorité des plus-values immobilières échappe à l'impôt en raison des exonérations sur la résidence principale et de l'effacement des plus-values lors des donations-successions. Cette quasi-non-imposition sur les plus-values s'ajoute à la très faible imposition des successions, entraînant une double non-imposition.

La proposition vise à taxer les transmissions de biens immobiliers et mobiliers, qu'elles soient gratuites (donation, succession) ou onéreuses (vente), sur la base des plus-values réelles (c'est-à-dire ajustées de l'inflation) lors de ces transmissions²⁷. L'impôt serait ainsi prélevé lorsque le montant des revenus réels liés à la détention du patrimoine est connu, et lorsque des liquidités existent. Ce mécanisme répond aux critiques de l'imposition du patrimoine (ISF), en termes de liquidité, et à celles sur les droits de succession (en termes de double imposition).

Pour ne pas freiner la mobilité immobilière, les réinvestissements dans l'immobilier bénéficieraient d'un report du paiement de l'impôt. Une alternative consisterait à taxer les plus-values latentes calculées

25. Allègre G. et X. Timbeau, 2014, « *Welcome to Nouillorc*. Le capital-logement ne contribue-t-il vraiment pas aux inégalités ? », *Note de l'OFCE*, n° 42, <https://sciencespo.hal.science/hal-03460427/>

26. Mesnard A., 2024, « De nouvelles statistiques sur la distribution du patrimoine des ménages dans la comptabilité nationale », *Bulletin de la Banque de France*, n° 250/6, https://www.banque-france.fr/system/files/2024-02/BDF250-6_Comptes.pdf

27. Voir Allègre G., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Réformer la fiscalité du patrimoine », *Revue de l'OFCE*, n° 122, <https://www.ofce.fr/pdf/revue/2012/12-122.pdf>

annuellement, avec un report de paiement jusqu'à la première transmission. Ce dispositif permettrait d'établir une dette fiscale du vivant du propriétaire, garantissant une irréversibilité juridique et empêchant les stratégies d'attente liées à d'éventuelles modifications législatives.

4.3. L'expérience italienne : une fiscalité instable et ses répercussions

L'Italie a connu de nombreuses réformes en matière de fiscalité immobilière, comme le retrace Vieri Ceriani. Dans un premier temps, il nous rappelle que la réforme fiscale de 1973 a introduit INVIM, une taxe municipale sur les plus-values des biens immobiliers, prélevée lors d'un transfert de propriété ou après dix ans de détention. Son taux progressif variait de 3 % à 30 %, avec une autonomie municipale limitée. Supprimée en 1992, l'INVIM a été remplacée par l'ICI, un impôt foncier basé sur la valeur cadastrale des biens immobiliers, offrant plus de ressources aux municipalités (7 Mds d'euros contre 1,4 Md pour l'INVIM). Toutefois, la hausse progressive des taux d'ICI a suscité des inquiétudes quant à la pression fiscale. En 2000, la valeur locative des résidences principales a été exemptée de l'impôt sur le revenu (IRPP).

Cependant, comme souligné par Ceriani, en 2008, le gouvernement Berlusconi a supprimé l'ICI pour les résidences principales, inaugurant une ère d'instabilité en matière de fiscalité de la résidence principale dans un pays qui affiche plus de 90 % de ménages propriétaires. En 2011, l'ICI a été remplacée par l'IMU, un nouvel impôt foncier. Face aux tensions budgétaires, son entrée en vigueur a été avancée à 2012, accompagnée d'une hausse des bases imposables (+60 %). Les taux variaient entre 0,76 % et 1,06 %, rapportant 24 Mds d'euros, dont 4 Mds provenant des résidences principales. En 2013, le gouvernement Letta a supprimé l'IMU sur ces résidences, introduisant à la place TASI, une taxe municipale sur les services, dont le paiement était partagé entre propriétaire et locataire. TASI a été progressivement allégée puis supprimée en 2020. Par ailleurs, l'impôt sur les successions a également subi des modifications. Réduit en 2000, puis aboli en 2001 sous Berlusconi, il a été réintroduit en 2006 sous une forme allégée. Il génère aujourd'hui moins d'un milliard d'euros avec une franchise de 1 million d'euros par héritier.

Face à ces réformes successives, la fiscalité immobilière demeure un sujet central des débats budgétaires et politiques en Italie. Comme l'explique Vieri Ceriani, l'expérience italienne illustre la complexité de

la coordination entre les impôts sur le revenu, le patrimoine et les successions dans un système fiscal multiniveau garantissant l'autonomie des collectivités locales. Ces dernières années, les pressions politiques ont conduit à une réduction de l'imposition sur l'immobilier, favorisant la rente foncière par rapport aux revenus du travail et aux bénéfices des entreprises, sans réelle réflexion sur la structure optimale de la fiscalité.

Vieri Ceriani conclut en identifiant deux défis majeurs auxquels le système italien est confronté. D'une part, la non-taxation des résidences principales exemptées d'impôt sur le revenu (PIT) et d'impôt sur le patrimoine (IMU) constitue une particularité notable au niveau international, seuls la Mongolie, le Niger, le Congo et le Yémen présentent une situation comparable. Une tentative de réintroduire un impôt foncier via la taxe sur les services (TASI) n'a duré que de 2014 à 2016. D'autre part, l'obsolescence du cadastre italien engendre une injustice fiscale : les écarts entre les valeurs cadastrales et les valeurs de marché pénalisent les zones périphériques par rapport aux centres historiques. Une réforme du système, prévue sous le gouvernement Monti et adoptée à l'unanimité en 2014, n'a jamais été mise en œuvre sous les gouvernements suivants. En 2022, Draghi a tenté une nouvelle révision, bloquée par l'opposition des partis de droite. Le gouvernement Meloni mène actuellement une réforme fiscale basée sur un modèle de *flat tax*, excluant toute mise à jour du cadastre.

4.4. De l'importance du pluralisme dans la prescription de politique publique

La journée d'études et les contributions ont fait apparaître plusieurs orientations. Quelles que soient les solutions choisies, elles seront appelées à être rediscutées, le Parlement se prononçant sur la contribution publique annuellement. Les citoyens, par eux-mêmes ou leurs représentants, « ont le droit de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Notre ambition n'est autre que d'éclairer ce débat. C'est pour cela que nous présentons ici une pluralité de contributions détaillant des propositions en matière d'imposition qui, pour certaines, convergent et, pour d'autres, divergent. Ni nous, auteurs, ni l'OFCE ne peuvent donc être tenus responsables de ces propositions. Nous pensons néanmoins qu'elles sont pertinentes dans le débat public. C'est peut-être paradoxalement en discutant de propositions contradictoires que le débat avance.

ENCOURAGER LA PROPRIÉTÉ OCCUPANTE

Anne Laferrère

Université Paris Dauphine-PSL

Diagnostic

Nous avons tous besoin d'espace, de l'espace privé du « chez soi » et d'espaces communs, avec leurs externalités positives (paysages, écoles, emplois, transports) ou négatives (bruit, pollution, insécurité). L'environnement commun influence la valeur des espaces privés dont la qualité influence aussi l'espace public : nos voisins sont source de bruit ou de précieuse sociabilité.

Nos espaces privés ne sont pas que du foncier, ils sont une construction qui demande de l'entretien. Le logement est le premier poste de consommation. Il peut être acheté ou loué, ce qui en fait aussi un placement. La location facilite la mobilité : résilier un bail est plus facile que trouver un acheteur, indépendamment des droits de mutation, sa fixité rendant le logement un objet de choix pour le fisc. Les économistes mettent cependant en avant deux sources d'externalités négatives de la location. D'abord, en information imparfaite, le bailleur, ne sachant si le locataire entretiendra bien le logement, fixe le loyer « trop » haut pour se prémunir contre cet aléa moral. Par ailleurs, un locataire n'a pas le même intérêt à entretenir son logement qu'un propriétaire : il ne bénéficiera pas d'une éventuelle plus-value ni ne pâtira d'une moins-value. C'est l'externalité négative fondamentale de la location²⁸. Elle rejoint des réflexions philosophiques plus larges : Simone Weil par exemple soulignait la désirabilité de la propriété du logement²⁹.

28. Henderson J. V. et Y. M. Ioannides, 1983, « A model of housing tenure choice », *The American Economic Review*, vol. 73, n° 1, pp. 98-113, <https://www.jstor.org/stable/1803929>

29. Weil S., 1949, *L'enracinement. Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain*, Paris, Gallimard.

Un gouvernement peut donc souhaiter encourager la propriété occupante. Historiquement, le développement du crédit en fut le meilleur moyen. On y ajouta des avantages fiscaux (déduction des intérêts d'emprunts, non-taxation des loyers imputés), pas toujours efficaces. Il reste que l'acquisition est chère et l'entretien du bâti, voire sa nécessaire rénovation, est onéreux.

Face à ces coûts élevés est née au XIX^e siècle la location « bon marché » sous l'impulsion d'employeurs souhaitant loger décemment leurs ouvriers à proximité des usines. Des municipalités (Vienne en Autriche par exemple dès 1923) ont suivi. En France, après les destructions de la Seconde Guerre mondiale, avec le manque d'entretien des immeubles dû en partie au blocage des loyers de 1918 et le baby-boom, vinrent les HLM, salués au départ, mais dont les moins agréables, par un phénomène naturel de filtration, en sont venus à concentrer pauvreté et criminalité, exacerbant les externalités négatives de la location. D'où la création d'aides personnelles au logement censées dynamiser le secteur locatif, aidant à la fois locataires et investisseurs. Mais on semble tourner en rond puisqu'on a abouti à un retour du contrôle des loyers... qui ne peut que décourager l'investissement locatif.

Préconisations

D'où aussi l'idée plus récente de proposer une propriété occupante à des prix inférieurs au marché, une « propriété sociale » pour bénéficier de l'externalité positive de la propriété.

Dans certains pays comme le Royaume-Uni, on peut séparer *leasehold* et *freehold*. En *leasehold*, on achète un logement pour une durée limitée. Cela réduit le prix d'achat (de 11 % pour des *leaseholds* de 100-124 ans³⁰) mais n'offre pas la liberté de la propriété pleine et entière en *freehold*. Il est question de réformer le *leasehold* en étendant sa durée à 990 ans. La grande majorité des appartements en propriété occupante sont en *leasehold*, une toute petite minorité (6 %) des maisons le sont. Cette séparation a pu influencer les dispositifs imaginatifs en matière de propriété en Angleterre. Depuis les années 1980, le *leasehold* peut être une propriété partagée (*shared ownership*). Sous

30. Giglio S., M. Maggiori et J. Stroebel, 2015, « Very long-run discount rates », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 130, n° 1, pp. 1-53, <https://doi.org/10.1093/qje/qju036>

condition de ressources, on achète une fraction de son logement, payant un loyer (réglementé) pour le reste. Au fil du temps on peut augmenter sa part par achats successifs dits « en escaliers ». Pour les plus modestes, un tel achat reste inaccessible mais il peut être préparé par des dispositifs locaux de location sociale spécifiquement orientés vers l'épargne en vue d'une future propriété partagée. Il existe outre-Manche d'autres systèmes de propriété « intermédiaire » sous conditions et de ressources et de valeur des logements. Ils s'accompagnent d'une obligation pour le logement de rester dans ce système intermédiaire³¹. Cela peut rappeler le bail réel solidaire dissociant foncier et bâti, créé en France en 2017.

Les États-Unis ont développé dans les années 1970 le « logement inclusif », *Inclusionary Housing* (IH), qui réserve dans un programme de construction un quota de 10 à 20 % de logements vendus en pleine propriété à un prix inférieur à celui du marché, avec des conditions restrictives de revente : conditions de prix et de revenu maximum de l'acheteur, pendant une certaine durée (30 ans en général)³². La municipalité new-yorkaise mit en œuvre des programmes un peu similaires de réhabilitation de logements très dégradés, vendus à prix réduit, sous certaines conditions de ressources, d'occupation (pas de sous-location) et de prix aussi réduits à la revente, conditions fixées par chaque *co-op* gérante, donnant en principe une incitation à un bon entretien (*Housing Development Fund Corporation Cooperatives*³³). L'idée de ces dispositifs diffère de celle de la vente de logements sociaux à leurs occupants ou de nos aides à l'accession (PTZ) en ce qu'ils incorporent des conditions à la revente.

Il faut évoquer la question de l'incidence de telles mesures. Qui finance ? Les autres acheteurs des logements neufs du programme d'IH qui les surpayent, le promoteur, le contribuable, si l'IH ou la *co-op* bénéficie de réductions fiscales, ou le propriétaire du terrain dont la valeur est réduite ? Les mêmes questions se posent en France avec les quotas de logements locatifs sociaux. Aux États-Unis, le promoteur en IH réclame compensation via des hausses de densité, ou la réduction

31. Monk S. et C. Whitehead (eds), 2011, *Making Housing More Affordable : The Role of Intermediate Tenures*, New York, John Wiley & Sons.

32. Calavita N. et A. Mallach (eds), 2010, *Inclusionary Housing in International Perspective : Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy ; Calavita N. et A. Mallach, 2010, « *Inclusionary housing*. Valorisation foncière et financement du logement social », *Études Foncières*, n° 146.

33. <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/hdfc.page>

des normes (ce qui ne sera pas sans externalités négatives). Ne pourrait-on envisager une taxe foncière, une façon de rendre plus claire et explicite la récupération des *planning gains*, les plus-values foncières liées aux plans locaux d'urbanisme ou plus généralement aux investissements publics, récupération qui sous-tend ces programmes d'aides à l'accession sociale³⁴ ?

Autre question, celle de la gestion de ces *co-ops*, IH ou copropriétés « inclusives », intermédiaires ou « mixtes ». Les inégalités de revenu liées à la mixité peuvent rendre difficile le consensus en matière d'entretien. Un investisseur institutionnel, public ou privé, est un gestionnaire plus efficace que des petits copropriétaires, surtout contraints financièrement. Développer la propriété occupante n'est donc pas non plus sans effets externes. La gestion des coopératives new-yorkaises se révèle parfois délicate. En France, une copropriété sur cinq serait en difficulté selon l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), 35 % auraient un mauvais diagnostic de performance énergétique. On peut rêver d'un service public d'aide à la gestion immobilière.

34. Renard V., 2007, « Property rights and the "transfer of development rights": Questions of efficiency and equity », *Town Planning Review*, vol. 78, pp. 41-60, <https://www.jstor.org/stable/40112701>

POUR UNE IMPOSITION DES LOYERS IMPUTÉS AU BÉNÉFICE DES JEUNES ET DES MOINS AISÉS

Montserrat Botey
OFCE – Sciences Po
Guillaume Chapelle
CY Cergy

Diagnostic : un revenu non imposé dont les bénéficiaires sont les plus aisés et les plus âgés

Les loyers imputés désignent les loyers économisés par les propriétaires occupant leur bien. Ils représentent 7 % du revenu national net, et leur prise en compte a des implications majeures dans la mesure des inégalités de revenu³⁵. Évoqués dans le livre *Pour une révolution fiscale* de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez³⁶, mentionnés dans une note du Conseil d'analyse économique de 2013³⁷, ou encore lors de la première campagne électorale d'Emmanuel Macron en 2017, les loyers imputés n'ont pas cessé de refaire surface, de même que leur inclusion dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. À cet égard, il est important de rappeler que ces loyers furent imposés jusqu'en 1965. Ils sont par ailleurs inclus dans les revenus des ménages tels que calculés dans la comptabilité nationale. Ainsi, leur non-taxation représente une niche fiscale. Dans un article paru dans *Économie et Statistique*, nous estimons le montant et la distribution de cette aide fiscale cachée³⁸. Elle vient s'ajouter aux autres aides au logement, comme le prêt à taux zéro (PTZ) ou les aides personnalisées au logement (APL).

35. Driant J.-C. et A. Jacquot, 2005, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 177-206, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2005_num_381_1_7213

36. Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Paris, Seuil.

37. Artus P., A. Bozio et C. García-Peñalosa, 2013, « Fiscalité des revenus du capital », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 9, <https://cae-eco.fr/Fiscalite-des-revenus-du-capital-235>

38. Botey M. et G. Chapelle, 2023, « La non-imposition des loyers imputés : un cadeau pour Harpagon ? Une estimation dans le cas de la France », *Économie et Statistique*, n° 541, pp. 57-83, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2023_num_541_1_11090

Les loyers imputés étaient intégrés dans la base fiscale entre 1914 et 1964, étant considérés comme des revenus directs du patrimoine. L'impôt sur le revenu n'existant pas avant 1914, leur imposition a permis aux pouvoirs publics de récupérer des ressources face à une augmentation du patrimoine pendant la Belle Époque³⁹. À la suite des guerres mondiales, de l'éclatement des fortunes pendant les conflits armés et de la montée du salariat, cet impôt perdit de l'importance. Il fut aboli en 1965 dans l'optique de soutenir l'accès à la propriété d'une classe moyenne salariée alors croissante. Sa suppression peut être assimilée à la création d'une niche fiscale : ces revenus « invisibles » n'apparaissent désormais dans aucune assiette fiscale bien qu'ils apparaissent dans la comptabilité nationale. Par son montant, cette non-taxation représente la deuxième aide au logement, après les allocations logement. *A contrario*, certains pays de l'OCDE comme l'Islande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovénie et la Suisse incluent encore les loyers imputés dans leur assiette fiscale et les traitent comme tout autre revenu du capital.

Afin d'établir les effets de la suppression de cet impôt, il nous est apparu essentiel de quantifier cette subvention par décile de revenu et par groupe d'âge. Ainsi, grâce au microsimulateur TAXIPP⁴⁰ et à travers différents scénarios explorant différents jeux d'hypothèses sur le taux de dépréciation du capital, le niveau de taxe foncière et le montant des intérêts, nous estimons l'économie d'impôt dont bénéficient les ménages propriétaires. Le graphique 1 montre que les principaux bénéficiaires de cette subvention sont les ménages les plus aisés pour nos quatre scénarios. En effet, les ménages des cinq premiers déciles réalisent une économie d'impôt inférieure à 300 euros alors que les ménages du dixième décile économisent plus de 1000 euros par an. Ce phénomène s'explique par le fait que les ménages plus aisés sont davantage propriétaires de leur logement, ont des logements dont le loyer est plus élevé et ont un taux d'imposition marginal bien supérieur au reste de la population. En outre, les propriétaires de plein droit sont plus avantagés que les propriétaires accédants.

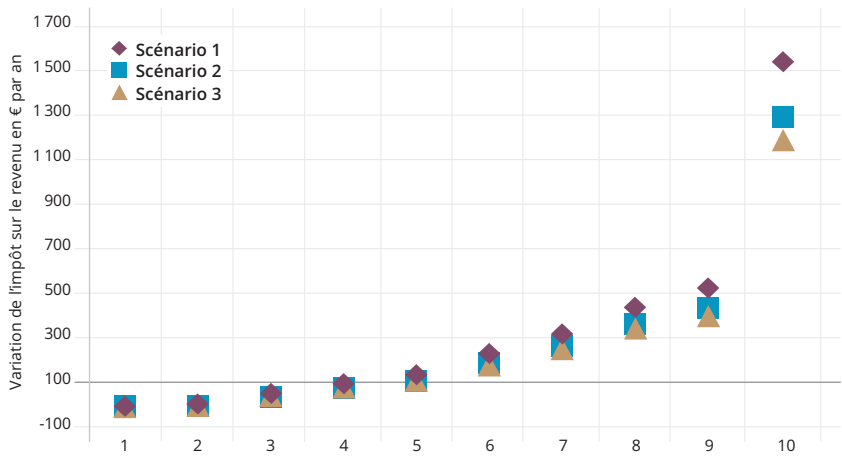
Il faut aussi souligner que les ménages les plus âgés sont également plus souvent propriétaires de leur logement. Ainsi bénéficient-ils majoritairement de cette économie d'impôt. Le graphique 2 reporte l'économie d'impôt en fonction de l'âge de la personne de référence

39. Piketty T., 2013, *Le capital au xxi^e siècle*, Paris, Seuil.

40. Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, op. cit.

du ménage. En moyenne, les ménages de 18 à 29 ans ne bénéficient pas de cette aide puisqu'ils ne sont pas propriétaires. En revanche, les ménages de 60 à 75 ans sont en grande partie propriétaires et ont terminé de rembourser leur emprunt : il s'agit de la classe d'âge bénéficiant le plus de cette aide fiscale.

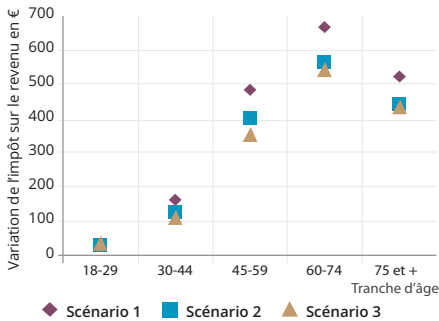
Graphique 1. Variation par décile de revenu de l'impôt sur le revenu actuel (tous ménages confondus) avec taxation des loyers imputés



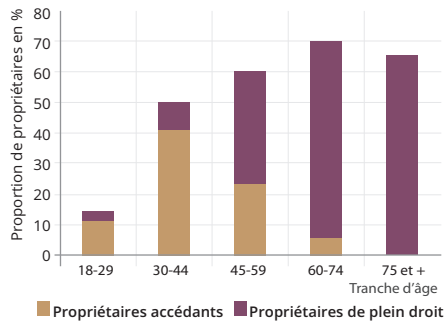
Source : Calcul des auteurs utilisant TAXIPP par déciles de revenus.

Graphique 2. Variation de l'impôt sur le revenu avec une taxation des loyers imputés avec valeurs et taux de propriétaires par groupe d'âge

A. Tous les ménages



B. Taux de propriétaires



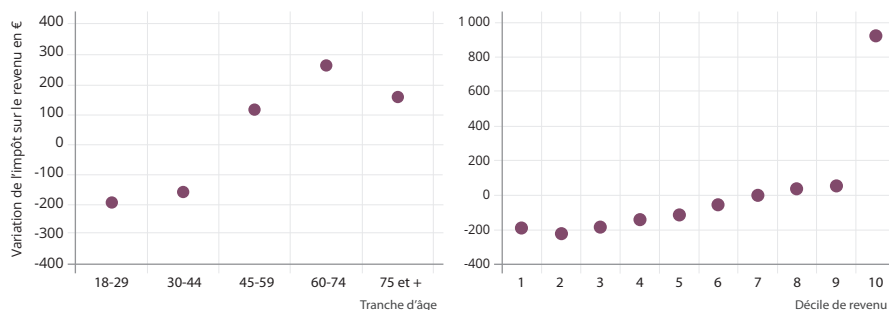
Sources : A) Calculs des auteurs à partir de TAXIPP ; B) calculs des auteurs à partir de l'enquête Patrimoine de l'Insee 2010.

Préconisation : taxer la propriété occupante par les loyers imputés plutôt que par la taxe foncière : un vecteur de distribution intra et intergénérationnelle

L'aide fiscale bénéficie aux ménages les plus âgés, propriétaires occupants aisés, souvent âgés. Dans un contexte de polarisation du marché du logement où les ménages les plus modestes et les plus jeunes ont vu la part du logement augmenter dans leurs dépenses, on pourrait envisager un rééquilibrage de la fiscalité en leur faveur. Dans cette perspective, nous explorons la possibilité de substituer à la taxe foncière actuelle la taxation des loyers imputés au titre de l'impôt sur le revenu.

Le graphique 3 illustre la variation du revenu des ménages après impôts si l'on procédait à cette réforme. De manière globale, une telle réforme serait bénéfique aux ménages les plus pauvres qui économiseraient entre 100 et 200 euros. Elle serait neutre pour les ménages des 8^e et 9^e déciles, et représenterait une hausse d'impôt d'environ 1000 euros pour les ménages les plus aisés. Cette réforme serait également neutre pour les ménages les plus jeunes (les 18-29 ans et les 30-44 ans) qui rencontrent des difficultés à accéder à la propriété. Le remplacement de la taxe foncière par la taxation des loyers imputés ne générerait pas davantage de revenus fiscaux mais apporterait une plus grande équité fiscale à la fois inter et intragénérationnelle.

Graphique 3. Variation de l'imposition en cas de remplacement de la taxe foncière par un impôt sur le loyer imputé, par tranche d'âge et décile de revenu



Source : Calculs des auteurs à partir de TAXIPP et de l'enquête Patrimoine de l'Insee 2010.

SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION UNE SI BONNE IDÉE ?

Pierre Madec
OFCE – Sciences Po

La taxe d'habitation a été créée en France au début des années 1970 dans le cadre de la réforme fiscale visant à moderniser et à simplifier le système d'imposition local. Perçue par les collectivités locales (département, commune, EPCI), son produit était destiné au financement des dépenses courantes et des investissements locaux. Son calcul, à l'image de celui de la taxe foncière, repose à la fois sur la valeur locative cadastrale des logements (estimation théorique du loyer annuel que pourrait rapporter le logement) et les taux d'imposition votés par les différentes collectivités locales qui perçoivent la taxe. Le montant global acquitté par les ménages tient compte de divers abattements et exonérations applicables en fonction de la situation personnelle du contribuable.

Une taxe d'habitation critiquée

La taxe d'habitation a longtemps été l'objet de nombreuses critiques. La principale d'entre elles visait à dénoncer le caractère dépassé de son assiette fiscale. En effet, la dernière estimation des valeurs locatives cadastrales date du début des années 1970. Depuis, celles-ci sont uniquement indexées annuellement sur un rythme proche de celui de l'inflation, faisant fi ainsi de l'évolution des marchés immobiliers nationaux et locaux au cours des dernières décennies.

L'absence de réévaluation des valeurs locatives cadastrales des logements a engendré de nombreuses distorsions fiscales. À l'échelle nationale, l'évolution des prix immobiliers au cours des cinq dernières décennies a été marquée par de profondes disparités. Tandis que certaines régions ont connu une flambée spectaculaire des prix,

d'autres ont enregistré une progression plus modérée, voire une relative stagnation. Or, ces écarts ne se reflètent pas dans les valeurs locatives cadastrales.

À l'échelle locale, cette inertie cadastrale a exacerbé les inégalités, notamment au sein des grandes métropoles. Dans les années 1970, certains centres-villes étaient moins valorisés que leurs périphéries, ce qui pouvait se traduire par une imposition plus faible. Or, ces mêmes quartiers, aujourd'hui très prisés, continuaient de bénéficier de valeurs locatives cadastrales désuètes. Par conséquent, leurs résidents s'acquittaient d'une taxe d'habitation relativement modeste au regard de la valeur réelle de leurs biens, tandis que les habitants des zones périphériques, où l'augmentation des prix a été plus contenue, supportaient une charge fiscale proportionnellement plus lourde.

Cette déconnexion entre les valeurs locatives cadastrales et les dynamiques du marché immobilier a également altéré le caractère progressif de la taxe d'habitation. En théorie, une corrélation étroite existe entre le niveau des prix immobiliers et celui des revenus des occupants : plus un logement est onéreux, plus ses occupants sont susceptibles de disposer de ressources financières élevées. Une fiscalité fondée sur des valeurs locatives régulièrement actualisées revêtirait ainsi naturellement un caractère progressif, impliquant que les ménages les plus fortunés, occupant des biens de grande valeur, contribuent davantage que ceux disposant de revenus plus modestes. Or, l'absence de réévaluation des bases cadastrales depuis les années 1970 a rompu ce principe et cette distorsion a engendré un système fiscal régressif, où les foyers les plus aisés se trouvaient sous-imposés, tandis que les ménages plus modestes étaient pénalisés par une taxation excessive, en contradiction manifeste avec le principe de progressivité qui devait prévaloir.

Une taxe d'habitation réformée

Au regard des constats établis, la « suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des Français » constituait l'une des mesures phares du programme présidentiel d'Emmanuel Macron en 2017. Initialement, sa mise en œuvre était prévue sur une période de trois ans et devait concerner environ deux tiers des foyers fiscaux, tandis que 15 % des ménages bénéficiaient déjà d'une exonération préalable. Le dispositif reposait sur une réduction progressive de

la taxe d'habitation, à raison d'un abattement équivalant à un tiers du montant dû sur la résidence principale chaque année, en 2018, 2019 et 2020.

En 2019, Édouard Philippe annonçait un élargissement de la mesure à l'ensemble des contribuables, y compris les 20 % de ménages initialement exclus. Cet élargissement s'est lui aussi accompagné d'une montée en charge progressive, s'étalant sur trois années supplémentaires. Depuis le 1^{er} janvier 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été intégralement supprimée pour l'ensemble des contribuables français.

Le coût budgétaire de cette réforme pour l'État est estimé à 23,2 milliards d'euros en 2023. Si cette suppression constitue un allègement fiscal majeur pour les ménages, elle a également soulevé d'importants enjeux en matière de compensation financière pour les collectivités locales, qui percevaient une part substantielle de leurs ressources grâce à cet impôt.

En théorie, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne devait pas entraîner de pertes financières pour les collectivités locales. Afin de garantir la neutralité budgétaire de cette réforme, l'État a mis en place des mécanismes (complexes) de compensation visant à préserver les ressources des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des conseils départementaux.

Dans ce cadre, les communes se sont vu attribuer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et une fraction des frais de gestion de la fiscalité locale, jusque-là conservés par l'État. Les EPCI à fiscalité propre, quant à eux, bénéficient désormais d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Enfin, les conseils départementaux, affectés par le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes, se sont vu allouer une fraction du produit de la TVA, leur garantissant ainsi une ressource à la fois stable et évolutive.

Si ces mécanismes ont permis de préserver l'équilibre budgétaire des collectivités à court terme, ils ont néanmoins soulevé des interrogations quant à leur répartition et leur pérennité à long terme. En particulier, le remplacement d'un impôt local par une fraction de TVA, une ressource nationale dont l'évolution échappe au contrôle direct des collectivités, a suscité des débats sur l'autonomie financière des territoires et leur capacité à anticiper leurs ressources futures.

Une taxe d'habitation regrettée ?

La suppression de la taxe d'habitation a en réalité engendré des effets contrastés en termes redistributifs ainsi que d'importants doutes quant à la soutenabilité des finances locales. Tout d'abord, son coût budgétaire a principalement bénéficié aux ménages les plus aisés, notamment aux 5 % les plus riches, qui ont capté près d'un tiers des gains générés par la réforme. Cette concentration des bénéfices s'inscrit dans la continuité d'autres mesures fiscales favorisant les hauts revenus, à l'image de la transformation de l'ISF en IFI ou du prélèvement forfaitaire unique sur le capital, renforçant ainsi le sentiment d'une fiscalité de moins en moins redistributive.

Par ailleurs, si les collectivités ont bénéficié de compensations, ces mécanismes se révèlent imparfaits et surtout insuffisants pour garantir leur autonomie financière. Contrairement à la taxe d'habitation, dont le taux pouvait être ajusté localement, ces nouvelles ressources sont pour la plupart fixées à l'échelle nationale, privant les élus locaux de leviers d'action essentiels.

LA FISCALITÉ LOCALE SUR L'IMMOBILIER

Clément Carbonnier

Paris 1 et LIEPP

Depuis de nombreuses années déjà, mais encore plus intensément en ces temps de consolidation budgétaire, la question du financement des collectivités locales est tendue. Un certain nombre de baisses des dépenses publiques de l'État sont passées par le transfert de compétences aux collectivités locales, et en parallèle celles-ci ont vu se limiter grandement l'éventail des outils fiscaux dont elles maîtrisent les taux. Elles en sont rendues à répondre à des appels à projets pour obtenir des financements publics à durée limitée ou à mettre tout le poids fiscal sur le dernier levier qui reste à leur main, la taxe foncière.

Diagnostic

Une rapide histoire de la fiscalité locale

La Révolution française a cherché à faire table rase de la multiplicité des taxes et droits de l'Ancien Régime et à mettre en place un financement simple et transparent des dépenses publiques, ce qui apparaît dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Les limites informationnelles sur les capacités contributives et la volonté de n'être pas intrusif ont conduit dans un premier temps à la création de quatre taxes assises sur des signes extérieurs de capacité contributive (avant un retour en force de la fiscalité indirecte).

Lors de la création de l'impôt sur le revenu en 1914, ces « quatre vieilles » ont été transformées en taxes locales, d'autant plus facilement que leurs assiettes étaient justement clairement localisées puisqu'il s'agit de foncier et d'immobilier. La taxe sur les portes et fenêtres a

disparu ; sont restées la contribution foncière sur la propriété de terrains, la contribution mobilière sur l'immobilier utilisé et la patente sur les commerces. Les collectivités locales ont ainsi hérité d'assiettes fiscales très imparfaites. La contribution foncière a perduré sous la forme de la taxe foncière et constitue aujourd'hui le principal impôt sur lequel les collectivités territoriales ont un pouvoir de taux.

La patente a évolué pour devenir la taxe professionnelle en 1976, assise sur trois assiettes calculées localement : la valeur locative de l'immobilier occupé, la valeur d'achat des équipements et la masse salariale. La troisième partie a été supprimée en 1999. La seconde partie ayant tous les traits d'un « impôt de production » a été très contestée en termes d'inefficacité économique et a été supprimée en 2010, remplacée par la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette dernière est en fait une taxe, à taux national, appliquée à une partie du bilan proche de la valeur ajoutée, calculée sur l'ensemble des établissements nationaux de l'entreprise, et redistribuée aux collectivités locales selon une clé de répartition composée au tiers de la valeur locative des locaux et aux deux tiers des effectifs employés.

Enfin, la contribution mobilière a engendré la taxe d'habitation, assise sur la valeur locative des logements occupés. Malgré des dispositifs de réduction pour certains ménages (les familles avec enfant, les personnes âgées non imposables...), cet impôt était fortement régressif⁴¹. En effet, la consommation de logement est l'exemple type de « bien normal », c'est-à-dire du bien avec une élasticité revenu comprise entre 0 et 1 : un ménage plus riche consomme un logement ayant plus de valeur, mais dans une proportion moindre que la supériorité de son revenu. Ainsi, le ratio de la dépense de logement sur le revenu décroît avec le revenu et la taxe d'habitation, à taux constant dans chaque localité⁴², est effectivement régressive. Cette régressivité a été utilisée pour justifier la suppression de la taxe d'habitation.

41. Carbonnier C., 2019, « The distributional impact of local taxation on households in France », *Économie et Statistique*, n° 507-508, pp. 31-52, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2019_num_507_1_10879

42. Les différences de taux (nominaux et réels en fonction de l'absence de réévaluation des assiettes) sont certes importantes mais n'ont pas d'effet redistributif global (Carbonnier C., 2019, art. cité).

Rapprochement avec les assiettes anglo-saxonnes

Le financement des collectivités territoriales françaises repose donc de plus en plus sur le foncier, ce qui le rapproche des fiscalités locales anglo-saxonnes, alors que les pays d'Europe continentale avaient des assiettes plus variées incluant la fiscalité des entreprises en Allemagne ou la fiscalité des revenus des ménages (à taux progressif) en Suisse. Plusieurs arguments sont utilisés pour défendre la fiscalité foncière. Premièrement, l'assiette fiscale est par définition facile à localiser et ainsi les droits à prélèvement faciles à allouer entre localités. Deuxièmement, l'assiette étant peu élastique (il y a de faibles chances que le foncier parte dans un paradis fiscal), l'impôt sur le foncier est peu distorsif.

Troisièmement, dans le cadre de la vision des finances publiques locales comme un club d'habitants plus que comme une société⁴³, très présente en Amérique du Nord, la taxe foncière ressemble bien à ce que pourrait être un droit d'entrée dans le club ou un paiement direct des services municipaux reçus. Pour autant, l'analyse des services effectivement à la charge des collectivités locales montre qu'il s'agit bien de politiques publiques (production de services publics, voire politiques de solidarité) décentralisées au niveau local et non de services auto-fournis par des clubs de propriétaires⁴⁴.

Pour autant, ce recentrage des prélèvements obligatoires locaux sur la taxe foncière n'est pas sans effet redistributif car le logement est un bien normal et 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale⁴⁵. Parmi ceux-ci, on retrouve le fait que la valeur des logements possédés croît moins vite que le revenu et donc une forte régressivité, seulement partiellement compensée par le fait qu'il y a plus de locataires parmi les ménages plus modestes.

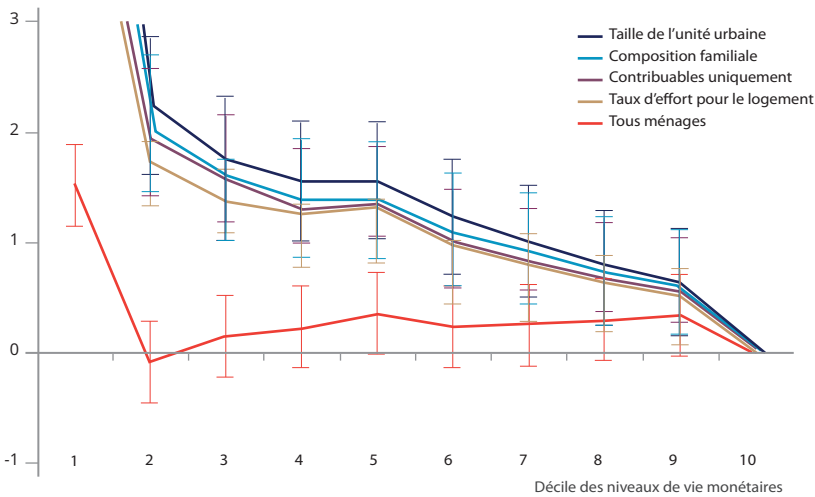
43. Voir la discussion sur les différentes approches des finances publiques locales : Carbonnier C., 2024, « Property tax regressivity, the case of Québec », *Public Finance Review*, vol. 52, n° 2, pp. 155-181, <https://doi.org/10.1177/10911421231212354>

44. Carbonnier C., 2022, « Local determinants of municipal public finance : The case of Québec in 2018 », *Canadian Public Policy*, vol. 48, n° 2, pp. 285-303, <https://doi.org/10.3138/cpp.2021-046>

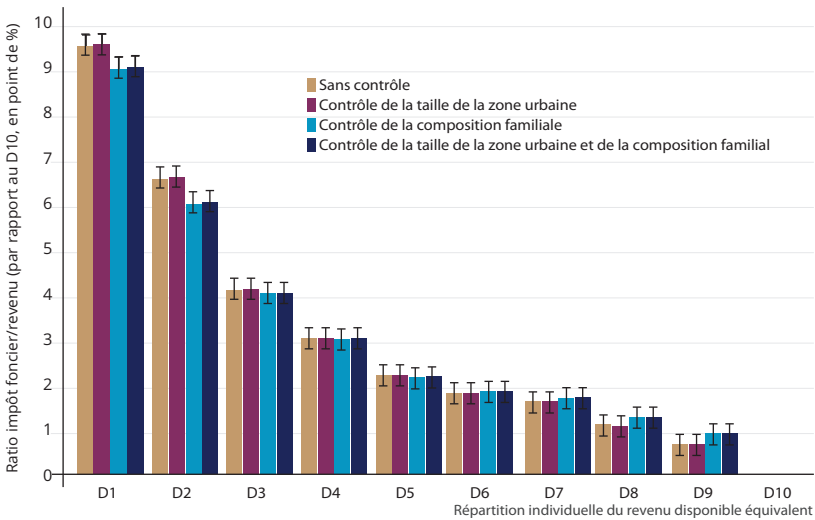
45. Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Chiffres clés du logement – Édition 2022 », <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-du-logement-edition-2022>

Graphique 1. Régressivité de la taxe d’habitation en France et au Québec

A. France



B. Québec



Source : A) Carbonnier C., 2019, art. cité, B) Carbonnier C., 2024, art. cité.

Préconisations

Pour permettre aux collectivités locales de se financer de manière autonome et efficace, il faudrait repenser dans sa globalité l'architecture des prélèvements obligatoires locaux⁴⁶. L'idée générale est de se débarrasser totalement des assiettes locales obsolètes, peu représentatives des capacités contributives, et contestées en termes d'efficacité économique. Même si les assiettes fiscales nationales ont des défauts, et rien n'interdit de chercher à les gommer, ce sont actuellement les moins mauvaises assiettes disponibles. Notamment, elles sont relativement représentatives des capacités contributives : revenus des ménages pour l'impôt sur le revenu (IR), bénéfice des entreprises pour l'impôt sur les sociétés (IS) et patrimoines immobiliers pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Par exemple, si l'IR rapporte 60 milliards (Mds) d'euros par an et qu'on souhaite établir une taxe locale sur les revenus des ménages rapportant approximativement 12 Mds d'euros en tout, on pourrait établir une taxe locale sur les revenus (TLR) via un surtaux sur l'IR qui s'approcherait en moyenne de 20 %. Les municipalités pourraient placer leur surtaux au-dessus ou en dessous, dans un tunnel pour limiter les extrêmes. Ainsi, le traitement serait différent par commune, ce qui est logique pour une taxe locale. Mais à l'intérieur d'une commune, les contributions seraient progressives : si le surtaux est de 20 %, un ménage payant 1 000 euros d'IR paierait 200 euros de TLR, un ménage payant 10 000 euros d'IR paierait 2 000 euros de TLR. Pour mieux traiter la progressivité, le surtaux s'appliquerait au résultat du calcul d'impôt national avant imputation des avantages fiscaux et non de l'impôt effectivement payé. On trouve ce type de dispositif pour les impôts sur le revenu cantonaux et municipaux en Suisse. Ce pourrait être appliqué pour l'IR des ménages, l'IS des entreprises et l'IFI, en attendant éventuellement le retour d'un impôt sur le patrimoine comprenant les patrimoines financiers et professionnels.

De nombreuses questions d'application concrète se posent, et notamment la question de la répartition entre collectivités des assiettes des contribuables multi-localisés et la question des péréquations entre collectivités pour compenser les différences de potentiels fiscaux. La

46. Pour une présentation plus détaillée de cette architecture, voir Carbonnier C., 2019, « La quadrature de la fiscalité locale : équité, efficacité, autonomie, coopération », *Horizons Publics*, hors-série été, pp. 34-39.

seconde question n'est pas nouvelle et déjà au temps où les collectivités locales possédaient un panel d'outils fiscaux, la dotation générale de fonctionnement avait pour vocation de compléter les ressources fiscales en tenant compte des besoins particuliers et des potentiels fiscaux. Il faudrait certes repenser ces compensations car les différences de potentiels fiscaux changent quand les assiettes fiscales changent, mais il ne s'agit pas d'une tâche insurmontable.

En ce qui concerne le partage des assiettes, la difficulté diffère en fonction des impôts. Pour les prélèvements sur les entreprises, on peut imaginer une clé de répartition du même type que pour la CVAE actuellement. Pour l'IFI, la propriété immobilière globale serait nécessaire pour appliquer le barème national progressif, mais les droits fiscaux locaux pourraient ensuite facilement dépendre de la répartition locale de cette fortune immobilière. La question serait plus complexe pour un impôt sur le patrimoine incluant les patrimoines financiers et professionnels, et se rapprocherait de la problématique de la répartition de l'imposition des revenus.

Sur ce dernier point, un principe simple pourrait être de conserver une localisation unique à la résidence principale. Le principal écueil de cette solution pourrait être un problème de sous-financement des localités hébergeant un plus grand nombre de résidences secondaires (pour les hébergements hôteliers, le financement se ferait à travers le taux local additionnel de l'IS). Une manière simple serait de conserver ce qui a été fait depuis la suppression de la taxe d'habitation, à savoir une taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

PEUT-ON ENCORE SAUVER LES DROITS DE SUCCESSION ?

André Masson

PSE

L'héritage et sa régulation sont un sujet éminemment idéologique et pluridisciplinaire, qui mobilise le droit de propriété, la famille et ses valeurs morales, ainsi que l'État redistributeur et investisseur. Un point clé concerne *l'énigme des droits de succession*. Alors qu'ils sont considérés par la théorie économique comme un bon impôt, réduisant l'inégalité des chances, ces droits rapportent très peu aujourd'hui, quand ils n'ont pas été supprimés (surtout en Europe depuis 2000), mais sont très impopulaires, dans tous les pays et toutes les classes sociales. L'énigme se corse sur le plan historique : l'impôt successoral était naguère, de 1910 à la fin des années 1930, bien plus important dans les recettes fiscales mais beaucoup mieux accepté.

Comprendre ce déclin et ce rejet actuel des droits de succession constitue un préalable indispensable. Le fait que l'impôt soit effectivement mal connu ne rend compte qu'à la marge de son impopularité spécifique actuelle, qui est un produit de l'histoire. Depuis la fin des années 1970, on a assisté à un *retour du patrimoine*, retour idéologique avec le tournant néolibéral, la montée de l'individualisme et le déclin des solidarités, mais aussi économique avec la patrimonialisation, soit un patrimoine de plus en plus important (par rapport au revenu) mais aussi plus inégal⁴⁷. Le lobbying des riches contre la redistribution s'en est trouvé d'autant facilité, contribuant à alléger les barèmes des impôts courants sur le patrimoine ou le capital, sans empêcher une hausse globale de ces impôts dans le PIB du fait de la hausse des assiettes engendrée mécaniquement par l'augmentation de la valeur du patrimoine des ménages.

47. Piketty T., 2021, *Une brève histoire de l'égalité*, Paris, Seuil.

Pourquoi le poids des droits de succession a-t-il continué à décliner ou stagner après 1980, alors que les flux de transmission ont augmenté encore plus vite que les fortunes du fait du vieillissement du patrimoine, de plus en plus aux mains des plus âgés ? La réponse est à chercher du côté de la famille : l'émergence d'une classe moyenne patrimoniale au cours des Trente Glorieuses⁴⁸ a fait que la transmission d'un patrimoine, même limité, est devenue une norme socioculturelle, l'héritage n'étant plus l'apanage des riches. Depuis 1980, un monde de plus en plus chaotique et incertain, les aléas et avatars de marchés de plus en plus globalisés et le désengagement redouté de l'État-providence ont conduit à un *repli sur la famille*, valeur refuge et « d'investissement », y compris patrimonial. L'alliance des riches et des pro-famille contre les droits de succession s'est révélée si efficace que même un « ISF-successoral », qui combinerait un allègement des droits de succession pour la majeure partie de la population à leur relèvement sensible sur les plus gros héritiers, ne séduit guère⁴⁹.

Que faire ? Aujourd'hui, les partisans de l'impôt sont confrontés à une *double urgence*. La première est *politico-idéologique* : la suppression des droits de succession apparaît la réforme la plus simple et la plus populaire, expérimentée en outre dans nombre de pays apparemment sans dommage. Son seul défaut serait la perte de recettes afférentes.

La seconde urgence, *socioéconomique*, comporte deux volets :

— sur les deux prochaines décennies, la disparition des générations du baby-boom, nombreuses et bien dotées en patrimoine, va générer un transfert massif sans précédent, qualifié dans la littérature anglo-saxonne de *Great Wealth Transfer*, au bénéfice de leurs enfants déjà âgés : en France, le montant annuel des seules transmissions en ligne directe va dépasser celui des retraites. Un tel choc entraînera des conséquences inédites sur les inégalités et les rapports entre générations, mais aussi sur les marchés financiers, du logement ou du travail ;

— nos sociétés ont un besoin impérieux d'*investissements d'avenir* lourds, productifs (infrastructures, économie digitale), écologiques et sociaux (éducation supérieure, formation professionnelle, santé ou logement social).

48. *Ibid.*

49. Dherbécourt C., G. Fack, C. Landais C. et S. Stantcheva, 2021, « Repenser l'héritage », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 69, <https://cae-eco.fr/repenser-lheritage>

Privilégiant l'équité, les propositions de réformes successorales les plus en vue considèrent l'héritage comme une ressource supplémentaire pour l'individu-héritier, ignorant tout lien de filiation sur le plan fiscal⁵⁰. Ce faisant, elles ne répondent guère aux défis précédents.

Pour financer les investissements d'avenir à la hauteur voulue, la solution consisterait à faire des droits de succession un mécanisme incitatif à l'épargne longue, utilisable pour l'économie. Sa pertinence repose sur trois hypothèses : 1) le seul candidat envisageable, à moyen terme, pour financer de tels investissements à l'échelle désirée est l'épargne (financière) abondante des ménages ; 2) cette épargne est cependant en majorité à trop court terme et peu risquée, et l'intermédiation financière, également trop court-termiste, ne permet pas de la transformer en investissements longs et dynamiques dans les proportions requises ; 3) seuls des droits de succession bien redessinés fourniraient les incitations adéquates pour allonger l'horizon des épargnants seniors qui possèdent 60 % du patrimoine financier comme non financier⁵¹.

La réforme successorale proposée viserait ainsi à *déplacer* l'épargne abondante des ménages seniors vers des placements longs, au besoin *transgénérationnels* (détenus successivement par les parents puis les enfants). Exonérés de droits de succession, ces derniers seraient rendus attractifs par une surtaxe significative des héritages (en ligne directe) d'actifs standards. En canalisant ainsi le *Great Wealth Transfer* sans contrevenir aux valeurs morales des familles (l'épargne « vertueuse » pour ses enfants), de tels placements pourraient alimenter *dès demain* des « fonds d'avenir » à une large échelle. Chez nous, où les fonds de pension sont rares, ces placements pourraient prendre la forme d'une assurance-vie allongée à 25 ans (en supprimant les avantages fiscaux de l'assurance-vie actuelle à 8 ans)⁵².

En offrant l'échappatoire des placements transgénérationnels, les nouveaux droits de succession seraient moins distorsifs. Ils seraient plus justes, dans la mesure où la surtaxe toucherait les ménages aisés ou fortunés qui le « méritent » du fait de leur égoïsme familial ou social ou de leur myopie, n'ayant pas préparé leur succession suffisamment à

50. En France, les premiers « gagnants » de ces réformes à fiscalité neutre seraient les ménages aisés sans enfant.

51. Masson A., 2025, *L'héritage au XXI^e siècle*, Paris, Odile Jacob.

52. Masson A., 2023, *Chronique d'un impôt sur l'héritage en perdition. Pourquoi et comment le sauver*, Paris, PUF.

l'avance. Et ils seraient moins impopulaires car ils reposeraient sur un récit justificatif fort – drainer une part importante de l'épargne sénior vers les investissements cruciaux pour notre pays –, tout en ménageant des valeurs familiales prégnantes.

IMPOSER TOUTES LES PLUS-VALUES RÉELLES LORS DES MUTATIONS

Guillaume Allègre

OFCE – Sciences Po

Diagnostic

Le patrimoine foncier joue un rôle ambigu sur les inégalités. D'une part, *Le capital au ^{xx}^e siècle* soulignait la formation d'une classe moyenne patrimoniale liée à l'accession des ménages à la propriété immobilière⁵³. Mais si l'accession au foncier a réduit globalement les inégalités patrimoniales, l'augmentation du prix du foncier a accru la transmission intergénérationnelle des inégalités via les donations et successions. Hériter d'un logement parisien ou d'un logement dans la Creuse a plus d'impact sur les inégalités de ressources économiques d'un individu tout au long de sa vie aujourd'hui qu'il y a 50 ans⁵⁴. C'est vrai aussi d'un appartement non pas hérité mais acheté il y a 30 ans.

Cette hausse ne se reflète ni dans le niveau de vie, ni dans le revenu imposable : une très grande partie des plus-values immobilières échappent à l'impôt. Les plus-values immobilières sur les résidences principales ne sont pas taxées : les plus-values latentes ne sont jamais taxées faute de liquidité et les plus-values réalisées servent en général à se reloger. Par ailleurs, les plus-values sur les résidences non principales (secondaires ou louées) sont également largement exonérées. Tout bien immobilier détenu est exonéré au titre de l'impôt au bout de 22 ans et au bout de 30 ans pour les prélèvements sociaux. En deçà, l'exonération est partielle. De fait, cette imposition rapporte très peu, les ménages ayant intérêt à attendre. De plus, les transmissions permettent d'effacer les plus-values : lorsqu'ils revendent, les héritiers

53. Piketty T., 2013, *Le capital au ^{xx}^e siècle*, Paris, Seuil.

54. Allègre G. et X. Timbeau, 2014, « *Welcome to Nouillorc*. Le capital-logement ne contribue-t-il vraiment pas aux inégalités ? », *Note de l'OFCE*, n° 42, <https://sciencespo.hal.science/hal-03460427/>

utilisent comme valeur d'acquisition, le montant déclaré de la valeur des biens transmis et non la valeur d'acquisition originelle. Avec un peu d'ingéniosité fiscale, la plus-value d'un bien acheté 200 000 euros en 1990 et revendu un million d'euros en 2020 par les héritiers n'aura jamais été imposée. L'effacement des plus-values lors des transmissions est motivé par un motif de non-double imposition (successions, plus-values). Mais de fait, il se traduit le plus souvent par une double non-imposition.

En effet, la non-imposition sur les plus-values s'ajoute à la très faible imposition lors des successions. L'impôt sur les donations-successions représente environ 5 % du montant de l'actif transmis, 3 % en ligne directe (avec une très forte hétérogénéité puisque dans la plupart des cas, l'imposition est nulle). *En moyenne*, il est ainsi moins coûteux de transmettre un bien à ses enfants et de payer les droits de donation et successions que de le vendre et de payer les droits de mutation à titre onéreux (les DMTO s'élèvent aujourd'hui à 5,8 %). Le motif d'égalisation des chances ne semble pas jouer : au contraire, il est moins coûteux de transmettre à un enfant que de vendre à un inconnu.

Une solution serait d'augmenter la taxation sur les héritages, mais force est de constater que l'imposition des successions est impopulaire : elle recule en part de PIB dans la plupart des pays de l'OCDE alors même que la valeur des actifs augmente fortement. André Masson, dans ce dossier et dans son ouvrage, *Chronique d'un impôt sur l'héritage en perdition* (2023), explique les ressorts de cette impopularité⁵⁵. Une conclusion de l'ouvrage est que si on veut préserver les droits de succession, mieux vaut ne pas trop en débattre...

Taxer le passé plutôt que l'avenir

Dans l'idéal, la fiscalité sur le foncier doit permettre de lever des recettes importantes en tenant compte de la faculté contributive et à un moment où les ménages ont des liquidités afin qu'ils puissent payer l'impôt sans être forcés à vendre. Le principe de liquidité limite la possibilité de lever de l'impôt sur le stock de patrimoine, ou sur les plus-values latentes. L'impôt sur les successions est en partie impopulaire car il paraît taxer l'avenir : taxer la transmission, c'est (aussi) dissuader les

55. Masson A., 2023, *Chronique d'un impôt sur l'héritage en perdition. Pourquoi et comment le sauver*, Paris, PUF.

retraités de transmettre à leurs enfants ou petits-enfants pour les aider à démarrer dans la vie (en tout cas, cela peut être vu comme cela dans le débat public). Il peut alors paraître judicieux de modifier la justification de l'imposition afin d'augmenter le consentement à l'impôt et les recettes fiscales sur cet impôt (ce qui permettrait, toutes choses égales par ailleurs, de baisser d'autres impôts).

La proposition est de taxer *lors* des transmissions des biens immobiliers et mobiliers, qu'elles soient à titre gratuit (donation, successions) ou onéreux (frais de notaires) sur la base des plus-values *réelles*, c'est-à-dire tenant compte de l'inflation⁵⁶. En pratique, la valeur d'acquisition serait actualisée pour refléter des euros constants. La plus-value réelle constitue un revenu dans la mesure où elle permet une plus forte consommation. L'impôt est alors prélevé à un moment où il existe des liquidités, ce qui permet de répondre à l'objection faite aux impôts sur le patrimoine⁵⁷. Lors des ventes immobilières, afin d'éviter de pénaliser la mobilité, les réinvestissements immobiliers donneraient droit à un *report* de l'imposition en proportion des sommes réinvesties. En cas de donations, les biens ne pourraient être transmis qu'après paiement de la taxe sur les plus-values réelles par le donataire. Ce sont bien les revenus passés qui sont imposés, respectant un principe de neutralité fiscale selon la source du revenu. Lors des successions, au Canada, les biens sont supposés être vendus à l'instant précédant le décès. Formellement, c'est la succession qui est imposée. L'impôt sur les plus-values réelles est dû par le donateur (*the Estate*) et non les héritiers, au titre de revenus passés ; la transmission de la propriété des biens aux héritiers n'a lieu que lorsque tous les impôts dus par l'*Estate* ont été payés.

Du principe à la pratique

Ce sont en général les plus-values *nominales* et non *réelles* qui sont taxées partout dans le monde. Or ces plus-values ne reflètent pas un revenu réel, et font par conséquent généralement l'objet de larges exemptions ou abattements, ce qui pose des problèmes à la fois en termes de recettes levées et d'équité horizontale. Taxer les plus-values

56. Voir Allègre G., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Réformer la fiscalité du patrimoine », *Revue de l'OFCE*, n° 122, <https://www.ofce.fr/pdf/revue/2012/12-122.pdf>

57. Si l'impôt sur le patrimoine n'est pas plafonné par rapport aux revenus, il risque d'être perçu comme confiscatoire. Mais s'il est plafonné par rapport aux revenus, il ne répond plus à l'idée que le patrimoine accroît la faculté contributive au-delà des revenus qu'il apporte.

réelles, tenant compte de l'inflation et des travaux d'amélioration, et non nominales permet de répondre à cette objection.

Une difficulté classique liée à la taxation des plus-values est le fait qu'un gouvernement futur pourrait décider de supprimer la taxation, ce qui revient à « amnistier » les plus-values latentes. Les ménages sont alors incités à attendre cette « amnistie », ce qui la rend plus probable. L'imposition lors des successions constitue un *backstop* : la revente ne peut pas être reportée indéfiniment, et de toute façon les ménages ont tendance déjà aujourd'hui à garder leur capital foncier jusqu'au décès. Une autre solution juridique est peut-être souhaitable. Le fait générateur de l'imposition pourrait être les plus-values latentes telles que calculées annuellement. L'impôt sur les plus-values latentes serait dû de façon annuelle, mais serait reporté jusqu'à la première transmission (vente, donation, succession). Ce système a plusieurs avantages. D'abord, la dette fiscale est créée du vivant de l'individu, ce qui est mieux à la fois pour l'affichage de l'impôt et pour des questions juridiques (en France, la personne décédée n'est plus un sujet de droit). Ensuite, la dette fiscale permet de faire jouer la non-rétroactivité du droit fiscal. Un gouvernement peut changer la loi mais, au nom de l'égalité devant l'impôt, il peut (plus) difficilement annuler des dettes fiscales. Créer une dette fiscale permet ainsi une plus grande irréversibilité du droit.

Le potentiel fiscal de la mesure proposée est élevé. Si les plus-values réelles annuelles sont de 2 %, sur la base des valeurs actuelles (2,5 fois le PIB) et d'un taux d'imposition du niveau du prélèvement forfaitaire unique (30 %) auquel sont soumis les revenus du patrimoine au titre de l'impôt sur le revenu, alors le potentiel fiscal à terme est de 1,5 point de PIB⁵⁸. Néanmoins, il faut noter que les plus-values réelles constituent une assiette plus volatile que la valeur des biens. C'est une assiette qu'il faut probablement affecter à l'échelon national, ce qui pose la question du financement des collectivités (voir la contribution de Clément Carbonnier).

Cette imposition pourrait remplacer des impositions existantes (droits de mutation à titre onéreux, droits de mutation à titre gratuit) ou s'y ajouter, selon les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics

58. À court terme, le potentiel est moindre car certaines plus-values passées ont été réalisées (et non reportées comme dans le système proposé). Le potentiel fiscal n'est atteint que lorsque le système de report est monté en charge.

(recettes vs efficacité et équité). Les effets redistributifs dépendent de ce que l'imposition remplace. Taxer les plus-values au moment des ventes plutôt que la valeur des biens pénaliserait plutôt les Parisiens qui vendent leurs biens immobiliers lorsqu'ils partent s'installer en province ou les héritiers d'une maison secondaire sur la côte (il n'y aurait plus d'effacement des plus-values à la transmission). Imposer les transmissions sur la base des plus-values plutôt que sur la valeur des biens avantagerait les primo-accédants et les ménages mobiles – notamment ceux qui sont contraints à la mobilité, comme les couples séparés qui doivent se reloger ou à la suite d'une mutation et ceux qui héritent de plus de tracas que d'actifs.

LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE EN ITALIE

Vieri Cierani

Sottosegretario di Stato all'economia (2011-2013)

Évolution

Au fil du temps, l'Italie a connu différents modèles d'imposition des biens immobiliers. En 1973, une réforme fiscale majeure a introduit un impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) global. Suivant le modèle Haig-Simons-Schantz, outre les loyers réels et les loyers imputés des terrains, les loyers imputés des bâtiments résidentiels occupés par leur propriétaire ont également été inclus dans l'assiette fiscale. Il n'existait pas d'impôt local sur le revenu ou la fortune des biens immobiliers, mais l'INVIM. Il s'agissait d'un impôt municipal sur la plus-value (gain en capital) des biens immobiliers. Il était prélevé lors de tout changement de propriétaire ou après dix ans de propriété ininterrompue. Il imposait donc également les plus-values imputées. L'assiette fiscale était l'augmentation de la valeur du bien. Les taux d'imposition étaient progressifs (de 3 % à 30 %). Les municipalités disposaient d'une autonomie limitée pour fixer les taux. L'INVIM a été en vigueur de 1973 à 1992, date à laquelle il a été supprimé parallèlement à l'introduction d'un impôt municipal sur les biens immobiliers (ICI).

L'ICI était un impôt sur la fortune, prélevé sur la valeur cadastrale de tous les biens immobiliers (bâtiments résidentiels, y compris ceux occupés par leur propriétaire, bâtiments commerciaux et terrains). Les municipalités étaient autorisées à fixer les taux entre 0,4 et 0,7 %. Le remplacement d'un impôt sur les plus-values (réelles et imputées) par un impôt ordinaire sur la fortune visait à augmenter les recettes dont le pays avait tant besoin tout en accordant une plus grande autonomie fiscale aux municipalités. En fait, en 1992, l'ICI a rapporté environ 7 milliards (Mds) d'euros, contre seulement 1,4 Md pour l'INVIM. L'ICI

a coexisté pendant près d'une décennie avec l'inclusion des loyers imputés sur les biens immobiliers dans l'assiette de l'IRPP.

Au fil des ans, les municipalités ont exploité leur autonomie pour fixer les taux de l'ICI : les recettes ont augmenté, approchant les 10 Mds d'euros. L'augmentation de la charge fiscale globale sur les biens immobiliers a été jugée excessive. En 2000, après près de trois décennies, la valeur locative des bâtiments occupés par leur propriétaire a été exonérée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Aujourd'hui, elle est toujours déclarée dans les déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques : elle contribue à déterminer l'accès aux transferts sociaux sous condition de ressources.

En 2008, après une campagne électorale victorieuse, le gouvernement Berlusconi a exonéré les bâtiments résidentiels occupés par leur propriétaire de l'ICI, afin de tenir ses promesses électorales.

En avril 2011 (toujours sous le gouvernement Berlusconi), un régime préférentiel facultatif a été introduit pour les loyers des biens immobiliers résidentiels : les propriétaires peuvent opter pour un impôt forfaitaire spécial (*cedolare secca*) au taux de 21 % (réduit à 10 % dans des conditions particulières). Si l'impôt forfaitaire spécial est appliqué, les loyers sont exclus de l'IRPP et des surtaxes municipales et régionales de l'IRPP. Le propriétaire et le locataire devaient tous deux être des personnes physiques (c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient pas exercer une activité commerciale). L'objectif était d'améliorer le respect de la législation grâce à des taux réduits. Les enquêtes officielles montrent qu'il n'y a pas eu d'amélioration : l'impôt forfaitaire n'a pas entraîné de déclaration supplémentaire des loyers. Il a principalement entraîné une réduction de l'imposition des revenus déjà déclarés.

En 2011, le gouvernement Berlusconi a décidé de remplacer l'ICI par l'IMU. L'IMU était également un impôt municipal sur la fortune immobilière ; il s'agissait essentiellement d'une refonte de l'ICI. Il a été instauré par une loi adoptée en 2011, qui a reporté son entrée en vigueur à 2014. En novembre 2011, pour faire face à l'urgence financière des finances publiques italiennes, le gouvernement Monti a été formé. Parmi d'autres mesures d'urgence, l'entrée en vigueur de l'IMU a été avancée à 2012. L'assiette fiscale a été augmentée : les valeurs cadastrales ont été relevées de 60 % en moyenne. Les taux d'imposition ont également été augmentés : le taux standard a été fixé à 0,76 % et pouvait être modulé de 0,3 % (le taux maximal pouvant ainsi atteindre 1,06 %). L'imposition des bâtiments résidentiels

occupés par leur propriétaire a été réintroduite, mais à un taux réduit : les communes pouvaient fixer le taux entre 0,2 et 0,6 %. En 2012, l'IMU a rapporté 24 Mds d'euros (1,5 % du PIB), dont 4 Mds sur les bâtiments occupés par leur propriétaire.

En 2013, le gouvernement de coalition présidé par Enrico Letta a supprimé l'IMU sur les propriétaires occupants. À la place, une nouvelle taxe municipale sur les « services » a été introduite : la TASI (*Tassa sui Servizi Indivisibili*). La TASI était un impôt sur la fortune, avec la même base que l'IMU (valeur cadastrale), mais qui ne frappait que les bâtiments, et non les terrains. Le taux d'imposition était fixé par la municipalité entre 0,1 % et 0,25 %. La TASI a rapporté 3,4 Mds d'euros. À l'instar de la taxe d'habitation française, l'impôt était dû par l'occupant du bâtiment : le locataire payait entre 10 % et 30 % de l'impôt, le reste étant à la charge du propriétaire. Le propriétaire payait la totalité de la taxe s'il occupait le bâtiment. Ainsi, les bâtiments résidentiels occupés par leur propriétaire étaient à nouveau imposés, au titre de la TASI au lieu de l'IMU. Mais en 2016, le gouvernement Renzi a exonéré les bâtiments occupés par leur propriétaire de la TASI, qui est devenue dans la pratique un double de l'IMU. En 2020, la TASI a été complètement supprimée.

L'impôt sur les successions a été réduit en 2000 (gouvernement Amato) et supprimé par le gouvernement Berlusconi qui lui a succédé en 2001, conformément à ses promesses électorales. Il a été réintroduit en 2006 (gouvernement Prodi), sous une forme très allégée. Il rapporte actuellement moins d'un milliard d'euros. L'assiette fiscale comprend la valeur des biens immobiliers. Chaque héritier bénéficie d'un abattement fiscal de 1 million d'euros.

Observations générales et lacunes

L'expérience italienne montre combien il est important et difficile de coordonner les impôts sur le revenu, la fortune et les successions dans le cadre d'une architecture fiscale à plusieurs niveaux efficace et équitable, qui garantit également l'autonomie fiscale des collectivités locales. Récemment, les promesses électorales ont exercé une pression politique croissante en faveur d'une défiscalisation des biens immobiliers, favorisant les « rentes » au détriment des revenus du travail et des profits, et faisant fi des considérations économiques sur ce que devrait être une architecture fiscale appropriée.

Aujourd'hui, en Italie, les immeubles résidentiels occupés par leur propriétaire sont exonérés à la fois de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, c'est-à-dire de l'IRP, de ses surtaxes locales et de l'IMU. Les tentatives de réintroduire un impôt sur la fortune sur ces biens immobiliers sous la forme d'une « taxe sur les services » (TASI) n'ont duré que deux ans, de 2014 à 2016. L'exonération de l'impôt sur la fortune est une particularité du système fiscal italien. Dans une comparaison internationale, parmi les juridictions qui imposent un impôt foncier sur les bâtiments, très peu exonèrent ceux qui sont occupés par leur propriétaire : la Mongolie, le Niger, la République du Congo et le Yémen. Cette double exonération (de l'IRPI et de l'impôt sur la fortune) devrait être supprimée.

L'obsolescence du système cadastral italien est aussi un problème grave. La différence entre les valeurs cadastrales et les valeurs marchandes est inégalement répartie et engendre des injustices : les zones périphériques paient plus que les centres historiques. Une loi proposée par le gouvernement Monti prévoyait une révision en profondeur du système. Bien qu'elle ait été approuvée à l'unanimité par le Parlement (en 2014), elle n'a pas été mise en œuvre par le gouvernement Renzi et les gouvernements suivants. Le gouvernement Draghi a proposé une nouvelle révision en 2022, qui n'a pas été approuvée en raison de l'opposition des partis de centre-droit. Le gouvernement Meloni, actuellement au pouvoir, mène une réforme fiscale inspirée du modèle de l'impôt forfaitaire, qui exclut la révision du système cadastral. ■