



Pour une fiscalité du logement plus cohérente

Synthèse

Décembre 2023

La fiscalité du logement représente un ensemble complexe d'impositions et de dispositifs fiscaux incitatifs hérité d'une histoire longue et d'une intégration inaboutie à la politique publique du logement.

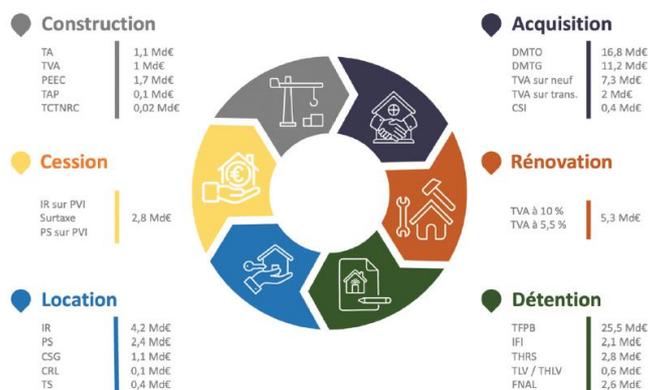
Représentant un produit d'environ 92 Md€ en 2022, soit environ 3,5 % du produit intérieur brut (PIB) selon la définition retenue dans ce rapport, elle fait face aujourd'hui à des enjeux inédits liés aux difficultés conjoncturelles du marché de l'immobilier et, de manière plus structurelle, à la transition énergétique et écologique et à l'accroissement des inégalités patrimoniales en France.

Pour ces raisons, le CPO a choisi pour la première fois d'analyser la fiscalité du logement en s'interrogeant sur sa cohérence et son efficacité. Il arrive à la conclusion, au terme de son analyse, que cette fiscalité sectorielle est peu préparée aux défis actuels et doit gagner en cohérence en trouvant un meilleur équilibre entre les dispositifs d'incitation et une logique plus large de neutralité.

La fiscalité du logement est déconnectée de la valeur économique des biens.

La fiscalité du logement est plus lourde en part du PIB que dans la majeure partie des autres pays développés, ce qui reflète moins une structure de la fiscalité défavorable au secteur que le poids particulièrement important des prélèvements obligatoires en France.

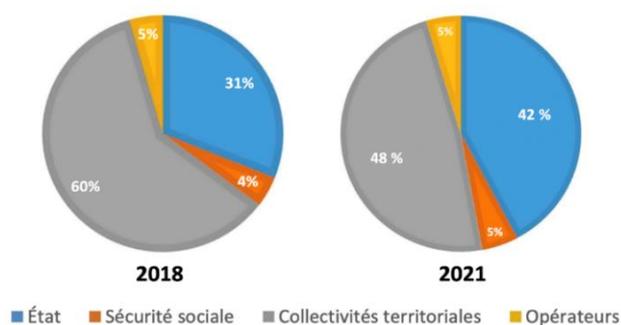
Répartition des prélèvements fiscaux et de leur rendement selon le cycle de vie du logement (2022)



La fiscalité concerne toutes les étapes du cycle de vie du logement : construction, acquisition, rénovation, détention, location et enfin cession. Selon cette approche, la fiscalité du logement s'élève à 3,5 % du PIB et 7,6 % des prélèvements obligatoires. Son produit **est toutefois concentré sur les phases d'acquisition**, du fait du poids important des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ou gratuit (DMTG), **et de détention**, avec la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La réforme de la taxe d'habitation (2018-2022), aujourd'hui supprimée pour les résidences principales, a réduit la part de recettes qui revient aux collectivités territoriales et amenuisé leur pouvoir de taux. La moitié des ressources fiscales des communes continue néanmoins à provenir de la fiscalité du logement.

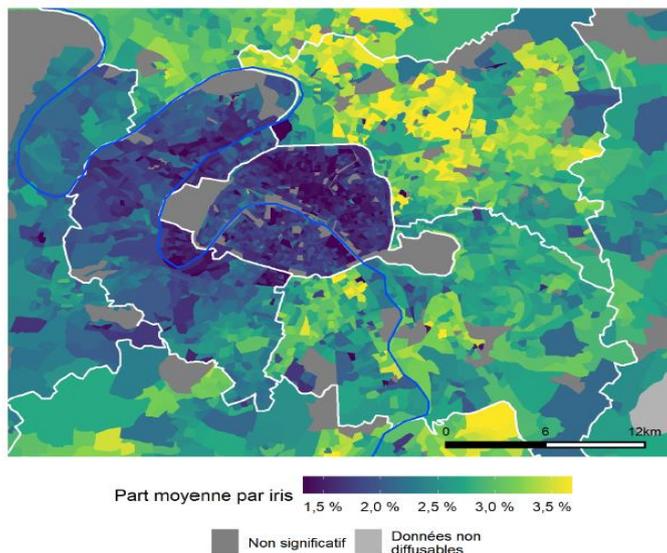
Répartition par affectataire des prélèvements sur le logement en 2018 et en 2021



Pour autant, cette fiscalité représente une faible part du coût du logement et pèse de façon prédominante sur les propriétaires. Cependant le taux d'effort, c'est-à-dire la part du revenu consacrée au logement, reste plus élevé chez les locataires ou les accédants à la propriété que chez les propriétaires.

Surtout, dans la catégorie des propriétaires, comme le montrent des travaux réalisés par l'Insee pour le CPO dans le cadre de ce rapport, la taxe foncière est régressive en raison principalement des effets d'une assiette archaïque qui sous-évalue la valeur de l'immobilier dans les communes les plus aisées.

Part de la taxe foncière dans le revenu des ménages imposables en région parisienne, par lieu de résidence (2017)



Note de lecture : La taxe foncière acquittée par les ménages imposables à cet impôt et résidant à Paris représente en moyenne moins de 1,5 % de leur revenu disponible. Cette part est supérieure à 2,5 % dans la plus grande partie de la Seine-Saint-Denis

Source : O. Meslin (Insee, 2023)

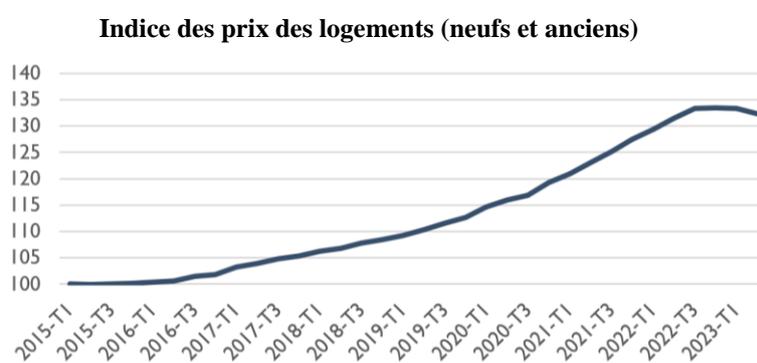
La difficulté à pouvoir disposer de données solides et exhaustives sur le logement et sa fiscalité fragilise les perspectives de réforme. Des modifications pourtant nécessaires, comme la révision des valeurs locatives cadastrales (VLC) qui forment l'assiette de la taxe foncière, sont régulièrement repoussées en raison des difficultés techniques et des forts enjeux redistributifs qu'elle présenterait, mais au prix d'une divergence devenue considérable entre la fiscalité foncière et les capacités contributives des ménages.

La révision de l'assiette de la taxe foncière est une réforme majeure qui devrait être conduite selon une méthodologie qui établisse un lien direct avec la valeur locative de marché ou la valeur vénale des logements, permettant une actualisation régulière et à moindre coût pour l'administration.

La fiscalité du logement, malgré des dispositifs incitatifs coûteux, rigidifie le marché et n'est pas adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux du bâti

Fruit d'une lente construction historique remontant au moins à la Révolution française, la fiscalité du logement s'est complexifiée dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle par l'ajout de dépenses fiscales nombreuses (70 en 2022) et coûteuses (15,5 Md€ en 2022) qui sont censées traduire la volonté de faire de l'outil fiscal un levier de la politique du logement. Elles devraient *a minima* être bornées dans le temps et régulièrement évaluées.

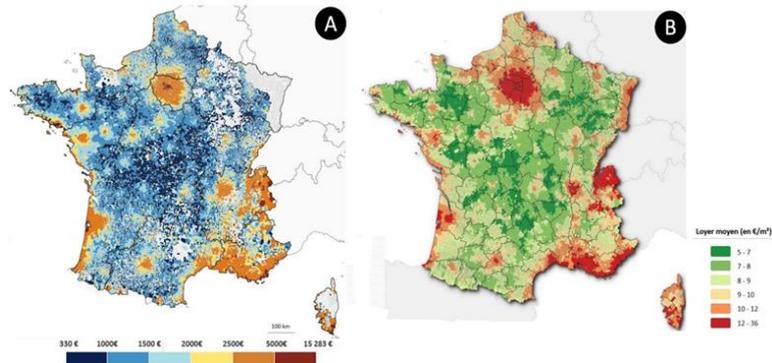
Si les effets de la fiscalité sur le marché du logement paraissent globalement limités en comparaison de ceux de la conjoncture ou des taux d'intérêt, certains dispositifs peuvent contribuer à rigidifier les prix et à freiner les ajustements nécessaires en cas de contraction du crédit.



Ainsi, les effets sur la solvabilisation des ménages du « prêt à taux zéro » sont incertains, des études sur un dispositif analogue américain ayant même conclu à une réduction de l'accès à la propriété. De même, l'effet inflationniste de certains dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement locatif a pu être démontré.

Une étude inédite réalisée pour ce rapport par l'Institut des politiques publiques (IPP) montre également que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a pu être en partie répercutée sur les prix de l'immobilier et les loyers, bien que dans des proportions limitées.

Prix moyen/ m² et loyer moyen/m²

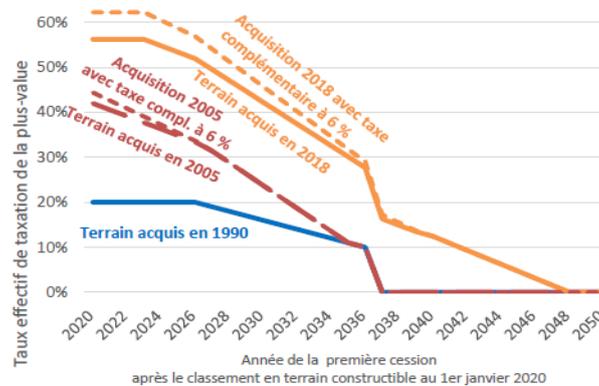


Source : Bach, Bozio, Dutronc-Postel, Fize, Guillouzic, Malgouyres (IPP, 2023)

Les effets de la fiscalité du logement au regard des défis nouveaux du bâti (« zéro artificialisation nette », rénovation énergétique) sont encore mal pris en compte.

Le CPO constate que certains dispositifs fiscaux pourraient être mobilisés pour limiter l'artificialisation des sols, comme la taxe sur les terrains nus rendus constructibles, à condition toutefois de revoir le régime d'abattement pour durée de détention, et la taxe sur les logements vacants (TLV), qui serait généralisée à tous les territoires sauf ceux en déprise.

Taux effectif de la taxe sur les terrains nus rendus constructibles en fonction de la durée de détention



De même, les dispositifs de solvabilisation de la demande (prêts à taux zéro) peuvent avoir un attrait dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, mais devraient être orientés vers l'acquisition et la rénovation des logements anciens qui permettent une forme de sobriété foncière.

En revanche, recourir à l'outil fiscal pour la rénovation énergétique ne permet pas de répondre aux enjeux de ciblage et d'efficacité, si bien qu'un alignement du taux réduit de TVA de 5,5 % sur le taux intermédiaire de 10 % pourrait être recherché, à condition de redéployer le gain budgétaire de ces réformes sur les aides budgétaires directes.

Répartition du parc de logements par diagnostic de performance énergétique et par quintile de revenus en 2022

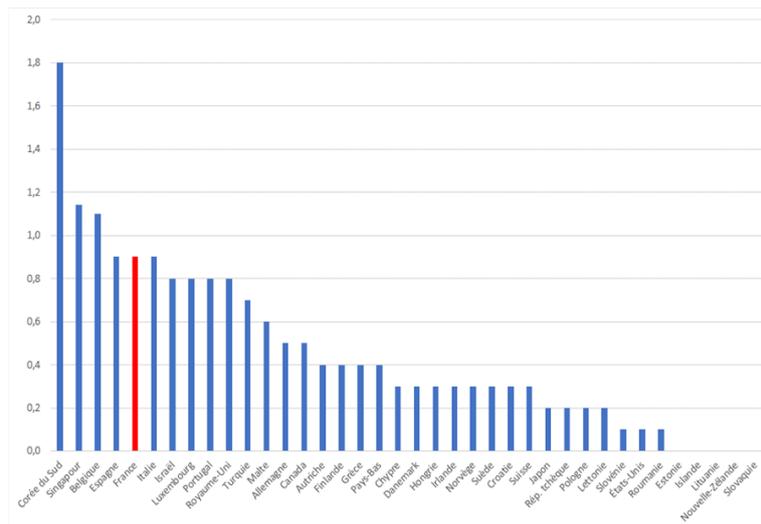
	DPE A	DPE B	DPE C	DPE D	DPE E	DPE F	DPE G
Q1	1 %	2,5 %	23,5 %	32,2 %	23 %	10,8 %	7,1 %
Q2	1,4 %	2,9 %	23,6 %	32,1 %	22,2 %	10,7 %	6,9 %
Q3	1,9 %	3,4 %	23,6 %	32,4 %	21,6 %	10,5 %	6,6 %
Q4	2,2 %	3,8 %	24,1 %	32,8 %	21 %	10 %	6,2 %
Q5	2 %	3,8 %	24,4 %	33,2 %	21 %	9,9 %	5,7 %
Non réponse	1,2 %	2,3 %	19,5 %	30,7 %	24,4 %	12 %	9,8 %

Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

La logique globale qui doit motiver toute réforme de la fiscalité du logement est un rééquilibrage vers plus de neutralité.

Il s'agit tout d'abord de chercher à taxer plus la détention que l'acquisition, au vu notamment des effets économiques peu efficaces des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui sont plus élevés en France que dans les autres pays européens. Cette orientation générale implique, d'une part, d'envisager une bascule des DMTO vers la taxe foncière, sans perte pour les collectivités locales, d'autre part, d'engager une réflexion précise sur l'assiette foncière, dont les incohérences par rapport aux réalités économiques locales et les effets régressifs entre propriétaires sont patents.

Niveau des impôts sur les transactions immobilières (2021, en points de PIB)



Source : OCDE et Commission européenne

Il est nécessaire également de traiter de manière homogène des situations comparables, dans le temps et dans l'espace. Dans le temps, les avantages fiscaux des plus-values immobilières liés à l'abattement pour durée de détention alimentent des phénomènes de rétention immobilière ou foncière qui pourraient être corrigés en tenant compte de l'érosion monétaire et des travaux d'amélioration du bâti.

Dans l'espace, la distinction historique et unique dans le monde entre la location vide et la location meublée devrait être remise en cause, en supprimant d'abord les conditions favorables pour les meublés touristiques classés, et en unifiant ensuite progressivement le droit fiscal, autour de deux régimes, microfoncier (en-dessous de 15 000 euros) et réel (au-dessus).

Réforme de la fiscalité des revenus locatifs autour de deux régimes, unifiés pour la location vide et meublée

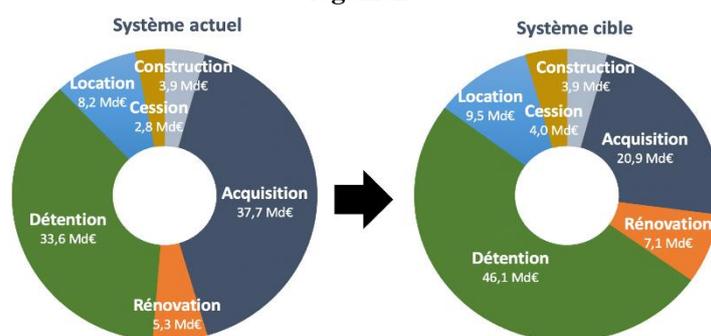
	Micro-foncier	Réal
Revenus locatifs bruts	Inférieurs à 15 000 € par an	Supérieurs à 15 000 € par an
Abattement forfaitaire ou déductions de charges	30 % (éventuellement 40 % pour un meublé)	Charges déductibles standard Déficit foncier imputable (hors intérêts d'emprunt) sur le revenu global dans la limite de 10 700 €
Amortissement	Frais de notaires, travaux et ameublement	



Face aux nouveaux défis du bâti en France, la fiscalité du logement apparaît encore trop peu adaptée aux réalités économiques locales et aux objectifs, traditionnels et nouveaux, de la politique publique du logement. Assurer sa plus grande cohérence passe ainsi par la mise en extinction des dispositifs fiscaux inefficaces et une plus grande neutralité fiscale.

Dans l’hypothèse d’une mise en place des différentes recommandations figurant dans le présent rapport qui se regroupent autour de trois grandes orientations (mettre en cohérence les dispositifs fiscaux avec la valeur économique des logements ; préférer les aides budgétaires ciblées en substitution aux incitations fiscales pour faire face aux nouveaux défis du bâti ; renforcer la neutralité de la fiscalité du logement pour favoriser la résilience du marché du logement) et en raisonnant à rendement budgétaire constant, il est possible de représenter les enjeux financiers de la fiscalité du logement. Actuellement assise sur les deux piliers de la détention et de l’acquisition, cette fiscalité serait à terme recentrée sur la détention, ce qui permettrait de mieux la répartir sur le cycle de vie du logement.

Enjeux financiers de la réforme proposée de la fiscalité du logement



La part de l’acquisition serait réduite, du fait de la baisse – voire de la suppression – des DMTO, tandis que seraient relevées les parts de la détention, du fait de la révision de l’assiette et de la hausse de la taxe foncière, et dans une moindre mesure de la cession (limitation des avantages fiscaux sur les plus-values immobilières), de la location et de la rénovation (suppression de certaines dépenses fiscales).

Représentant un tiers du produit de la fiscalité du logement dans le régime actuel, la détention en représenterait ainsi la moitié dans le régime cible. La représentation schématique ci-dessus illustre les enjeux d'un tel rééquilibrage, à comportements des agents économiques et grandes masses financières constants.

Le CPO rappelle qu'il serait nécessaire, pour une réforme de cette ampleur, de lisser ses effets dans le temps et de ménager la possibilité d'appliquer une clause d'antériorité pour prendre en compte la situation légitime de particuliers ayant effectué un investissement sous l'empire d'un précédent régime fiscal.

Une telle dynamique permettrait *in fine* non seulement de renforcer la cohérence de la fiscalité du logement avec les réalités économiques et les nouveaux défis environnementaux, mais aussi de sécuriser son rendement et le financement des services publics locaux et d'améliorer, plus largement, la progressivité globale du système socio-fiscal français.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Orientation 1 : Mettre en cohérence les dispositifs fiscaux avec la valeur économique des logements

Recommandation n° 1 : Borner dans le temps les dépenses fiscales liées au logement et procéder à leur évaluation systématique pour ne conserver que celles aux effets économiques, sociaux ou environnementaux avérés.

Recommandation n° 2 : Compléter les bases de données existantes relatives au logement, notamment à sa fiscalité, et en réaliser l'expertise statistique.

Recommandation n° 3 : Revoir la méthodologie d'estimation de l'assiette de la taxe foncière pour établir un lien plus direct et facilement actualisable avec les loyers ou les prix de marché.

Recommandation n° 4 : Étendre la liste des communes soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV) en excluant les territoires en déprise et supprimer la possibilité pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Orientation 2 : Préférer les aides budgétaires ciblées en substitution aux incitations fiscales pour faire face aux nouveaux défis du bâti

Recommandation n° 5 : Confirmer la non-reconduction du dispositif « Pinel » et l'absence de dispositif équivalent en remplacement.

Recommandation n° 6 : Ouvrir à nouveau le prêt à taux zéro (PTZ) au logement ancien avec travaux dans les zones tendues pour le rendre plus cohérent avec les enjeux environnementaux.

Recommandation n° 7 : Rehausser le taux de TVA à 5,5 % sur la rénovation énergétique au niveau du taux intermédiaire de 10 % et utiliser le gain financier ainsi obtenu pour les aides budgétaires ciblées en faveur de la rénovation énergétique des logements.

Orientation 3 : Renforcer la neutralité de la fiscalité du logement pour favoriser la résilience du marché du logement

Recommandation n° 8 : Une fois le lien rétabli entre l'assiette de la taxe foncière et la valeur économique des logements taxés, engager une réflexion sur le niveau et l'affectation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) visant à moins taxer l'acquisition de logements et à compenser le manque à gagner pour les finances publiques par un relèvement des impôts portant sur leur détention.

Recommandation n° 9 : Limiter la rétention des biens en remplaçant les abattements sur les plus-values de cessions foncières et immobilières pour durée de détention par une prise en compte de l'évolution des prix de la construction et des travaux d'amélioration réalisés par le vendeur et en réhaussant, pour les terrains nus rendus constructibles, la taxe forfaitaire.

Recommandation n° 10 : Rapprocher et unifier à terme les régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue.