

## Rôles de la fiscalité foncière et immobilière : Entre débats théoriques, enjeux de politiques publiques et mise en pratique

### SYNTHÈSE

Synthèse de la webconférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 14 octobre 2021  
« Produire du foncier abordable : quels rôles pour la fiscalité foncière et immobilière ? »

Second chapitre d'un cycle de trois webconférences-recherche

Par **Hélène Morel**  
Doctorante Cifre laboratoire LISST,  
Université Toulouse Jean Jaurès

Les webconférences proposées par le Réseau des acteurs de l'habitat permettent de débattre de sujets d'actualité et de partager avec le plus grand nombre les analyses d'experts et d'acteurs.

Le foncier se trouve au centre des préoccupations de l'ensemble des acteurs de l'habitat. C'est pourquoi, le Réseau des acteurs de l'habitat a décidé de lancer en 2022 un programme de recherche qui aura pour titre « les défis économiques d'un foncier et d'un logement abordables ». Il doit contribuer à approfondir la connaissance scientifique dans le domaine de l'économie du foncier et du logement, où les travaux manquent, ainsi qu'à susciter l'intérêt de jeunes chercheurs en économie pour ce secteur. Ce programme mobilisera un large collectif d'acteurs entre 2022 et 2025.

La prochaine journée du Réseau des acteurs de l'habitat et du REHAL, le 1er décembre 2021, constituera un point fort de la préparation de ce programme et permettra d'en finaliser le contenu à partir des questionnements des acteurs et à la lumière des travaux professionnels et scientifiques déjà réalisés. Un appel à propositions de recherche en direction du monde scientifique sera lancé début 2022, ainsi qu'un appel à manifestation d'intérêt à destination des acteurs des territoires qui souhaiteraient s'y engager.

Afin de préparer la journée du 1er décembre, **Dominique Belargent** et **Vincent Le Rouzic** ont mis au point un cycle de trois webconférences-recherche, inauguré le 22 septembre dernier.

Après une première webconférence sur le thème de la « hausse des prix du foncier et de l'immobilier », le cycle se poursuit sur le thème du « rôle de la fiscalité foncière et immobilière pour produire du foncier abordable ».

La prochaine webconférence se tiendra le 26 novembre 2021 sur le thème de « La question foncière dans une perspective internationale » avec Olivier Crevoisier (Université de Neuchâtel) et Claire Simonneau (Université Gustave Eiffel).

## Introduction

**Vincent Le Rouzic** souligne le caractère à la fois passionné et paradoxal des débats que la fiscalité foncière et immobilière nourri depuis des siècles, comme l'illustre l'ouvrage de synthèse sur la rente foncière de Jean-Louis Guigou (1982). Le phénomène de rente et le rôle de la fiscalité pour socialiser cette dernière ont fait l'objet de nombreuses réflexions théoriques.

En France, les législateurs ont été particulièrement imaginatifs au point que, dans un panorama publié en mars 2020, le CEREMA identifie près de 30 impôts et taxes qui peuvent s'appliquer au foncier. Cela rend le système fiscal français complexe et instable. Bosvieux & Coloos décrivaient en 2016 le système français comme une « jungle fiscale ». Ce constat est régulièrement rappelé dans différents rapports depuis plusieurs décennies, sans qu'une réforme d'ampleur ne soit mise à l'agenda politique pour y remédier.

Malgré ce foisonnement, le système fiscal français peine à favoriser la mobilisation du foncier permettant le « choc d'offre » attendu par nombre d'acteurs, qui entraînerait une baisse des prix immobiliers. La question des inégalités patrimoniales est également au cœur de la fiscalité foncière.

Les interventions d'**Alain Trannoy**, économiste, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et de **Dominique Hoorens**, directeur des études de l'Union sociale pour l'habitat, vont porter dans un premier temps sur l'actualité de la fiscalité foncière et immobilière notamment dans le rapport Rebsamen et la réforme à venir des valeurs locatives, puis dans une seconde partie sur des réflexions plus prospectives.

## Propositions du rapport Rebsamen sur la fiscalité foncière et immobilière

**Alain Trannoy** a participé à la commission présidée par François Rebsamen qui a remis le premier tome de son rapport sur la construction de logements au Premier ministre le 23 septembre dernier. Le second tome portera sur les questions de régulation, dont une partie sur le foncier.

### Constat d'une baisse de la production

Ce travail débute par le constat d'une baisse du rythme de construction, en particulier dans les zones denses depuis deux ans. Une part de ce ralentissement peut être expliquée par une année 2020 marquée des effets du Covid et des élections municipales. Le changement d'équipes dans les collectivités a engendré un temps de latence avant la relance des programmes, y compris pour le logement social.

Mais au-delà de ces aspects conjoncturels, la commission a identifié plusieurs autres explications aux difficultés de la

production. L'une d'elle est la cherté du foncier. La réforme de la taxe d'habitation, peut aussi expliquer la baisse du rythme de construction. En effet, sa suppression totale prévue en 2023 affaiblira le rendement d'un logement supplémentaire pour les collectivités.

Parmi les propositions de réformes du rapport Rebsamen, **Alain Trannoy** s'attarde sur trois concernant le foncier, puis trois autres sur la fiscalité.

### Sources de foncier abordable

#### *Proposition n° 9 sur le foncier public*

Une des réserves possibles de foncier, en particulier dans les zones urbaines denses, est constituée par le foncier public, essentiellement détenu par l'État. Depuis quelques années, il a été cédé avec des niveaux de décote variable selon les opérations. Une moyenne d'environ 8 000 logements par an ont pu être créés grâce à la mobilisation de ce foncier public.

Pour accélérer ce rythme, la commission propose des « contrats locaux portant sur la production de logements ». L'État et les intercommunalités s'accorderaient sur des objectifs en termes de construction de logements en contrepartie d'aides. Aujourd'hui, le montant envisagé serait de l'ordre de 200 millions d'euros dont une partie pour couvrir l'acquisition des fonciers par les collectivités.

La commission invite également à la discussion sur le prix auquel l'État cède ses terrains.

#### *Proposition n° 10 sur le fonds friches*

La deuxième piste en matière de foncier dans les zones denses, repose sur les friches industrielles ou commerciales. Un rapport parlementaire de 2020, recense entre 90 000 et 150 000 hectares de friches. Bien que ce gisement potentiel de foncier intéresse depuis plusieurs années, il présente de grosses difficultés de mobilisation liées aux coûts importants de dépollution.

Pourtant la dépollution représente un gain, à la fois pour la commune et le bien-être des habitants voisins de la friche, mais aussi de manière plus large pour l'intérêt général national à diminuer les terres contaminées. On peut d'ailleurs se demander pourquoi cette intervention n'a pas été exigée du dernier propriétaire.

Ainsi, en tant qu'économiste **Alain Trannoy** juge cohérent que le surcoût de dépollution soit supporté en partie par le national. Le fonds friches a déjà été doté de 600 millions d'euros. L'idée de la commission est de prévoir de l'abonder d'un flux régulier d'à peu près 100 millions d'euros par an pour transformer ces friches en terrains constructibles.

Un participant à la webconférence fait remarquer que beaucoup de communes n'ont pas identifié leurs friches et que nombre de ces terrains n'ont pas vocation à accueillir du logement. **Alain Trannoy** confirme que sur les 150 000 hectares identifiés, tous ne seront pas destinés au logement, ni situés dans des bassins de vie en croissance de population où il est nécessaire de construire. Ainsi, le

premier sujet est de disposer de bonnes informations sur les disponibilités effectives.

On estime que les 600 millions déjà budgétés, ont permis de rénover 20% des friches identifiées. Y aura-t-il de nouveaux gisements une fois utilisées toutes les opportunités connues ? Cette question doit être éclaircie.

#### *Proposition n° 11 sur les moyens d'actions des EPF et EPA*

Un certain nombre d'établissements publics foncier (EPF) et établissements publics d'aménagement (EPA), semblent assez désargentés avec des endettements relativement importants, en particulier du côté de Saclay et de la région PACA. La commission propose de « renforcer les moyens d'actions des EPF et EPA en examinant, pour chaque établissement, l'adéquation entre ses ressources et les enjeux propres à son périmètre d'intervention. » En filigrane, cela pose le sujet de possibles subventions exceptionnelles visant à leur permettre de continuer leur action d'achat de foncier relativement abordable.

### **Compenser la suppression de la taxe d'habitation**

S'agissant de la fiscalité, la commission suggère au gouvernement d'adopter trois propositions pour remédier aux effets de la suppression de la taxe d'habitation. Même si la disparition de cette recette pour les collectivités a été compensée sur le stock, l'arrivée de nouveaux logements va peser sur les finances locales, notamment pour les logements sociaux neufs qui ne s'acquittent pas de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Cette baisse de recette fiscale s'accompagne de nouvelles dépenses, car il est relativement coûteux pour les collectivités de prévoir l'augmentation des services publics liés à l'arrivée de nouveaux habitants.

#### *Proposition n° 3 : Compensation intégrale par l'État des exonérations de TFPB applicables au logement social*

Il s'agirait de compenser l'exonération de 25 ans décidée par l'État mais reposant sur les collectivités, pendant les 5 à 10 premières années de mise en service, pour les logements sociaux autorisés durant le mandat municipal actuel. Le coût pour l'État de cet encouragement est estimé entre 300 à 500 millions d'euros selon le rythme de construction du logement social.

#### *Proposition n° 4 : Remplacer l'exonération de TFPB pour le logement locatif intermédiaire par un crédit d'impôt*

Pour les logements locatifs intermédiaires construits et mis en location dans le cadre du dispositif réservé aux investisseurs institutionnels, l'exonération de TFPB repose aujourd'hui sur les collectivités. La commission propose un nouveau mécanisme où le bailleur social serait tenu de payer la taxe foncière aux collectivités territoriales. Ce coût serait cependant compensé par l'État sous forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés, car les bailleurs sociaux y sont soumis au titre des logements intermédiaires. Au total, le bilan serait neutre pour les bailleurs sociaux producteurs

de logements intermédiaires. Les collectivités ne supporteraient plus cette perte de ressources. Pour l'État, le montant de ces impôts non perçus représenterait une vingtaine de millions d'euros par an puisque la production annuelle de logements intermédiaires est d'environ 10 à 15 000 unités.

#### *Proposition n° 5 : Donner aux communes la possibilité de supprimer l'intégralité de l'exonération de TFPB sur les logements neufs.*

La troisième mesure proposée porte sur l'exonération de TFPB pour les logements neufs pendant les deux premières années suivant leur mise en service. Jusque-là, les collectivités territoriales avaient la possibilité de supprimer cette exonération jusqu'à hauteur de 60% de la valeur de la base fiscale.

Pour encourager les communes à construire de nouveaux logements, la commission suggère de donner la possibilité de supprimer l'intégralité de l'exonération. Ainsi, l'installation de nouveaux habitants pourrait immédiatement générer des ressources. Cette augmentation d'impôt est proposée pour la Loi de finances de 2022.

### **Voies d'amélioration**

**Alain Trannoy** conclue par une réflexion plus générale sur la capacité de la fiscalité actuelle à rendre le foncier disponible lorsque le besoin s'en fait sentir. Ainsi, la dernière proposition de la commission invite à « engager une réflexion nouvelle sur la suppression des incitations fiscales à la rétention foncière ». Il s'agit d'étudier l'ensemble des dispositifs sur le foncier pour voir s'il n'y aurait pas d'améliorations à apporter.

Dans cette perspective, un participant à la web-conférence s'interroge sur les possibilités de réorientation de la fiscalité, en lien avec la loi Climat et Résilience, en faveur du renouvellement urbain, de l'achat dans l'ancien ou de la démolition-reconstruction. **Alain Trannoy** rappelle que l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050 fixé par la loi Climat et Résilience, prévoit que la consommation de terrains agricoles diminue de moitié dans cette décennie par rapport à la précédente. Ces obligations réglementaires devront être intégrées dans les SCoT.

**Alain Trannoy** encourage à concevoir des outils qualitatifs pour accompagner cet objectif climatique. La fiscalité, qui change le prix du foncier, pourrait-elle être orientée pour agir dans le sens de cette transition foncière en parallèle de la transition écologique, à la manière de la taxe carbone ?

### **Les aides fiscales : une part du modèle de financement du logement social**

**Dominique Hoorens** s'étonne que les discours sur le coût du logement social portent autant sur le coût de production et si peu sur le coût de détention. Or, un investisseur ne

regarde pas que le coût initial, il étudie aussi les recettes et dépenses futures. Pour le logement social, ces dernières sont très souvent entendues comme liées aux métiers des organismes : la gestion locative ou la maintenance. La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est souvent oubliée alors qu'il s'agit d'une charge très importante liée à la détention d'un patrimoine.

Les masses en jeu pour le secteur du logement social sont considérables. Les mesures qui visent la diminution de cette dépense sont essentielles et déterminent les capacités du secteur à générer des loyers peu élevés.

Pour donner un ordre de grandeur, la cotisation théorique, c'est-à-dire base x taux, d'un logement social s'élève environ à 700€, soit à peu près un mois à un mois et demi de loyer. Si l'on multiplie 700€ par 5 millions de logements, cela représente 3,5 milliards d'euros.

Mais les organismes Hlm ne payent pas cette cotisation théorique, car il existe beaucoup de mécanismes d'allègement.

Ces aides fiscales sont une forme complémentaire aux autres instruments de soutien aux organismes Hlm. En réduisant la dépense, elles contribuent à diminuer les loyers.

**Dominique Hoorens** propose de décrire trois dispositifs, portant sur la TFPB très différents par nature mais trop souvent confondus.

### Dégrèvement

Avec un dégrèvement, la cotisation existe, la collectivité la collecte, mais l'État va se substituer au contribuable en tout ou partie. Il s'agit d'une aide de l'État, sans conséquence pour les collectivités.

Ces dégrèvements de TFPB sont accordés aux organismes Hlm qui lancent des travaux dans leur parc pour l'adapter au handicap et au vieillissement, ou réaliser des économies d'énergie. Le montant du dégrèvement est fonction du coût des travaux.

Le dégrèvement s'applique sur un ensemble de logements, qui ne sont pas forcément ceux sur lesquels les travaux ont été faits.

Nonobstant la complexité du dispositif **Dominique Hoorens** signale l'importance des dégrèvements qui représentent autour de 200 millions d'euros par an.

Un participant à la webconférence témoigne de la limite de ce dispositif. Le dégrèvement de TFPB s'applique sur le territoire du centre fiscal de rattachement de la commune et non sur l'ensemble du parc. Le mécanisme n'est intéressant, que si l'organisme Hlm réalise des travaux ouvrant à un dégrèvement dans un territoire où il possède un parc ancien sur lequel il paye de la TFPB. **Dominique Hoorens** confirme que le dispositif est techniquement mal calibré. Cependant, les organismes Hlm sont pragmatiques et mobilisent cette aide très utile, lorsqu'elle est possible, même si elle n'est pas parfaitement bien adaptée.

*Pourquoi mettre en place un instrument de ce type si l'on sait qu'il ne fonctionne pas bien ?*

**Dominique Hoorens** explique que l'État préfère parfois faire des dégrèvements plutôt que des subventions, car le choix d'un instrument ne repose pas seulement sur les effets attendus mais aussi sur des contraintes d'organisation ou de nature comptable.

En termes de présentation budgétaire, une subvention apparaît comme une dépense publique, tandis qu'un allègement fiscal est une diminution des recettes. Cet arbitrage peut aussi parfois s'expliquer simplement parce que la décision ne dépend pas du même ministère.

### Abattement

Un abattement consiste à réduire la base imposable. Ainsi, lorsque l'on multiplie la base par le taux pour connaître le montant de cotisation, si la base est plus faible, l'organisme subit un impôt plus faible. Pour la collectivité, il s'agit d'une perte que l'État compense à 40%.

Cet abattement est accordé en contrepartie d'un complément de services apportés par les organismes dans les zones QPV : plus de gardiens, plus de services aux locataires, etc.

### Exonération long terme

La troisième et plus importante des aides fiscales est l'exonération de TFPB. Dans le mécanisme d'exonération, le produit fiscal est calculé mais l'organisme ne le paye pas, il est « exonéré » pendant 25 à 30 ans.

Cette exonération est accordée sur décision de l'État. Pendant très longtemps, elle a été compensée par l'État auprès des collectivités locales. Suite à de nombreuses réformes, ce n'est aujourd'hui plus le cas ou de manière très marginale. Ainsi, l'exonération de taxe foncière repose maintenant uniquement sur les finances des collectivités locales, qui perdent là une ressource.

Avec la réforme de la taxe d'habitation, la production d'un nouveau logement social n'apporte plus aucune ressource, aux communes avant 25 ans, alors qu'avant elles percevaient au moins une recette liée à l'occupation. 25 ans représentent 4 mandats environ. Cette absence de retour fiscal immédiat peut freiner l'envie des maires à développer du logement social.

### L'exonération de TFPB : une aide fondamentale au modèle du logement social

L'exonération est une aide décidée ex-ante, au moment où s'élabore le projet de construction de logements sociaux. Elle est intégrée dans l'équilibre d'opération, c'est-à-dire l'équilibre sur 40 ans entre la somme des dépenses et la somme des recettes. La recette provenant des loyers doit couvrir l'ensemble des dépenses : frais de gestion,

entretien-réparations, annuités de remboursement d'emprunt et taxe foncière quand elle existe.

Imaginons que cette exonération, durant les 25 premières années, n'existe pas. Pour maintenir le même niveau de loyer pour les ménages, il faudrait que les organismes Hlm suppriment une dépense. Ils ne peuvent pas jouer sur les dépenses de gestion ou d'entretien qui sont déjà optimisées. Ils seraient donc obligés d'agir sur les annuités de la dette, donc d'emprunter moins. Pour monter une opération en empruntant moins, il faut davantage de subventions.

**Dominique Hoorens** démontre ainsi que l'exonération de taxe foncière dans la durée revient à apporter de la subvention à la construction.

Cette aide a des effets sur les loyers même si elle se déploie dans le temps. Si elle était supprimée pour le stock des logements déjà construits, toutes les opérations se trouveraient en déficit. Cette aide est largement comparable à celle apportée par la TVA à taux réduit. Elle est même supérieure aux subventions : 700 € de TFPB en moyenne par logement, multiplié par 25 ans d'exonération, représentent près de 20 000€ d'aide en valeur actuelle.

La commission Rebsamen a retenu qu'à court terme cette exonération pour le logement social devait être maintenue, car cette aide est fondamentale pour le modèle du logement social. Afin de lever les freins, la commission préconise une amélioration de la compensation aux collectivités locales.

## Une réforme à venir : redéfinition des « valeurs locatives » socle du calcul de la taxe foncière

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) représente globalement 35 milliards d'euros pour les collectivités locales, dont 23 proviennent du logement, le reste étant lié aux propriétés des entreprises. Elle est stratégique car constitue quasiment le seul impôt sur lequel les collectivités locales disposent du pouvoir de taux.

Pourtant cette taxe a un défaut très important : son assiette fiscale. Il s'agit de la base qui sera multipliée ensuite par le taux pour calculer le montant de cotisation. Ces assiettes fiscales, que l'on appelle les « valeurs locatives », ont été déterminées dans les années 1970. Depuis cette époque, elles n'ont été actualisées que de manière forfaitaire. Or, en cinquante ans, les valeurs réelles ont évolué très différemment d'un logement à l'autre, atteignant dans certaines zones tendues des niveaux très élevés ou augmentant à peine plus que l'inflation ailleurs.

Aujourd'hui ces assiettes fiscales n'ont donc plus vraiment de sens économique. En conséquence, les mesures de la richesse des collectivités locales qui servent de base au calcul de tous les systèmes de péréquation, n'ont plus beaucoup de sens non plus.

L'idée de réévaluer ces valeurs locatives pour les adapter à la réalité du logement n'est pas nouvelle, mais depuis 50 ans très peu a été fait. Pourtant, la réforme de ces valeurs locatives vient d'être mise en œuvre pour les entreprises. Autre signe d'avancée sur le sujet, la Loi de finances pour 2020 prévoit la remise à jour de ces valeurs locatives dans les années qui viennent pour le logement, dans une perspective d'application en 2026.

Ces enjeux sont extrêmement importants pour les collectivités locales et pour tous les contribuables.

### Principes de la réévaluation

Les principes de cette réévaluation ont été fixés par la Loi de finances 2020 et s'inspirent de la méthode utilisée pour les entreprises.

L'objectif est de déterminer, comme le terme de « valeurs locatives » le laisse entendre, le loyer que permettrait théoriquement de procurer le logement dont on parle. En 2023, un recensement du niveau de loyer sera réalisé à partir des montants déclarés par les propriétaires bailleurs. Les logements locatifs sociaux ne seront pas retenus dans ce dénombrement car ils se situent en dessous des prix de marché.

Parallèlement, l'ensemble des logements qu'ils soient locatifs ou en propriété, vont être classés :

- Un premier classement en groupes permettra de séparer les maisons individuelles, des appartements (ainsi que des locaux d'habitation exceptionnels et des dépendances, mais ces deux derniers groupes sont très limités).
- Au sein de chacun de ces groupes vont être distinguées plusieurs catégories essentiellement en fonction de la surface.
- Un second classement sera réalisé selon des secteurs géographiques au marché immobilier homogène. Ces secteurs n'auront pas de lien avec les frontières des collectivités locales, et a priori ne feront référence à aucun zonage existant. Il s'agira de secteurs spécifiques basés sur une recherche d'homogénéité du marché immobilier.

Une fois ces classements effectués, l'administration fiscale va déterminer un « niveau de loyer moyen au m<sup>2</sup> » au sein de chaque secteur géographique et par catégorie. Pour y parvenir, on calculera la moyenne des loyers recensés.

Cette donnée va devenir la référence ou « tarif moyen » pour ce secteur et cette catégorie. Il sera alors appliqué à chaque logement qu'il soit en location ou en propriété : on multiplie la superficie de chaque logement par le tarif moyen correspondant à son secteur et sa catégorie (ainsi qu'un coefficient de localisation, sur lequel Dominique Hoorens ne s'attarde pas)

Cette formule permettra d'établir une estimation de loyer que chaque logement pourrait procurer, basée sur des loyers effectifs. Cependant, de la pédagogie sera

nécessaire pour expliquer aux propriétaires bailleurs qu'ils ne seront pas imposés sur une assiette fiscale directement liée aux loyers qu'ils pratiquent et déclarent, mais sur l'estimation calculée par application de la formule.

### Consultation des acteurs locaux

Des commissions départementales et communales seront chargées d'apporter leur avis sur ce travail en chambre. Les acteurs locaux s'assureront ainsi que les secteurs géographiques sont bien homogènes et que les tarifs obtenus ont vraiment un sens. Cette expertise locale devrait éviter les effets de seuil et contribuer à rendre réalistes les zonages, découpages et tarifs.

Par ailleurs, la grande vertu du dispositif qui va être mis en place sera de rendre possible une actualisation annuelle. Ces zones géographiques relativement homogènes en termes d'évolution des loyers, devraient fournir des éléments pour réévaluer les tarifs moyens chaque année.

### Pour aller plus loin : redistribution entre territoires

La Loi de finances a posé pour principe que cette réforme se fasse à produit fiscal constant pour chaque collectivité. Les bases changeront mais pour que le produit fiscal final soit identique, les taux seront calculés à rebours.

Ce principe paraît quasiment obligatoire puisque chaque collectivité souhaite à juste titre retrouver son niveau de ressources. Pour autant, **Dominique Hoorens** indique qu'il suppose parallèlement une réflexion sur les dotations et les mécanismes de péréquation.

En effet, le produit fiscal actuel se base sur des calculs qui depuis 50 ans ne tiennent pas compte de la réalité immobilière, dont l'instrument de mesure n'était pas bon. La réforme à produit fiscal constant par collectivité locale, ne redistribue pas les cartes entre territoires alors que la richesse a été redistribuée et que dans certaines zones les valeurs locatives ont fortement augmenté.

Le rapport d'évaluation prévu pour 2024 devrait néanmoins aborder cet impact de ces nouvelles valeurs locatives sur les dispositifs de péréquation et de dotation.

### Accompagnement de la réforme

La remise à niveau des recettes fiscales, changeant des bases vieilles de 50 ans, ne peut pas être appliquée de but en blanc. Un accompagnement sera certainement nécessaire dans la mise en place de cette réforme, comme cela a été fait pour les entreprises.

Des mécanismes de lissage, de plafonnement ou de « planchonnement », seront probablement créés pour limiter les effets de cette réforme et la rendre assimilable par les propriétaires.

Si cette réforme est évoquée depuis longtemps, elle touchait jusque-là aussi la taxe d'habitation, c'est-à-dire les

ménages non-propriétaires. Pour **Dominique Hoorens**, supprimer la taxe d'habitation simplifie un peu la compréhension et l'assimilation de cette réforme.

Enfin, **Dominique Hoorens** souligne que les principes de cette réforme devront prendre en compte les spécificités du logement social. Les cotisations attendues de la part des organismes ne pourront pas être calculées avec les mêmes formules puisque les valeurs locatives du parc Hlm sont par définition plus basses que le marché.

Bien que cette réforme attendue pour 2026, paraisse lointaine, elle est très lourde d'enjeux pour le secteur du logement social. La période entre 2024 et 2026, sera jalonnée de travaux préparatoires dans lesquels il faudra être vigilant pour s'assurer que tout est réaliste, assimilable par les collectivités et les contribuables.

### Histoire des idées économiques : l'influence d'Henry George sur la fiscalité foncière

Afin d'explorer des réflexions plus prospectives, **Vincent Le Rouzic** propose de revenir sur l'histoire des idées économiques qui a été particulièrement riche en matière de fiscalité foncière et immobilière. **Alain Trannoy** fait référence dans un certain nombre de publications, à la pensée de l'économiste américain Henri Georges.

### Le foncier et la question sociale

Le thème de l'impôt foncier est porté par l'économie politique depuis le 18<sup>ème</sup> siècle. **Alain Trannoy** rappelle que les Français y ont joué un rôle important, notamment avec les physiocrates.

Considérant la terre comme la source principale de richesse, ce qui était le cas au 18<sup>ème</sup> siècle, ils proposaient un impôt unique portant sur le foncier. Certains physiocrates s'exilent aux États-Unis lors de la Révolution française, y apportant leurs idées. Ainsi, dans la **C**onstitution américaine, on retrouve cette inspiration d'une taxe foncière visant à financer les biens collectifs.

La question sociale aux États-Unis n'a pas été posée de la même manière qu'en Europe. En Europe continentale le débat porte sur les rapports de classes entre salariés et capitalistes, ce qui conduit à l'imposition du capital. Les États-Unis sont un pays « neuf » où la question de la terre s'est posée dès le départ, avec la distribution gratuite d'acres de terres aux nouveaux arrivants.

Un siècle après la Révolution française, en 1879, Henry George publie son grand ouvrage *Progress and Poverty*. Homme d'affaire et journaliste, devenu homme politique, sans être un économiste au sens strict, Henry George se met à réfléchir aux questions foncières en observant l'évolution des villes de Californie.

Dans les centres, notamment celui de San Francisco, les valeurs foncières sont multipliées par dix ou cent en quelques années. Les propriétaires de terres dans ces centres-villes de la côte Ouest deviennent rapidement très riches. Henry George juge que cet enrichissement n'est pas dû aux actions des propriétaires, mais au fait que la ville croît et multiplie les opportunités.

Il considère, reprenant les idées physiocrates, que le propriétaire d'une parcelle privée, agit comme un monopoleur<sup>1</sup> d'une ressource qui est en fait collective. Le fruit du terrain nu est hérité du passé géologique et non de l'action du propriétaire. Celui-ci n'a pas contribué à la fabriquer, contrairement à un créateur d'entreprise qui investit dans des machines ou construit des bâtiments, constituant un capital productif issu d'un effort de production.

Henry George aboutit à l'idée de nationaliser le fruit de la location du sol. Il propose que la rente purement foncière, soit accaparée par l'État pour financer un programme pour les « indigents » et couvrir les dépenses publiques.

Ce principe d'un impôt unique sur la terre, développé par Henry George, connaîtra un certain succès aux États-Unis. Henry Georges va fonder un mouvement dont seront issus un nombre important de députés élus à la chambre des représentants avant la guerre de 1914. Les États-Unis seront sur le point de retenir cette taxe, mais l'adoption de l'impôt sur le revenu à la même période, percute cette idée et le mouvement s'étiolé après 1910.

### **Influences de la pensée d'Henry George**

Néanmoins Henry George garde une influence sur la pensée économique américaine.

La lettre d'une trentaine d'économistes américains envoyée à Gorbatchev au moment de la chute du mur de Berlin, l'encourageait, dans la perspective de reconstruire une fiscalité, à taxer la terre plutôt que le capital et le travail, « piliers du système productif ». Ils espéraient ainsi lui éviter des distorsions économiques et des problèmes spéculatifs, tout en favorisant une croissance plus forte. Cette lettre, signée par plusieurs prix Nobel d'économie, était inspirée par le mouvement georgiste.

L'influence d'Henry George se lit aussi de manière concrète dans l'État de Pennsylvanie, où une vingtaine de municipalités taxent toujours différemment la terre et le bâti. Là où notre taxe foncière sur les propriétés bâties s'exerce au même taux pour la terre sous-jacente que pour le bâti, ces municipalités taxent plus la terre (par exemple dans un rapport de 1 à 2).

Une expérience de ce type a été menée à Philadelphie pendant une vingtaine d'années. Les études sur les conséquences économiques de cette politique montrent par exemple que les entrepreneurs semblent avoir construit leurs bâtiments industriels et commerciaux plus haut pour économiser le foncier et répartir la charge foncière sur un

plus grand nombre de mètres carrés de plancher. Cela revient un peu à l'idée évoquée plus tôt dans la webconférence d'user de l'impôt en complément du ZAN pour aller dans le sens d'une sobriété foncière.

Le programme d'Henry George a également trouvé un écho à l'époque dans plusieurs pays de langue anglaise, en Irlande notamment et dans d'autres pays « neufs » comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou la Namibie. À différents degrés, des taxes foncières « pures » y ont été adoptées, mais le mouvement s'est peu à peu étiolé. **Alain Trannoy** souligne notamment la difficulté d'établir la valeur foncière « pure » du sol. Ces réformes ont été mises en place aux alentours des années 1920, à une époque où l'on ne disposait pas de l'appui d'un système fiscal très développé et où la révolution numérique concernant le traitement de l'information n'avait pas eu lieu. Les données économiques étaient très limitées.

### **Ces idées pourraient-elle avoir une actualité ?**

Au 18<sup>ème</sup> siècle, la valeur du foncier était essentiellement agricole. Au 19<sup>ème</sup> siècle, cette valeur se déplace des campagnes vers les villes. Henry Georges a été l'un des premiers à l'observer et le comprendre.

En France, jusqu'aux années 1970, en raison des deux guerres mondiales, de la stagnation de l'avant-guerre, puis de la dynamique de construction très rapide après-guerre, la base foncière est restée assez étroite. Le pays a été assez économe en terre malgré une augmentation rapide de la population. De ce fait, la valeur du foncier n'était pas très importante. Après un bon absolument considérable, le foncier représente en France aujourd'hui la moitié de la valeur du logement.

Selon la comptabilité nationale, la terre constitue la première source de richesse des Français, 7 000 milliards d'euros en 2019, soit trois fois le PIB, sans inclure le bâti. Comme ordre de grandeur, une taxe de 1% sur 7 000 milliards d'euros quel qu'en soit l'usage, rapporterait 70 milliards d'euros, presque autant que l'impôt sur le revenu.

Les idées d'Henry George qui avaient été un peu oubliées, méritent d'être réétudiées, adaptées, repensées, réinterprétées, au regard notamment des enjeux environnementaux de sobriété foncière. **Alain Trannoy** fait partie de ceux qui pensent que le débat public doit s'emparer de ces questions. Il constate cependant que le programme d'une taxe unique se trouve aux antipodes de ce que nous pratiquons aujourd'hui, avec les avantages et les inconvénients de l'unicité et de la simplicité.

### **Inégalités engendrées par le coût du foncier**

Le foncier produit des inégalités sur le plan temporel et spatial, dont la fiscalité peut se saisir.

<sup>1</sup> Bénéficiaire d'un monopole

Dans la dimension temporelle, on constate une inégalité des chances de devenir propriétaire. Loin de considérer le fait de devenir propriétaire comme un objectif à atteindre en soi, **Alain Trannoy** préconise une sorte de neutralité fiscale dans les statuts d'occupation. Barbara Castillo qui a réalisé une thèse à l'Université Aix Marseille, encadrée par Alain Trannoy, compare le taux de propriétaires en fonction du statut d'occupation des parents, à partir des différentes enquêtes logement. Dans les années 1985-86, 45% des descendants et descendantes de non-propriétaires devenaient propriétaires, pour 55% chez les enfants de propriétaires. Il y avait un écart de 5 à 10 points. A partir de 2004, une cassure se produit et l'écart s'agrandit à une quinzaine de points, ce qui traduit, en termes d'inégalité des chances, la grande montée des prix dans les années 2000.

Dans sa dimension spatiale, **Alain Trannoy** rappelle la très grande hétérogénéité des prix des terrains selon leur localisation. A partir de la base de données des transactions enregistrées par les notaires de France, portant sur le prix de la terre à bâtir, on peut comparer deux périodes 2000 à 2008 et 2009 à 2018. Les écarts de prix du foncier, ont beaucoup augmenté entre le département le moins cher, la Creuse, et les plus chers. En dix ans, les inégalités spatiales en province se sont creusées. L'axe méditerranéen, l'axe rhodanien et l'axe atlantique, très chers, ensèrent une grande zone, le Massif central et le centre du pays, de basse pression foncière. L'aspect local est une dimension fondamentale pour traiter de la question foncière et de la politique fiscale.

## Ouverture :

### Réflexions sur les rôles et utilisations de la fiscalité en matière foncière et immobilière

A l'occasion de cette webconférence, **Dominique Hoorens** a tenté de dresser les listes de tous les impôts qui font plus ou moins référence aux valeurs immobilières : ils sont extrêmement nombreux. Tout est à peu près taxable et taxé : la détention, les revenus liés à la détention, la transaction, les plus-values, ...

**Dominique Hoorens** rappelle que les taxes qui touchent au logement représentent environ 80 milliards d'euros par an (selon le Compte du logement). **Alain Trannoy** précise que la TVA à elle seule s'élève à 20 milliards. Les 60 milliards que rapportent les autres taxes sont comparables à ce que représenterait une taxe de 1% sur la valeur totale de la terre hors celle possédée par les pouvoirs publics. **Dominique Hoorens** souligne combien ces impôts se prêtent bien aux fiscalités locales, puisque l'immobilier est localisé.

#### *Qu'attend-on d'un impôt local ?*

Dans cette partie plus prospective de la web-conférence, **Dominique Hoorens** approfondit ce que l'on peut attendre d'un impôt et la bonne ou mauvaise adéquation entre

l'instrument choisi et ses objectifs. Pour illustrer cette réflexion, il retient 2 dispositifs : la surtaxe sur le foncier non bâti et les droits de mutation.

### Taxer les fonciers non bâtis pour encourager leur utilisation : quand le marché est plus puissant que la fiscalité

Pour pousser les propriétaires à vendre leurs terrains non construits et ainsi créer des fonciers pour de nouvelles opérations, une idée assez répandue consiste à utiliser la fiscalité en taxant fortement la détention de ces terrains.

En réalité, il existe déjà une majoration de la taxe sur les fonciers non bâtis lorsque le terrain est constructible, non encore bâti et qu'il se situe dans une zone urbaine ou à urbaniser. Mais elle est relativement peu utilisée. Surtout, la surtaxe repose sur le principe d'ajouter 1, 2, 3, 4 ou 5 euros par mètre carré, à la base taxable. Cette majoration n'est donc souvent pas à la hauteur de la majoration des prix du foncier.

Même utilisée, cette surtaxe aurait un pouvoir incitatif très limité. Le surcoût est moindre que la plus-value latente, ce qui ne pousse pas le propriétaire à vendre.

Le dispositif existant n'est pas suffisamment puissant pour avoir un impact.

### Taxer les mutations : instrument de politique publique ou simple apport de ressources ?

Le second exemple est un impôt extrêmement volumineux : les droits de mutation représentent environ 16 milliards d'euros par an dont 11 milliards pour les départements.

Cet impôt a été dirigé vers les départements au moment où les dépenses d'aide sociale leur ont été transférées. Au départ, la recette était à peu près équilibrée avec les besoins qui devaient être couverts. Or aujourd'hui les départements dépensent beaucoup plus en aide sociale que la ressource transférée. Ils essaient donc de faire en sorte que le volume de cette taxe soit le plus élevé possible, ce qui nuit à un pilotage de cette taxe comme instrument fiscal d'une politique foncière et immobilière.

**Dominique Hoorens** pointe en effet une forme d'incohérence entre le besoin à couvrir – les dépenses d'aide sociale - et le moyen choisi pour y répondre – le transfert des droits de mutation aux départements-. En effet, les aides sociales bénéficient surtout à des personnes pauvres. Les droits de mutation, qui taxent des transactions, sont plus productifs là où les prix sont importants, c'est-à-dire là où l'on trouve des personnes riches. Ainsi les départements où la taxe rapporte le plus, ne sont pas celles où les dépenses sont les plus importantes. A ce titre, l'État a d'ailleurs été contraint de mettre en place des systèmes de péréquation. La péréquation est toujours considérée comme trop faible par ceux qui en sont bénéficiaires et trop importante pour ceux qui la financent.

Les droits de mutation servent aux départements à se procurer des ressources utiles pour financer les aides sociales, mais cette taxe n'est pas du tout utilisée comme instrument d'une politique fiscale en faveur de la politique immobilière. Elle pourrait pourtant avoir des effets incitatifs ou dés-incitatifs en fonction d'objectifs de politique publique. On pourrait imaginer que les collectivités décident d'abattements ou d'augmentation des taux, pour telle ou telle raison qui leur importerait. Aujourd'hui les taux sont au maximum parce que les départements ont besoin de cette ressource pour financer l'aide sociale.

Dominique Figeat, participant à cette webconférence, intervient pour souligner que les droits de mutations ont aussi pour effet de renchérir les transactions et ainsi de freiner la mobilité des ménages.