



POUR UNE FISCALITÉ DU LOGEMENT PLUS COHÉRENTE

Décembre 2023

***Le Conseil des prélèvements obligatoires,
une institution associée à la Cour des comptes***

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires » (articles L.411-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF)).

Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur (articles L. 411-4 et L. 411-5 du CJF).

Le président du CPO peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil mais n'ont pas voix délibérative (article L. 411-8 du CJF).

Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscales, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales (article L. 411-3 du CJF).

***L'organisation des travaux
du Conseil des prélèvements obligatoires***

*Le CPO est **indépendant**. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat qui a été porté de deux à trois ans par la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, mandat*

qui est renouvelable une fois. Ils « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ». Le secret professionnel s'impose à eux (article L.411-12 du CJF).

*Le CPO est **pluridisciplinaire** dans sa composition et **collégial** dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.*

Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit (articles L. 411 8 et suivants du CJF). Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Chaque rapport est réalisé par un ou deux rapporteurs généraux, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs particuliers choisis en fonction de leur expertise.

Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO. Seul le rapport général engage le CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

| | |
|-----------------------|--|
| Février 2023 | <i>La TVA : une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques</i> |
| Février 2022 | <i>Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire</i> |
| Septembre 2019 | <i>La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique</i> |
| Janvier 2018 | <i>Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages</i> |
| Janvier 2017 | <i>Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte</i> |
| Décembre 2015 | <i>La taxe sur la valeur ajoutée</i> |
| Février 2015 | <i>Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes?</i> |
| Mai 2014 | <i>Fiscalité locale et entreprises</i> |
| Juillet 2013 | <i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i> |
| Janvier 2013 | <i>Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier</i> |
| Février 2012 | <i>Prélèvements à la source et impôt sur le revenu</i> |
| Novembre 2011 | <i>L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011</i> |
| Mai 2011 | <i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i> |
| Octobre 2010 | <i>Entreprises et « niches » fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux</i> |
| Mai 2010 | <i>La fiscalité locale</i> |
| Octobre 2009 | <i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i> |

| | |
|----------------------|---|
| <i>Mars 2009</i> | <i>Le patrimoine des ménages</i> |
| <i>Novembre 2008</i> | <i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i> |
| <i>Mars 2008</i> | <i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i> |
| <i>Mars 2008</i> | <i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i> |
| <i>Mars 2007</i> | <i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i> |

Les études et avis à la demande du Parlement et du Gouvernement

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Juin 2023</i> | <i>Les différences d'imposition sur les bénéfices entre les PME et les grandes entreprises</i> |
| <i>Octobre 2022</i> | <i>La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)</i> |
| <i>Septembre 2020</i> | <i>Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée</i> |
| <i>Juillet 2018</i> | <i>Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer</i> |

Les notes du Conseil des prélèvements obligatoires

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Septembre 2023</i> | <i>Note n° 6 – La TVA est-elle juste ?</i> |
| <i>Juillet 2023</i> | <i>Note n° 5 - La fiscalité nutritionnelle</i> |
| <i>Juin 2023</i> | <i>Note n° 4 - Les enjeux de la TVA à l'ère du numérique</i> |

| | |
|---------------------|--|
| Février 2022 | <i>Note n° 3 - Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021</i> |
| Juillet 2021 | <i>Note n° 2 - Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales</i> |
| Juillet 2021 | <i>Note n° 1 - Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?</i> |

Les rapports du Conseil des impôts

| | |
|-------------|--|
| 2005 | <i>La fiscalité dérogatoire</i> |
| 2004 | <i>La concurrence fiscale et l'entreprise</i> |
| 2003 | <i>La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales</i> |
| 2002 | <i>Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale</i> |
| 2001 | <i>La taxe à la valeur ajoutée</i> |
| 2000 | <i>L'imposition des revenus</i> |
| 1999 | <i>La fiscalité des revenus de l'épargne</i> |
| 1998 | <i>L'imposition du patrimoine</i> |
| 1997 | <i>La taxe professionnelle</i> |
| 1995 | <i>La contribution sociale généralisée</i> |
| 1994 | <i>Fiscalité et vie des entreprises</i> |
| 1992 | <i>La fiscalité de l'immobilier urbain</i> |
| 1990 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |

| | |
|-------------|---|
| 1989 | <i>La fiscalité locale</i> |
| 1987 | <i>La fiscalité des entreprises</i> |
| 1986 | <i>L'imposition du capital</i> |
| 1984 | <i>L'impôts sur le revenu</i> |
| 1983 | <i>La taxe sur la valeur ajoutée</i> |
| 1980 | <i>L'imposition des bénéfices agricoles</i> |
| 1979 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |
| 1977 | <i>L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux</i> |
| 1974 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |
| 1974 | <i>Application de l'article 5 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat</i> |
| 1972 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Patrick LEFAS, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.

En sont membres :

- *M. Dominique BAERT, maire de Wattrelos et conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes*
- *M. Alain CHRÉTIEN, maire de Vesoul et président d'agglomération*
- *M. Samy BENOUDIZ, maire d'Aigremont et dirigeant de sociétés*
- *M. Jean-Claude HASSAN, conseiller d'État*
- *M^{me} Marie-Christine DAUBIGNEY, conseillère à la Cour de cassation*
- *M^{me} Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère maître à la Cour des comptes*
- *M^{me} Selma MAHFOUZ, inspectrice générale des finances*
- *M^{me} Cécilia BERTHAUD, inspectrice générale des finances*
- *M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales*
- *M. Nicolas CARNOT, inspecteur général de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *M. Pierre BOYER, professeur d'économie à l'École Polytechnique*
- *M. Frédéric DOUET, professeur de droit à l'université Rouen – Normandie*
- *M^{me} Lise PATUREAU, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine*
- *M. Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris et de Sciences Po Paris*
- *M^{me} Laurence JATON, vice-présidente, Engie*
- *M. Jacques CREYSSEL, délégué national de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution*

Ont participé à la première phase des travaux sur ce rapport en tant que membres du CPO jusqu'à l'expiration de leur mandat,

- *M. Pierre COLLIN, conseiller d'État*
- *M. Patrick WYON, conseiller à la Cour de cassation*
- *M. Alain BAYET, inspecteur général de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *et M^{me} Nathalie MOGNETTI, directrice fiscale de TotalÉnergies.*

En est membre, sans voix délibérative, M^{me} Elisabeth ASHWORTH, associée chez CMS Francis Lefebvre.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO, et M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes, secrétaire général adjoint.

Les travaux de secrétariat du Conseil sont réalisés par M^{me} Jacqueline SELLAM, chargée de mission.

Le rapport, présenté par M. Vincent DEDRIE, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 16 novembre 2023.

Les études préliminaires au rapport (« rapports particuliers ») ont été effectuées par :

- *M. Arthipan ARUNDALARAJAH, expert à la Cour des comptes,*
- *M^{me} Roma BEAUFRET, conseillère référendaire à la Cour des comptes,*
- *M. Luc BÉGASSAT, inspecteur général de l'environnement et du développement durable,*
- *M. Gauthier JACQUEMIN, inspecteur des finances adjoint,*
- *M. Samuel MONTEIL, inspecteur des finances,*
- *M. Olivier PAU, auditeur au Conseil d'État,*
- *M^{me} Marie ROGER-VASSELIN, auditrice à la Cour des comptes,*
- *M. Julien ROUSSELON, inspecteur des affaires sociales,*
- *M. Nicolas THERVET, auditeur à la Cour des comptes,*
- *M^{me} Lili VESSEREAU, inspectrice des finances adjointe.*

Le rapport a en outre bénéficié de deux contributions :

- *L. BACH, A. BOZIO, P. DUTRONC-POSTEL, E. FIZE, A. GUILLOUZIC, C. MALGOUYRES, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation », IPP, décembre 2023,*
- *O. MESLIN, « Étude sur les propriétés redistributives de la taxe foncière sur les propriétés bâties », novembre 2023, repris par M. ANDRÉ, O. MESLIN, « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés », Insee Analyses, décembre 2023.*

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

- *Mme Béatrice BOUTCHENIK, Service des données et études statistiques (SDES), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires,*
- *M. Boris COURNÈDE, Division des finances publiques, OCDE,*
- *M. Étienne WASMER, professeur des universités, Université de New York,*
- *M. Clément LECUIVRE, directeur général, CDC-Habitat,*
- *M. Dominique HOORENS, directeur des études, Union sociale pour l'habitat,*
- *M. Thierry REPENTIN, maire de Chambéry, co-président du groupe de travail logement-habitat-hébergement de l'Association des maires de France,*
- *M. Éric JOURDE, délégué général de la Fédération française du bâtiment.*

Les rapports particuliers sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces rapports particuliers, ainsi que les contributions de l'Insee et de l'IPP, sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | 1 |
| SYNTHÈSE DU RAPPORT | 3 |
| SYNTHÈSE DES CONSTATS ET DES RECOMMANDATIONS | 7 |
| INTRODUCTION | 11 |
| CHAPITRE I - UNE FISCALITÉ DU LOGEMENT À ADAPTER AUX RÉALITÉS ÉCONOMIQUES LOCALES | 16 |
| I - La fiscalité du logement, composée des impôts et dispositifs dérogatoires liés au logement, est plus élevée en France que dans les autres pays..... | 16 |
| A - Différents impôts, prélevés tout au long du « cycle de vie » du logement | 16 |
| B - Une fiscalité lourde, reflet de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés des pays développés | 24 |
| C - Des dépenses fiscales nombreuses, coûteuses et peu évaluées..... | 28 |
| D - Des données incomplètes ou d'une qualité insuffisante au regard des enjeux | 35 |
| II - Le lien qui unissait la fiscalité du logement aux collectivités territoriales s'est distendu..... | 37 |
| A - Une fiscalité qui pèse dorénavant presque exclusivement sur les propriétaires..... | 37 |
| B - Des collectivités territoriales toujours premières bénéficiaires, mais dans une moindre proportion qu'auparavant | 44 |
| C - Un pouvoir de taux des collectivités qui s'est réduit | 48 |
| III - Les disparités territoriales croissantes en matière de fiscalité du logement appellent des aménagements | 50 |
| A - La fiscalité du logement, notamment foncière, entretient de fortes disparités entre territoires | 50 |
| B - Une réforme de l'assiette de la fiscalité foncière pourrait améliorer la cohérence avec les réalités économiques locales | 53 |
| C - La taxation des logements vacants pourrait être étendue..... | 61 |

| | |
|--|------------|
| CHAPITRE II – UNE PLUS GRANDE NEUTRALITÉ FISCALE, GAGE D’EFFICACITÉ ET DE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT | 67 |
| I - La fiscalité du logement s’articule imparfaitement avec les objectifs de la politique du logement | 67 |
| A - La fiscalité du logement n’est pas le facteur déterminant du marché de l’immobilier | 68 |
| B - Certains dispositifs fiscaux ont un effet ambigu sur l’accès au logement et à la propriété | 72 |
| C - L’incidence de la fiscalité du logement sur les prix n’est pas assez prise en compte | 74 |
| D - Les outils fiscaux ne permettent pas de mobiliser suffisamment le parc social au sein de la politique du logement | 77 |
| II - L’outil fiscal ne peut à lui seul suffire à relever les défis sociaux ou environnementaux du bâti en France | 79 |
| A - Répondre aux inégalités liées au logement passe davantage par une sécurisation des recettes que par une modification de la fiscalité | 80 |
| B - La réorientation des dispositifs fiscaux pour lutter contre l’artificialisation des sols est utile mais non-suffisante | 82 |
| C - La rénovation énergétique des logements doit mobiliser avant tout l’outil réglementaire et les aides budgétaires ciblées | 87 |
| III - L’architecture de la fiscalité du logement pourrait être réorientée vers davantage de neutralité | 91 |
| A - La détention de logements devrait être davantage taxée que leur cession | 91 |
| B - Le régime de taxation des plus-values immobilières pourrait être simplifié dans le temps | 94 |
| C - Les différentes situations d’occupation des logements pourraient être traitées de manière plus homogène | 98 |
| CONCLUSION | 102 |

Synthèse du rapport

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.

Elle concerne toutes les étapes du cycle de vie du logement, de sa construction à sa cession. Son produit est toutefois concentré sur la phase 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 leur pouvoir de taux. La moitié des ressources fiscales des communes continue néanmoins à provenir de la fiscalité du logement. Pour autant, elle représente une faible part du coût du logement. Bien qu'elle pèse de façon prédominante sur les propriétaires, la part du revenu consacrée au logement reste plus élevée chez les locataires ou les accédants à la propriété. Surtout, au sein 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.

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 au motif 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 en France.

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 (environ 15 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.

Or, 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, mais dans des proportions limitées.

Surtout, 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 et la taxe sur les logements vacants (TLV). Cette dernière, aujourd'hui trop restreinte territorialement, pourrait être généralisée et exclue seulement des communes en déprise : permettant de mieux mobiliser le parc de logements existant, elle s'inscrit dans la volonté de mieux apparier offre et demande de logements et de lutter contre la consommation d'espaces naturels. 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.

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.

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.

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.

Synthèse des constats et des recommandations

I - Constats

Constat n° 1 : La fiscalité du logement désigne l'ensemble des impôts et dispositifs fiscaux reposant directement sur le logement ou affectés à ce secteur, et s'appliquant tout au long de son cycle de vie, de sa construction à sa cession, en passant par son acquisition, sa détention, son occupation et sa location. Selon ce périmètre retenu par le CPO, elle représente 92 Md€ en 2022, soit près de 8 % des prélèvements obligatoires en France.

Constat n° 2 : En comparaison internationale, la fiscalité du logement en France fait partie des plus élevées de l'OCDE, mais sa part relative dans le total des prélèvements obligatoires reste inférieure à celle rencontrée dans plusieurs économies comparables, telles que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

Constat n° 3 : Les dépenses fiscales relatives au logement sont nombreuses, pour un coût élevé de 15 Md€ en 2022. Elles ne sont en majorité ni bornées dans le temps, ni systématiquement évaluées par l'administration.

Constat n° 4 : La fiscalité du logement repose majoritairement sur le propriétaire qui est plus souvent un couple, de 50 ans ou plus. Ces propriétaires sont en moyenne plus aisés que les locataires.

Constat n° 5 : La fiscalité du logement représente une faible part du coût du logement et affecte peu le taux d'effort net des ménages, qui reste plus élevé chez les locataires ou les accédants à la propriété que chez les autres propriétaires.

Constat n° 6 : La fiscalité du logement est une ressource essentielle des collectivités territoriales, si bien que toute réforme d'ampleur doit prendre en compte les effets sur les moyens financiers des collectivités, pour les neutraliser.

Constat n° 7 : La fiscalité du logement en France est en partie déterminée par les collectivités territoriales, mais la réforme de la taxe d'habitation a fortement réduit leur pouvoir de taux.

Constat n° 8 : La fiscalité foncière en France présente un profil régressif en fonction du niveau de vie des propriétaires, les patrimoines immobiliers les plus importants se situant dans les localités aux taux de taxe foncière plus faibles.

Constat n° 9 : L'assiette de la fiscalité foncière est largement décorrélée de la réalité de la valeur marchande des logements ainsi que du prix de la terre.

Constat n° 10 : Compte tenu de la rigidité du marché français du logement, la hausse des taux d'intérêt s'est traduite jusqu'à présent par une baisse limitée des prix et beaucoup plus forte des transactions. L'activité du secteur du BTP résiste néanmoins à ce stade grâce aux chantiers lancés avant 2022, au dynamisme des rénovations et à la baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production.

Constat n° 11 : Malgré un coût élevé des dépenses fiscales, la fiscalité du logement a une incidence limitée sur le marché de l'immobilier par rapport à d'autres facteurs comme la conjoncture économique et l'état du marché du crédit.

Constat n° 12 : Sur la période 2018-2022, en première analyse, la suppression de la taxe d'habitation aurait été répercutée dans les prix de l'immobilier, à l'achat comme à la location, mais de manière limitée. Elle ne semble avoir eu à ce stade d'effet significatif ni sur la mobilité résidentielle ni sur le niveau de la taxe foncière, principalement affecté par les effets de la hausse de l'inflation sur la dépense locale.

Constat n° 13 : Les dispositifs fiscaux sur l'investissement locatif peuvent avoir un impact inflationniste sur le niveau des prix des logements, en contradiction avec leur objet.

Constat n° 14 : La lutte contre l'artificialisation des sols nécessite notamment de mieux mobiliser le parc de logements existants, en taxant plus efficacement la vacance, et de limiter les effets artificialisants des dépenses fiscales liées au logement.

Constat n° 15 : Pour permettre l'atteinte de la norme « bâtiment basse consommation » ou équivalent pour les logements d'ici 2050, l'outil fiscal n'est pas le levier le plus efficient par rapport aux aides budgétaires ciblées, aux mesures réglementaires et à une politique visant à lever les obstacles à la rénovation énergétique.

Constat n° 16 : Les droits pesant en France sur les transactions marchandes de logements sont d'un niveau élevé. Ils limitent le volume des transactions et ont un effet négatif sur la mobilité résidentielle et sur l'accession à la propriété.

Constat n° 17 : Les différents régimes d'abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières alimentent des phénomènes de rétention de terrains et de biens immobiliers sous-utilisés.

II – Orientations et 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.

Introduction

Le logement est un bien particulier, au cœur du quotidien des citoyens comme de la vie économique du pays. En 2022, selon les données du compte du logement publiées par l'Insee, on décompte 37,7 millions de logements ordinaires en France, chiffre en croissance de 320 000 nouvelles unités par rapport à l'année précédente, dont 82,1 % sont des résidences principales, 9,8 % des résidences secondaires et 8,2 % des logements vacants. En parallèle, la dépense courante des agents économiques pour le logement en France s'élève à 580,7 Md€ en 2022, soit plus d'un cinquième du PIB (22,0 %), en hausse de plus de 3 % par rapport à 2021. L'activité immobilière, qui regroupe l'ensemble des dépenses d'investissement en logements neufs et anciens, en terrains d'assises et en gros travaux, atteint 439 Md€ et a été portée dans la période récente par les travaux de rénovation ou d'entretien et les acquisitions dans l'ancien.

Le logement, en ce qu'il présente l'avantage pour l'administration fiscale d'être visible et immobile, fait l'objet d'une taxation particulière. L'héritage révolutionnaire (« les quatre vieilles ») et son ancrage au sein de la fiscalité locale ont orienté la fiscalité du logement vers un objectif principal de rendement. Les prélèvements obligatoires relatifs au logement s'élèvent ainsi à 92 Md€ en 2022 selon la définition retenue dans ce rapport, soit 3,5 % du PIB et près de 8 % des prélèvements obligatoires en France. Toutefois, à côté de cette logique de rendement s'est développée une dimension incitative par l'instauration d'avantages fiscaux, issus d'une volonté d'aide à la pierre, en faveur de la filière du bâtiment et des travaux publics (BTP) dans le contexte de l'après-guerre, puis d'aide à la personne à partir de la fin des années 1970, dans l'objectif de favoriser l'accès au logement. En conséquence, les aides fiscales se sont multipliées jusqu'à représenter plus du tiers des 42 Md€ d'aides à la personne en faveur du logement en 2022.

Le logement est confronté aujourd'hui à des défis nouveaux ou devenus centraux, et qui ne sont pas sans incidence sur les dispositifs fiscaux.

Tout d'abord, les enjeux environnementaux contraignent fortement les évolutions du bâti en France. Ils visent à la fois à permettre d'atténuer

les effets du changement climatique et d'adapter le logement à la hausse globale des températures, au bénéfice des populations. Ils représentent toutefois une césure majeure par rapport aux orientations constructivistes précédentes : tant la lutte contre l'artificialisation des sols que la nécessité d'assurer la transition énergétique du bâti, qui représente à terme un gain en pouvoir d'achat, en confort thermique et en santé¹ pour les ménages à condition de le répartir équitablement, s'appuient avant tout sur une mobilisation du parc existant. Les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement immobilier peuvent voir leur intérêt diminuer d'autant.

Par ailleurs, la concentration du patrimoine immobilier, en nombre et en valeur, chez les ménages les plus aisés² et dans le centre des grandes aires urbaines, est un fait majeur des vingt dernières années. Ces inégalités patrimoniales qui se transmettent entre générations posent la question des effets régressifs des prélèvements obligatoires liés au logement.

Enfin, les défis traditionnels d'adéquation entre l'offre et la demande de logements présentent davantage d'acuité aujourd'hui. Si le marché de l'immobilier est hétérogène et obéit à une logique territoriale, il se caractérise aussi par un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande de logements. La conjoncture économique actuelle marquée par une hausse des taux d'intérêt, et la contraction corrélative des emprunts, accentue les difficultés rencontrées par les ménages et le secteur de la construction neuve (cf. encadré).

¹ La rénovation énergétique des logements permettrait d'éviter le décès de 10 000 personnes par an, de réduire les coûts pour la santé et les coûts liés.

² Un quart des ménages français possède plus de 2/3 des logements.

Encadré 1 : Les difficultés du marché du logement en 2023

Après une période de relative prospérité, le marché du logement traverse depuis peu une crise importante sur tous ses segments.

En premier lieu, **le marché de la construction du logement neuf connaît une chute de la production et de la demande** avec un recul de 15 % des mises en chantier et de 45 % des réservations par les particuliers. Cette crise s'explique par des facteurs qui pèsent structurellement sur l'offre (rareté croissante du foncier, augmentation des coûts de construction, moindres investissements dans l'immobilier notamment) mais surtout par le recul de la demande, liée à la remontée des taux d'intérêt et à la baisse de la capacité d'emprunt des ménages.

En second lieu, **le marché du résidentiel ancien voit le nombre de transactions diminuer, malgré un prix moyen en légère baisse dans les grandes agglomérations**. Ces effets sont contrebalancés par la pénurie sur le résidentiel neuf qui maintient un prix d'équilibre plus élevé. Ce recul cyclique est lié aux relèvements successifs des taux directeurs de la BCE, qui ont renchéri les taux de crédit à l'habitat (3,77 % en moyenne au troisième trimestre 2023 hors assurance emprunteur et coût des sûretés).

Enfin, **les déséquilibres sur le marché locatif se trouvent renforcés par la pénurie d'offre**, avec moins d'accédants et moins de mobilité immobilière, ce qui nourrit les tensions sur les prix.

Le logement social, engagé dans un cycle de rénovation du bâti, est moins touché par les difficultés du secteur de la construction et par le renchérissement du coût du crédit en raison de la bonne situation financière des bailleurs sociaux qui touchent des revenus de loyers peu affectés par la crise et du report de la revalorisation du livret A dont la rémunération est fixée à 3% jusqu'en janvier 2025. Toutefois, il peine à atteindre les objectifs de construction annuels fixés autour de 100 000 logements, ce qui limite la mobilité du parcours résidentiel.

Ces différents défis ont conduit à bouleverser les objectifs de la politique publique du logement et à les rendre parfois contradictoires, entre la production de logements neufs et la lutte contre l'étalement urbain, l'incitation à l'investissement locatif et le développement de l'offre de logements sociaux.

Ils dessinent surtout un logement qui est désormais devenu un bien pluridimensionnel. Économique et social, support culturel de l'identité individuelle comme de l'accès au marché de l'emploi et aux services publics, lien historique entre le citoyen et son territoire, le logement est aussi au cœur des enjeux de réduction de la consommation d'énergie carbonée ou d'espaces naturels, de même que de santé publique. Liés entre eux, ces enjeux contraignent l'outil fiscal à devoir s'adapter de

manière inédite, dans un contexte marqué par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (2018-2023).

Pour ces différentes raisons, le CPO a choisi de se pencher en 2023 sur la fiscalité du logement. Si des travaux précédents ont abordé les questions d'imposition du patrimoine des ménages³ et la fiscalité locale dans le contexte de la transition écologique⁴, et si plusieurs des constats et propositions formulés alors restent valables, c'est la première fois qu'un tel objet est traité en tant que tel et que les interactions entre une politique publique et sa fiscalité sont étudiées par le CPO.

Dans ce contexte, le présent rapport vise à la fois à dresser un état des lieux de la fiscalité du logement envisagée comme un ensemble, à étudier son rôle et ses effets face aux défis socio-économiques et environnementaux auxquels le bâti est confronté aujourd'hui, et à proposer des orientations structurelles d'évolution des dispositifs fiscaux dans le sens d'une plus grande efficacité.

Il s'attache à apporter des éléments de réponse à la question suivante : dans un contexte de renforcement des inégalités patrimoniales, d'ambition renouvelée pour le bâti par la transition énergétique et écologique, comment mobiliser au mieux la fiscalité du logement sans fragiliser son rendement ?

Il ne vise pas à proposer des remèdes de court terme aux difficultés rencontrées en 2023 par le marché immobilier, dans le contexte de la hausse des taux d'intérêt. Certaines des recommandations peuvent toutefois contribuer, en réduisant la rigidité des prix, à rendre ce marché plus résilient face aux variations conjoncturelles.

Le rapport s'articule en deux chapitres :

Chapitre I : comment s'assurer que la fiscalité du logement appréhende correctement la valeur économique de son assiette ?

Ce chapitre donne des clés de lecture sur les taxes qui composent la fiscalité du logement, leur champ d'extension, les redevables et les bénéficiaires. Il propose d'améliorer la cohérence des dispositifs fiscaux avec la valeur économique des biens en modifiant l'assiette des taxes foncières et le zonage qui détermine la taxe sur les logements vacants.

³ CPO, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, janvier 2018.

⁴ CPO, *La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)*, octobre 2022.

Chapitre II : au regard des enjeux socio-économiques et environnementaux auxquels est confronté le bâti en France, comment rendre la fiscalité du logement plus efficace ?

Cette seconde partie s'interroge sur l'adéquation entre outil fiscal et politique publique du logement en mettant en évidence certains effets négatifs ou distorsifs des prélèvements obligatoires. Elle propose de mieux cibler les dispositifs fiscaux quand ils sont utiles et de viser à la neutralité globale du système d'imposition lié au logement.

Cinq rapports particuliers, fruit d'un travail inter-institutions fondé sur des échanges avec plus d'une centaine de personnes du secteur public ou privé et sur une analyse inédite des données disponibles, abordent les différents aspects des interrogations qui traversent la fiscalité du logement et détaillent les principaux constats et les recommandations du présent rapport. Ils portent sur :

- le panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement (rapport particulier n° 1) ;
- l'impact de la fiscalité sur le marché du logement (rapport particulier n° 2) ;
- la fiscalité du logement et les inégalités (rapport particulier n° 3) ;
- la fiscalité du logement et les enjeux environnementaux (rapport particulier n° 4) ;
- la comparaison internationale des systèmes fiscaux liés au logement (rapport particulier n° 5).

De plus, deux publications, rédigées dans le cadre de ce travail, appuient également les analyses présentées. Il s'agit de :

- L. Bach, A. Bozio, P. Dutronc-Postel, E. Fize, A. Guillouzie, C. Malgouyres, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation », IPP, décembre 2023
- O. Meslin, « Étude sur les propriétés redistributives de la taxe foncière sur les propriétés bâties », novembre 2023, repris par M. André, O. Meslin, « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés », Insee Analyses, décembre 2023.

* *

*

Chapitre I - Une fiscalité du logement à adapter aux réalités économiques locales

Ensemble composite d'impôts et de dispositifs fiscaux en large partie anciens qui ont en commun de peser sur le logement ou d'être mobilisés en sa faveur (I), la fiscalité du logement a connu des réformes récentes qui ont réduit son lien avec l'échelon local (II), si bien qu'une plus grande adéquation avec les réalités économiques des territoires devrait être recherchée (III).

I - La fiscalité du logement, composée des impôts et dispositifs dérogatoires liés au logement, est plus élevée en France que dans les autres pays

A - Différents impôts, prélevés tout au long du « cycle de vie » du logement

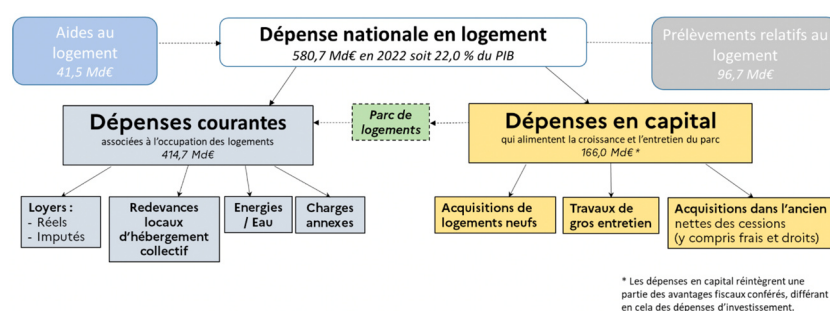
Il n'existe pas de définition reconnue et partagée de la « fiscalité du logement ». Le compte satellite du logement (CSL) en est au sens statistique l'approximation la plus poussée. Il recense en effet l'ensemble des flux économiques, monétaires et non monétaires, consacrés au fait de « loger » ou de « se loger », de manière cohérente avec les normes des comptes nationaux. **En 2022, la dépense nationale en logement s'établit ainsi à 580,7 Md€,** divisée en dépenses courantes associées à l'occupation des logements (414,7 Md€) et dépenses en capital, qui alimentent la croissance et l'entretien du parc (166,0 Md€).

Encadré 2 : Les règles européennes en matière de fiscalité du logement

Le cadre européen ne fixe aucune compétence particulière de l'Union européenne en matière de politique de logement, ce dernier terme ne figurant d'ailleurs pas dans les traités. En matière fiscale, comme les prélèvements liés au logement sont à rattacher aux impôts directs, les règles sont peu contraignantes, si ce n'est l'impossibilité de discriminer les résidents et les non-résidents.

En revanche, en matière de TVA, le cadre fixé par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, modifié en dernier lieu en 2022, définit des obligations et des marges de manœuvre pour le secteur immobilier, permettant par exemple l'application de taux réduits sur la livraison et la construction de logements.

Graphique n° 1 : Vision synthétique du compte satellite du logement (2022)



Source : CSL, 2023.

Pour l'année 2022, le CSL recense 96,7 Md€ de prélèvements liés au logement. Il distingue les impôts sur la consommation associée au service de logement, y compris la TVA sur l'énergie et les charges par exemple, ceux pesant sur les producteurs de service de logement (notamment les loyers), sur l'investissement en logement, enfin ceux afférents aux mutations.

Cette approche ne correspond pas entièrement à la « fiscalité du logement » au sens du présent rapport. D'une part, le CSL est pensé par redevables et non par incidence des impositions aux différentes étapes de la vie du logement, ce qui limite les propositions dynamiques visant à améliorer, par exemple, la construction ou la fluidité sur le marché de

l'immobilier. D'autre part, des impositions comme la TVA sur l'énergie, consommée par le logement mais dont le rôle sur l'habitat est indirect, y figurent, tandis qu'en sont exclues des impositions en lien direct avec le logement, comme les droits de succession, ou affectées au secteur du logement alors qu'elles participent également des objectifs de la politique publique du logement, à l'exemple de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, cf. infra).

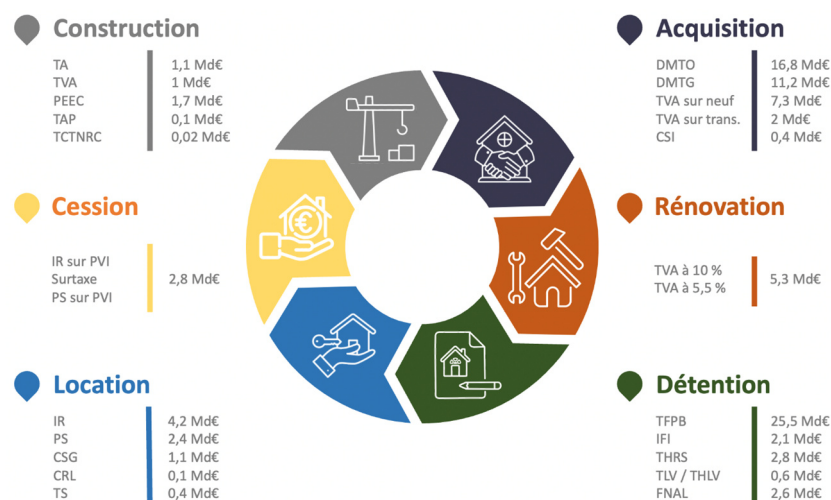
L'approche de la fiscalité peut être mieux définie autour des différentes étapes qui jalonnent la vie du logement⁵. Une telle vision avait déjà été esquissée par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport général de 2018 consacré aux prélèvements sur le capital des ménages. Ce « cycle de vie » du logement peut couvrir six étapes, distinctes tant du point de vue du moment temporel concerné que de l'acte effectué par l'utilisateur du logement :

- la construction ;
- l'acquisition ;
- la rénovation ;
- la détention ;
- la location ;
- enfin la cession.

À chaque étape correspondent ainsi des prélèvements obligatoires qui ne coïncident qu'imparfaitement avec ceux du CSL. **Selon la définition retenue par ce rapport, la fiscalité du logement s'élève à 91,5 Md€ en 2022, soit 3,5 % du PIB et 7,6 % des prélèvements obligatoires.** La définition du CSL sera toutefois utilisée pour les comparaisons historiques, tandis que certaines comparaisons internationales auront recours à la notion de « taxes sur la propriété immobilière », utilisée par l'OCDE.

⁵ Pour une vision d'ensemble et exhaustive, se référer à O. Pau et N. Thervet, *Panorama budgétaire et juridique de la fiscalité du logement*, rapport particulier n° 1, 2023.

Graphique n° 2 : Répartition des prélèvements fiscaux et leur rendement selon le « cycle de vie » du logement (2022)



Source : CPO.

La construction de logements correspond à la transformation d'un terrain nu en bâti, si bien que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB, env. 1,1 Md€⁶) est exclue du champ. Cette étape de la vie du logement est soumise principalement à la taxe d'aménagement (environ 1,1 Md€), élément majeur de la fiscalité de l'urbanisme, qui permet de faire participer les constructeurs et les aménageurs au financement des équipements publics, qu'il s'agisse des réseaux d'eau et d'énergie, ou de la voirie. La construction est concernée à titre secondaire par la TVA sur les terrains à bâtir (un peu moins d'1 Md€), la taxe d'archéologie préventive pour la composante logement (env. 100 M€) et les différentes taxes, nationale et communale, sur la cession de terrains nus devenus constructibles (TCTNRC, pour env. 20 M€), voire les taxes spéciales d'équipement, perçues et affectées aux établissements publics fonciers locaux ou d'État. À cet ensemble, il faut ajouter la « participation des employés à l'effort de construction », dite « PEEC » (env. 1,6 Md€), non

⁶ Les données de cette partie valent pour 2022 et sont issues soit du CSL, soit des données budgétaires annexées au projet de loi de finances pour 2024, comportant les montants en exécution.

pas tant parce que son assiette correspond à la création de logements, mais parce que son objet y est dédié (cf. infra).

Encadré 3 : Les dispositifs quasi-fiscaux en matière de logement

À côté des prélèvements fiscaux existent également des régimes « quasi-fiscaux » qui ont une incidence sur la fiscalité du logement. Les régimes de participation d'urbanisme conduisent ainsi à une exonération de plein droit de taxe d'aménagement pour les constructions et aménagements réalisés dans le cadre d'un projet urbain partenarial (PUP), ou au sein des zones d'aménagement concerté (ZAC).

L'acquisition correspond à l'achat ou à l'héritage d'un logement, si bien que les impôts y afférents relèvent des droits de transmission et d'enregistrement. Il s'agit principalement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, 16,8 Md€) ou à titre gratuit (DMTG, 11,2 Md€). Les premiers correspondent à ce qu'on appelle souvent imparfaitement les « frais de notaire » (cf. encadré infra). Les seconds s'appliquent lors de la transmission, par succession ou par libéralité dans le cas d'une donation ; le produit total des DMTG (18,6 Md€) contient également les transmissions de patrimoine mobilier, si bien que des estimations doivent être réalisées pour comptabiliser les DMTG qui sont prélevés sur le seul logement⁷. À ces droits de transmission s'ajoutent la TVA prélevée lors de l'acquisition ainsi que la contribution à la sécurité immobilière (CSI, 360 M€). Pour l'acquisition d'un logement neuf, les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière sont limités à 0,715 % du prix d'acquisition⁸ tandis que la TVA à 20 % s'applique, en sus des frais divers.

⁷ L'approximation communément admise est de 60 % du produit des DMTG : d'après l'Insee, 62 % du patrimoine des ménages est immobilier, dont 97 % à usage d'habitation. En 2022, le produit des DMTG est de 18,6 Md€, soit environ 11,2 Md€ concernant le patrimoine immobilier.

⁸ Article 1594 F *quinquies* du code général des impôts.

Encadré 4 : Les « frais de notaire »

Lors d'une vente immobilière, les coûts de transaction sont couramment désignés comme « frais de notaire ». Ils s'élèvent en général à 7 à 8 % du prix d'acquisition du bien hors taxes mais recouvrent en réalité plusieurs types d'imposition :

- **les DMTO** d'un taux global de 5,81 %, qui se décomposent en :
 - taxe de publicité foncière, qui correspond à la part départementale, d'un taux entre 3,8 % (Indre, Morbihan et Mayotte) et 4,5 % (autres départements) ;
 - taxe additionnelle communale de 1,2 % ;
 - frais d'assiette et de recouvrement : 2,37 % du montant du droit départemental.
- **la rémunération des notaires** (les « frais de notaire » au sens strict), calculés selon le montant de la transaction, à 0,799 % de la valeur pour les transactions supérieures à 60 000 € ;
- **la contribution à la sécurité immobilière** à 0,1 % du prix de vente ;
- **les frais divers** (débours, formalités...) ;
- **la TVA** à 20 % prélevée sur les frais (de notaire, d'agence...).

Il faut également, dans la plupart des cas, ajouter les frais d'agence éventuels, qui s'élèvent à environ 5,8 % du prix d'acquisition TTC⁹.

Pour l'acquisition d'un bien neuf, la taxation est différente : la taxe de publicité foncière s'élève à 0,7 %, mais le bien est soumis à la TVA à 20 % ; les frais d'assiette et de recouvrement sont moins élevés.

D'après l'agence nationale d'information sur le logement (ANIL), pour un achat de 400 000 € en France métropolitaine, les « frais de notaire » s'élèvent en moyenne à environ 30 000 € pour un bien ancien, et environ 9 000 € pour un bien neuf.

À l'instar des autres pays développés, il n'existe pas en France de dispositifs fiscaux spécifiques visant à titre principal la rénovation. Seule la TVA, imposition générale, est également, par nature, prélevée lors d'une action d'amélioration ou de rénovation énergétique d'un logement.

⁹ Donnée de 2022. Cette valeur est supérieure à la moyenne de l'Union européenne, située à 4 % du prix TTC, d'après les données de l'Autorité de la concurrence (2023).

Dans ce cas, le taux est toutefois réduit, respectivement à 10 % et à 5,5 %, pour un rendement d'environ 5,3 Md€ en 2022¹⁰.

La détention est soumise à un nombre significatif de taxes. La taxe foncière sur les propriétaires bâties en est la principale, tant au regard de son produit (25,5 Md€) que de son ancienneté (cf. encadré). Prélevée sur la moitié de la valeur locative cadastrale nette (c'est-à-dire le loyer annuel théorique, cf. infra), elle est une ressource centrale pour les collectivités (cf. infra).

Encadré 5 : Les « quatre vieilles »

Les « quatre vieilles » désignent les quatre contributions directes mises en place pendant la Révolution française, élaborée à la fin de l'ancien régime et sous la monarchie constitutionnelle puis le directoire, entre 1790-1791 et 1798. Il s'agit de « contributions » et non plus d'« impôts », pour insister sur le geste civique et citoyen qu'elles impliquent, par opposition à l'arbitraire d'une « imposition ». Elles sont dites « réelles » puisqu'elles frappent des objets et non des individus ; « indiciaires » car indépendantes des capacités contributives mais assises sur des « indices » ou signes extérieurs de richesse ; et proportionnelles, la progressivité du système fiscal étant alors exclue¹¹. Il s'agit de :

- **la contribution foncière**, qui remplace la « taille » de l'époque de l'ancien régime, et dont la taxe foncière (sur les propriétés bâties et non bâties) est l'héritière ;
- **la contribution personnelle et mobilière**, assise sur la valeur du loyer de l'habitation, dont la taxe d'habitation (à partir de 1974) est l'héritière, aujourd'hui réduite aux résidences secondaires et logements vacants ;
- **la contribution de la patente**, due pour l'activité économique, qui a subsisté en partie sous la forme de la taxe professionnelle à partir de 1976, puis de la contribution économique territoriale, constituée de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), à partir de 2010 ;
- **la contribution sur les portes et fenêtres**, basée sur le nombre de portes et de fenêtres, qui a été supprimée en 1926.

¹⁰ En 2022, le taux réduit de TVA à 10 % représente un coût de 2,0 Md€, et celui à 5,5 % un coût de 1,0 Md€.

¹¹ N. Delalande et A. Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, 2010.

Héritière également de contributions anciennes, la taxe d'habitation est aujourd'hui limitée aux résidences secondaires (THRS, 2,8 Md€) et aux logements vacants (THLV, env. 90 M€). Sur ces derniers pèse également une taxe sur les logements vacants (TLV, env. 80 M€), alternative à la THLV selon les territoires (cf. infra). Enfin, l'imposition sur la fortune immobilière (IFI, 2,1 Md€), qui a remplacé à partir de 2018 l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), est conçue comme un impôt non pas sur les « biens immobiliers » mais sur les « actifs immobiliers », inaugurant un terme nouveau pour la législation fiscale, à condition toutefois que leur valeur nette soit supérieure à 1,3 M€. En revanche, malgré ses liens avec la fiscalité foncière, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne semble pas devoir être assimilée à une taxe sur le logement car elle se rapproche des taxes sur des services annexes au logement.

La location est concernée avant tout par la fiscalité des revenus qu'elle génère, si bien que l'impôt sur le revenu des personnes physiques lié aux revenus immobiliers (4,2 Md€), les prélèvements sociaux sur les revenus fonciers (2,4 Md€), la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus immobiliers (1,1 Md€) ou encore la contribution sur les revenus locatifs (100 M€) y sont associés. En 2022, l'ensemble de ces impositions sur les revenus immobiliers représente 8,3 Md€. **Toutefois, particularité française, un double régime d'imposition existe selon que le bien loué est nu ou meublé et, dans ce dernier cas, selon le régime choisi** : contrairement à la location vide, le régime de la location meublée permet d'amortir le logement loué. Enfin, s'agissant de la location de courte durée pour le secteur de type hôtellerie s'appliquent des impositions comme la taxe de séjour (TS), sur le territoire de 83 % des communes, et des taxes qui lui sont additionnelles (env. 400 M€)¹².

En dernier lieu, la cession est majoritairement soumise à l'imposition des plus-values réalisées lors de la vente du logement. Celles-ci sont soumises à divers prélèvements, sociaux ou taxes sur les plus-values élevées, pour un produit de 2,8 Md€ en 2022.

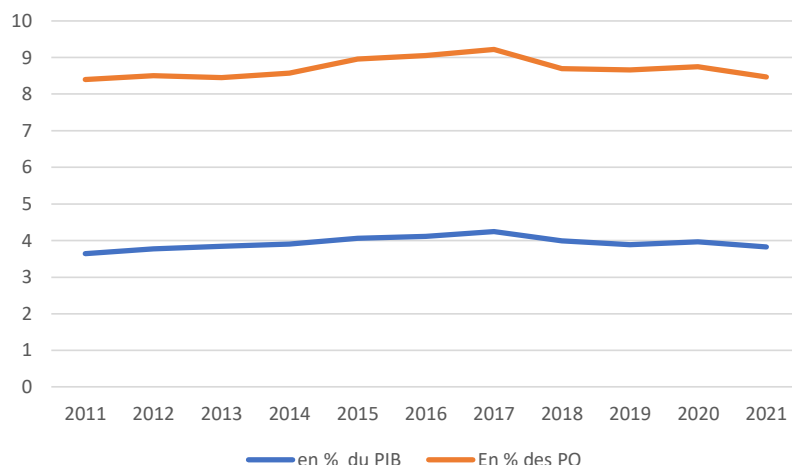
¹² Sur la question spécifique des services d'hébergement rendus par l'intermédiaire de plateformes en ligne, le CPO a déjà eu l'occasion de recommander l'étude des justifications d'une extension du champ d'application de la TVA au regard des difficultés techniques qui seraient posées pour l'administration fiscale, du fait du flux important des particuliers souhaitant s'immatriculer à la TVA pour bénéficier du droit à déduction. Cf. CPO, « Les enjeux de la TVA à l'ère du numérique », Les notes du CPO, juin 2023.

Constat n° 1 : La fiscalité du logement désigne l'ensemble des impôts et dispositifs fiscaux reposant directement sur le logement ou affectés à ce secteur, et s'appliquant tout au long de son cycle de vie, de sa construction à sa cession, en passant par son acquisition, sa détention, sa rénovation et sa location. Selon ce périmètre retenu par le CPO, elle représente 92 Md€ en 2022, soit près de 8 % des prélèvements obligatoires en France.

B - Une fiscalité lourde, reflet de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés des pays développés

Au sens de l'OCDE, la fiscalité du logement représentait environ 3,8 % du PIB et 8,5% du total des prélèvements obligatoires en France en 2021. Ces parts sont en légère augmentation sur dix ans (respectivement, + 0,2 et + 0,1 points), mais en baisse depuis 2017, du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (-0,4 et -0,8 points).

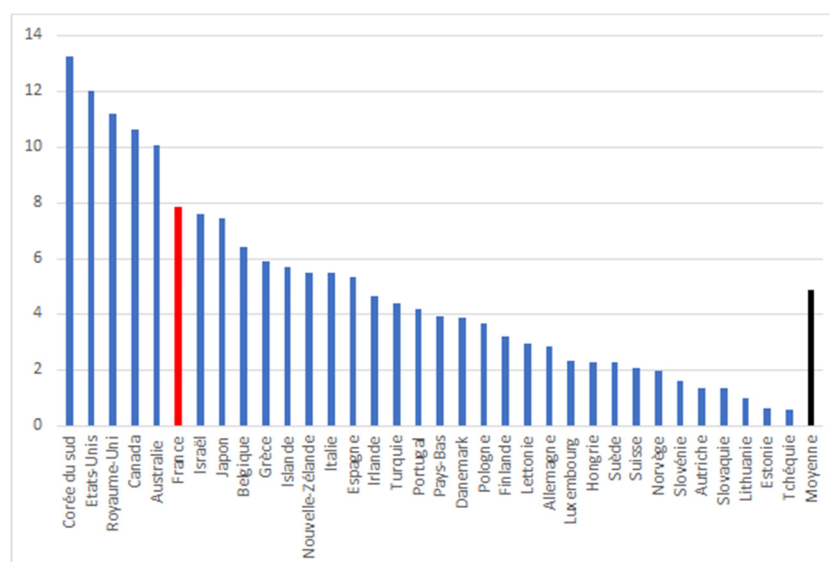
Graphique n° 3 : Rendement de la fiscalité du logement par rapport au PIB et au total des prélèvements obligatoires (2011-2021)



Source : CPO (données : OCDE)

La fiscalité du logement¹³ en France est l'une des plus élevées de l'OCDE, mais ceci reflète moins une structure de la fiscalité défavorable au secteur qu'un poids global important des prélèvements obligatoires. La part de la fiscalité du logement dans les prélèvements obligatoires est ainsi inférieure par exemple à celle des Etats-Unis ou du Royaume-Uni

Graphique n° 4 : Poids de la fiscalité du logement au sein des prélèvements obligatoires (2020, en points de PO)



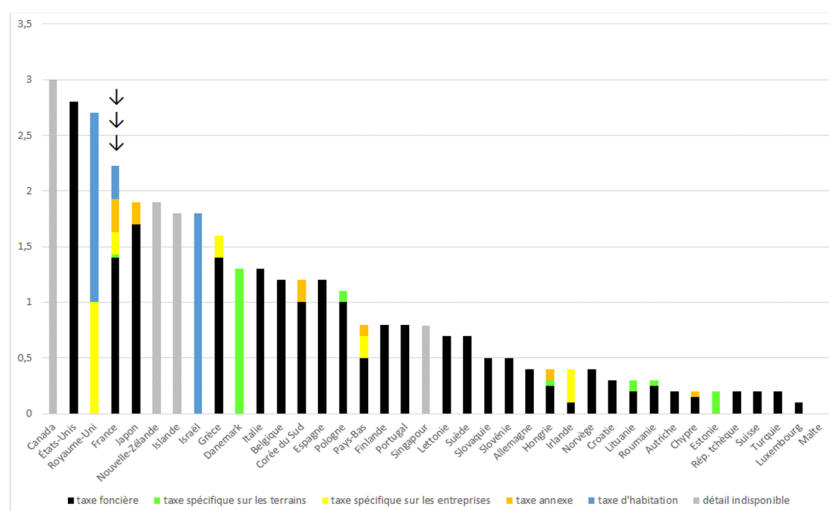
Source : CPO (données : OCDE).

Note : la moyenne est celle de 34 pays de l'OCDE, hors 4 pays latino-américains ; les données de l'OCDE sont retraitées des taxes sur la richesse nette et la transmission du patrimoine financier.

¹³ La fiscalité du logement correspond pour l'OCDE aux taxes sur l'utilisation, la détention ou le transfert (à titre gratuit ou onéreux) de propriété. Elle est différente de l'agrégat utilisé dans le reste de ce rapport car elle n'inclut la fiscalité sur les revenus fonciers. Par ailleurs, elle ne distingue pas toujours, au sein de l'imposition des transmissions et de la richesse nette, l'imposition du patrimoine financier de celle du patrimoine immobilier.

Elle reste en revanche supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE et cet écart s'accroît sur longue période¹⁴. Les données disponibles permettent d'estimer cette part pour 23 pays de l'OCDE depuis 1965, en excluant toutefois l'imposition de la richesse nette¹⁵. La fiscalité du logement représente ainsi 5,9 % des prélèvements obligatoires en France en 2000, contre 4,9 % en moyenne dans ces pays de l'OCDE. En 2020, ces parts sont respectivement de 7,8 % et de 5,3 % (4,8% pour l'ensemble plus large des 33 autres pays de l'OCDE considéré au graphique n°4).

Graphique n° 5 : Comparaison des impôts récurrents sur la propriété immobilière (2021, en points de PIB)



Source : CPO (données : OCDE ou Eurostat, selon les pays).

En prenant comme élément de référence les impôts récurrents sur la propriété immobilière, qui excluent les droits de transmission et

¹⁴ Pour les éléments détaillés de comparaison internationale, se référer à J. Rousselon et L. Vessereau, *La comparaison internationale des systèmes fiscaux liés au logement*, rapport particulier n° 5, 2023.

¹⁵ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie

d'enregistrement ainsi que les taxes annexes comme la TVA, la France se distingue par la fiscalité la plus élevée en points de PIB dans l'Union européenne, et la quatrième dans l'OCDE et le G7 (2,2 % en 2021), derrière le Canada (3,0 %), les États-Unis (2,8 %) et le Royaume-Uni¹⁶ (2,7 %).

Si l'on recentre sur les ménages la comparaison des impôts récurrents sur la propriété immobilière, en excluant les entreprises, l'écart de la France à la moyenne s'accroît : son système fiscal est centré aux deux tiers sur les ménages, contrairement à la Suède (45 %) ou à l'Allemagne (40 %).

Ce constat se confirme en prenant en compte d'autres éléments de la fiscalité du logement. Les impôts sur les transactions y sont également plus lourds : le niveau français est certes comparable à l'Espagne ou à l'Italie (0,9 % du PIB), mais il se trouve au 2^e rang, derrière la Belgique¹⁷. S'agissant de l'imposition des revenus locatifs, seuls quatre pays de l'OCDE (Autriche, Japon, Corée, Danemark) présentent un niveau de taux marginaux, d'environ 53-55 %, plus élevé que la France (51 %). Enfin, la France est le pays qui impose le plus les donations et les successions, pour 0,74 % du PIB, contre un niveau moyen de 0,2-0,3 % du PIB pour l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Il faut toutefois rappeler que toute comparaison en matière de fiscalité doit prendre en compte les caractéristiques du système socio-fiscal. En particulier, le niveau élevé des prélèvements obligatoires en France reflète notamment les choix en matière de niveau et de financement de la protection sociale.

Constat n° 2 : En comparaison internationale, la fiscalité du logement en France fait partie des plus élevées de l'OCDE, mais sa part relative dans le total des prélèvements obligatoires reste inférieure à celle rencontrée dans plusieurs économies comparables, telles que les États-Unis ou le Royaume-Uni.

¹⁶ Ce pays n'applique toutefois pas de taxe foncière.

¹⁷ Dans l'OCDE, seule la Corée a une fiscalité sur les transactions supérieure en points de PIB.

Encadré 6 : Les modèles de fiscalité du logement dans l'OCDE

Pour comparer les pays selon leur fiscalité du logement, les considérations méthodologiques conduisent à **centrer l'analyse sur la fiscalité foncière, cœur des « impôts récurrents sur la propriété immobilière »**, à laquelle il faut adjoindre des impositions qui ne sont pas distinguées dans les autres pays : les régimes de type « taxe d'habitation » ; les taxes spécifiques sur les terrains ; les taxes sur les entreprises ; les impositions annexes (taxes d'urbanisme par exemple).

En prenant en compte ces différents éléments, on peut distinguer plusieurs modèles :

- **Un modèle fondé sur la seule fiscalité foncière :**
 - autour d'une **taxe unifiée pesant sur le bâti comme sur le non-bâti** : ce modèle est le plus courant et concerne les États-Unis, la Grèce, l'Italie, la Belgique ou encore l'Espagne ;
 - autour d'un **impôt spécifique sur les terrains** : Danemark, Estonie.
- **Un modèle sans fiscalité foncière :**
 - remplacée par des **impôts de type « taxe d'habitation »** qui forment la part principale de la fiscalité du logement : Royaume-Uni (*Council tax*), Israël (*Arnona*) ;
 - centrée autour de **taxes spécifiques sur les entreprises**, comme en Irlande où les ménages sont minoritairement concernés par la fiscalité immobilière.

Entre ces deux cas-types, et même en prenant en compte la récente réforme de la taxe d'habitation, la France appartient à la catégorie des **modèles hybrides** conjuguant plusieurs types d'imposition au sein de la fiscalité immobilière, à l'instar, dans une certaine mesure, de la Hongrie et des Pays-Bas.

C - Des dépenses fiscales nombreuses, coûteuses et peu évaluées

Le produit théorique de la fiscalité du logement est minoré par la multiplication de dispositifs dérogatoires, ou « dépenses fiscales », qu'il est également possible d'associer aux étapes du « cycle de vie » du logement.

Pour l'acquisition, il s'agit des dispositifs de solvabilisation des ménages, du type prêt à taux zéro (PTZ), ou des différents plans d'épargne (plan épargne logement ou PEL, compte épargne logement ou CEL).

L'étape de rénovation est, comme dans les autres pays, concernée à titre principal par des dispositifs d'incitation fiscale plutôt que par des prélèvements obligatoires. Jusqu'en 2021, le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) permettait ainsi de réduire la charge de l'impôt sur le revenu en cas d'amélioration énergétique du logement. En contrepartie de la suppression du CITE, les subventions du type « MaPrimeRénov' » ont connu une augmentation continue ces trois dernières années. Aujourd'hui ne subsistent que les taux réduits de TVA¹⁸, la déductibilité des charges induites par des travaux de rénovation et l'éco-prêt à taux zéro¹⁹. Toutefois, en cas de **rénovation lourde d'un logement**, qui peut s'analyser dans les faits comme une opération de destruction-reconstruction d'un logement, la TVA sur la livraison d'immeubles neufs s'applique au taux de 20 %.

Tableau n° 1 : Principales mesures dérogatoires en fonction du « cycle de vie » du logement

| Étape du cycle de vie | Mesure dérogatoire |
|-----------------------|---|
| <i>Acquisition</i> | Prêt à taux zéro (PTZ) |
| | Plan épargne logement (PEL) |
| | Compte épargne logement (CEL) |
| | Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif (Scellier) et locatif intermédiaire (Pinel) |
| <i>Rénovation</i> | Déductibilité des charges de rénovation |
| | Éco-PTZ |
| | TVA à 10 % sur les dépenses d'amélioration et gros entretien |
| | TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique |

¹⁸ Au taux intermédiaire de 10 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien (article 279-0 bis du CGI) ; au taux réduit de 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique (article 278-0 bis A du CGI) ; au taux de 5,5 % sur les opérations de rénovation des logements sociaux.

¹⁹ L'éco-prêt à taux zéro permet aux propriétaires bailleurs ou occupants, **sans condition de ressources**, de bénéficier d'un prêt à taux zéro d'un montant de **30 000 euros maximum** pour financer des travaux dits « d'éco-rénovation », qui permettent de réaliser des économies d'énergie et de diminuer l'émission de gaz à effet de serre produite par un logement construit depuis plus de 2 ans.

| Étape du cycle de vie | Mesure dérogatoire |
|-----------------------|---|
| | TVA à 5,5 % sur les opérations sur les logements locatifs sociaux |
| <i>Location</i> | Exonération d'impôt sur le revenu pour les personnes louant en meublé |
| <i>Détention</i> | Exonérations et dégrèvements de TFPB |
| <i>Cessions</i> | Exonération des plus-values de cessions d'immeubles |
| | Exonération de DMTG des donations entre vifs de terrains à bâtir et d'immeubles |

Source : CPO.

Pour la location le régime meublé permet de déduire des loyers perçus un abattement représentatif des charges²⁰. Il s'y ajoute, pour la location meublée, la déduction au réel des amortissements dans certaines limites.

S'agissant de la détention, on note l'exonération de TFPB pour les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction à usage d'habitation pendant les deux années qui suivent celle de leur achèvement (article 1383 du CGI).

Enfin, les plus-values sur les **cessions** des résidences principales sont exonérées.

Ces dépenses fiscales, nombreuses²¹, représentent un coût important, estimé en 2022 à 15,5 Md€, soit **un sixième du rendement de la fiscalité du logement**. Le principal document qui en rend compte est le jaune budgétaire relatif aux dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements qui, sur un périmètre plus circonscrit²², recense en 2023 un coût de 10,4 Md€. Ce montant est en nette diminution par rapport à 2022 (14,8 Md€) du fait d'une nouvelle méthode

²⁰ 50 % en droit commun, voire 71 % pour les meublés de tourisme et chambre d'hôtes dans le régime micro-BIC contre 30 % seulement au titre du régime micro-foncier dans le cadre de la location d'un logement.

²¹ En 2023, 70 dépenses fiscales figurant dans le tome II des Voies et moyens se rattachent au logement.

²² Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, dont la dernière version date d'octobre 2023, est consacré aux dépenses fiscales du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

de calcul pour les taux réduits de TVA, qui ne prend en compte que le reste à charge pour l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale. Cette méthode est contestable car il n'y a pas de lien entre la mise en place d'un taux réduit et l'affectation d'une partie du produit de la TVA hors du budget de l'État.

Par ailleurs, un nombre important de mesures dérogatoires ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales par l'administration (cf. tableau).

Tableau n° 2 : Principales dépenses fiscales liées au logement non-considérées comme telles

| Impôt concerné | Mesure dérogatoire | Coût estimé 2022 (Md€) |
|----------------|---|------------------------|
| TFPB | Exonération de TFPB de deux ans pour les constructions neuves (art. 1383 du CGI) | Non calculé |
| | Exonération de TFPB de trois ans des logements anciens qui ont fait l'objet de travaux en faveur des économies d'énergie et du développement durable, sur délibération de l'EPCI ou de la collectivité (art. 1383-0 B du CGI) | |
| | Dégrèvement de TFPB en cas de vacance de logement ou d'inexploitation d'immeuble de la collectivité (art. 1389 du CGI) | |
| TVA | Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers et les résidences hôtelières à vocation très sociale | 0,5 |
| | Taux réduit dans les départements d'Outre-Mer (DOM) (2,1 %) sur les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel | Non calculé |
| | Taux réduit dans les DOM (2,1 %) sur les ventes de logements évolutifs sociaux | Non calculé |
| | Réduction du taux de TVA appliquée à l'Association Foncière Logement (AFL ²³) | Non calculé |
| IR | Non-taxation des loyers imputés | |

Source : CPO.

Par ailleurs, contrairement aux recommandations de la Cour des comptes²⁴, les dépenses fiscales liées au logement n'ont, pour leur grande

²³ Cette association à but non lucratif a pour objet de produire des logements locatifs pour les salariés.

²⁴ Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, 2019.

majorité, pas fait l'objet d'une évaluation, notamment au regard des enjeux environnementaux. L'évaluation est d'autant plus complexe que le bornage dans le temps des dépenses fiscales est déficient : la moitié d'entre elles ne sont pas d'une durée limitée.

Constat n° 3 : Les dépenses fiscales relatives au logement sont nombreuses, pour un coût élevé de 15 Md€ en 2022. Elles ne sont en majorité ni bornées dans le temps, ni systématiquement évaluées par l'administration.

Il convient ainsi d'en tirer les conséquences pour assurer une meilleure efficacité des dépenses fiscales.

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.

En revanche, les propositions de remplacer en bloc les dépenses fiscales par un statut dérogatoire assis sur des subventions directes ne paraissent pas convaincantes. Le statut du propriétaire bailleur proposé pour favoriser l'investissement locatif (cf. encadré) permettrait certes de gagner en lisibilité, mais il n'est pas certain que ce régime de droit commun viendrait résoudre les difficultés observées sur le dispositif Pinel²⁵, en particulier le faible entretien des biens et l'impossibilité de maîtriser le choix de localisation des investisseurs (cf. chap. II). Son coût à moyen et long terme pourrait par ailleurs être plus élevé qu'envisagé par la filière, pour une faible capacité de pilotage. En outre, un statut unifié n'exclut pas une approche territorialisée des marchés et la nécessité de procéder zone par zone en fonction de la tension observée par les acteurs locaux.

Encadré 7 : La proposition de statut de propriétaire bailleur

²⁵ Cf. Article 199 *novovicies* du code général des impôts. Ce dispositif permet une réduction d'impôt sur le revenu en cas d'investissement locatif intermédiaire dans le neuf sous certaines conditions. L'avantage fiscal est subordonné à un engagement de durée de location (6 ou 9 ans, jusqu'à 12 ans), au plafonnement du loyer et des revenus du locataire et à des critères de performance énergétique (cf. RP n° 3 – tableau 6 p. 36).

Le secteur de l'immobilier a repris à son compte la proposition émise par la Fédération française du bâtiment (FFB) de créer un statut fiscal du propriétaire bailleur privé, selon une forme juridique encore imprécise, en remplacement de l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif, permettant l'amortissement du prix d'acquisition. Ce statut est proposé en contrepartie d'un plafonnement de loyers et de ressources, sur le modèle des dispositifs de défiscalisation pour le logement intermédiaire en zone tendue, type Pinel.

Ce statut représenterait un coût budgétaire compris entre 3,8 et 4,2 Md€²⁶ à sa mise en place selon les acteurs du secteur. Il engagerait toutefois les pouvoirs publics dans la durée pour des montants croissants et peu prévisibles.

De même, et en cohérence avec la position qu'il a déjà adoptée, le CPO ne recommande pas de revenir sur la non-taxation des loyers imputés, qui n'est pas considérée comme une dépense fiscale par l'administration (cf. tableau n° 2), bien qu'il s'agisse d'un avantage fiscal en faveur des propriétaires occupants. Depuis 1965, en effet, la France ne taxe plus les loyers dits « implicites » ou imputés des propriétaires qui occupent leur logement (cf. encadré).

Encadré 8 : Les loyers dits « implicites » ou imputés des propriétaires occupants

Jusqu'en 1965, la France taxait les loyers « implicites » des propriétaires occupants, dits également « imputés », au motif qu'ils constituaient des revenus locatifs que les propriétaires auraient pu obtenir s'ils avaient mis leur logement en location. Pour prendre en compte l'endettement des ménages, l'imposition était toutefois allégée des intérêts d'emprunt.

Ainsi, aux termes de l'article 15 du code général des impôts, les « *revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance* », c'est-à-dire les revenus tirés des « loyers implicites » résultant du statut de propriétaire occupant, pour une résidence principale comme pour une résidence secondaire, « *ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu* ».

²⁶ Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), Agenda logement 2022

Dans une note publiée en décembre 2016²⁷, partant du constat que la fiscalité du logement favorisait le statut du propriétaire occupant, freinait la mobilité géographique en taxant lourdement les transactions et pénalisait les jeunes générations qui aspiraient à ce statut, France Stratégie proposait de simplifier la fiscalité du patrimoine immobilier, soit en supprimant la taxation des revenus locatifs et en refondant la taxe foncière, soit en supprimant la taxe foncière et en taxant les loyers implicites des propriétaires occupant. Elle proposait, en outre, de supprimer les droits de mutation à titre onéreux.

Les promoteurs de cette taxation mettent en avant plusieurs avantages : inciter davantage à la mobilité résidentielle ; mieux prendre en compte les inégalités de situation, un ménage propriétaire qui occupe son logement ayant un niveau de vie plus élevé qu'un ménage locataire, à logement et par voie de conséquence à loyer identiques²⁸ ; conduire éventuellement à des ressources budgétaires en hausse, jusqu'à 15 Md€²⁹ même si la déductibilité des intérêts d'emprunt réduirait ce gain dans des proportions qu'il est complexe d'estimer. Le bénéficiaire de cette recette supplémentaire serait en principe l'État, mais elle pourrait être affectée aux départements, dans le contexte d'un allègement des DMTO, ou aux communes, dans le cadre d'une refonte de la taxe foncière.

Toutefois, les inconvénients de la taxation des loyers imputés semblent l'emporter. Outre la faible acceptabilité, voire l'incompréhension de la population que susciterait le rétablissement d'une telle taxation qui pourrait être interprétée comme la recréation d'une taxe d'habitation sur les propriétaires occupants, les éléments disponibles de comparaison internationale tendent à conforter cette orientation : seuls trois pays sur les 38 membres de l'OCDE ont conservé cette taxation, en divisant par deux la taxe foncière pour le Danemark, de manière très partielle aux Pays-Bas avec une baisse progressive couplée à celle de la déductibilité des intérêts d'emprunts, et avec en Suisse un débat de longue date et toujours d'actualité sur l'opportunité de supprimer cette imposition. Dans ces différents cas, les ménages peuvent connaître des situations de

²⁷ France Stratégie, « Quelle fiscalité pour le logement ? », décembre 2016.

²⁸ Au sens strict, on peut même considérer que le taux de pauvreté est légèrement surestimé en France du fait de la non-prise en compte des loyers imputés, alors qu'une partie des ménages au niveau de vie inférieur à 50 % du niveau médian sont propriétaires et bénéficient ainsi de ce régime favorable (J.-C. Driant et A. Jacquot, « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », Économie et statistique, 2005).

²⁹ Estimation à partir du montant des loyers imputés évalués par le compte satellite du logement, de 202,8 Md€ en 2022, dont 27,4 Md€ pour les résidences secondaires.

surendettement. L'OCDE souligne la difficulté de mettre en œuvre la taxation des loyers imputés « pour diverses raisons d'ordre conceptuel, administratif et politique » et avait souligné que les pays qui y procédaient le faisaient « à des taux relativement bas et sous certaines conditions seulement »³⁰. D'un point de vue technique, elle se heurte aux mêmes difficultés de définition de l'assiette que la taxe foncière.

Le CPO consacrera prochainement à cette question qui revient de manière récurrente dans le débat public une note d'analyse technique qui dressera un état des lieux au regard des exemples étrangers.

D - Des données incomplètes ou d'une qualité insuffisante au regard des enjeux

La difficulté d'évaluer les dépenses fiscales est liée à une problématique plus générale concernant la fragilité des bases de données existantes sur le logement, et notamment sur sa fiscalité. Certains impôts relatifs au logement sont peu connus d'un point de vue statistique. C'est le cas des DMTG, pour lesquels il n'existe à ce jour quasiment pas de données exploitables, malgré le chantier lancé par la DGFIP à partir des documents scannés sur les donations et les successions, seule une estimation permettant d'approcher la part représentée par l'immobilier. Pour l'IFI, les données détaillées sur les biens possédés ne sont pas disponibles alors qu'elles seraient utiles pour mesurer la sous-déclaration. S'agissant des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire, dont l'imposition de référence est l'impôt sur le revenu, les données disponibles permettent de connaître les foyers fiscaux bénéficiaires, mais pas l'identifiant cadastral des logements concernés. L'absence de liste complète et cohérente des logements subventionnés par les dispositifs de type « Scellier » (2009-2012), « Duflot », ou « Pinel »³¹

³⁰ OCDE, *op. cit.*, 2022.

³¹ L'article 80 de la LFI pour 2013 a instauré au 1^{er} janvier 2013 un dispositif en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit dispositif Duflot, se substituant au dispositif Scellier qui avait pour objectif de recentrer l'offre de logements sur les zones tendues et les ménages modestes. Ce dispositif ouvrait droit à une réduction d'impôt calculée sur le prix de revient des logements neufs ou réhabilités pour atteindre les performances techniques du neuf, construits dans des zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Il a été remplacé à compter du 1^{er} septembre 2014 par le dispositif Pinel.

est une défaillance majeure, rendant significativement complexe le pilotage et l'évaluation de ces dépenses fiscales.

Les données relatives au marché immobilier sont également parcellaires et limitées. Les loyers ne sont connus que par les enquêtes « Loyers et charges » de l'Insee et par des enquêtes ponctuelles réalisées depuis 2015 par l'Observatoire des loyers, mais dans l'attente de la mise en place de la base dite GMBI³², il n'existe pas de source statistique détaillant les loyers à un niveau géographique fin. S'agissant des transactions, la base de référence DVF³³ est incomplète car, en France hexagonale, elle ne couvre pas l'Alsace-Moselle ; un travail technique devrait être conduit entre la DGFIP et notamment l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (EPELFI), sous tutelle du ministère de la justice, auquel est historiquement rattaché le plan cadastral de ce territoire, pour pouvoir assurer l'exhaustivité de cette source statistique, qui devrait également faire l'objet d'une expertise approfondie pour en améliorer la qualité. Sur la vacance enfin, les bases FIDELI et FILOCOM présentent des divergences qui ne sont pas explicables.

Encadré 9 : L'expertise de sources statistiques relatives au logement

Une expertise de certaines sources fiscales existantes relatives au logement, en particulier DVF et GMBI, pourrait être menée pour en identifier les limites et proposer des pistes d'amélioration. Elle pourrait répondre aux questions suivantes :

- ces données couvrent-elles l'ensemble du territoire ? si certains territoires sont mal couverts, quelles sont les solutions envisageables ?
- ces données sont-elles exhaustives ou manque-t-il certains types de biens³⁴ ?
- les variables essentielles, comme le loyer ou la valeur de marché, sont-elles fiables ? le contribuable peut-il influencer sur cette valeur, en sous- ou en sur-déclarant ? l'administration a-t-elle les moyens humains et techniques de s'assurer de cette fiabilité ?

³² « Gérer mes biens immobiliers » ; cette base devrait permettre d'ici quelques années de fournir une information exhaustive sur les loyers du parc privé, les propriétaires-bailleurs devant déclarer le montant des loyers payés par les locataires.

³³ « Demandes de valeurs foncières », accessible désormais en ligne.

³⁴ Pour les loyers, ces biens absents des données pourraient être les logements loués en meublé ou les logements sociaux.

- dans quels délais ces données sont-elles disponibles ? sur quel pas de temps ?
- le processus de collecte des données est-il bien documenté ? existe-t-il des contrôles qualité au moment de la collecte ?

Cet enjeu central avait été identifié par la Cour des comptes qui, au regard de la fragilité des données existantes et de la concurrence progressive des données privées, avait recommandé notamment de compléter les sources statistiques et d'assurer leur interopérabilité³⁵. De telles améliorations permettraient notamment une connaissance précise du « besoin en logement » et une meilleure conduite de la politique du logement. Les bases ainsi complétées devraient notamment faire l'objet d'une analyse statistique pour pouvoir s'assurer de leur qualité (cf. encadré supra).

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

II - Le lien qui unissait la fiscalité du logement aux collectivités territoriales s'est distendu

A - Une fiscalité qui pèse dorénavant presque exclusivement sur les propriétaires

L'approche en « cycle de vie » du logement peut être croisée avec une approche par type de redevables, de manière à mieux définir sur qui pèse effectivement la fiscalité du logement au regard notamment des réformes récentes³⁶.

Cette approche s'appuie d'abord sur les différents parcs de logements qui existent en France. On distingue trois ensembles

³⁵ Cour des comptes, *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement*,

³⁶ Pour une présentation détaillée des redevables de la fiscalité du logement, se référer à S. Monteil et M. Roger-Vasselin, *La fiscalité du logement et les inégalités*, rapport particulier n° 3, 2023.

principaux. **Le parc public**, qui est géré directement par l'Etat ou les collectivités, n'est pas concerné par la fiscalité du logement, ou à un degré mineur. **Le parc privé** regroupe l'ensemble des logements dont le prix (à l'acquisition) ou le loyer (à la location) résultent d'un rapport entre offre disponible et demande solvable. **Le parc social, enfin, désigne les logements qui appartiennent à des opérateurs particuliers, organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ou équivalents.** Les loyers y sont encadrés et l'accès au parc est déterminé par les ressources du ménage. La réduction de loyer moyenne y était d'environ 225 € par mois en 2020. Le taux de rotation y est plus faible que dans le parc privé et a tendance à diminuer : s'il était de 10 % en 2011, il est de 8 % en 2020.

Du point de vue des ménages, le logement peut être occupé en tant que résidence principale ou secondaire ; s'il n'est pas occupé, on dit qu'il est vacant. En 2022, 82,1 % du parc des logements ordinaires sont des résidences principales, 9,8 % des résidences secondaires et 8,2 % des logements vacants.

Encadré 10 : La notion de « vacance » du logement

Un logement vacant est un logement qui, lors du passage de l'agent recenseur (pour les recensements de la population) ou au 1^{er} janvier (pour les fichiers fiscaux), n'est pas occupé, volontairement ou non. On distingue la **vacance frictionnelle**, qui est liée en général à la période de temps où le logement est proposé à la vente ou à la location, et dont la période dépend en général de la mobilité des ménages et de la zone concernée³⁷, et la **vacance structurelle**, où le logement n'a pas d'affectation précise. Dans ce dernier cas, il peut exister plusieurs raisons : en cas de vétusté, ou en cas de transmission sans volonté du ménage de le louer par crainte de dégradations ou d'impayés.

En l'absence de source distinguant la vacance frictionnelle entre deux occupations et la vacance structurelle, on assimile souvent la première à la courte durée et la seconde à la longue durée, de façon toutefois abusive. En tout, 45 % des logements vacants le sont depuis moins d'un an, 62 % depuis moins de deux ans et 71 % depuis moins de trois ans³⁸.

Ces parcs voient coexister **différents statuts d'occupation du logement qui déterminent la situation juridique du ménage et, partant, le paiement de l'impôt.** Le statut de propriétaire définit les ménages

³⁷ Quelques semaines de vacances en zone tendue ; quelques mois sur un marché détendu.

³⁸ D'après les données d'origine fiscale (exploitation de la base FIDELI).

propriétaires de leur logement, copropriétaires ou accédants à la propriété³⁹ ; il peut s'agir d'un propriétaire occupant ou d'un propriétaire bailleur, c'est-à-dire louant son logement à d'autres personnes. Le statut de locataire désigne les ménages s'acquittant d'un loyer, quel que soit le parc auquel appartient leur logement. Enfin, le statut de logé gratuitement concerne, selon l'Insee, les ménages qui ne sont pas propriétaires de leur logement et qui ne s'acquittent pas d'un loyer, mais peuvent payer des charges.

En 2022, il y avait en France pour les résidences principales 17,7 millions de propriétaires occupants, dont un tiers d'accédants (6,3 millions), et 13,3 millions de locataires, dont 5,6 millions dans le parc social et 800 000 logés à titre gratuit. La proportion de propriétaires est en légère augmentation depuis les années 1990, avec environ 46 % du parc de logements en 2022 contre 44 % en 1992, contre respectivement 34 % et 36 % pour les locataires. Les parts respectives des locataires du parc social (environ 15 %) et des résidences secondaires (environ 10 %) restent quant à elles stables sur les trente dernières années⁴⁰.

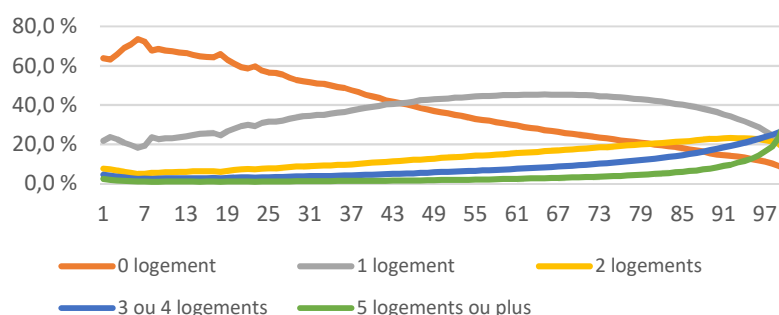
En comparaison internationale, la part des propriétaires-occupants en France est inférieure à la moyenne de l'OCDE, en part des ménages ou en part des individus. À ce titre, la France occupe une position intermédiaire entre l'Europe orientale (Roumanie, Pologne, Slovaquie...) et l'Europe du sud (Espagne, Portugal) où cette part est supérieure, et l'Europe centrale et du nord (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède) où elle est moindre : si elle est supérieure à 60 % des ménages ou des individus⁴¹ en France, la proportion de propriétaires-occupants est de 40 à 45 % en Allemagne, soit au moins quinze points de moins.

Certains individus possèdent plus d'un logement. Ces multipropriétaires sont plus souvent aisés car le nombre de logements possédés est fonction du revenu et donc du niveau de vie. En 2020, 60 % des ménages du dernier décile possèdent au moins deux logements, contre 13 % seulement pour les 50 % des ménages les moins aisés.

³⁹ Un accédant est soumis à des charges de remboursement pour l'acquisition de son logement.

⁴⁰ Données SDES pour 2022, Compte satellite du logement, juillet 2023.

⁴¹ Selon que l'on applique la définition de l'OCDE ou celle d'Eurostat.

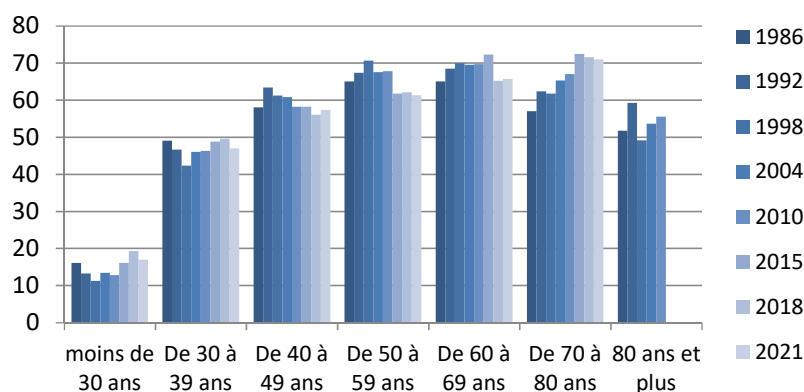
Graphique n° 6 : Nombre de logements selon le niveau de vie (2021)

Source : CPO (données : Insee)

Depuis la réforme de la taxe d'habitation qui a conduit à sa suppression pour la résidence principale, **la fiscalité du logement repose principalement sur le propriétaire et l'investisseur en logement**, qui seuls sont soumis aux taxes foncières et d'enregistrement ainsi qu'à l'imposition des revenus immobiliers, des transmissions et du patrimoine. Le locataire, assujéti historiquement à la taxe d'habitation aujourd'hui limitée aux résidences secondaires et aux logements vacants, n'est concerné qu'à la marge par la fiscalité du logement : par la TVA sur les services de logement au sens du compte satellite du logement, éventuellement celle pesant sur la rénovation s'il engage des travaux, ainsi qu'au titre des contributions PEEC ou FNAL (*cf. infra*).

L'analyse des caractéristiques socio-économiques des propriétaires et locataires **permet de dessiner le profil-type du redevable de la fiscalité du logement**. Les propriétaires sont plus souvent un couple (70 % des logements) et sont plus âgés que la moyenne, l'accès à la propriété étant corrélé à l'âge : deux tiers des propriétaires sont âgés de 50 ans ou plus. En termes générationnels, la situation actuelle de la propriété ressemble toutefois, toutes choses égales par ailleurs, aux années 1980-1990, à la nuance près que la proportion de propriétaires chez les 70 ans et plus tend à augmenter. Le taux de détention de la résidence principale s'est en revanche maintenu pendant les 30 dernières années pour les tranches d'âges les plus jeunes (Moins de 30 ans - 30-39) (*cf. graphique*).

Graphique n° 7 : Taux de détention de la résidence principale par classe d'âge (1986-2021)



Source : CPO, d'après données de l'Insee.

Les propriétaires sont en moyenne plus aisés que les locataires.

Parmi les ménages du premier quintile⁴², 2/3 ne possèdent aucun logement, contre 15 % au sein du dernier quartile. Sur les vingt dernières années, le poids des dépenses de logement dans le revenu des locataires⁴³, s'établit à environ 20 %. Il a progressé d'environ 4 points, contre 3 points pour les propriétaires accédants et un peu plus d'un point pour les propriétaires non-accédants. De manière générale, les ménages à bas revenu sont surreprésentés parmi les locataires du secteur privé : si 55 % des ménages en France ont un revenu imposable annuel inférieur à 20 000 €, ils représentent 65 % des locataires du secteur privé⁴⁴.

En ce sens, la fiscalité du logement reflète les inégalités de situation, de patrimoine et de revenus de la société française. Les inégalités sociales, de genre mais aussi intergénérationnelles démontrent la pertinence de l'analyse en « cycle de vie » individuel pour comprendre la fiscalité du logement.

⁴² Les 20 % de ménages les plus modestes.

⁴³ Parcs locatifs privé et social confondus.

⁴⁴ SDES, Chiffres clés du logement, 2022.

Constat n° 4 : La fiscalité du logement repose majoritairement sur le propriétaire qui est plus souvent un couple, de 50 ans ou plus. Ces propriétaires sont en moyenne plus aisés que les locataires.

Toutefois, le redevable n'est pas nécessairement celui qui supporte la fiscalité du logement, car il peut répercuter sur le locataire tout ou partie de l'imposition, de même que les aides personnelles au logement peuvent être « captées » par le propriétaire⁴⁵. Les travaux manquent toutefois pour évaluer l'ampleur de cette répercussion sur les locataires, et il faudrait différencier en fonction des impôts concernés⁴⁶.

On constate en revanche une augmentation importante, depuis vingt ans, du poids du logement dans les revenus des ménages, ces derniers ayant moins progressé que les prix des logements⁴⁷. **Ce taux d'effort est supérieur chez les ménages modestes et les primo-accédants.** Selon l'Insee, le taux d'effort net⁴⁸ des ménages moyen est de 18 %. Il est plus élevé chez les locataires du parc privé (28 %), les accédants à la propriété (27 %) et les locataires du parc social (24 %). Dans tous les cas, le taux d'effort est négativement corrélé avec le niveau de vie : plus un ménage est aisé, plus son taux d'effort net en pourcentage du revenu disponible des ménages est faible. Les écarts sont même très importants : chez les propriétaires accédants, 57,1 % pour le 1^{er} quartile contre 23 % pour le quatrième ; pour les locataires du parc privé, respectivement 41,8 % et 19,5 % ; pour les locataires du parc social, 28,7 % et 15 % ; pour les propriétaires non accédants, 21,7 % et 6,8 %.

Tableau n° 3 : Taux d'effort des ménages selon le statut d'occupation et le quartile de revenus, après aides au logement (2020)

| En % | Quartile de revenu | Taux d'effort (en %) après aides au logement | Part des taxes en % du revenu |
|-------------------------|--------------------|--|-------------------------------|
| Propriétaires accédants | Q1 | 57,1 | 5,5 |
| | Q2 | 32,8 | 3,3 |

⁴⁵ G. Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et statistique*, 2005

⁴⁶ Une étude de Davidoff et Leigh en 2013 avait démontré que la hausse de DMTO était supportée par les vendeurs, si bien qu'elle faisait baisser les prix de l'immobilier.

⁴⁷ J. Friggit, « Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme », IGEDD, octobre 2023.

⁴⁸ C'est-à-dire après prise en compte des aides au logement.

| | | | |
|-----------------------------|----|------|-----|
| | Q3 | 27,7 | 2,8 |
| | Q4 | 23 | 2,3 |
| Locataires du parc privé | Q1 | 41,8 | 1,1 |
| | Q2 | 31,2 | 1,1 |
| | Q3 | 25,3 | 1,1 |
| | Q4 | 19,5 | 0,9 |
| | | | |
| Locataires du parc social | Q1 | 28,7 | 1,0 |
| | Q2 | 24,8 | 1,4 |
| | Q3 | 20,7 | 1,6 |
| | Q4 | 15 | 1,3 |
| Propriétaires non accédants | Q1 | 21,7 | 6 |
| | Q2 | 13,6 | 4,4 |
| | Q3 | 10,3 | 4,1 |
| | Q4 | 6,8 | 2,9 |

Source : Chiffres clés du logement – édition 2022, SDES.

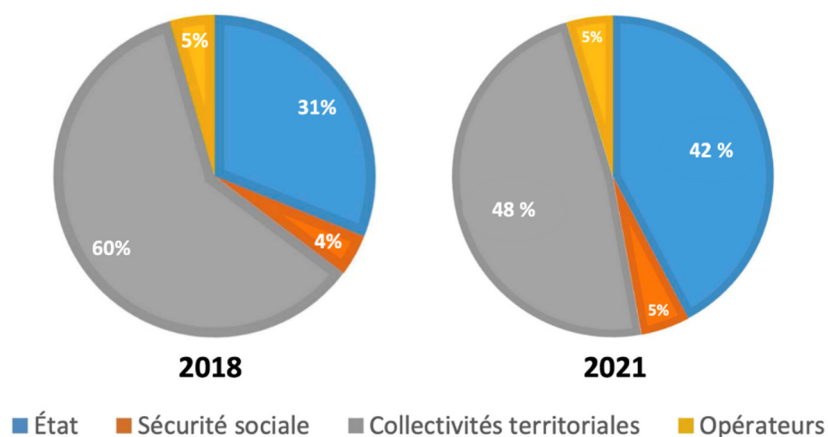
La part de la fiscalité du logement dans le revenu des ménages reste en revanche faible. Elle dépend d’abord du régime d’occupation. Elle pèse plus sur les propriétaires que sur les locataires et, au sein de cette catégorie, plus sur les locataires du parc privé que sur les locataires du parc social. En revanche, au sein de chaque catégorie, le poids de la fiscalité est dégressif en fonction du revenu, sauf dans le parc social où les ménages du premier quartile voient le poids des taxes réduit par rapport aux deux quartiles suivants (cf. tableau n° 3).

Constat n° 5 : La fiscalité du logement représente une faible part du coût du logement et affecte peu le taux d’effort net des ménages, qui reste plus élevé chez les locataires ou les accédants à la propriété que chez les autres propriétaires.

B - Des collectivités territoriales toujours premières bénéficiaires, mais dans une moindre proportion qu'auparavant

La fiscalité du logement finance à titre principal en France les collectivités territoriales. Non seulement près de la moitié de son rendement leur est affectée, mais le produit des taxes qui la composent représente également la part majoritaire de leurs ressources fiscales.

Graphique n° 8 : Répartition par affectataires des prélèvements sur le logement en 2018 et en 2021



Source : CPO.

La part de la fiscalité du logement dans le panier fiscal des collectivités a toutefois été réduite ces dernières années. Avec la réforme de la taxe d'habitation (cf. encadré), les prélèvements sur le logement sont passés de 42 % des ressources fiscales des collectivités en 2020 à 29 % en 2021. Cependant, il convient de remarquer que l'exposition à la réforme de la taxe d'habitation est différente selon les communes. Si en moyenne les foyers au sein d'une commune acquittaient environ 2,36 % de leurs revenus en taxe d'habitation, 25 % des communes avaient un effort des foyers représentant en moyenne 1,25 % de leurs revenus en taxe d'habitation et 25 % d'entre elles avaient un effort de 3,53 % de leurs revenus. La dispersion de cet effort dépendait notamment de la taille des unités urbaines, mais également de leur répartition géographique.

Encadré 11 : La réforme de la taxe d'habitation (2018-2023)

La réforme de la taxe d'habitation (TH)⁴⁹ a conduit à sa suppression sur les résidences principales pour l'ensemble des contribuables. Elle a été mise en œuvre par étape entre 2018 et 2023 :

- pour les 80 % des ménages les plus modestes, par une réduction de 30 % (2018), 65 % (2019), puis 100 % (2020) ;
- pour les 20 % restants, selon un même rythme, de 2021 à 2023.

Dans le même temps, un gel du taux de la taxe d'habitation a été décidé entre 2020 et 2022, afin d'éviter tout effet d'aubaine de la part des collectivités cherchant à taxer davantage les propriétaires encore non exonérés de la taxe d'habitation.

Cette réforme s'est accompagnée d'une refonte du financement des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre pour assurer une compensation intégrale et dynamique dans le temps de la suppression de la TH, avec :

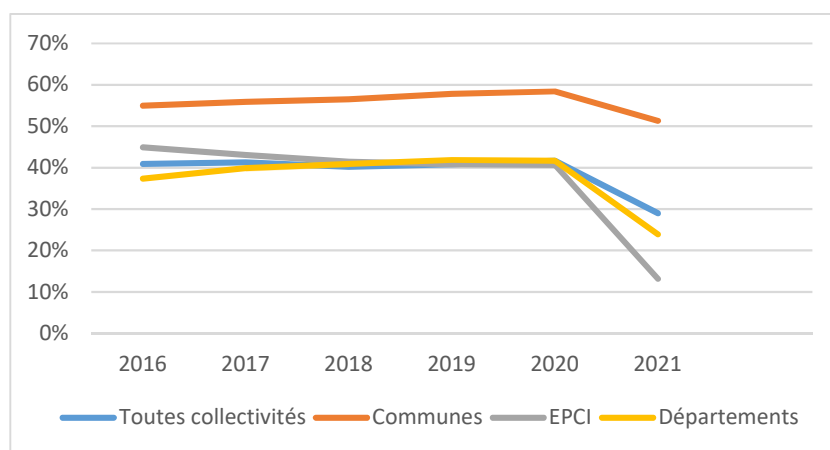
- la création de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
- le transfert aux communes de la part départementale de la TFPB à compter de 2021 ;
- une compensation par des abondements (communes), éventuellement au titre du fonds de sauvegarde (départements), l'affectation de part de TVA (EPCI et Paris, départements) ou des dotations supplémentaires (régions).

L'incidence de cette réforme a été différenciée en fonction des échelons concernés. Malgré le poids historique de la TH pour leur

⁴⁹ Elle représentait une recette de 23,4 Md€ en 2016, affectée aux collectivités.

fonctionnement, les communes ont enregistré une réduction limitée du produit des taxes sur le logement dans leurs ressources, celui-ci en représentant toujours la part majoritaire du fait de la compensation de la réforme par l'affectation de la part départementale de TFPB. La chute est plus marquée pour les EPCI, pour lesquelles la TH a été compensée par une affectation de TVA. Il en est de même, dans une moindre mesure, pour les départements, du fait du transfert de TFPB.

Graphique n° 9 : Part de la fiscalité du logement dans les produits fiscaux des collectivités territoriales et par niveau de collectivités en 2021 (en %)



Source : CPO.

L'étude de l'IPP⁵⁰ consacrée à la réforme de la taxe d'habitation à la demande du CPO met en évidence la forte hétérogénéité des situations des communes du fait de la composition de leur population. Elle fait aussi ressortir que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'a pas eu d'effet sur le niveau de la taxe foncière (voir également infra constat n°12).

Pour autant, la question est moins celle de la dépendance des collectivités à l'égard de la fiscalité du logement que de la volatilité de

⁵⁰ IPP, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation », décembre 2023.

l’assiette de certaines impositions. Au-delà de leurs effets négatifs sur les politiques de la mobilité résidentielle et professionnelle (cf. chap. II), les DMTO, très dynamiques sur longue période, constituent néanmoins une ressource fiscale difficilement prévisible, à l’évolution contrastée selon les territoires et largement soumise à des retournements cycliques et à des chocs économiques annuels. Au regard des missions sociales contra-cycliques des départements à qui ils sont principalement affectés, qui exigent une plus grande stabilité des financements, la Cour des comptes avait ainsi proposé de transformer les DMTO en imposition nationale, affectée au bloc communal, en la répartissant en fonction des charges et non plus de la localisation des transactions immobilières⁵¹.

Sans se prononcer dans le cadre du présent rapport sur les modifications des affectations de fiscalité locale aux collectivités territoriales qui pourraient être proposées, le CPO relève que toute réforme d’ampleur de la fiscalité du logement doit prendre en compte la question des ressources fiscales des collectivités.

Constat n° 6 : La fiscalité du logement est une ressource essentielle des collectivités territoriales, si bien que toute réforme d’ampleur doit prendre en compte les effets sur les moyens financiers des collectivités, pour les neutraliser.

Enfin, parmi les autres affectataires de la fiscalité du logement figurent des opérateurs, à hauteur de 5 % du rendement, comme Action Logement à qui revient la PEEC, ou le Fonds national des aides au logement (cf. encadré).

Encadré 12 : Les opérateurs affectataires de la fiscalité du logement

La participation des employeurs à l’effort de construction (PEEC), est couramment désignée comme le « 1 % logement » bien que le taux appliqué à la masse salariale des entreprises de plus de 50 salariés ait progressivement été abaissé à 0,45 %. Elle a été créée en 1953 dans le contexte de la reconstruction du pays et du développement du parc immobilier social. Faute de versements, les entreprises assujetties s’exposent à une cotisation fiscale plus élevée, à hauteur de 2 % de leur masse salariale. Ce dispositif original au regard des autres pays établit un lien entre politique de l’emploi et politique de la mobilité résidentielle.

⁵¹ Cour des comptes, *Les scénarios de financement des collectivités territoriales*, 2022.

Cette ressource est affectée au groupe Action Logement qui, à travers sa filiale Action Logement Services (ALS), en assure la collecte et l'utilise principalement pour la construction et la réhabilitation des logements sociaux. Pour le présent rapport, elle est assimilée à un prélèvement fiscal, bien qu'en comptabilité nationale elle soit regardée comme un prélèvement obligatoire ayant la nature d'une recette non fiscale.

Le Fonds national des aides au logement (FNAL), instauré en 1977, est également financé par une cotisation des employeurs, pour 2,6 Md€ en 2021. C'est lorsque le taux est passé de 0,1 % de la masse salariale à 0,5 %, en 1991, que le « 1 % Logement » a été réduit en contrepartie. Autrefois financé en partie par la PEEC, le FNAL a vu ses circuits budgétaires rationalisés en 2022. Ses recettes, prélevées par les Urssaf, lui permettent de financer exclusivement des aides individuelles au logement. Du point de vue juridique et de la comptabilité nationale, la contribution au FNAL est bien considérée comme une imposition de toute nature⁵².

C - Un pouvoir de taux des collectivités qui s'est réduit

Principales bénéficiaires de la fiscalité du logement, les collectivités territoriales jouent également un rôle dans la détermination des taux, voire des assiettes, des taxes qui s'y rattachent, collectés par l'administration fiscale nationale. La France correspond à ce titre au cas le plus classique en Europe (cf. encadré).

Encadré 13 : Fiscalité du logement et rôle des collectivités en Europe

Dans l'immense majorité des cas européens, voire de l'OCDE, les impôts récurrents sur la propriété immobilière sont des recettes locales. Toutefois, les collectivités n'ont pas toujours un rôle établi dans la modification de cette fiscalité ou dans leur collecte. Il convient de distinguer plusieurs modèles de pays, selon le degré d'intervention des collectivités :

- **Les pays où la fiscalité foncière est centralisée** : Suède, Grèce ou Chypre par exemple ;
- **Les pays où les collectivités territoriales, bien que bénéficiaires, ne jouent pas de rôle** dans la détermination de l'impôt foncier : Irlande ;

⁵² Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-706 DC, 18 décembre 2014, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

- **Les pays où les collectivités peuvent copiloter les taux de fiscalité foncière**, l'administration centrale fixant en général un corridor d'imposition : Finlande, République tchèque, Espagne ; dans les pays fédéraux comme l'Allemagne, ou à dévolution comme le Royaume-Uni, ce copilotage fait intervenir différents échelons de collectivités ;
- **Les pays où le rôle des collectivités s'étend également aux allègements et exonérations** : Italie (mais la collecte est nationale), Portugal, Lituanie ;
- **Les pays où les collectivités sont pilotes, collecteurs et bénéficiaires** : Pays-Bas, Pologne, Autriche.

S'agissant de la fiscalité des transactions, les collectivités déterminent les taux et assurent la collecte dans les pays fédéraux ou quasi-fédéraux (Allemagne, Belgique, Espagne, Royaume-Uni par exemple). Dans les autres pays, les impositions concernées sont en général calibrées par l'État, et les cas où les collectivités en sont bénéficiaires, entièrement (Croatie, Pologne, Slovaquie) ou partiellement (Autriche, Italie), est moins fréquent.

Avec la réforme de la TH, les pouvoirs de taux des impositions locales ont significativement évolué, au point de conférer au taux de la TFPB le rôle de « taux pivot », en remplacement de la TH. En effet, le code général des impôts⁵³ prévoit que, pour fixer les taux d'imposition des taxes locales (TFPB, TFPNB, THRS et CFE), les communes et les EPCI à fiscalité propre ont la faculté de les faire varier dans une même proportion (« variation proportionnelle »), ou de les moduler différemment (« variation différenciée »). Dans ce dernier cas, les taux des TFPNB, THRS et CFE ne peuvent varier de manière trop différenciée par rapport à celui de la TFPB.

Constat n° 7 : La fiscalité du logement en France est en partie déterminée par les collectivités territoriales, mais la réforme de la taxe d'habitation a fortement réduit leur pouvoir de taux.

⁵³ Article 1636 B *sexies* du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

III - Les disparités territoriales croissantes en matière de fiscalité du logement appellent des aménagements

A - La fiscalité du logement, notamment foncière, entretient de fortes disparités entre territoires

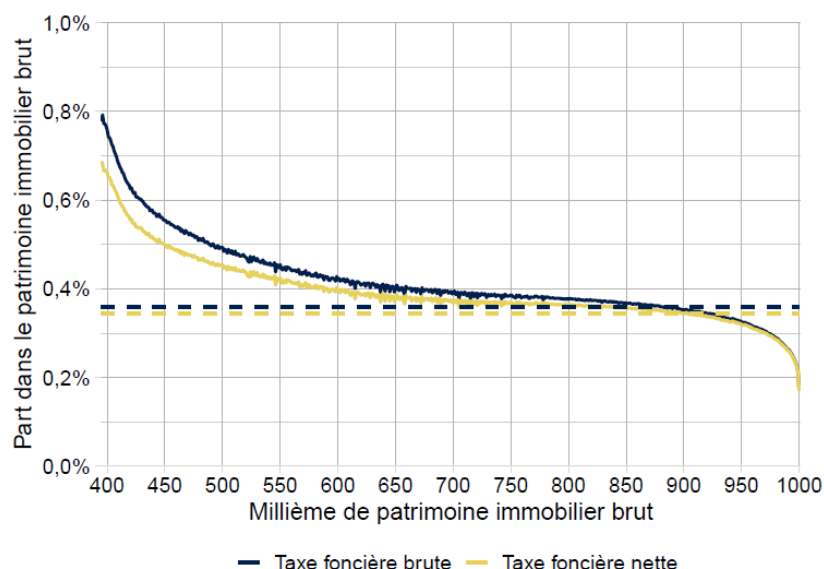
Le pouvoir des collectivités sur la fiscalité du logement, bien que dorénavant plus limité, emporte de fortes conséquences sur les disparités entre territoires.

Les travaux de M. André et O. Meslin⁵⁴ ont mis en évidence que les taxes foncières en France, au profil globalement progressif en fonction du niveau de vie, étaient régressives sur les propriétaires et pesaient davantage sur les plus modestes d'entre eux. En effet, la part de la TFPB dans le patrimoine immobilier brut décroît en fonction de ce patrimoine : supérieure à 0,5 % pour les ménages au patrimoine immobilier le plus faible, elle décroît au sein du dernier « décile » de patrimoine pour s'établir à 0,18 % en moyenne pour le « top 0,1 % » du patrimoine immobilier. De ce fait, le taux d'effort des ménages imposables à la TFPB décroît en fonction du niveau de vie.

Ce profil régressif de la taxe foncière est dû à la conjonction de deux phénomènes : d'une part, les logements les plus chers appartiennent principalement aux ménages ayant les patrimoines immobiliers les plus élevés ; d'autre part, le taux d'imposition des logements décroît fortement avec leur valeur de marché.

⁵⁴ O. Meslin, « Étude des propriétés redistributives de la taxe foncière sur les propriétés bâties », novembre 2023, repris par M. André et O. Meslin, « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés », Insee analyses, décembre 2023.

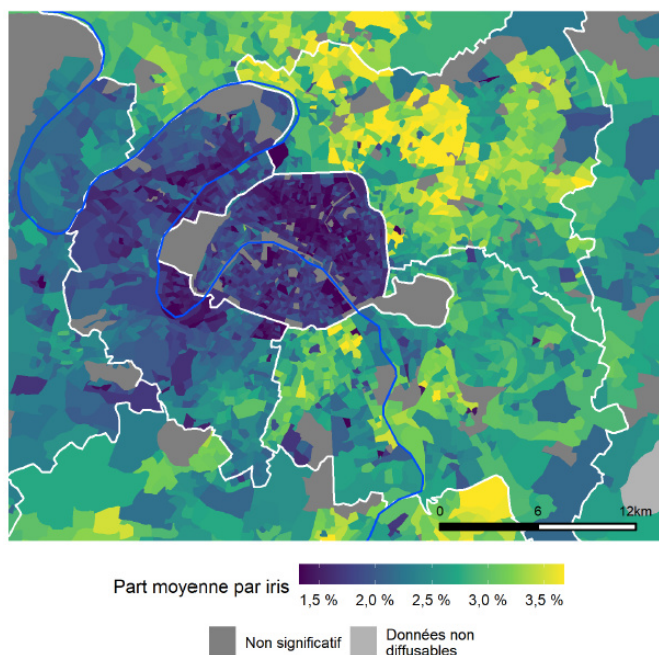
Graphique n° 10 : Taux d'imposition du patrimoine immobilier des ménages par millième de patrimoine immobilier brut



Note de lecture : Parmi les ménages proches du 600^{ème} millième de patrimoine immobilier brut, la taxe foncière brute représente environ 0,42 % de la valeur du patrimoine immobilier imposé ; la taxe foncière nette en représente environ 0,40 %. Les 420 premiers millièmes ne sont pas représentés car il s'agit de ménages qui n'ont pas de patrimoine immobilier brut. Les parts moyennes sont représentées en pointillés
Source : M. André, O. Meslin (2023).

Il est également très différent en fonction de la zone géographique concernée. Il est près de deux fois inférieur à Paris qu'en Seine-Saint-Denis (cf. graphique), ce qui illustre un « effet taux » : les ménages qui possèdent les patrimoines immobiliers les plus élevés résident dans les localités où le taux de taxe foncière est, en comparaison, plus faible. À cet égard, la hausse de taxe foncière observée en 2023 à Paris, a pour effet de réduire ces disparités, même s'il était principalement motivé par des considérations budgétaires internes.

Graphique n° 11 : Taux d'effort des ménages imposables en région parisienne, par lieu de résidence



Note de lecture : La taxe foncière acquittée par les ménages imposables à cet impôt et résidant dans 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, et supérieure à 3,5 % dans certaines communes

Source : M. André, O. Meslin (2023).

Selon cette même étude, le taux d'imposition des logements varie de manière considérable selon les territoires. Il est d'autant plus faible que la densité de population est élevée. Des espaces peu denses de l'Est (Meuse, Vosges), du centre (Indre, Creuse, Corrèze, Dordogne) et du sud de la France (Aude, Lot-et-Garonne) ont un taux d'imposition des logements élevé (supérieur à 0,5% de la valeur des logements), alors que les espaces proches des grandes agglomérations ont un taux d'imposition des logements proche de ou légèrement supérieur à la moyenne (Picardie, Normandie, Ile-de-France hors région parisienne, Bretagne rurale, vallée du Rhône). Les grandes agglomérations et le littoral sont généralement associés à un taux d'imposition inférieur à la moyenne nationale. On observe aussi dans les agglomérations une opposition forte entre les quartiers centraux où les prix immobiliers sont élevés et le taux

d'imposition des logements est faible et les zones périphériques où la situation est rigoureusement inverse (0,3% autour de la place du Capitole à Toulouse contre plus de 1,0 % dans le quartier du Mirail, 0,26% dans le 7^{ème} arrondissement de Marseille contre 0,63 % dans le 3^{ème} arrondissement où le taux de pauvreté dépasse 50 %).

Constat n° 8 : La fiscalité foncière en France présente un profil régressif en fonction du niveau de vie des propriétaires, les patrimoines immobiliers les plus importants se situant dans les localités aux taux de taxe foncière plus faibles.

B - Une réforme de l'assiette de la fiscalité foncière pourrait améliorer la cohérence avec les réalités économiques locales

Ces disparités ont principalement pour origine l'assiette de la fiscalité du logement, les valeurs locatives cadastrales (VLC), qui est largement déconnectée de la valeur locative de marché (« effet assiette »). Inscrites sur les documents cadastraux, les VLC sont censées refléter le loyer théorique annuel que le bien, local professionnel ou local d'habitation, serait susceptible de générer. Or, s'agissant des logements, elles ont été définies en 1970 et peu actualisées depuis. Ce cas n'est pas isolé en Europe puisque d'autres pays ont assis leur fiscalité foncière sur des bases cadastrales aujourd'hui obsolètes, comme le Luxembourg (les bases datent de 1941), l'Autriche (1973), la Belgique (1975) ou encore le Royaume-Uni (1991).

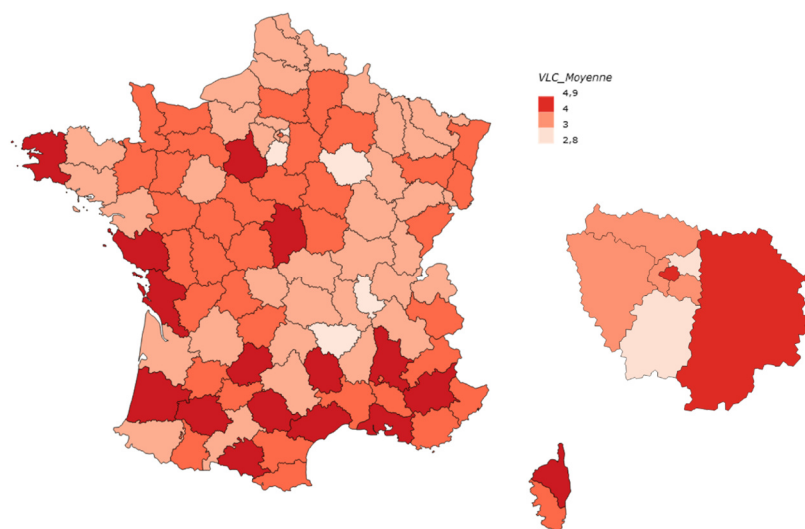
Depuis les années 1970, les écarts entre VLC et valeur locative réelle en France se sont même accrus entre communes, conduisant à un renchérissement de l'impôt pour des territoires pourtant en pertes d'attractivité. Par ailleurs, les VLC ne permettent pas d'imposer le prix de l'actif, mais uniquement le flux (le loyer), si bien qu'il n'est pas tenu compte de l'évolution du prix du foncier : alors que l'écart entre les VLC moyennes à Paris et à Lens est resté similaire, le prix du foncier a proportionnellement davantage augmenté dans la première que dans la seconde depuis cinquante ans, sans que les VLC n'en rendent compte. Ce large décrochage par rapport au prix des terres, dont la valeur cumulée

serait près de quatre fois supérieure au PIB de la France en 2021⁵⁵, et qui devrait continuer à augmenter du fait de l'objectif de « zéro artificialisation nette », renforce les inégalités en avantageant les propriétaires de logement où le foncier a le plus augmenté.

Surtout, la méthode de calcul même des VLC, c'est-à-dire les règles procédurales appliquées aux données estimées du niveau des loyers par zone, fondée sur une notation censée refléter l'état du bien et des aménités qu'il propose, tend à favoriser des zones aujourd'hui riches. Ainsi, pour Paris, qui présentait dans les années 1970 un habitat ancien dégradé, l'absence de révision des VLC n'a pas permis de prendre en compte les rénovations importantes intervenues depuis lors. À l'inverse, un département comme la Seine-Saint-Denis, où les grands ensembles étaient alors vus comme le parangon de la modernité, a une note plus basse, correspondant à un habitat de meilleure qualité (cf. cartes suivantes), ce qui alourdit la charge fiscale des contribuables qui y résident. L'augmentation des taxes foncières, tirée par la revalorisation nationale annuelle des bases des VLC en fonction de l'indice des prix à la consommation harmonisé, ne réduit pas cet écart.

⁵⁵ O. Bonnet, G. Chapelle, A. Trannoy et É. Wasmer, *“Land is back, it should be taxed, it can be taxed”*, European Economic Review, 2021.

Image n° 1 : Distribution des moyennes de notations VLC en France et en Île-de-France (2022)



Note de lecture : une note supérieure est censée correspondre à un habitat en moins bon état et à une VLC inférieure.

Source : CPO, d'après données DGFIP.

Encadré 14 : Méthode de calcul des VLC

La valeur locative cadastrale fait l'objet d'un **calcul incrémental complexe** visant à appliquer à la surface réelle du bien, incluant salles d'eau, garages, buanderies, caves, greniers et terrasses, un **coefficient de pondération** :

- entre 1,05 et 2,6 pour les 20 premiers m² d'un appartement, et entre 1,1 et 3 pour une maison, selon la catégorie du bien (catégorie de 1 à 8, de « somptueux » à « délabré ») ;
- 0,9 pour les m² compris entre 21 et 350 ;
- 0,75 pour les m² suivants.

Un **correctif** est appliqué, avec un coefficient d'entretien compris entre 0,8 si le bien nécessite de lourdes réparations et 1,2 s'il n'en est pas besoin, et un coefficient de « situation » générale. Plusieurs aménités du logement, qui en réhaussent la qualité, jouent un rôle dans la notation, notamment la présence d'un ascenseur, mais également d'un vide-ordures, d'une baignoire ou de l'eau courante, ces derniers éléments s'ajoutant pour obtenir la « **surface pondérée nette** ».

Les VLC ont été actualisées en 1980 au niveau départemental, puis uniquement au niveau national au moyen d'un coefficient d'actualisation forfaitaire unique fixé chaque année. Depuis la loi de finances pour 2018, ce coefficient se réfère à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédant la taxation. En 2023, le coefficient de revalorisation forfaitaire a été fixé à 1,071, soit une hausse forfaitaire de 7,1 % de la base de calcul des propriétés bâties et non bâties (hors locaux professionnels).

Constat n° 9 : L'assiette de la fiscalité foncière est largement décorrélée de la réalité des loyers, de la valeur marchande des logements ainsi que du prix de la terre.

La nécessité de réformer les VLC est bien identifiée par les pouvoirs publics (cf. encadré). Au-delà des effets redistributifs négatifs d'une telle obsolescence, la situation actuelle conduit à une perte de recettes fiscales pour les collectivités, et implique une répartition inefficace des logements puisqu'elle encourage les propriétaires à rester dans des logements sous-évalués. Au regard des caractéristiques de la taxe foncière, une telle révision permettrait une redistribution des ménages les plus aisés vers les moins aisés⁵⁶. Un rapport doit être remis au Parlement d'ici 2026 permettant de mieux connaître les conséquences sur les collectivités et les contribuables de cette réforme.

Encadré 15 : La réforme des VLC des locaux d'habitation

Les valeurs locatives cadastrales doivent être revues depuis plusieurs années. La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 posait le principe d'une réforme générale des évaluations cadastrales mais, au regard des transferts entre contribuables qui en auraient résulté, cette dernière n'a pas été mise en œuvre. De même, la loi de finances rectificative pour 2013⁵⁷ avait prévu une nouvelle révision, mais la méthodologie proposée par la DGFIP à l'issue d'une expérimentation dans cinq départements n'a pas été retenue.

⁵⁶ Institut des politiques publiques (IPP), G. Chapelle, B. Fabre et C. Lallemand, « Révision des valeurs locatives sur les locaux d'habitation : une évaluation sur grandes agglomérations », décembre 2020.

⁵⁷ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, art. 74.

En parallèle, la révision des bases locatives cadastrales des locaux professionnels et commerciaux, décidée en 2010, a été mise en œuvre en sept ans : de nouveaux paramètres d'évaluation ont été définis pour les 3,6 millions de locaux concernés, accompagnés de mécanismes atténuateurs évitant une trop grande déstabilisation des contributions acquittées.

Sur le modèle de la réforme des locaux professionnels, une nouvelle révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation a été enclenchée par la loi de finances pour 2020, mais la réforme a été reportée de 2026 à 2028 par la loi de finances pour 2023⁵⁸ ce qui, selon la Cour, « fragilise les fondements des taxes foncières et nuit à l'équité de traitement entre contribuables »⁵⁹.

Les autres pays européens rencontrent des difficultés similaires pour réviser leurs bases cadastrales. Les contraintes d'acceptabilité, du fait de l'augmentation de la charge fiscale des contribuables, ont conduit le Danemark et l'Irlande à ne prendre en compte que graduellement les valeurs révisées, en parallèle d'une refonte globale de la propriété immobilière prévoyant la baisse concomitante des taux. En Allemagne, la révision a été plusieurs fois différée ; dans sa dernière mouture, elle prévoit dès 2025 une obligation de mise à jour de l'assiette sur la base de la valeur marchande des biens au 1^{er} janvier 2022.

Le rapport rendu lors de l'expérimentation de 2014-2015 permet de dégager trois principes majeurs pour une telle révision :

- premièrement, un coefficient de neutralisation doit être mis en place pour assurer la stabilité fiscale pour les collectivités ;
- deuxièmement, la révision de bases doit être lissée dans le temps pour étaler les transferts et l'augmentation des bases ;
- enfin, la révision doit être plafonnée pour diminuer par deux l'écart entre la situation antérieure et la situation revue.

Les orientations retenues pour la révision des VLC ne semblent toutefois pas pouvoir assurer la cohérence fine de l'assiette de la fiscalité du logement avec la valeur économique des biens. Les modalités de mise à jour des VLC seront globalement identiques à celles qui existent aujourd'hui : les coefficients de revalorisation, vraisemblablement appliqués par grande catégorie de biens ou de zones géographiques, ne pourront pas refléter l'hétérogénéité des évolutions des prix de marché.

⁵⁸ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023, article 106.

⁵⁹ Cour des comptes, *Les taxes foncières*, Observations définitives, 2023.

Encadré 16 : Pistes de réflexion pour le choix d'une assiette foncière idéale

Les travaux de comparaison internationale montrent qu'il existe une grande diversité de pratiques en matière de définition et de mesure des assiettes foncières, sans qu'aucune ne s'impose de manière évidente. Il paraît donc raisonnable de conduire la réflexion sur l'assiette foncière en posant comme principe qu'une assiette adaptée à la fiscalité foncière est celle qui vérifie en pratique les trois conditions suivantes principales :

- elle est une **mesure économiquement pertinente de la capacité contributive** ;
- elle peut être **estimée facilement** et avec peu de risque de contestation ;
- elle peut être **mise à jour régulièrement** et à moindre coût.

Appliquée à la situation actuelle du logement en France, ces conditions amènent à se demander si :

- la mesure économique pertinente de la capacité contributive est le **loyer** (valeur locative) ou le **prix du bien** (valeur de marché ou valeur vénale), voire le **prix de la terre** (valeur du foncier sous-jacent) ;
- l'assiette est effectivement mesurable, c'est-à-dire s'il existe des **sources statistiques** pour les loyers ou les prix de marché suffisamment fiables et détaillées et si l'estimation peut être réalisée pour l'ensemble des biens immobiliers, y compris ceux pour lesquels l'information n'est pas observable directement ;
- l'administration fiscale a les moyens, sans investissements lourds, d'**actualiser** cette assiette régulièrement et au plus juste, au regard des fluctuations du marché immobilier.

Or, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui justifiait la référence aux valeurs locatives, pourrait conduire à définir d'autres modalités de définition d'assiette, comme la taxation à la valeur vénale (cf. encadré). Cette modalité présente l'avantage de mieux refléter la valeur de marché si bien que l'imposition aurait un effet régulateur sur les prix en cas de bulle immobilière. Par ailleurs, cette réflexion est cohérente avec la mise en place de l'IFI (cf. supra), qui considère l'immobilier non plus comme un fait générateur d'imposition, mais bien comme un actif. Enfin, les collectivités seraient davantage en mesure de capter, au moins partiellement, les rentes foncières induites par l'amélioration des services publics locaux (voirie et desserte de transports publics, présence d'écoles...). Toutefois, cette modalité a été exclue par la DGFIP. Celle-ci oppose d'abord des obstacles techniques : les estimations des valeurs vénales sont nécessairement imprécises

contrairement aux loyers puisque les biens sont mis sur le marché tous les 19 ans en moyenne. En outre, la plus grande volatilité des valeurs vénale implique des difficultés de financement pour les collectivités et, pour les ménages, des effets potentiellement déstabilisants.

L’option de la taxation à la valeur vénale ne saurait cependant être complètement écartée, sauf à ce que des travaux techniques approfondis aient conclu à son absence de faisabilité ou à la supériorité objective de la taxation à la valeur locative. Les progrès accomplis par la DGFIP dans la déclaration préremplie de l’impôt sur le revenu et dans la fiabilisation des données physiques relatives aux biens immobiliers laissent entrevoir la possibilité pour l’administration fiscale de mener cette révision d’ampleur. Il faudrait toutefois, soit que les données DVF soient généralisées sur l’ensemble du territoire français (cf. supra), y compris DROM-COM, après expertise et fiabilisation, et associées à des règles cohérentes, soit que l’administration fiscale s’approprie un outil comme les modèles de valorisation automatisée des biens (dits « AVM ») permettant d’estimer les valeurs foncières, vénale ou locative (cf. encadré).

Encadré 17 : Les modèles de valorisation automatisée des biens immobiliers, dits « AVM »

Les modèles de valorisation automatisée des biens immobiliers, souvent décrits sous l’acronyme anglais AVM (*automated valuation model*), ont été développés par des acteurs privés des secteurs financiers et immobiliers afin d’estimer rapidement et à moindre coût la valeur de marché des logements avec un degré de fiabilité satisfaisant. Les instituts nationaux statistiques ont commencé à utiliser des méthodes statistiques inspirées des AVM pour évaluer le patrimoine immobilier des ménages⁶⁰.

Derrière la diversité de ces modèles, le principe est le même : pour estimer la valeur d’un logement répondant à des caractéristiques données (localisation, surface, équipements...) à une date donnée, un algorithme recherche dans une base de données de transactions immobilières des logements vendus à une date proche et présentant des caractéristiques similaires, puis restitue une estimation fondée sur les prix auxquels ces logements ont été vendus (par exemple le prix moyen). Si rien ne fait obstacle à l’utilisation des AVM pour l’estimation du loyer potentiel d’un logement, c’est presque exclusivement pour la valeur de marché qu’ils sont employés.

⁶⁰ M. André et O. Meslin, « Le bonheur est dans le prix : Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives », document de travail Insee, décembre 2023.

Les AVM présentent trois avantages principaux : leurs estimations, fondées sur les transactions observées, reflètent la réalité du marché immobilier ; leur précision et par voie de conséquence leur marge d'erreur, peuvent être mesurées ; les estimations réalisées peuvent être mises à jour facilement et à moindre coût.

Toutefois, le fonctionnement interne complexe des AVM peut les rendre peu transparents. Par ailleurs, leur utilisation dépend de bases de données sur les transactions immobilières à la fois de bonne qualité et représentatives du marché immobilier.

Une objectif plus ambitieux consistant à taxer le terrain plutôt que le bâti pourrait être poursuivi, même si en pratique, du fait des difficultés à les distinguer, les pays développés taxent dans le même temps les deux⁶¹. L'OCDE avait ainsi formulé la proposition de développer un « impôt foncier à taux fractionné », à un taux d'imposition plus élevé sur la valeur du foncier que sur celle de l'aménagement, pour favoriser le développement de villes plus compactes⁶². Partant du constat que la fiscalité ne s'était adaptée ni à l'augmentation continue de la part de la richesse immobilière par rapport au revenu, ni à la croissance continue de la valeur de la terre, A. Trannoy et É. Wasmer⁶³ observent que la valeur cumulée des terres est près de quatre fois supérieure au PIB de la France en 2021 et que 1,5 % du territoire concentrerait 85 % de la valeur. Il en résulte une base fiscale potentielle extrêmement concentrée, même si elle est en réalité associée à une faible capacité contributive puisque ces actifs fonciers ne sont pas liquides. Ce renchérissement de la valeur de la terre ne pourra qu'augmenter avec la mise en place de l'objectif zéro artificialisation nette. Ils proposent en conséquence une fiscalité plate et uniforme sur le terrain, pénalisant davantage la rente que l'effort (la rénovation, l'amélioration du logement, etc.) et incitant à la densification.

Si la procédure de révision des bases cadastrales tend à conforter la taxation à la valeur locative, il est toutefois possible d'améliorer les méthodes de calcul. Il serait par exemple possible *a minima* de tirer parti des possibilités offertes par l'intelligence artificielle, et déjà exploitées par la DGFIP dans le programme « foncier innovant »,

⁶¹ Dans le cas des VLC, on peut considérer que sont pris en compte, d'une part le loyer du logement proprement dit, d'autre part le loyer de la superficie du terrain sur lequel il se trouve.

⁶² OCDE, *Rethinking Urban Sprawl Moving Towards Sustainable Cities*, 2018.

⁶³ A. Trannoy et É. Wasmer, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*, 2022.

pour l'actualisation des bases cadastrales : les données disponibles en ligne (plateformes, sites de location...) pourraient enrichir les informations connues pour mieux évaluer le confort du logement (baignoire, ascenseur, terrasse...) ainsi que sa situation géographique (« front de mer », présence de commerces, etc.) et ainsi rendre davantage cohérente l'assiette de la fiscalité du logement avec la valeur du logement. De manière plus ambitieuse, la source statistique « GMBI » (cf. supra), dans laquelle les propriétaires bailleurs devront déclarer le montant des loyers payés par les locataires, pourrait être utilisée à cette fin, pour calculer des loyers au mètre carré à un niveau géographique fin et renforcer le lien entre les VLC et les loyers de marché. Cette source pourrait même être utilisée pour construire un modèle d'estimation automatisée de la valeur locative des logements en utilisant les modèles AVM.

Une méthodologie prenant davantage en compte le prix du terrain par rapport au bâti a été développée par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). Elle s'appuie sur une base de données recensant les loyers de plus de 7 millions de logements et des indicateurs permettant d'estimer, à l'échelle d'une commune, les loyers (charges comprises) par m², selon la localisation et le type de bien immobilier ; il en résulte une estimation du prix des loyers par zone homogène, dont l'actualisation est plus aisée que celle des VLC actuelles.

Face à ces défis structurants pour la fiscalité foncière, le CPO insiste sur la nécessité de ne pas exclure par principe une modalité particulière de détermination de l'assiette, et de tirer profit des outils existants et des sources statistiques disponibles et à venir pour adapter les taxes foncières aux réalités économiques locales.

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.

C - La taxation des logements vacants pourrait être étendue

L'existence de plusieurs zonages, permettant d'identifier la tension entre offre et demande, est un fait majeur de la politique du logement en France. Pour la fiscalité, ces zones différentes (cf. encadré) ouvrent droit à des prélèvements obligatoires particuliers (TLV et majoration de la THRS) et à des dispositifs fiscaux dérogatoires.

Encadré 18 : Les zonages de la politique du logement en France

Trois principaux zonages existent : le zonage dit 123, le zonage dit ABC, et le zonage « zones tendues », dit également TLV, car relatif au champ d'application de la taxe sur les logements vacants. Ces zonages diffèrent :

- **le zonage 123**, créé en 1978, permet de moduler les allocations logements et de fixer les plafonds de loyers des logements PLUS et PLAI pour tenir compte des écarts entre les loyers de marché et les revenus des ménages.
- **le zonage ABC**, créé en 2003 et régi par le code de la construction et de l'habitation, établit cinq zones géographiques (A bis, A, B1, B2 et C) en fonction du déséquilibre local entre offre et demande de logements, par ordre décroissant de tension sur le marché privé. Il est utilisé pour l'éligibilité aux dispositifs d'investissement locatif (Pinel, locatif intermédiaire) et d'accession à la propriété (PTZ, TVA à taux réduit en zone ANRU, etc.), et peut moduler les valeurs des plafonds de loyers, de ressources et de prix pour d'autres dispositifs (Denormandie, Loc'Avantages ou loyers des logements sociaux financés en PLS).
- **le zonage TLV** a été créé en 1998 et refondu par le décret n° 2013-392⁶⁴. Il définit une liste de communes, marquées par une aire urbaine supérieure à 50 000 habitants, un net déséquilibre entre offre et demande et des difficultés pour l'accès au logement, où s'applique la TLV. Son champ a été élargi en 2023 aux territoires, notamment de montagne et littoraux, soumis à la pression des résidences secondaires⁶⁵.

⁶⁴ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV).

⁶⁵ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants institué par l'article 232 du code général des impôts.

Tableau n° 4 : Éligibilité selon le zonage des dépenses fiscales liées à l'investissement immobilier

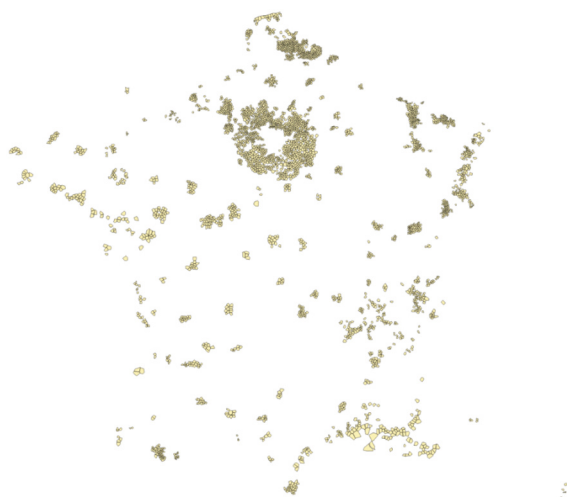
| Dispositif | A | A bis | B1 | B2 | C |
|-----------------|---|-------|----|----|---|
| Scellier | | | | | |
| Duflot | | | | | |
| Pinel | | | | | |
| Borloo | | | | | |
| Besson | | | | | |
| Loc'Avantages | | | | | |
| Louer Abordable | | | | | |
| PTZ | | | | | |
| Denormandie | | | | | |

Note de lecture : en grisé si le dispositif est éligible dans la zone concernée, en blanc dans le cas contraire

Source : CPO.

Ces zonages sont peu cohérents par rapport aux territoires, et entre eux. Ils sont mis à jour de manière irrégulière, en 2005 et sur un territoire restreint pour le zonage 123, en 2022 de manière très partielle pour le zonage ABC. La coexistence de plusieurs notions de « zones tendues » est source de complexité : 3 669 communes, pourtant tendues, étaient exclues du décret n° 2013-392 et n'étaient donc pas concernées par la TLV.

Image n° 2 : Communes tendues en zonage ABC mais exclues du zonage TLV (2022)



Source : CPO

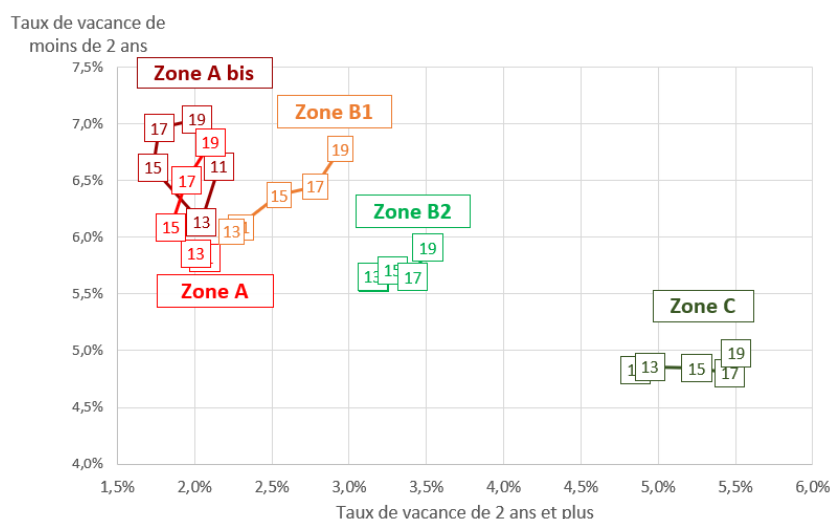
L’extension du décret TLV intervenue en 2023, portant le nombre de communes soumises à la TLV de 1 138 (11,7 millions de logements en 2019 dont 0,8 million vacants) à 3 697 (16,4 millions de logements dont 1,1 million vacants), **n’a toutefois pas permis de résoudre toutes les incohérences entre zonage ABC et zonage TLV**. Certaines communes classées A, comme Rambouillet ou Fontainebleau, sont hors du champ de la TLV. C’est le cas également d’une grande partie du Genevois français. Dans ces territoires, les communes ont la possibilité d’instituer la taxe d’habitation sur les logements vacants depuis plus de deux ans (THLV), appliquée aux cas de vacance volontaire.

Les effets de ces dispositifs sur la remise sur le marché des logements vacants ne sont pas certains dans leur configuration actuelle. Au-delà de la difficulté réelle pour les acteurs locaux d’identifier les logements concernés et leurs propriétaires, le taux de vacance de courte et moyenne durée est en augmentation significative depuis une dizaine d’années, notamment dans les zones tendues (cf. graphique), un logement vacant ayant d’autant plus de chance de le rester qu’il l’est déjà depuis longtemps, malgré le renforcement de la TLV. Les études économétriques récentes concluent certes à une baisse du taux de vacance et à une augmentation concomitante du nombre de résidences principales à la suite de la mise en place de la taxe⁶⁶, mais les évaluations de l’administration ne sont pas convergentes⁶⁷.

⁶⁶ Mariona Segú, “The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets: Evidence from France”, *Journal of Public Economics*, 2019.

⁶⁷ IGF/CGEDD, Évaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants, 2016.

Graphique n° 12 : Les taux de vacance de courte et longue durée selon la zone de tension (2011-2019)



Note de lecture : en 2019, 7,0 % des logements de la zone A bis étaient vacants depuis moins de deux ans, et 2,0 % depuis deux ans et plus. Ces chiffres étaient respectivement de 6,2 % et de 2,1 % en 2013.

Source : CPO.

Pour renforcer l'impact de la TLV dans la lutte contre la vacance, il pourrait être décidé de modifier le paradigme de la taxation des logements inoccupés en faisant de celle-ci la norme plus que l'exception. Le CPO avait précédemment proposé une fusion de la TLV et de la THLV, transformées en un impôt local⁶⁸. Une telle réforme présenterait des difficultés techniques, notamment en ce qu'elle modifierait les équilibres budgétaires pour les affectataires de ces taxes, et fiscaux pour les contribuables soumis à une pression plus importante. Toutefois, l'objectif de « zéro artificialisation nette » invite à envisager différemment la question de la vacance pour intégrer également les zones moins tendues où il serait souhaitable de remettre des logements sur le marché pour réduire les besoins de constructions nouvelles. Il serait possible de changer d'approche en généralisant la TLV, tout en prévoyant une liste de communes marquées par une dépression du marché du logement justifiant de renoncer à la taxation des logements vacants. Dans les territoires

⁶⁸ CPO, *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, octobre 2022.

couverts par la TLV, la THLV, sans raison d'être, pourrait être supprimée. Cette extension pourrait s'accompagner d'une augmentation du taux de TLV de manière à compenser la perte du produit de la THLV.

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).

En revanche, la fusion entre les taxes sur les logements vacants et la THRS semble devoir être écartée. Cette dernière peut être majorée dans les communes où la TLV s'applique⁶⁹, même si cette possibilité n'était appliquée que par 255 communes en 2022, soit un cinquième de celles qui en avaient la possibilité. L'extension du nombre de communes éligibles à la TLV devrait conduire également à une extension du nombre de communes instituant la majoration de la THRS. Toutefois, les assiettes de ces deux types d'imposition, les logements vacants d'un côté, les logements meublés de l'autre, sont distinctes. En revanche, la hausse du taux de la TLV pourrait éviter l'effet d'aubaine consistant, pour un propriétaire, à déclarer un logement vacant plutôt que comme résidence secondaire pour éviter la majoration de THRS.

* *

*

⁶⁹ Code général des impôts, article 1407 *ter*.

Chapitre II – Une plus grande neutralité fiscale, gage d’efficacité et de cohérence de la politique publique du logement

Au-delà de sa capacité à dégager des revenus, notamment pour les collectivités territoriales, la fiscalité du logement s’intègre dans la politique publique du logement, du fait même que l’outil fiscal peut se voir fixer des objectifs d’incitation et de redistribution en sus de l’objectif de rendement⁷⁰. Au global, toutefois, l’efficacité de l’outil fiscal apparaît limitée, relativement aux objectifs traditionnels de la politique du logement (I) mais surtout au regard des nouveaux enjeux socio-économiques ou environnementaux du bâti en France (II), si bien que l’option d’une plus grande neutralité de la fiscalité du logement pourrait être choisie (III).

I - La fiscalité du logement s’articule imparfaitement avec les objectifs de la politique du logement

La fiscalité du logement peut être lue au prisme de la politique publique du logement (cf. encadré), visant à fournir un logement décent et abordable à chacun, pour interroger l’efficacité des prélèvements obligatoires ou des dépenses fiscales au regard de cet objectif.

Encadré 19 : Les objectifs de la politique du logement en France

La politique publique du logement vise à l’origine à fournir à chacun un logement décent et abordable, impliquant un soutien à la construction, notamment dans les zones tendues, la modération des loyers et l’incitation à l’accession à la propriété. Cette ligne directrice globale s’est toutefois enrichie de considérations liées à la qualité de l’habitat et à l’organisation des espaces urbanisés, en lien avec les enjeux environnementaux de lutte contre l’artificialisation des sols et d’adaptation au changement climatique qui la contraignent fortement.

⁷⁰ CPO, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, 2010.

Dans le cadre du présent rapport, on peut distinguer au sens strict trois objectifs principaux de la politique publique du logement, à savoir permettre :

- **l'accès à un logement**, d'abord pour l'accès à un logement locatif pour les personnes privées d'un logement autonome, puis par extension sous la forme de l'accès à la propriété ;
- **un logement abordable**, que permet d'atteindre la maîtrise des prix des biens, à l'achat ou à la location ;
- **un logement décent**, ou digne, pour résumer l'enjeu plus général de qualité des logements, de salubrité et dorénavant de confort thermique et de performance énergétique.

Il est possible de considérer que la volonté d'accroître le parc social se situe au carrefour de ces trois objectifs.

A - La fiscalité du logement n'est pas le facteur déterminant du marché de l'immobilier

Il convient de noter d'abord que la fiscalité du logement dépend de facteurs multiples et exogènes qui jouent un rôle sur le marché de l'immobilier⁷¹. **Au sens économique, le marché de l'immobilier se subdivise en différents segments** : l'achat-vente de terrains non bâtis, de logements neufs ou de logements anciens ; le marché locatif pour le parc privé, de longue ou de courte durée ; le marché locatif pour le parc social.

Encadré 20 : Le logement, un bien économique particulier

Du fait de ses caractéristiques propres, le logement et son marché ne respectent pas les conditions de concurrence pure et parfaite. Sont notamment absentes :

- **l'atomicité du marché** du fait de la diversité des acteurs et de la prépondérance du pouvoirs des acteurs institutionnels ;
- **l'homogénéité** car les logements ne sont ni mobiles, ni interchangeables, et parce que les préférences des agents économiques sont variées ;
- **la transparence d'information** du fait des coûts de recherche formant de réelles asymétries d'information.

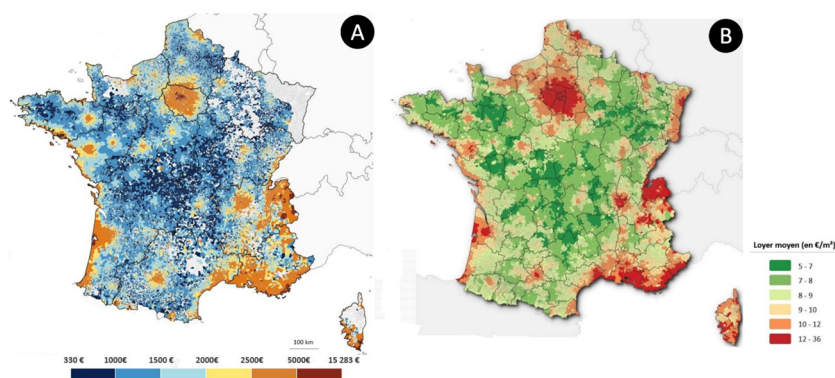
Le marché de l'immobilier est structurellement caractérisé par deux

⁷¹ Pour une analyse détaillée, se référer à R. Beaufret et G. Jacquemin, *L'impact de la fiscalité sur le marché du logement*, rapport particulier n° 2, CPO, 2023.

déséquilibres : d'une part une inélasticité de l'offre disponible au prix puisque, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des prix de 1 % ne conduit qu'à une augmentation de 0,5 % des constructions⁷² ; d'autre part, les prix sont rigides, une augmentation de l'offre de logements de 1 % ne faisant diminuer les prix que de 1 à 2 %⁷³.

Ces différents segments de l'immobilier interagissent à des degrés divers, mais de manière territorialisée, si bien que les prix diffèrent largement selon les caractéristiques des territoires : les aménités et la densité du bâti, mais également le niveau de vie médian de la population, la densité d'emploi et le pourcentage de catégories socio-professionnelles favorisées dans la commune. Ces différences peuvent jouer au sein même des communes, suivant les caractéristiques du bien, son emplacement et le moment de la vente. Les zones les plus chères pour l'acquisition d'un logement sont également les plus chères pour la location (cf. cartes A et B).

Image n° 3 : Prix moyen au m² (A) et loyer moyen au m² (B) par commune en France métropolitaine (2020)



Source : IGN, ministère de l'économie et des finances.

⁷² G. Chapelle et al., "Land-use Regulation and the Housing Supply Elasticity: Evidence from France", 2023.

⁷³ J. Friggit, *L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre*, CGEDD, 2021.

Les périodes de recul ou de « crise » de l'immobilier sont largement influencées par la conjoncture économique, **tant le marché du logement dépend d'autres marchés, comme ceux du travail et du crédit, avec lesquels il est en interaction constante.** À court terme, les projets immobiliers des ménages sont conditionnés par leurs anticipations de revenus. À plus long terme, l'évolution de la localisation des emplois agit sur les zones d'habitation, bien que la numérisation de l'économie et l'augmentation du télétravail puissent nuancer cet état de fait.

Pour acheter un bien, les ménages comme les investisseurs ont recours à une part majoritaire d'endettement. Les emprunts immobiliers représentaient 83 % de l'endettement des ménages en 2018 et 28,7 % des ménages avaient souscrit un emprunt immobilier. La baisse des taux d'intérêt jusqu'en 2022 a favorisé un allongement de la durée moyenne des crédits immobiliers, passée de 13 ans à 20 ans depuis 2000. Du fait de la hausse des taux d'intérêt⁷⁴, due en grande part à la forte inflation, et des durcissements des conditions d'octroi de crédit, le marché du crédit se rétracte cependant depuis 2022⁷⁵, ce qui pèse sur le marché de l'achat / vente de logements.

Le marché « bâtiments-travaux publics », ou « BTP », est en situation de codépendance par rapport au marché de l'immobilier, selon des temporalités qui peuvent être différentes. La santé du marché du logement est déterminante pour la construction, notamment le niveau des permis de construire qui se matérialisent en mises en chantier. Or, ces deux derniers indicateurs sont en baisse, le mois de juillet 2023 ayant représenté un bas historique inédit depuis 1997, ce qui explique la contraction de l'offre de logements en 2023 sur le marché du neuf. Pour autant, la poursuite de l'exécution des constructions lancées au cours de la période précédente et le dynamisme des rénovations maintiennent l'activité globale du secteur, comme en témoigne le niveau de l'emploi dans la construction en 2023. Les coûts de construction, en hausse de près de 7 % entre 2022 et 2023, et les coûts de rénovation, d'entretien et d'amélioration, en augmentation de près de 27 % sur la même période, freinent en revanche la baisse des prix de l'immobilier que devrait entraîner la hausse des taux.

⁷⁴ Taux moyen à 4,12 % en octobre 2023, contre 1 % en janvier 2022.

⁷⁵ D'après la Banque de France, le montant total des nouveaux crédits s'élève en août 2023 à 9,9 Md€, son plus bas niveau depuis mars 2016.

Constat n° 10 : Compte tenu de la rigidité du marché français du logement, la hausse des taux d'intérêt s'est traduite jusqu'à présent par une baisse limitée des prix et beaucoup plus forte des transactions. L'activité du secteur du BTP résiste néanmoins à ce stade grâce aux chantiers lancés avant 2022, au dynamisme des rénovations et à la baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production.

Encadré 21 : La notion de « besoin en logement »

Le « besoin en logement » désigne le déficit d'offre à combler pour répondre à la demande de logement, selon la diversité des parcours résidentiels, des dynamiques démographiques et des préférences des ménages. Il détermine l'objectif national de construction neuve.

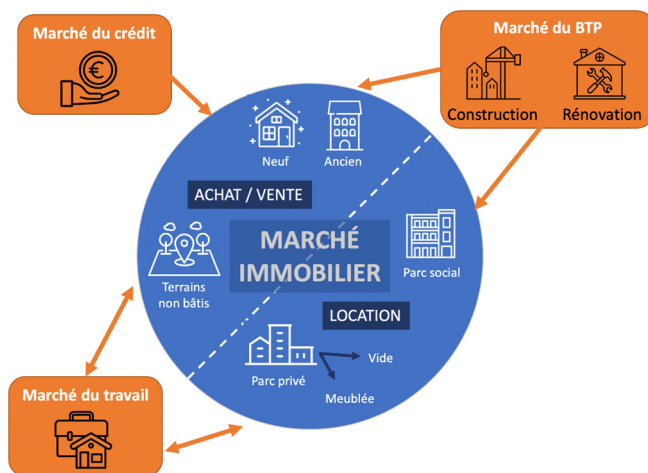
Toutefois, aucun consensus n'existe sur son niveau. Estimé à 500 000 logements par an par les promoteurs immobiliers et par l'Union sociale pour l'habitat, ce besoin serait vraisemblablement plutôt situé à environ 370 000 logements selon les travaux du Cerema et de l'administration⁷⁶, voire à 300 000 logements environ selon le scénario « bas », qui prévoit une stabilisation de la part des résidences secondaires et des logements vacants à partir de 2030 et se fonde sur l'hypothèse d'une accélération de la transformation de bureaux en logements⁷⁷.

Partant du constat que les besoins en construction sont mal connus, le Conseil national de la refondation (CNR) a proposé en juin 2023 la création d'une mission sur l'exploitation des données sur le logement afin de mieux les définir et de créer un outil d'évaluation de la demande.

⁷⁶ Cour des comptes, « La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement », référé, juillet 2022.

⁷⁷ Note de la DHUP, « Trajectoire de construction neuve », mars 2023.

Image n° 4 : Représentation simplifiée des interactions des différents marchés avec le marché de l'immobilier



Source : CPO.

Constat n° 11 : Malgré un coût élevé de dépenses fiscales, la fiscalité du logement a une incidence limitée sur le marché de l'immobilier par rapport à d'autres facteurs comme la conjoncture économique et l'état du marché du crédit.

Pour répondre aux objectifs de la politique du logement, la fiscalité du logement doit donc prendre en compte ces différents facteurs et ces différents marchés.

B - Certains dispositifs fiscaux ont un effet ambigu sur l'accès au logement et à la propriété

Plusieurs dispositifs fiscaux vont à l'encontre de l'objectif de permettre, à tous, l'accès à un logement. Si l'incidence de la transformation de l'ISF en IFI sur l'investissement immobilier est à ce jour,

et selon les études disponibles, relativement faible⁷⁸, le niveau élevé des DMTO limite le nombre de propriétaires-occupants en France (cf. infra).

Au-delà, certains dispositifs qui visent à favoriser l'accès à la propriété peuvent avoir des effets ambigus : c'est le cas du prêt à taux zéro (PTZ). Prêt sans intérêt consenti par une banque aux termes d'une convention passée avec l'État, il permet de couvrir une partie du coût de l'accès à la propriété, en échange depuis 2005 d'un crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'établissement bancaire, pour un coût de 877 M€ en 2022 et de 783 M€ en 2023. Existant selon trois tranches et ouvert sous conditions de ressources, il aide davantage les revenus inférieurs. Ce dispositif a connu des modifications importantes depuis sa création en 1995, notamment au regard de la localisation des logements éligibles, traduisant une hésitation : sa suppression pour les logements neufs dans les zones tendues, prévue pour 2019, a ainsi été annulée avant même d'avoir reçu un début d'application.

Au regard de ses différents objectifs, l'efficacité de ce dispositif n'est pas démontrée. Une étude conduite sur un dispositif similaire aux États-Unis met en évidence que ce type de dépense fiscale a une incidence sur les prix des biens immobiliers et réduit *in fine* le nombre de propriétaires⁷⁹. **Si aucune étude n'a établi cet effet en France, le PTZ ne permettrait en revanche de déclencher réellement une acquisition que dans 15 % des situations⁸⁰,** et conduirait dans les autres cas à un effet d'aubaine. Son effet déclencheur est toutefois très variable selon les catégories d'opérations, les territoires et les tranches des revenus des bénéficiaires. Une analyse de l'intensité de l'aide financière réelle attachée aux différentes catégories de PTZ permet d'en prendre la mesure. Les taux d'aide varient du simple au double selon que l'accédant appartient à la tranche de revenus fiscaux supérieure (tranche 3) ou à la tranche inférieure (tranche 1). Pour les opérations de construction neuve, le taux d'aide est inférieur de moitié dans les zones les moins tendues (B2 et C) par rapport aux zones en plus forte tension (B1 et A). Cette différence est la conséquence de la réduction de moitié du montant du PTZ pour les opérations en neuf en zones B2 et C qui est appliquée depuis 2019.

⁷⁸ France Stratégie, *Rapport final du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital*, octobre 2023.

⁷⁹ K. Sommer et P. Sullivan, "Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents and Homeownerships", *American Economic Review*, 2018.

⁸⁰ Voir notamment CGEDD/IGF, *Évaluation du prêt à taux zéro (PTZ)*, 2019.

Dans un contexte de hausse des taux, l'effet déclencheur du PTZ pourrait être plus élevé que celui relevé dans les études réalisées avant 2022. Les taux d'aide sont en effet fortement liés au niveau des taux d'intérêt de marché. Ils étaient ainsi au plus bas au 1^{er} trimestre 2022 (entre 1,9 % et 7,6 %). Ils avaient sensiblement doublé au 2^e trimestre 2023 (entre 4,1 % et 15,7 %) sous l'effet de la remontée des taux directeurs de la BCE. L'augmentation de l'avantage financier du PTZ a ainsi compensé partiellement l'impact de la hausse des taux sur le pouvoir d'achat immobilier pour les primo-accédants qui en bénéficient.

Malgré cette attractivité renforcée par la hausse des taux, le PTZ n'aurait pas un effet significatif sur l'accès au crédit puisque les banques apprécient la solvabilité des emprunteurs sous les mêmes conditions que les autres prêts. Prenant en compte le revenu fiscal de l'année n-2 pour le plafond des ressources, il est accordé à des bénéficiaires au revenu moyen annuel de 34 100 €, soit 4 000 € de plus que le revenu moyen des primo-accédants. L'impact social du PTZ s'est réduit globalement du fait de la diminution régulière de la part des accédants de la tranche de revenu inférieure, la plus aidée (44,5 % en 2016, 29,5 % en 2023)⁸¹. En revanche, le PTZ augmente le pouvoir d'achat des ménages, car une partie du prêt est prise en charge par l'État et représente donc un soutien indirect au secteur de la construction.

C - L'incidence de la fiscalité du logement sur les prix n'est pas assez prise en compte

La fiscalité du logement et les dispositifs incitatifs qui y sont attachés ont des effets distorsifs non souhaités sur les prix. Les effets des DMTO sur les prix de l'immobilier sont hétérogènes et dépendent de l'état du marché : selon l'élasticité de l'offre et de la demande, une hausse des droits de mutation peut être supportée par les acheteurs dans les zones tendues où ils sont moins sensibles au prix, ou par les vendeurs dans le cas inverse.

⁸¹ D'après SGFGAS. Bilans de production annuels du PTZ.

La suppression de la taxe d'habitation aurait aussi été répercutée dans les prix de l'immobilier, à l'achat comme à la location, mais de manière limitée.

Une étude réalisée par l'IPP⁸² pour le CPO, qui porte sur les années 2018-2022, met en évidence une corrélation entre le poids de la taxe d'habitation avant sa suppression dans le revenu des foyers d'une commune et la hausse des prix des biens et des loyers depuis celle-ci dans les communes concernées. À trois ans, une baisse d'un point de la part de la taxe d'habitation dans le revenu des foyers de la commune augmenterait en moyenne le prix du bien de 50 € par m² et le loyer de 0,2 € par m². Ces montants restent cependant modestes, au regard du gain de pouvoir d'achat permis par la réforme : pour mémoire, le montant moyen de la taxe d'habitation dans les communes de plus de 100 000 habitants s'élevait à 1 097 euros en 2016. Il n'est, en revanche, pas observé d'effet significatif de la réforme de la taxe d'habitation sur la mobilité résidentielle et sur le niveau de la taxe foncière, dont la hausse significative intervenue en 2023 dans certaines communes et à Paris est davantage liée aux effets de l'inflation sur la dépense locale et à la baisse des DMTO du fait de la diminution des transactions.

Des études ultérieures permettront de consolider les conclusions de cette première évaluation.

Constat n° 12 : Sur la période 2018-2022, en première analyse, la suppression de la taxe d'habitation aurait été répercutée dans les prix de l'immobilier, à l'achat comme à la location, mais de manière limitée. Elle ne semble avoir eu à ce stade d'effet significatif ni sur la mobilité résidentielle ni sur le niveau de la taxe foncière, principalement affectée par les effets de la hausse de l'inflation sur la dépense locale.

Les dépenses fiscales liées à l'investissement locatif peuvent également avoir un effet inflationniste sur les prix des logements. Sur le modèle de mécanismes précédents⁸³, le dispositif dit « Pinel » est une réduction d'impôt sur le revenu pour un investissement locatif dans le neuf, sous certaines conditions⁸⁴ : une location de 6, 9 ou 12 ans ; un plafond de loyers et de ressources propres au logement locatif

⁸² IPP, *op. cit.*, septembre 2023.

⁸³ Les dispositifs dits Méhaignerie (1984-1997), Périssol (1996-1999), Besson (1999-2002), Robien (2003-2006), Borloo (2006-2009), Scellier (2009-2012).

⁸⁴ Article 199 *novovicies* du code général des impôts.

intermédiaire ; une location nue ; une performance énergétique ; une situation géographique en zone tendue (A, A bis ou B1). Il poursuit trois objectifs principaux : orienter l'épargne vers la production de logements intermédiaires privés ; relancer la construction en zones tendues ; améliorer la qualité des logements.

Il a été modifié et recentré à quatre reprises depuis 2016. En parallèle de la mise en place à partir du 1^{er} janvier 2023 de la dégressivité des déductions d'impôt pour le Pinel classique⁸⁵, les conditions précédentes du Pinel continuent de s'appliquer pour les quartiers de politique de la ville, dits « QPV », et les logements qui respectent des critères de qualité et de performance énergétique, au sein du « Pinel + ».

L'efficacité du Pinel fait l'objet de débats importants. Il semblerait avoir un effet sur l'investissement dans le logement intermédiaire et donc sur la construction de logements en immeubles collectifs par les promoteurs⁸⁶. En revanche, dès lors que la rentabilité pour les ménages n'est pas certaine dans un contexte de taux bas⁸⁷, l'intérêt principal du Pinel serait l'effet psychologique sur la décision d'initier l'investissement immobilier. Du point de vue du profil des investisseurs, le Pinel bénéficie aux 40 % des Français les plus favorisés, et à plus de 80 % au dernier décile de revenu.

Plus globalement, la suppression de dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif peut réduire le prix des biens. La suppression du dispositif Borloo-Robien en 2009 aurait ainsi, toutes choses égales par ailleurs, conduit à une baisse des prix de 1,0 % et à une réduction de la vacance de 1,6 % dans les zones ne bénéficiant plus de ces dispositifs⁸⁸.

Constat n° 13 : Les dispositifs fiscaux sur l'investissement locatif peuvent avoir un impact inflationniste sur le niveau des prix des logements, en contradiction avec leur objet.

D'après le PLF 2024, le dispositif du Pinel ne devrait pas être reconduit après son extinction prévue à la fin de l'année 2024. Compte

⁸⁵ Aux termes de l'article 168 de la loi de finances pour 2021.

⁸⁶ Rapport IGF/CGEDD, *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif « Pinel »*, novembre 2019.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ G. Chapelle, B. Vignolles et C. Wolf, "Impact of Housing Tax Credit on Local Housing Markets: Evidence from France", *Annals of Economics and Statistics*, 2018.

tenu de son coût élevé pour les finances publiques et au regard des doutes existant sur son efficacité voire de la possibilité d'effets négatifs sur les prix des logements, le CPO juge pertinente cette non-reconduction.

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

D - Les outils fiscaux ne permettent pas de mobiliser suffisamment le parc social au sein de la politique du logement

L'un des objectifs de la politique publique du logement est de développer l'offre du secteur du logement social. Ce dernier, du fait de sa classification de « service d'intérêt économique général » (SIEG), bénéficie d'un régime spécifique favorable, les trois principales dépenses concernées représentant en 2022 un coût d'environ 3,2 Md€ (cf. tableau).

Tableau n° 5 : Les trois principales dépenses fiscales en faveur du logement social

| <i>Numéro</i> | Intitulé de la dépense fiscale | Réalisation 2022 (Md€) |
|---------------|--|-------------------------------|
| 300102 | Exonération d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social (OLS) | 0,95 |
| 730216 | Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain | 1,2 |
| 730210 | Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % | 1,0 |

Note : Le coût des taux réduits de TVA est estimé à un montant double du coût pour l'État présenté dans le PLF 2024, compte tenu de l'affectation de la moitié de la TVA aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale.

Source : CPO.

La Cour des comptes avait déjà eu l'occasion de noter la faible efficacité de dépenses fiscales en faveur du logement social⁸⁹. Les dispositifs qu'elle recommandait de supprimer ont été maintenus. Ainsi, l'exonération d'IS pour les organismes de logement social, au coût de près d'1 Md€⁹⁰, n'apparaît pas liée à l'effort en faveur du développement de l'offre sociale et favorise les organismes aux résultats élevés, qui construisent peu ou hébergent des ménages en moyenne plus aisés.

La Cour notait par ailleurs une corrélation positive entre l'importance du dégrèvement de TFPB pour les organismes sociaux⁹¹, et le nombre de logements sociaux, pénalisant les zones où le besoin de tels logements est significatif. Par ailleurs, cette dépense fiscale dépend du taux local de TFPB ; il peut fortement varier, sans lien avec les besoins en logement du territoire concerné.

Les taux réduits de TVA dans le secteur du logement social, sur les acquisitions de terrains à bâtir comme sur les autres opérations, représentent toujours un coût significatif, supérieur à 2 Md€ en 2022⁹². Ce régime a évolué ces dernières années, notamment en 2014 (taux passé de 7 % à 14 %), puis en 2018 : le taux est passé à 10 %, sauf dans certains cas pour lesquels le taux à 5,5 % s'applique. Or, l'efficacité de ces dispositifs n'est pas établie : il n'est pas possible d'affirmer un lien de causalité entre les évolutions du taux de TVA et les variations du nombre des logements sociaux construits (cf. graphique).

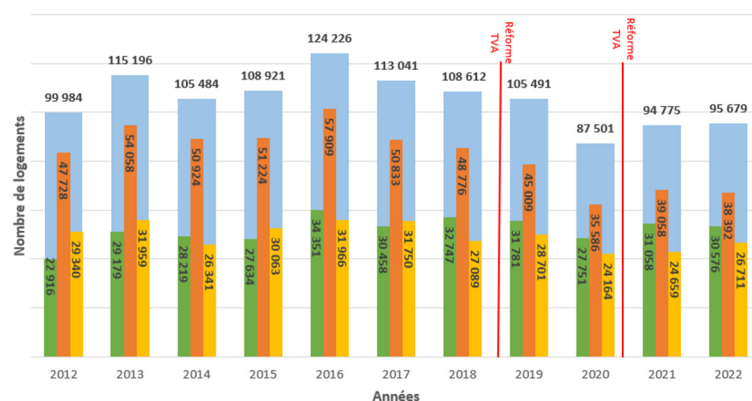
⁸⁹ Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, Référé, juin 2017.

⁹⁰ 950 M€ en 2022 et une prévision de 800 M€ en 2023.

⁹¹ Son coût pour l'État est évalué à 41 M€ pour 2022, car elle fait partie des exonérations compensées partiellement.

⁹² Le coût est évalué à 595 M€ pour le taux à 5,5 % et à 520 M€ pour le taux à 10 % dans le tome II du Voies et moyens du PLF pour 2024, mais il est proratisé en fonction de la part de l'État dans les recettes de TVA.

Graphique n° 13 : Évolution du nombre de logements sociaux en France et réforme des taux de TVA (2012-2022)



Source : CPO.

II - L’outil fiscal ne peut à lui seul suffire à relever les défis sociaux ou environnementaux du bâti en France

Au-delà des objectifs stricts de la politique du logement, l’efficacité de la fiscalité du logement peut s’appréhender au prisme des nouveaux enjeux, socio-économiques et environnementaux⁹³, qui se posent pour les bâtiments en France.

⁹³ Pour une analyse détaillée des implications des enjeux environnementaux pour la fiscalité du logement, se référer à A. Arundalarajah et L. Bégassat, *La fiscalité du logement et les enjeux environnementaux*, rapport particulier n° 4, 2023.

A - Répondre aux inégalités liées au logement passe davantage par une sécurisation des recettes que par une modification de la fiscalité

S'agissant de l'enjeu redistributif, plusieurs prélèvements obligatoires sur le logement participent de la redistribution verticale⁹⁴ du système socio-fiscal français : l'impôt sur le revenu des personnes physiques tiré de l'immobilier ; l'imposition du patrimoine immobilier (IFI) ; les droits de mutation à titre gratuit.

Toutefois, la construction même de ces dispositifs peut réduire leur impact sur la réduction des inégalités. Les DMTG connaissent ainsi des abattements sur une partie de l'assiette, en fonction du lien de parenté ou selon la nouvelle destination (résidence principale ou non) du bien immobilier.

Par ailleurs, les réformes récentes ont pu avoir une incidence négative sur les inégalités de patrimoine et de revenu. La réforme de l'imposition sur les hauts patrimoines, par le remplacement de l'ISF par l'IFI, a ainsi conduit à réduire de moitié la contribution de ce type de taxation à la réduction des inégalités en France⁹⁵. Cette imposition concerne en tout état de cause un faible nombre de ménages.

Encadré 22 : La transformation de l'ISF en IFI

L'IFI est un impôt déclaratif et progressif auquel sont assujetties les personnes physiques détenant un patrimoine immobilier net taxable supérieur à 1,3 M€. De 0 % jusqu'à 0,8 M€, le taux passe à 0,5 % jusqu'à 1,3 M€ et est progressif pour atteindre 1,5 % au-dessus de 10 M€. Contrairement à la taxe foncière, il est assis sur la valeur vénale nette du bien. Il a été mis en place en 2018 dans le cadre de la réforme de la fiscalité du capital mise en place en 2017, venant remplacer l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), dans le but notamment de favoriser les investissements dans les actifs mobiliers.

⁹⁴ Cf. rapport particulier n° 3.

⁹⁵ F. Paquier, K. Schmitt et M. Sicsic, *Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines*, Insee, 2019.

L'ISF connaissait une vingtaine de dépenses fiscales, excluant de son assiette les biens professionnels, les objets d'art et d'antiquité ainsi que les investissements dans les PME. Il faisait en outre l'objet d'un plafonnement. D'après les dernières conclusions de France Stratégie⁹⁶, la suppression de l'ISF a réduit le nombre de départs à l'étranger de foyers résidents en France. L'institution de l'IFI n'aurait pour sa part pas conduit, entre 2018 et 2021, à une baisse de l'investissement immobilier. Le coût budgétaire de cette réforme représenterait toutefois 4,5 Md€ en 2022⁹⁷. Ce type d'imposition du patrimoine est minoritaire en Europe, où la taxation de la richesse nette concerne davantage les entreprises (Allemagne, Belgique, Italie par exemple). Il existe toutefois en Espagne, avec une assiette plus étroite et des taux plus élevés qu'en France, ainsi qu'en Suisse et en Norvège, où les assiettes sont très larges⁹⁸ et les taux bas et faiblement progressifs.

De manière générale, dans la construction des dispositifs fiscaux liés au logement, l'objectif redistributif est secondaire par rapport au rendement et à l'incitation. Cet état de fait n'apparaît pas en soi problématique, dès lors que d'autres composantes de la fiscalité (impôt sur le revenu principalement), et surtout les transferts sociaux et les prestations des services publics assurent un niveau satisfaisant de redistribution⁹⁹. S'il est souhaitable de limiter les effets inégalitaires de certains prélèvements sur le logement, notamment la taxe foncière (chap. I), il est justifié que l'objectif de rendement de la fiscalité du logement, pour financer le développement et le fonctionnement des services publics, notamment locaux, reste prioritaire.

L'acceptation de ces prélèvements suppose, en revanche, qu'ils soient acquittés par tous ceux qui en sont redevables. En ce sens, malgré son rendement budgétaire limité, l'estimation de la fraude à l'IFI est un enjeu symbolique fort. Cette imposition est peu contrôlée¹⁰⁰, alors même que l'exploitation de données statistiques par la DGFIP pourrait permettre de réaliser des contrôles plus nombreux sur un panel représentatif, en

⁹⁶ France Stratégie, *op. cit.*, octobre 2023.

⁹⁷ Calcul réalisé sur la base du produit de l'IFI en 2022 (1,83 Md€) et d'une estimation de la place de la fortune immobilière dans le produit de l'ISF, évaluée à 29 %.

⁹⁸ Le seuil d'assujettissement est fixé à quelques dizaines de milliers d'euros en Suisse et à 145 000 € en Norvège.

⁹⁹ CPO, *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*, février 2022.

¹⁰⁰ La part de redevables contrôlée était de 2,4 % en 2022.

utilisant les outils de « *datamining* » et en comparant les résultats obtenus par les services dans les contrôles selon les critères de ciblage.

B - La réorientation des dispositifs fiscaux pour lutter contre l'artificialisation des sols est utile mais non-suffisante

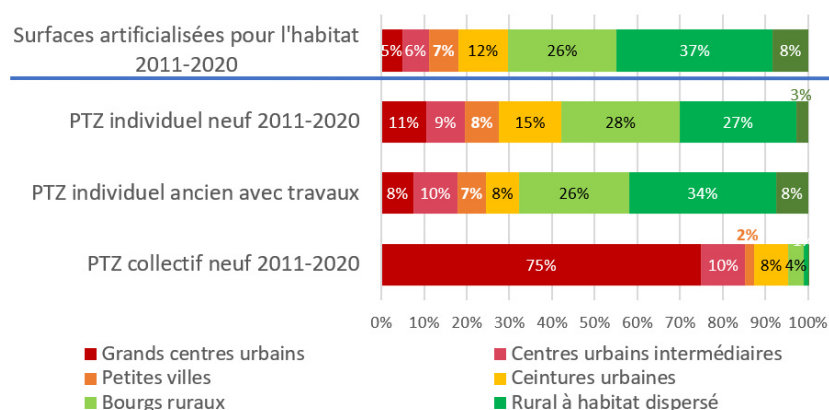
La lutte contre l'artificialisation des sols, dans le cadre de la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN), impose d'une part de réévaluer les dispositifs fiscaux en fonction de cette contrainte, d'autre part de s'interroger sur les modalités de taxation les plus efficaces pour adapter le parc de logements à cet enjeu¹⁰¹.

En premier lieu, il est nécessaire de mieux prendre en compte les effets artificialisants, ou non, des dispositifs fiscaux. Au-delà de ses effets limités sur la solvabilisation des ménages voire l'accession à la propriété (cf. supra), le PTZ est ainsi critiqué pour son incidence sur les sols. S'il n'est pas possible de savoir précisément si l'opération d'un PTZ a conduit à l'artificialisation d'une parcelle, seule la commune d'implantation du logement étant déclarée¹⁰², il n'en demeure pas moins qu'une corrélation existe entre le nombre de PTZ finançant les logements neufs et les surfaces artificialisées par commune : les zones classées parmi les bourgs ruraux et l'habitat rural dispersé, représentant près des deux tiers du total des surfaces artificialisées, réunissent plus de la moitié des PTZ finançant les logements individuels neufs (cf. graphique).

¹⁰¹ Il s'agit notamment de réorienter la chaîne de valeur de l'aménagement urbain vers le recyclage urbain, en particulier en réinvestissant des friches et en mobilisant les logements vacants.

¹⁰² Cette déclaration se fait par la banque auprès de la SGFGAS qui concentre l'ensemble des données sur les PTZ.

Graphique n° 14 : Répartition des PTZ selon une grille de densité, comparée à l'artificialisation des sols



Source : CPO.

S'il n'est pas évident que cette corrélation débouche sur un lien de causalité, l'effet d'aubaine étant vraisemblablement significatif (cf. supra), les orientations prévues dans le PLF 2024 permettent de mettre davantage en cohérence le dispositif avec les enjeux environnementaux en limitant le dispositif à l'acquisition d'appartements neufs en zones tendues et à la rénovation des logements anciens dans les zones détendues.

Encadré 23 : La révision du PTZ dans le PLF 2024

Prolongé jusqu'en 2027, le PTZ devrait être dorénavant assorti de conditions plus restrictives selon la zone :

- en zone tendue : appartements neufs dans des immeubles collectifs ;
- en zone détendue : logements anciens avec travaux d'amélioration.

Selon ces nouvelles conditions, 55 % des PTZ de 2022 n'auraient pas été octroyés¹⁰³. En revanche, les conditions de ressources seraient élargies et le PTZ pourrait concerner environ 6 millions de ménages supplémentaires.

Il est toutefois étonnant d'avoir choisi d'exclure du champ du PTZ les primo-accédants qui acquièrent en zone tendue (A ou B1) un logement

¹⁰³ Parmi les 62 504 PTZ de 2022, 34 497 ne respectent pas ces conditions.

ancien avec des travaux représentant au moins 25 % du coût total. Mobiliser le parc existant permet au contraire de lutter contre la vacance et l'artificialisation des sols. Compte tenu des effets ambigus du PTZ sur l'accession (cf. chap. II, section I. B.), la rénovation du logement ancien dans les zones tendues paraît au contraire un objectif prioritaire.

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.

S'agissant des autres aides fiscales en faveur du logement locatif intermédiaire, le dispositif qui cible les investisseurs institutionnels et qui est réservé à la construction de logements neufs dans les zones A, A bis et B depuis sa création en 2014, concerne peu les zones les plus artificialisées. Les évolutions prévues dans le PLF 2024 devraient permettre d'élargir ce soutien à la réhabilitation d'immeubles existants, en lien avec les enjeux environnementaux.

Le redimensionnement des impositions au prisme de l'enjeu de lutte contre l'artificialisation des sols doit en réalité s'opérer de manière très ciblée, au cas par cas, au regard des effets de bord potentiels de tels rééquilibrages. S'agissant de la taxe d'aménagement (TA), il n'est ainsi pas nécessairement efficace de remettre en cause l'abattement de 50 % appliqué sur les 100 premiers m² des locaux d'habitation : la suppression de cette mesure pourrait augmenter les coûts de construction dans les zones urbanisées denses où les taux de TA sont déjà élevés et remettre ainsi en cause des aménagements qui auraient permis de densifier le bâti. En revanche, l'abattement facultatif que les collectivités peuvent mettre en place sur la surface de plancher supérieure à 100 m² pour les logements financés par un PTZ, même s'il est peu utilisé, va à l'encontre de la sobriété foncière et pourrait être supprimé.

En second lieu, comme la lutte contre l'artificialisation des sols passe par la mobilisation du parc de logement existant¹⁰⁴, il peut sembler judicieux de mobiliser les prélèvements obligatoires à cette fin. Toutefois, **mis à part une taxation plus efficace de la vacance (chap. I) et des cessions de terrains nus devenus constructibles (cf. infra), le recours au levier fiscal n'est pas toujours pertinent.** Ainsi, la taxation de la sous-

¹⁰⁴ En cohérence également avec les règles d'urbanisme, pour éviter toute incitation à l'artificialisation.

occupation, qui aurait pu être véhiculée au sein de la taxe d'habitation, peut difficilement faire partie de la taxe foncière qui pèse sur les propriétaires, indépendamment des choix d'occupation des locataires. Au-delà, ce dispositif, qui repose sur des considérations statistiques et est peu adapté aux nouveaux modes de vie (cf. encadré), se heurterait vraisemblablement à une faible acceptabilité sociale, ce qui conduit plutôt à envisager des modalités plus douces d'incitation que de nouveaux modes de colocation ou d'habitat partagé¹⁰⁵.

Encadré 24 : Le sous-peuplement en France

Notion statistique, le « sous-peuplement » est évalué par l'Insee au sein de l'« indice de peuplement des logements » qui permet de caractériser le degré d'occupation en fonction du nombre de pièces selon la composition du ménage. En France, ce phénomène concernait environ la moitié des trentenaires en 2020, trois quarts des 50-64 ans mais 85 % des 75 ans et plus, ces chiffres étant en légère diminution par rapport à 2013¹⁰⁶.

Si cet indice est utile pour disposer d'un état des lieux de la densité intra-logements, il ne prend pas en compte certaines situations dues à l'évolution des familles, sans qu'il s'agisse à proprement parler de sous-peuplement : couples séparés disposant d'un nombre de chambres suffisant pour pouvoir accueillir, même s'ils n'en ont pas la garde exclusive, leurs enfants, ou télétravailleurs disposant d'un espace séparé de travail.

De même, la taxation de la sous-densité n'est pas non plus entièrement efficace pour promouvoir la densité de construction. Déjà institué par le passé, le versement pour sous-densité n'a pas fait la preuve de sa pertinence (cf. encadré). Un tel dispositif ne pèse que sur les maîtres d'ouvrage et s'appuie sur une différenciation territoriale. Le rendre plus efficace nécessiterait d'une part de le rendre obligatoire pour éviter son non-recours, d'autre part de pouvoir définir au niveau national un seuil de densité maximale qui soit modulé selon les secteurs à l'intérieur de chaque commune.

¹⁰⁵ Le parc social dispose d'un tel dispositif : l'article L. 442-3-1 du code de la construction et de l'habitation permet au bailleur de proposer au locataire un nouveau logement, en cas de sous-occupation. Toutefois, les personnes âgées de plus de 65 ans ainsi que les couples séparés avec droit de visite des enfants de l'occupant ne sont pas concernés.

¹⁰⁶ SDES, Enquêtes nationales logement, 2013 et 2020.

Encadré 25 : Le versement pour sous-densité

De 2010 à 2021, les communes et les EPCI pouvaient instituer par délibération un seuil minimal de densité pour les opérations de construction et d'aménagement, déterminé par secteur et ne pouvant être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois-quarts de la densité maximale autorisée, et en-deçà duquel un versement pour sous-densité (VSD) était dû. L'objectif était d'encourager la densification dans les zones urbanisées et de limiter l'étalement urbain. Toutefois, peu de communes y avaient recours¹⁰⁷ du fait notamment de modalités de détermination jugées complexes.

En réalité, les obstacles à la densification du bâti pour les opérations d'aménagement sont principalement de nature réglementaire¹⁰⁸ et ne relèvent pas toujours des promoteurs mais parfois des exécutifs locaux. Le choix fait par le législateur de favoriser la contrainte réglementaire¹⁰⁹ plutôt que de pénaliser la sous-densité est donc plus pertinent.

Enfin, les modalités récemment mises en place pour renchérir le coût des résidences secondaires ou des logements meublés à vocation touristique devraient en tout état de cause faire l'objet d'une évaluation. En particulier, les effets sur la mobilisation du parc de logements de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires¹¹⁰ devraient être précisément étudiés.

À plus long terme, l'enjeu de lutte contre l'artificialisation des sols et de renaturation impose d'envisager une tarification générale de la consommation d'espaces, qui pourrait prendre la forme d'un marché des droits à artificialiser ou d'un dispositif de bonus/malus. Il devrait toutefois s'appuyer sur un classement précis et fin de l'état des sols selon leur artificialisation qui manque aujourd'hui.

Constat n° 14 : La lutte contre l'artificialisation des sols nécessite notamment de mieux mobiliser le parc de logements existants, en

¹⁰⁷ 25 en 2015, 18 en 2019.

¹⁰⁸ IGEDD, *La délégation de compétence des aides à la pierre*, mars 2023.

¹⁰⁹ La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 a ouvert la possibilité d'introduire dans les PLU une densité minimale obligatoire en-deçà de laquelle les permis de construire ne peuvent être délivrés.

¹¹⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2023, les communes soumises à la TLV peuvent majorer la THRS de 5 % à 60 %.

taxant plus efficacement la vacance, et de limiter les effets artificialisants des dépenses fiscales liées au logement.

C - La rénovation énergétique des logements doit mobiliser avant tout l'outil réglementaire et les aides budgétaires ciblées

Afin de réduire la consommation d'énergie du bâti et de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) des logements, les pouvoirs publics ont fixé comme objectif l'atteinte d'une norme « bâtiment-basse consommation » ou équivalent pour le parc bâti d'ici 2050. Dans ce cadre, l'enjeu de rénovation énergétique des logements est devenu central. D'abord appréhendé sous l'angle social, car la situation de mauvaise qualité énergétique du parc pèse en particulier sur les plus modestes¹¹¹, cet enjeu s'est structuré en une politique publique organisée, avec la mise en place d'aides fiscales, notamment le taux réduit de TVA aujourd'hui à 5,5 %¹¹² et le « crédit d'impôt transition énergétique (CITE), puis de subventions directes (actuellement MaPrimeRénov'), à l'instar d'autres pays européens.

Encadré 26 : Le financement de la rénovation énergétique des logements par l'outil fiscal dans les pays européens

L'outil fiscal est peu utilisé en Europe pour le financement de la rénovation énergétique. Il s'agit principalement d'un recours au taux réduits de TVA, par exemple aux Pays-Bas (9 % au lieu de 21 %) ou au Royaume-Uni (5 % au lieu de 20 %). Les incitations fiscales peuvent également passer par:

- l'impôt sur le revenu, comme pour le CITE français ;
- la taxe foncière, *via* une déduction fiscale si la classe énergétique du logement après travaux est de très bonne qualité (Portugal) et même pour la pose de dispositifs d'énergie renouvelable (Espagne).

¹¹¹ Les dépenses de facture énergétique peuvent représenter jusqu'à 10 % des revenus des ménages des premiers déciles. Cf. Observatoire national de la précarité énergétique, Tableau de bord, mars 2023.

¹¹² Taux pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés prévu (article 278-0 bis A du code général des impôts).

L'Italie a mis en place un dispositif original de crédit transférable appelé « super bonus », permettant aux ménages de céder leur crédit d'impôt à des entreprises, mais pour une déresponsabilisation forte sur le montant des travaux (le taux de prise en charge pouvant atteindre 110 %) et une fraude importante.

Les autres pays européens ont davantage recours à des dispositifs non-fiscaux : contrats de performance énergétique, aides budgétaires directes, normes et outil réglementaire.

Or, la rénovation du bâti dépend de nombreux facteurs qui échappent largement aux considérations fiscales mais peuvent conditionner l'efficacité de cet outil. La structuration même de l'occupation du parc immobilier pèse sur la décision de rénovation : le locataire bénéficie des économies de charges mais ne décide pas des travaux ; le propriétaire-bailleur n'est pas incité à le faire, le bénéfice étant pour lui incertain et lointain. Les règles de vote dans les copropriétés limitent le nombre et la qualité des travaux décidés¹¹³, de même que les règles d'urbanisme et les décisions du ministère de la culture¹¹⁴. Le marché de la rénovation est encore peu structuré, composé principalement de petites entreprises qui ne peuvent pas réaliser tous les gestes de rénovation, tandis que les diagnostics de performance énergétique (DPE), aujourd'hui opposables, sont souvent décrits comme peu fiables.

Pour compléter la fiscalité, d'autres outils existent, bien que leur efficacité dépende également des facteurs précités. La notion de marché carbone permet de couvrir, avec des quotas d'émission, les externalités négatives liées à l'utilisation du logement, ce qui incite à sa rénovation (cf. encadré). L'outil réglementaire est également mobilisé : l'interdiction progressive de location des passoires thermiques¹¹⁵ conduit déjà à une hausse des mises en vente des logements les plus énergivores et renchérit comparativement le prix des logements les plus efficaces énergétiquement¹¹⁶.

Dans ce contexte, l'outil fiscal paraît à lui seul insuffisant pour atteindre les objectifs de rénovation énergétique fixés. Les propositions

¹¹³ Vote collectif de l'assemblée générale à la majorité de tous les copropriétaires, aux termes de l'article 25, f) de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

¹¹⁴ Cour des comptes, *La rénovation énergétique des bâtiments*, Référé, octobre 2022.

¹¹⁵ G+ à partir de 2023, G en 2025, F en 2028 et E en 2034.

¹¹⁶ Notaires de France, « La valeur verte des logements en 2021 », novembre 2022.

de recourir à la fiscalité existante pour encourager la rénovation du bâti, par une hausse des droits de mutation ou de la taxe foncière, ne sont pas satisfaisantes. D'une part, instaurer ce type de « malus incitatif », en taxant davantage le bien énergivore pour pousser son propriétaire à le rénover, nécessiterait d'augmenter significativement les DMTO ou la TFPB¹¹⁷ et se heurterait vraisemblablement à une opposition sociale forte. D'autre part, ce type de modulation dépend des DPE, qui ne sont pour l'instant ni fiables, ni généralisés¹¹⁸.

En réalité, l'enjeu principal pour les dispositifs de soutien en faveur de la rénovation énergétique est de cibler davantage les aides publiques sur les rénovations les plus efficaces¹¹⁹. Dans le parc privé, l'objectif est de favoriser les rénovations globales, qui seules permettent de donner une cohérence aux gestes de rénovation et atteindre, à terme, le niveau « bâtiment-basse consommation ». **Or, le recours à ce taux ne permet pas une telle différenciation.** Il n'exclut pas les résidences secondaires, contrairement aux aides directes comme MaPrimeRénov', alors même que ces logements sont par définition moins utilisés, et donc consomment moins d'énergie, que les résidences principales. Il ne permet pas non plus de cibler les rénovations globales, qui résultent d'un ensemble de travaux de différentes natures, réalisés par des entreprises différentes, ni de se concentrer sur les logements qui ne sont pas déjà conformes aux normes réglementaires : il s'applique aux logements de plus de 2 ans, contre 15 ans pour les aides directes.

En outre, la coexistence de plusieurs taux réduits de TVA en faveur de l'amélioration-rénovation des logements est source de complexité, de risque de fraude et d'inefficacité. D'une part, la liste des équipements concernés et le cas des travaux induits et liés aux actions d'efficacité énergétique, qui peuvent relever de l'un ou l'autre taux, rendent difficile leur répartition pour les professionnels comme pour les usagers. D'autre part, l'existence d'un autre taux réduit pour l'amélioration du logement, qui comprend des équipements de chauffage défavorables à la qualité énergétique du logement, brouille le signal-prix en faveur de la

¹¹⁷ 43 % à 91 % pour les DMTO et 100 % pour la TFPB, d'après le CIRED : « La rénovation thermique des logements : quels enjeux, quelles solutions ? », La revue du CGDD, 2015.

¹¹⁸ Seuls 2 millions de logements en France, soit un peu plus de 5 % du parc, ont fait l'objet d'un DPE.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population*, octobre 2023.

renovation énergétique. Enfin, le CPO a déjà eu l'occasion de rappeler que les dépenses fiscales liées à la TVA ne sont pas des outils efficaces pour relever les défis socio-économiques et environnementaux¹²⁰.

Pour ces différentes raisons, le CPO recommande de supprimer le taux réduit de TVA à 5,5 %, en le relevant à 10 %. Cette réforme permettrait de dégager un gain financier significatif, de l'ordre de 1,8 Md€ par an¹²¹ dans l'hypothèse d'une absence de modification du comportement du secteur du BTP et des choix en faveur de la rénovation pour les ménages. Ce montant pourrait être utilisé pour augmenter le niveau des aides directes¹²², notamment en faveur des rénovations globales, ce qui compenserait les effets éventuels de bord qu'une telle réforme pourrait avoir sur les prix des actes de rénovation. Cette réduction de la place de l'outil fiscal au profit d'aides directes serait par ailleurs cohérente avec la fin du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) qui existait jusqu'en 2020 et a ensuite donné lieu à MaPrimeRénov'.

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 des aides budgétaires ciblées en faveur de la rénovation énergétique des logements.

En revanche, si par parallélisme des formes la suppression du taux réduit sur la rénovation énergétique des logements sociaux peut apparaître séduisante, elle n'est pas recommandée, les bailleurs sociaux étant plus à même de planifier spontanément des rénovations globales que les propriétaires privés.

De manière générale, doivent en priorité être actionnés des leviers extra-fiscaux pour réussir la rénovation énergétique : révision des règles d'urbanisme et de copropriété, fiabilisation des diagnostics et audits énergétiques, structuration du marché de la rénovation, intégration des résidences secondaires et des logements vacants, y compris les meublés de tourisme, au dispositif d'interdiction de location de logements

¹²⁰ CPO, *op. cit.*, 2023.

¹²¹ Cf. Rapport particulier n° 4 pour les calculs.

¹²² Le produit de la TVA est toutefois partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

énergivores¹²³, actions de communication en faveur des aides budgétaires encore peu connues des citoyens¹²⁴, mobilisation de moyens financiers supplémentaires pour la rénovation du parc social.

Constat n° 15 : Pour permettre l'atteinte de la norme « bâtiment basse consommation » ou équivalent pour les logements d'ici 2050, l'outil fiscal n'est pas le levier le plus efficient par rapport aux aides budgétaires ciblées, aux mesures réglementaires et à une politique visant à lever les obstacles à la rénovation énergétique.

III - L'architecture de la fiscalité du logement pourrait être réorientée vers davantage de neutralité

Au regard de la relative inefficacité de plusieurs dispositifs fiscaux liés au logement dans l'atteinte des objectifs de politique publique, notamment d'accès au logement, de sobriété foncière ou de rénovation de l'habitat, et face à la complexité de régimes fiscaux qui s'amoncellent plus qu'ils ne se complètent, **le CPO propose de retenir comme orientation générale le renforcement de la neutralité de la fiscalité du logement.**

A - La détention de logements devrait être davantage taxée que leur cession

Cette neutralité implique, en premier lieu, de taxer davantage la détention de logements que leur cession. Du fait de considérations d'équité plus globales, cette première orientation pourrait être limitée à la cession à titre marchand et conditionnée à une fiscalité de la détention plus cohérente avec son assiette (cf. chap. I).

¹²³ Pour l'instant, les résidences secondaires et touristiques sont exclues du champ de la rénovation énergétique, ce qui tend à les favoriser, y compris du point de vue de l'artificialisation des sols.

¹²⁴ Statista, « Niveau de connaissance des aides financières pour des rénovations en France en 2021 », août 2023.

Les droits de mutation à titre onéreux en France présentent des avantages significatifs pour les finances publiques. L'assiette fiscale est aisée à définir et à mesurer et peut difficilement faire l'objet de sous-déclaration. Leur coût de collecte est réduit pour les pouvoirs publics, qui le délèguent aux notaires (cf. supra). Ils sont enfin relativement bien acceptés par la population.

Toutefois, leurs effets sur la mobilité résidentielle sont globalement négatifs. Les études empiriques mettent en évidence, dans les pays étudiés¹²⁵, un « effet de verrouillage »¹²⁶ : la hausse des droits de transaction conduit à une baisse du nombre de transactions. L'analyse de l'augmentation des DMTO en France en 2014 tend à démontrer l'existence d'un tel effet à court terme et dans les zones les moins tendues¹²⁷, mais la contraction du nombre de ventes ne l'a pas emporté sur la hausse mécanique des recettes fiscales, les départements ayant perçu davantage de ressources qu'escompté. À long terme toutefois, l'incidence de cette hausse est moins claire du fait des caractéristiques des DMTO, qui sont proportionnels à la valeur d'acquisition, et du marché du logement, qui est localisé et dont les prix sont rigides¹²⁸.

Encadré 27 : Comparaison internationale de la fiscalité sur les transactions

La France se distingue par une fiscalité lourde sur les transactions de biens immobiliers, à un niveau de 0,9 % du PIB. Dans l'OCDE, seuls la Belgique, la Corée et Singapour ont opté pour une imposition plus importante sur les mutations. Il faut noter toutefois qu'en France le taux du régime commun qui s'applique aux logements anciens est plus faible aujourd'hui que dans les années 1980, où il était compris entre 6 % et 12 % du prix d'acquisition¹²⁹.

Plusieurs types de régime existent :

- droits progressifs : Royaume-Uni, Belgique ;

¹²⁵ Il s'agit des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Finlande. Cf. rapport particulier n° 2.

¹²⁶ D. Schmidt, *Property Transfer Taxes, Residential Mobility and Welfare*, 2022.

¹²⁷ M. Bachelet et M. Poulhès, *Hausse des droits de mutation : quel impact sur le marché de l'immobilier ?*, CGEDD/SDES, 2017.

¹²⁸ G. Bérard et A. Trannoy, *The Impact of the 2014 Increase in the Real Estate Transfer Taxes on the French Housing Market*, Economics and Statistics, 2018.

¹²⁹ J. Friggit, *Droits de mutation et montant des transactions immobilières*, CGEDD, 2009.

- droits différenciés selon qu'il s'agit de la résidence principale ou non : Italie par exemple ;
- déductions fiscales sur les droits de mutation par une exonération totale ou partielle en-dessous d'un certain seuil (Israël, Australie pour les primo-accédants) ,
- exonération assortie de conditions d'âge pour favoriser l'acquisition chez les moins de 35-40 ans (Pays-Bas, Finlande).

Enfin, plusieurs pays ont abandonné la fiscalité sur les transactions : Nouvelle-Zélande, Slovaquie, Islande, Lituanie et Lettonie.

Si l'incidence de la taxation de la cession sur la mobilité professionnelle n'est pas établie¹³⁰, elle a toutefois des effets sur l'accession à la propriété. Aux Pays-Bas, la baisse du taux des droits de mutation décidée en 2011, de 6 % à 2 %, a entraîné une augmentation du taux d'accession de 1 à 5 %¹³¹. Pour les ménages plus jeunes à l'épargne limitée, la taxation des transactions est en effet un obstacle plus important qu'une taxation sur la détention plus élevée mais échelonnée sur la durée. Une exonération de droits pour les jeunes primo-accédants permettrait de neutraliser cette barrière à l'entrée¹³², mais pour des considérations d'équité il faudrait prendre en compte le caractère hérité ou non du patrimoine qui permet au ménage d'emprunter pour acquérir le logement, si bien que le CPO ne préconise pas cette mesure, qui serait incohérente avec le principe de taxer davantage la rente que l'effort.

Constat n° 16 : Les droits pesant en France sur les transactions marchandes de logements sont d'un niveau élevé. Ils limitent le volume des transactions et ont un effet négatif sur la mobilité résidentielle et sur l'accession à la propriété.

Il existe ainsi un consensus assez large sur la nécessité de réduire les DMTO pour les remplacer par une taxation plus efficace, en neutralisant les effets négatifs de cette réforme pour les ressources des collectivités territoriales bénéficiaires. Plusieurs propositions ont été formulées notamment par A. Trannoy¹³³. Mettre en place des DMTO

¹³⁰ A. Trannoy et É. Wasmer, 2019.

¹³¹ D. Schmidt, *op. cit.*

¹³² Les Pays-Bas, en 2021, ont exonéré les primo-accédants de moins de 25 ans des droits de mutation.

¹³³ A. Trannoy, *Réforme optionnelle de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux*, 2019.

progressifs¹³⁴ aurait des effets minimes sur les recettes des départements mais la baisse des droits qui en résulterait pour la majorité des transactions pourrait être captée par les prix, à l'instar de ce qui a été observé avec la réforme de la taxe d'habitation (cf. supra), et dans un contexte de forte tension sur le marché de l'immobilier. Exonérer de DMTO les transactions pour raison de mobilité professionnelle poserait des difficultés d'ordre juridique et constitutionnel en vertu du principe d'égalité devant l'impôt.

La bascule des droits de mutation vers la taxe foncière, de manière progressive et en préservant les ressources des collectivités territoriales, a déjà été proposée par le CPO en 2018. Elle nécessiterait une compensation par l'État des pertes fiscales pour les départements et une réflexion plus globale sur les circuits de financement des collectivités, qui pourrait par ailleurs permettre de fournir aux départements des recettes plus stables et moins liées au cycle immobilier (cf. chap. I).

Elle ne saurait non plus être mise en œuvre tant que la fiscalité foncière apparaît décorrélée des réalités économiques locales et que ses effets régressifs ne sont pas davantage pris en compte. Une telle bascule devrait donc être envisagée dans le cadre de la réforme de l'assiette de la taxe foncière (chap. I).

Recommandation n° 8 : Une fois le lien rétabli entre l'assiette de la taxe foncière et la valeur locative de marché 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.

B - Le régime de taxation des plus-values immobilières pourrait être simplifié dans le temps

En deuxième lieu, une plus grande neutralité peut être recherchée sur la taxation des plus-values immobilières, de manière à

¹³⁴ Sous la forme d'une imposition forfaitaire de 5 000 € pour toute transaction inférieure à 250 000 €, soit 70 % des transactions en France, et d'une taxe à taux marginal constant de 8 % au-delà.

limiter les effets de rétention, tout en renforçant la lutte contre l'artificialisation des sols.

Du point de vue du vendeur, la cession est également taxée au titre des plus-values immobilières, sauf pour la résidence principale. Cette exonération apparaît justifiée au regard de l'objectif de favoriser l'accession à la propriété et de fluidifier le marché immobilier. Elle peut cependant avoir des effets négatifs, en favorisant la « surconsommation » d'immobilier au détriment d'autres actifs. Dans le cadre du présent travail, le CPO ne recommande toutefois pas de revenir sur cette exonération ni, comme le préconise pourtant l'OCDE¹³⁵, d'instaurer un plafond, du fait des difficultés techniques à définir un seuil et à assurer un lissage dans le temps. Si l'assiette de la taxation foncière est revue conformément à des considérations d'efficacité et d'équité, la TFPB pourrait permettre de corriger la distorsion créée par l'exonération des plus-values à la cession des résidences principales.

Pour les autres biens immobiliers, plusieurs mécanismes d'abattement pour durée de détention existent et viennent limiter l'efficacité du dispositif de taxation des plus-values à la cession. Les plus-values immobilières de logement sont imposables à hauteur de 36,2 %¹³⁶, soit 6,2 points de plus que les revenus du capital, soumis au prélèvement forfaitaire unique. Toutefois, en plus des exonérations sur la résidence principale, dans les cas d'une mutation inférieure à 15 000 € et pour la première vente sous condition de réemploi au titre de la résidence principale dans les deux ans, une exonération complète intervient au bout de 22 ans de détention pour l'impôt sur le revenu¹³⁷, et de 30 ans pour les prélèvements sociaux¹³⁸. Cette situation, qui traduit la prise en compte de l'érosion monétaire en matière d'imposition des plus-values, conformément à la jurisprudence constitutionnelle¹³⁹, conduit à un

¹³⁵ OCDE, *La fiscalité immobilière*, 2021.

¹³⁶ 19 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux.

¹³⁷ Selon l'article 150 VC du code général des impôts, cette exonération est progressive : 6 % pour chaque année de détention au-delà de la 5^{ème} année de détention et 4 % pour la 22^{ème} année.

¹³⁸ De manière également progressive : 1,65 % au-delà de la 5^{ème} année, puis 1,6 % pour la 22^{ème}, et enfin 9 % pour chaque année supplémentaire.

¹³⁹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2014, considérant 46.

phénomène de rétention, le propriétaire pouvant vouloir, d'une part payer le moins possible d'impôt, d'autre part attendre une hausse du prix du bien.

C'est le cas également pour les plus-values sur les terrains nus rendus constructibles. Ce type de terrain prend soudainement de la valeur du fait d'une décision administrative de modification du plan local d'urbanisme : alors qu'une terre agricole vaut en moyenne 1 €/m², ce prix n'est quasiment jamais inférieur à 50 €/m² pour un terrain à bâtir. Si le régime fiscal complexe qui s'applique aux plus-values peut alors représenter plus de la moitié du montant (cf. encadré), un nombre significatif d'abattements viennent de fait réduire la charge fiscale, en fonction de la durée de détention (cf. graphique).

Encadré 28 : Le régime fiscal des plus-values sur cession de terrains devenus constructibles

La taxation des plus-values de cession sur terrains nus devenus constructibles du fait de leur classement dans une zone urbaine ou à urbaniser se décompose en plusieurs taxes :

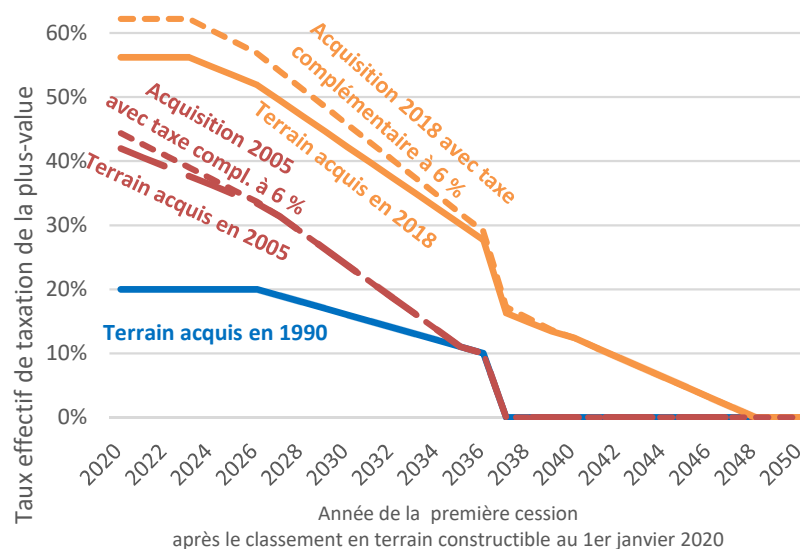
- **Une taxe forfaitaire** de 10 % prélevée sur la plus-value, soit l'écart entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition actualisé selon l'IPC hors tabac, que les communes ou les EPCI, aux termes de l'article 1529 du code général des impôts, peuvent instituer¹⁴⁰. Elle ne s'applique que si le prix de cession est trois fois supérieur à celui d'acquisition ou si le classement en secteur constructible est inférieur à 18 ans.
- **Une taxe perçue par l'agence de services et de paiement (ASP)** aux termes de l'article 1605 *nonies* du CGI, et affectée à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs. Elle ne s'applique que si le prix de cession est au moins dix fois supérieur au prix d'acquisition (taux de 5 % dans ce cas, taux de 10 % si le rapport est supérieur à 30) et son assiette fait l'objet d'un abattement annuel de 10 % à partir de la 8^e année, soit une exonération totale à partir de la 10^e année.

¹⁴⁰ En 2023, étaient concernés 6 606 communes et 2 EPCI.

- **Les prélèvements sociaux et fiscaux applicables de droit aux plus-values immobilières** : impôt sur le revenu (19 %) ; prélèvements sociaux dont CSG (17,2 %). La plus-value en est exonérée partiellement à partir de la 6^e année de détention, et totalement à partir de la 22^e et de la 30^e année de détention respectivement.
- **Une taxe supplémentaire sur les plus-values élevées** (supérieures à 50 000 €), représentant jusqu'à 6 % du montant.

Au total, ce régime fiscal peut représenter jusqu'à 56,2 % de la plus-value si elle est inférieure à 50 000 €, voire à 62,2 % si elle dépasse 260 000 €, dans le cas d'une durée de détention courte.

Graphique n° 15 : Taux effectif de la taxation des plus-values des terrains nus rendus constructibles selon la durée de détention



Source : CPO.

Constat n° 17 : Les différents régimes d'abattement pour durée de détention sur les plus-values immobilières alimentent des phénomènes de rétention de terrains et de biens immobiliers sous-utilisés.

Pour éviter les comportements de rétention foncière issus de ce système, il serait possible de revoir le régime fiscal des plus-values immobilières dans une logique de neutralisation dans le temps. Tous les abattements pour durée de détention seraient remplacés par la prise en compte de l'évolution des prix de la construction et des travaux d'amélioration réalisés par le propriétaire.

Au regard de l'objectif du « zéro artificialisation nette », un traitement à part serait à réserver aux plus-values pour les terrains nus rendus constructibles. Dans ce cas, il pourrait être envisagé de relever le taux de la taxe forfaitaire décidée par les communes et EPCI et affectée au bloc communal, de manière à donner aux collectivités concernées les moyens de favoriser un urbanisme plus dense et de qualité et limiter l'incitation à libérer du foncier artificialisant qui pourrait en résulter. Sur ce type de terrains, la réforme pourrait à court terme augmenter les opérations artificialisantes par la vente de terrains que les propriétaires conservaient, mais la hausse de la taxe forfaitaire limiterait ces effets négatifs à moyen et long termes.

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.

C - Les différentes situations d'occupation des logements pourraient être traitées de manière plus homogène

Enfin, les différents statuts d'occupation des logements pourraient être également traités de manière plus neutre. Ils font en effet l'objet en France, au titre des revenus locatifs, de régimes distincts et complexes qui ne sont plus justifiés. Il existe d'une part une incitation au régime de la location meublée, qui permet d'amortir le logement loué au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC)¹⁴¹, relativement à la

¹⁴¹ Conseil d'État, 10 juillet 1925, *Dupont*, n° 84803, Rec. p. 102, et Conseil d'État, 10 juin 1926, *Dupont*, Rec. p. 577.

location nue ou vide qui relève du régime des revenus fonciers. D'autre part, dans le cas des meublés, le régime de « loueur meublé non-professionnel » (LMNP), pour les revenus inférieurs à 23 000 € ou n'excédant pas 50 % des revenus fiscaux du ménage, permet une minoration du montant imposable du fait de la non-réintégration des amortissements pratiqués en cours de détention au moment de la plus-value. Le tableau n°6 résume l'imposition qui résulte des différents régimes.

Tableau n° 6 : Imposition des régimes de location vide et meublée au titre des revenus locatifs

| | Location vide | Location meublée | |
|---------------------------|---|---|--------------------------------------|
| | | Loueur en meublé non professionnel (LMNP) | Loueur en meublé professionnel (LMP) |
| Régime | Micro-foncier (loyers inférieurs à 15 000 € par an) ou foncier réel | <ul style="list-style-type: none">■ régime micro-BIC : chiffre d'affaires inférieur à 77 700 € (logements) ou 188 700 € (tourisme)■ régime réel (normal ou simplifié) | Régime réel (normal ou simplifié) |
| Abattement forfaitaire | <u>Régime micro-foncier</u> : 30 % | <u>Régime micro-BIC</u> : <ul style="list-style-type: none">■ 50 % pour les locaux d'habitation meublés■ 71 % pour les chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés | Aucun |
| Déductions de charges | <u>Régime foncier réel</u> : <ul style="list-style-type: none">■ déduction de charges réelles■ déduction du déficit foncier constaté une année¹⁴² | <u>Régime réel</u> : nombreuses charges et amortissements, dont amortissement du bien lui-même | |
| Amortissement | Aucun | Immeuble hors terrain, frais de notaires, travaux et ameublement | |
| Taux IR | Taux marginal d'imposition | | |
| Taux prélèvements sociaux | 17,2 % | | 35 % ¹⁴³ |

Source : CPO.

¹⁴² Hors intérêts d'emprunt, et dans la limite de 10 700 €.

¹⁴³ Au titre des cotisations sociales dues pour la sécurité sociale des indépendants (SSI).

Cette distinction, qui est une particularité française en Europe¹⁴⁴, apparaît largement datée. La différence de régime fiscal est peu lisible, avec une différence d'abattement entre la location vide (30 %) et la location meublée (50 %) qui est trop importante pour couvrir l'ameublement. Le double privilège dont disposent les revenus des meublés de tourisme par rapport aux locations nues, au titre du régime des BIC et du fait de l'abattement majoré de 71 %, héritage du XIX^e siècle où la location meublée était principalement composée de chambres d'hôtel, ne se comprend plus. Il tend à encourager la location meublée de courte durée, donc à réduire le nombre de biens disponibles sur le marché du logement et éventuellement la mobilité résidentielle. Du reste, cet avantage s'applique, dans le cas du régime micro-BIC, à un seuil de revenus élevé pour une activité non-professionnelle¹⁴⁵. Pour un particulier, alors que le choix du régime réel permettrait d'inciter à l'amélioration du bien¹⁴⁶, l'incitation en faveur du micro-BIC limite aussi la rénovation du parc. Enfin, ces différences de régimes représentent un coût significatif pour les finances publiques : le régime micro-BIC applicable aux LMNP est responsable d'un manque à gagner d'au moins 330 M€ par an¹⁴⁷.

Malgré les nombreuses recommandations en ce sens, notamment de la part du CPO¹⁴⁸, ce système complexe et archaïque perdure. Le CPO rappelle la nécessité d'unifier les deux régimes de la location vide et de la location meublée, de manière progressive pour éviter des effets redistributifs trop abrupts pour les ménages. Plusieurs étapes pourraient ainsi être suivies pour y parvenir.

Dans un premier temps, il s'agirait de mettre fin aux conditions favorables pour les meublés de tourisme classés et chambres d'hôtes en supprimant l'abattement majoré et en ramenant le seuil au droit commun¹⁴⁹. Dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols et de la mobilisation du parc existant, cette harmonisation permettrait de

¹⁴⁴ Dans le monde, seule la Corée du Sud distingue également la location vide et meublée.

¹⁴⁵ 188 700 € contre 77 700 €

¹⁴⁶ Les travaux et la rénovation peuvent être amortis.

¹⁴⁷ IGF/CGEDD, *Mission d'évaluation de politique publique. Le logement locatif meublé*, janvier 2016.

¹⁴⁸ CPO, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, janvier 2018.

¹⁴⁹ Dans le cadre du PLF 2024, un amendement gouvernemental adopté en première lecture à l'Assemblée nationale prévoit la suppression de cet abattement majoré pour les meublés de tourisme en zones tendues, et l'encadre pour les autres zones.

maîtriser le développement des résidences touristiques, voire à terme d'en réduire le nombre¹⁵⁰.

Dans un second temps, après avoir mené une étude d'impact, prévoir une unification des différents systèmes autour de deux régimes (cf. tableau récapitulatif) : d'une part, le régime micro-foncier dans lequel le seuil maximal pourrait être conservé à 15 000 € et la différence d'abattement pourrait être réduite à 10 points (30 % pour la location vide, 40 % pour la location meublée), avant de mettre fin à la distinction entre location nue et location meublée ; d'autre part, le régime réel, permettant l'imputation des charges selon le régime de droit commun.

Tableau n° 7 : Réforme de la fiscalité des revenus locatifs autour de deux régimes, unifiés pour la location vide et meublée

| | Micro-foncier | Réel |
|--|--|---|
| 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 | |

Source : CPO.

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

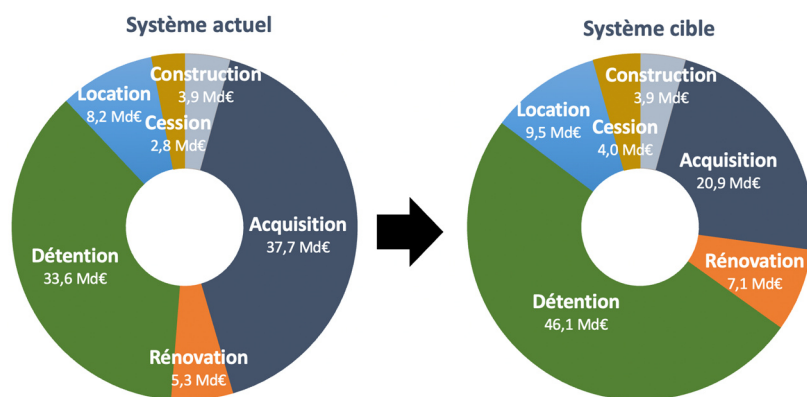
¹⁵⁰ En parallèle, l'inclusion de ces biens dans les normes réglementaires d'interdiction à la location des biens énergivores serait utile, comme indiqué *supra*.

Conclusion

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 également 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, 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.

Image n° 5 : Enjeux financiers de la réforme proposée de la fiscalité du logement



Note de lecture : en mettant en œuvre les recommandations du présent rapport, à rendement budgétaire constant et à comportements des acteurs inchangés.

Source : CPO.

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 part de 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.