

ICI, l'impôt sur le capital immobilier

Le 2 mars 2017, le candidat Emmanuel Macron présentait son projet présidentiel EM!, annonçant une mesure inattendue, motivée par un souci de justice à l'égard des classes moyennes.

« La taxe d'habitation est, aujourd'hui, un impôt qui est injuste sur le plan social comme sur le plan territorial. C'est un impôt qui est payé indépendamment du revenu, excepté pour les plus modestes d'entre nous qui sont aujourd'hui exonérés, mais qui, lorsqu'on gagne un ou deux SMIC est le même que lorsqu'on gagne cinq ou six SMIC pour un logement, si celui-ci a les mêmes caractéristiques, dans la même ville. Il n'est donc pas juste, sur le plan social. Il n'est pas non plus juste, sur le plan territorial, parce que lorsqu'on en regarde la structure, c'est un impôt qui est beaucoup plus élevé dans les villes moyennes, dans les villes-centres, dans les villes périphériques, là où, bien souvent, les entreprises sont parties et où nos classes moyennes subissent cet impôt. Parce que je crois à la nécessité de redonner de l'espoir à nos classes moyennes, qui sont le socle du consensus social et politique français, j'ai décidé d'exonérer 80 % de nos concitoyens de cet impôt. C'est une mesure d'efficacité et de justice. Elle se fera, évidemment, en préservant en totalité les finances des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale ».

Le 23 novembre 2017, le Président Macron annonçait la suppression totale, à terme, de la Taxe d'habitation (TH), répondant à l'inquiétude du Conseil Constitutionnel sur une possible rupture d'équité face à l'impôt. Le Président a alors annoncé « une refonte en profondeur de la fiscalité locale ».

La promesse du projet présidentiel de préserver l'autonomie financière des collectivités locales a suscité la nomination d'une mission « Finances locales » co-présidée par le préfet honoraire Dominique Bur et l'ancien ministre Alain Richard. Le rapport très documenté publié en mai 2018 à l'issue de cette mission décrit les inconvénients de la situation actuelle et propose des options pour l'après-TH. Il est notable qu'un des sept membres de la mission, l'ancien ministre Alain Lambert, n'en a pas approuvé les orientations. Dix mois plus tard, un certain flou demeure sur l'avenir de la fiscalité locale française.

Le présent rapport apporte au débat une proposition innovante, inspirée des travaux de Maurice Allais, permettant de rénover radicalement une fiscalité locale souffrant d'obsolescence. Il s'agit de concentrer la fiscalité sur la détention du capital immobilier, évaluée à sa valeur vénale, sans complication inutile. Cet ICI – Impôt sur le Capital Immobilier – annuel au taux de 1,2 % serait totalement affecté au financement des collectivités locales.

Ce rapport commandé à StepLine Conseil à la suite des échanges du Grand Débat a pour ambition d'innover dans le domaine de la fiscalité locale, pour répondre à des objectifs d'équité, de simplicité, d'efficacité budgétaire et d'autonomie de collectivités territoriales coordonnées à l'échelle régionale.

I – Une fiscalité locale morcelée

Le « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale »¹ expose quatre objectifs et trois contraintes de gestion qu'il est nécessaire de satisfaire :

- *« Attribuer aux collectivités des ressources fiscales conformes à l'équité entre contribuables et évitant les distorsions économiques.*
- *Rechercher une sécurité durable de leurs ressources respectant l'autonomie financière qui leur est garantie.*
- *Veiller à la cohésion territoriale en prévenant les écarts cumulatifs de richesse.*
- *Répartir la ressource entre niveaux de collectivités en cohérence avec leurs missions, pour simplifier et responsabiliser.*
- *Ne pas déséquilibrer le poids de cette fiscalité entre les ménages et les entreprises.*
- *Ne pas imposer de charges administratives ou de coûts de perception disproportionnés.*
- *Ne pas engager l'État et les collectivités dans une transition prolongée qui rendrait la réforme illisible ».*

Il décrit comment quatre niveaux de responsabilité administrative se partagent une recette fiscale locale de 138 milliards d'euros, contribuant à des recettes totales de fonctionnement s'élevant au total à 208 milliards d'euros en 2018 répartis ainsi : communes (83), intercommunalités (30), départements (70) et régions (25).

Des dispositifs fluctuants : TH, TFPB, TFPNB, CFE, CVAE, DMT0, TICPE...

« Un bon impôt est un vieil impôt » énonce l'adage fiscal. Selon ce critère, la taxe d'habitation héritée de la « Contribution personnelle et mobilière » de 1791, un des impôts directs établis par la Révolution Française connus sous le nom des « quatre vieilles », est un excellent impôt. A l'origine, l'assiette fiscale choisie, le loyer de l'habitation du contribuable, était assez vraisemblablement corrélée à son revenu.

Avec le temps, deux biais se sont conjugués. Tout d'abord, la création de l'Impôt sur le revenu pendant la première guerre mondiale a vidé la « Contribution mobilière » de sa raison d'être, menant à la suppression de sa composante nationale en 1917, pour ne conserver qu'une dimension départementale et communale. Ensuite, la réforme de la fiscalité locale décrite par l'ordonnance du 7 janvier 1959 et mise en œuvre dans les années 70 a instauré une taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), une taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et une taxe d'habitation (TH), calculées « d'après la valeur cadastrale de ces propriétés ». Celle-ci n'a cependant pas été révisée depuis 1970, ce qui fait qu'un logement dans un immeuble typique des années 60 est plus fortement imposé qu'un appartement rénové en centre-ville. Contrairement aux taxes foncières, la TH est modulée selon la composition familiale et peut faire l'objet d'exonérations sur critères sociaux.

La TFPB est la plus importante des taxes locales, avec une recette de l'ordre de 33 milliards d'euros en 2017, suivie par la TH à 22 milliards. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont le taux est généralement fixé par les départements au plafond national de 4,5 % du prix de la cession immobilière², apportent 14 milliards. La taxe professionnelle (TP), créée en 1975 en remplacement la « vieille » contribution de la patente, a été remplacée en 2010 par une contribution économique territoriale (CET), elle-même composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui pèse 18 milliards, et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), 8 milliards. Deux autres recettes fiscales significatives pour les administrations locales sont la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), à 12 milliards, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) pesant chacune quelques 7 milliards. La

¹ Ce rapport public daté de mai 2018, élaboré par David Djaiz et Hélène Martin, est disponible ici : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/05/rapport_sur_la_refonte_de_la_fiscalite_locale_-_09.05.2018.pdf

² La France fait exception en taxant aussi fortement les transactions immobilières. Ce niveau record nuit évidemment à la fluidité du marché immobilier, ce qui n'est pas sans conséquences négatives sur la capacité du pays à offrir des logements adaptés à sa population.

TFPNB, prélevée sur la propriété des terres agricoles et autres terrains, n'apporte qu'un milliard d'euros aux communes. Une panoplie d'autres taxes plus ou moins modestes complète ce panorama.

Les contributions directes en 2017 (en milliards d'euros)	Secteur communal	Départements	Régions	Ensemble
Taxes "ménages"	41.9	14.2	-	56.1
Taxe d'habitation (TH)	22.3	-	-	22.3
Taxe sur le foncier bâti (TFPB)	18.6	14.2	-	32.7
Taxe sur le foncier non bâti (TFPNB)	1.1	-	-	1.1
Impôts économiques	13.8	4.4	9.5	27.7
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7.7	-	-	7.7
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	4.7	4.1	8.8	17.6
Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER)	0.6	0.3	0.7	1.5
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0.9	-	-	0.9
Autres contributions perçues par les collectivités locales	18.3	25.9	11.2	55.4
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2.9	11.1	0.0	14.1
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	0.1	6.1	5.5	11.7
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7.0	-	-	7.0
Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)	0.1	7.0	0.1	7.1
Versement de transport ^(b)	4.2	-	-	4.2
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE)	1.6	0.7	0.0	2.3
Taxe sur les certificats d'immatriculation	-	0.0	2.2	2.2
Taxe d'apprentissage	-	0.0	2.2	2.2
Impôts et taxes d'Outre-mer	0.9	0.1	0.7	1.7
Autres	1.5	0.8	0.5	2.8
Ensemble	74.0	44.5	20.7	139.2

Source : Direction Générale des Collectivités Locales

Des circuits de financement compliqués

La fiscalité locale est collectée par les services de l'Etat, qui affecte les recettes aux quatre niveaux administratifs selon des règles historiques. Peu d'impôts sont affectés à un seul niveau. Par exemple, les 2 milliards d'euros de taxes sur les immatriculations financent uniquement les régions. Les 7 milliards de taxes sur les conventions d'assurances (TSCA) sont affectés aux départements. La TH et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), pesant également 7 milliards, sont dédiées aux communes et à l'intercommunalité. La TFPB s'élargit aux départements. La matrice globale d'affectations des ressources échappe à toute logique d'ensemble. C'est l'histoire de la fiscalité française, tout simplement.

Le bouclage du financement des administrations locales est réalisé par des dotations de l'Etat, identifiées dans le budget sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) et par divers concours financiers.

Dotations générales de fonctionnement 2018 (en millions d'euros)	DGF 2018
Communes et groupements de communes à fiscalité propre	18 340
Dotation forfaitaire des communes	7 289
Dotation forfaitaire groupements touristiques	19
Dotations d'aménagement :	11 032
Dotation d'intercommunalité	1 496
Dotation de compensation des EPCI	5 029
Dotation de solidarité urbaine (DSU)	2 201
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 512
Dotation nationale de péréquation (DNP)	794
Départements	8 610
Dotation forfaitaire	4 330
Dotation de compensation	2 787
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	657
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	836
Dotations Générales de Fonctionnement votées en Loi de Finance Initiale	26 960

Source : Direction Générale des Collectivités Locales

Il est compréhensible que l'administration puisse manifester un certain attachement à cet édifice compliqué, dont elle a participé à l'élaboration année après année. Il est également à peu près certain que le contribuable ordinaire n'y voit aucune justification intelligible. Le rapport sur la réforme de la fiscalité locale en prend acte :

« La suppression de la TH pourrait être l'occasion de s'interroger sur une répartition clarifiée de la fiscalité locale en réexaminant sa ventilation par catégorie de collectivités. Un tel principe permettrait au contribuable local d'identifier plus aisément qui détient le pouvoir fiscal sur chaque imposition, ce qui responsabiliserait davantage les collectivités territoriales, et éviterait les « passagers clandestins » de la fiscalité locale, notion documentée par la théorie économique et illustrée par des collectivités et intercommunalités qui détiennent des taux additionnels et sont tentées d'augmenter fortement leur fraction de taux en faisant le pari que la collectivité qui détient la principale composante du taux supportera à leur place l'impopularité fiscale qui en résulte »³.

La proposition ICI que nous détaillons dans cette note apporte une simplification notable de ce panorama peu vertueux.

Au fond, la suppression de la taxe d'habitation se justifie

On l'a vu, la taxe d'habitation (TH) est héritée d'un impôt vieux de deux siècles, conçu au départ pour s'approcher de la réalité des revenus des contribuables. De fait, elle s'ajuste à la capacité contributive du ménage en prenant en compte :

1. La valeur locative cadastrale du logement
2. La composition du ménage, en particulier le nombre d'enfants à charge
3. Le revenu du ménage, qui peut déclencher des abattements, voire une exonération totale

Le premier paramètre est lourdement biaisé, du fait de l'obsolescence des bases cadastrales, non réévaluées depuis bientôt 50 ans. Le deuxième est pris en compte via des abattements de la valeur cadastrale,

³ Djaïz D. & Martin H. (2008:42)

généralement de 10 % ou 15 % par personne, ce qui ne correspond à aucune échelle économétrique documentée. Le troisième était jusqu'en 2017 une source de complication, car il prenait en considération le revenu fiscal de référence, le nombre de parts et la perception d'aides sociales. Comme souvent, les personnes moins informées étaient en risque de passer à côté de l'opportunité de diminuer ou annuler leur TH.

Il est donc légitime de vouloir réformer un prélèvement qui cumule autant d'anomalies.

Cependant, le consentement à ce vieil impôt restait étonnamment élevé dans le pays, chacun étant habitué à payer chaque année un montant évoluant au gré des performances de ses administrations locales. En cas d'augmentation trop forte, le coupable était logiquement désigné par l'opposition et sanctionné à la prochaine élection municipale. L'opacité du calcul faisait le reste. Bien peu de contribuables s'inquiétaient du niveau de la TF acquitté ailleurs pour un logement comparable au leur. En réalité, on aurait pu continuer longtemps à vivre dans ce schéma imparfait mais viable.

Alea jacta est. Le candidat Macron a choisi cet impôt pour incarner le volet social de son programme électoral. Le président Macron assume ses promesses et demande au gouvernement de mettre en œuvre la suppression partielle, puis totale, de ce prélèvement problématique.

Par quoi remplacer la TH ?

Le rapport de la mission « Finances locales » identifie trois options pour remplacer la TH :

- Une option serait de ne rien changer à la TFPB, qui finance déjà préférentiellement les départements. Un impôt national viendrait se substituer aux recettes TH au niveau le plus local : intercommunalité et communes.
- La recette de la TFPB pourrait être répartie entre les communes et les intercommunalités. Une imposition nationale devrait être créée pour financer les départements, les communes et dans une moindre mesure les intercommunalités.
- On pourrait enfin affecter l'intégralité du produit de la TFPB aux communes, nécessitant alors des transferts de fiscalité nationale vers les départements et les intercommunalités.

Dans tous ces cas, une péréquation devrait alors être mise en place entre les communes dont les ressources augmenteraient par rapport à la TH et les autres. Le rapport appelle également l'attention sur les aléas de la recette des DMTD, qu'il recommande de recentraliser au niveau national, avec une partie au niveau des intercommunalités, alors qu'elle est aujourd'hui partagée entre les départements et les communes.

Le rapport de la mission évoque plusieurs options pour le nécessaire transfert complémentaire d'impositions nationales vers les collectivités territoriales, pour au moins 25 milliards d'euros.

« Seules les impositions produisant les plus importantes recettes peuvent être retenues pour cette répartition : la TVA, la contribution sociale généralisée (CSG), l'impôt sur le revenu et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont la croissance programmée fera une recette substantielle.

La mission souligne que les deux premières, TVA et CSG, sont celles dont la largeur d'assiette et la bonne corrélation avec l'activité économique générale font les ressources les plus sécurisantes pour les collectivités bénéficiaires. La décision de distraire une fraction de la CSG de son objet initial (le financement de la sécurité sociale) devra néanmoins être mesurée au regard des contraintes juridique et politique qui s'y attachent. En tout état de cause l'attribution d'une fraction de CSG à une catégorie de collectivités territoriales devra être limitée en volume et aller de préférence aux départements.

Ce sujet peut donner lieu à débat au sein de la société, accoutumée au « fléchage » acquis de cette contribution vers les prestations sociales, notamment dans la perspective de la création d'un cinquième risque dédié à l'autonomie évoquée par le Président de la République. (...)

La TICPE, déjà partagée pour plus de 12 Md€ avec les départements et régions, peut encore compléter l'un des « paniers » de recettes. L'impôt sur le revenu peut se prêter à une attribution partielle à un niveau de collectivité, qui est répandue dans les pays avancés. Dans les deux cas l'indexation de cette attribution devrait alors faire l'objet de dispositions très précises, le calcul de ces impôts étant exposé à des modifications fréquentes »⁴.

On peine à identifier dans ces travaux experts la ligne directrice d'un choix démocratique, qui puisse rencontrer l'adhésion des citoyens. Par ailleurs, est-il si évident que la TFPB soit exempt des défauts qui ont suscité la disparition de la TH ? Une vérification s'impose.

⁴ Djaïz D. & Martin H. (2008:8)

II – L'incohérence des taxes sur la propriété foncière

La TFPB s'inscrit dans un panorama plus large d'imposition du foncier, que nous parcourons sommairement.

Quelques exemples de calcul de la taxe foncière sur la propriété bâtie

Pour illustrer le propos, nous présentons quelques exemples de logements répartis sur le territoire national, où nous calculons le rapport entre la valeur marchande du bien et la taxe foncière⁵ acquittée en 2018.

Description du bien immobilier	Ville	Valeur vénale en euros	Base de calcul TF en euros	Base vs valeur vénale %	Taxe foncière en euros	TF vs base de calcul %	TF vs valeur vénale %
Maison de ville 1980 (ville nouvelle)	Jouy le Moutier (95)	340 000	5 500	1.6	2 640	48	0.78
Maison récente 2000	Cloyes sur Loir (28)	165 000	2 150	1.3	1 020	47	0.62
Maison de ville 1890	Rouen (76)	220 000	2 575	1.2	1 315	51	0.60
Maison très ancienne rénovée récemment	Bouconwillers (60)	300 000	2 275	0.8	1 225	54	0.41
Maison 1950	Pluvigner (56)	220 000	1 700	0.8	850	50	0.39
Maison 1950	Saint Vincent (04)	220 000	1 575	0.7	827	53	0.38
Appartement 1970	Clamart (92)	200 000	2 800	1.4	705	25	0.35
Maison 1970	Biscarrosse (40)	650 000	5 100	0.8	1 930	38	0.30
Maison de ville 1930 rénovée récemment	Le Chesnay (78)	1 400 000	15 345	1.1	3 580	23	0.26
Maison 1970	Montferrier (34)	500 000	2 700	0.5	1 215	45	0.24
Terres agricoles (céréales)	<i>Seine Maritime (76)</i>	<i>43 000</i>	<i>500</i>	<i>1.2</i>	<i>100</i>	<i>20</i>	<i>0.23</i>
Maison 1970	La Trinité-sur-Mer (56)	980 000	5 000	0.5	1 630	33	0.17
Maison de ville 1930	Colombes (92)	395 000	1 900	0.5	570	30	0.14
Appartement 1900 (7e étage sans ascenseur)	Paris (75019)	300 000	2 125	0.7	325	15	0.11
Appartement 1910 rénové (6e étage avec ascenseur)	Paris (75015)	770 000	3 275	0.4	495	15	0.06

Source : Enquête et calculs de l'auteur

Sur ces 15 exemples choisis de façon aléatoire, le taux de taxe foncière rapporté à la valeur réelle du logement (dernière colonne du tableau) évolue dans un rapport de 1 à 12. Deux facteurs indépendants expliquent cette divergence. D'abord la dérive des bases locatives cadastrales, depuis les années 1970, fait que la base de calcul de la TF s'est notablement éloignée de la valeur marchande du bien (pour ces 15 exemples, dans un rapport de

⁵ Hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM

1 à 3,8). Ensuite, les taux de prélèvements « TF versus base de calcul » sont assez différents selon les territoires, dans un rapport de 1 à 3,6 pour cette sélection.

On constate que les propriétaires des biens immobiliers (et des territoires) les plus valorisés ne sont pas nécessairement les plus imposés. Le propriétaire d'un appartement confortable de 70 m² sous les toits de Paris aurait probablement les moyens de payer une taxe foncière nettement plus élevée que 500 euros annuels. Cette corrélation très imparfaite entre la valeur « marchande » d'un bien immobilier et la taxe foncière n'optimise ni la recette fiscale ni l'équité.

Est-il possible de corriger ces défauts ? L'exemple des locaux professionnels

De fait, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP) a été réalisée depuis le premier janvier 2017. La nouvelle valeur locative y est calculée à partir de loyers réels constatés, en fonction de la surface du local et ajustée d'un coefficient de localisation. Les locaux professionnels sont classés dans 38 catégories, selon la nature de l'activité principale exercée, et dans un « secteur » correspondant à un marché locatif homogène (au maximum six par département). Ces paramètres sont déterminés grâce à la participation de diverses commissions départementales et locales, sous le contrôle du préfet. Elles incluent des représentants de maires, de contribuables, de l'administration fiscale et de parlementaires.

Cette démarche saine – mais lourde – a été initiée par la Loi de Finance rectificative de décembre 2010, suivie par plusieurs années d'expérimentations et de concertations. Pour éviter de déstabiliser les entreprises, l'éventuelle augmentation de taxe foncière des locaux professionnels est lissée sur une période de dix ans.

Une démarche de même nature est-elle envisageable pour les logements privés ? L'administration y travaille, ainsi que le rappelle le rapport sur la refonte de la fiscalité locale :

« Le Parlement a décidé, à l'article 74 de la LFR 2013, de procéder à une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Le rapport d'expérimentation de la DGFIP portant sur cinq départements (Charente-Maritime, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne) a été remis en février 2017 mais il n'a donné lieu à ce jour à aucune révision d'ensemble.

Il convient de souligner que des méthodes alternatives sont proposées, notamment par des économistes, ou ont été instaurées dans d'autres pays de l'OCDE. Certaines sont par exemple basées sur les valeurs vénales. Elles nécessitent d'être comparées à celle utilisée pour les locaux professionnels. Une telle étude devra être menée par les administrations concernées au plus vite, afin que le lancement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation puisse être engagé sans délai »⁶.

La proposition ICI que nous détaillons dans cette note s'inscrit également dans cette recherche d'une solution alternative, basée sur la valeur vénale des biens immobiliers.

Pourquoi maintenir quatre taxes foncières ?

La taxe foncière sur la propriété non bâtie (TFPNB) se distingue de la TFPB par ses règles et ses montants. On pourrait imaginer que la TFPB soit la somme d'une taxe sur le foncier (non bâti) et d'une taxe sur le bâtiment lui-même. Ceci permettrait peut-être de dissocier les ressources fiscales d'acteurs territoriaux, responsables de la gestion de l'espace, appliquant une politique soucieuse de l'environnement, et celles d'acteurs économiques arbitrant entre les divers usages possibles d'un terrain. Nous n'approfondissons pas cette voie.

La cotisation foncière des entreprises (CFE) est une héritière de la patente, remplacée par la taxe professionnelle (TP). L'ordonnance de 1959 précise ainsi l'assise de la TP :

⁶ Djaïz D. & Martin H. (2008:87)

« La taxe professionnelle est assise sur le produit brut annuel du fonds exploité ou de l'activité exercée, déterminé forfaitairement d'après des indices stables. La base d'imposition résulte de barèmes établis en fonction :

- *de la nature de la profession exercée ;*
- *de la valeur locative des locaux et de l'outillage fixe ou mobile utilisés ;*
- *de l'existence de certains moyens matériels de production ;*
- *du nombre d'ouvriers et d'employés ;*
- *et, d'une manière générale, de tous autres éléments représentatifs de la valeur de production de l'entreprise, à l'exclusion du chiffre d'affaires et du bénéfice réalisé ».*

L'assiette de la CFE est restreinte à la valeur locative des biens immobiliers – déjà soumis à une taxe foncière – utilisés pour une activité professionnelle. Ceci est un choix commode de politique fiscale, mais la définition de la TP montre que l'esprit de cette taxe est économique, pas foncier. Au fond, il s'agit de taxer l'usage qui est fait de ressources physiques pour générer une activité professionnelle rémunératrice, indépendamment de ses résultats financiers. Le choix de la valeur cadastrale des bâtiments comme assiette majeure de la CET est très discutable.

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est perçu annuellement auprès des contribuables dont le patrimoine immobilier net taxable (bâti ou non) et supérieur à 1,3 millions d'euros. Contrairement aux autres taxes foncières, les biens sont ici évalués à leur valeur vénale, déterminée en fonction de la valorisation de biens similaires mis en vente à la même période. L'existence d'un seuil de prélèvement et de multiples règles dérogatoires induit probablement des effets pervers, encore mal documentés.

Les quatre prélèvements « fonciers » que nous avons évoqués diffèrent donc notablement, soit sur leur justification, soit par la détermination de l'assiette. Au premier abord, il paraît difficile de les fusionner. C'est pourtant ce que nous proposons avec l'instauration d'un impôt sur le capital immobilier (ICI) dont la justification englobera plus largement celles évoquées jusqu'alors et dont l'assiette sera la valeur vénale, correspondant à la réalité économique du marché immobilier.

Le cas particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Intégrée à l'avis d'impôt des taxes foncières, la TEOM est calculée en appliquant à la valeur cadastrale un taux fixé par la collectivité. La TEOM n'est pas modulée en fonction du nombre d'occupants, la valeur locative étant considérée comme peu ou prou indicative de la production de déchets des occupants d'un logement, selon sa surface et son niveau de confort. Certaines communes ou intercommunalités ont commencé à mettre en place des mécanismes incitatifs au tri sélectif, en modulant la TEOM en fonction de la quantité et de la nature des déchets produits.

Ceci révèle que cette taxe pourrait aussi bien être définie sur des critères environnementaux plus précis, révélateurs de l'impact écologique réel du ménage. Ce sujet pourrait prendre de l'importance dans le futur. Certains pays, comme le Japon, font figure de pionniers dans ce domaine.

III – Rationaliser l'ensemble de la fiscalité du capital

Après ce parcours des taxes assises sur la valeur foncière, il est indispensable d'élargir encore l'analyse à l'ensemble de la fiscalité liée au patrimoine immobilier. Le rapport sur la refonte de la fiscalité locale énonce également cette nécessité pratique :

« La suppression de la TH s'inscrivant dans le cadre d'une refonte plus large de la fiscalité locale, la mission a examiné si des impositions locales, autres que la TFPB et les DMTD, étaient susceptibles de faire l'objet d'ajustements.

Cette refonte doit en outre être l'occasion de limiter les taxes « multi-niveaux » et de réexaminer les taxes locales à faible rendement. Elle peut également constituer une opportunité de renforcer l'intégration fiscale intercommunale. Enfin, elle appelle une révision d'ensemble de la péréquation qui serait fondée sur l'ensemble du potentiel financier des collectivités considérées ».

Taxer l'acquisition, la détention, la location et la transmission immobilière

En commençant par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui placent la France au premier rang mondial dans la taxation des achats immobiliers, on peut dresser l'inventaire de l'ensemble des prélèvements auquel fait face, à un moment où à un autre, l'heureux propriétaire d'une parcelle de notre beau pays.

- **Acquisition** : Le nouveau propriétaire paie la DMTD (au taux habituel de 4,5 %) et la taxe de publicité foncière, au taux total maximal de 5,81 % de la valeur du bien, pour acquisition dans l'ancien.
- **Détention** : Chaque année, le propriétaire acquitte la TFPNB pour la propriété du foncier non bâti (terres agricoles, carrières, lacs, parcs, etc.) et la TFPB pour le bâti (logements, usines, parking, etc.). Pour les entreprises s'y ajoute la CFE. Pour tous, compter également la TH et d'autres taxes mentionnées plus haut. Les particuliers aux patrimoines importants acquittent en sus l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui a remplacé l'ISF en 2018.
- **Location** : Le propriétaire bailleur doit payer deux impôts sur le loyer qu'il perçoit : « prélèvements sociaux » au taux unique de 17,2 % et impôt sur le revenu à un taux progressif. Le propriétaire occupant n'est évidemment pas soumis à ces prélèvements, ce qui crée un biais fiscal majeur : les finances publiques privilégient de facto les propriétaires-occupants aux propriétaires-bailleurs. Ceci légitime l'idée régulièrement rappelée d'imposer les « loyers fictifs » que les propriétaires-occupants se versent implicitement à eux-mêmes.
- **Transmission** : La fiscalité sur les donations et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les successions, compliqués, génèrent un débat politique récurrent. Les propriétaires réclament la baisse de ces prélèvements pour les transmissions en ligne directe, voire la défiscalisation des plus-values de cession pour la résidence principale. Les autres voient une légitimité à ce que l'Etat rebatte les cartes de la propriété patrimoniale à la fin de chaque cycle de vie.

Plusieurs de ces prélèvements sont épisodiquement objets de débats. Ce rapide panorama fiscal invite à se poser une question sur la philosophie d'ensemble : lesquels de ces prélèvements sont les plus – ou les moins – légitimes ? Quatre sujets sont plus particulièrement débattus : les « frais de notaire », l'IFI, l'imposition des loyers fictifs et les successions.

⁷ Djaïz D. & Martin H. (2008:109)

Des « frais de notaire » freinant la mobilité du logement

Le niveau élevé de la fiscalité liée aux transactions immobilières a des effets économiques particulièrement néfastes. Vendre un appartement 300 000 euros pour en acheter un autre au même prix mais mieux adapté à sa situation familiale et professionnelle se traduit par une ponction fiscale sèche de 17 500 euros. Ce frein à la mobilité est très conséquent, inégalé dans les autres pays. En ajoutant la rémunération de l'intermédiaire et du notaire, le vendeur perd fréquemment plus de 10 % du prix de vente dans l'opération.

Le constat de cet effet pervers est largement partagé. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) trouvent peu de défenseurs, à part les départements qui ont besoin de ce financement pour assurer leur fonctionnement. La proposition ICI d'un impôt sur le capital immobilier supprime les DMTO.

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI)

Restriction à l'immobilier de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) décidée par le gouvernement d'Emmanuel Macron en 2017, le nouvel IFI a rapporté 1,25 milliards d'euros en 2018, soit 400 millions de plus qu'attendu. C'est moins que l'ISF (4 milliards en 2017), impôt éminemment politique. La valeur vénale du patrimoine immobilier pris en compte fait l'objet de divers abattements, 30 % pour la résidence principale, 75 % pour les forêts... Le montant des dettes liées aux biens et diverses réductions abaissent également la facture.

En devenant IFI, l'ISF s'est débarrassé de l'assiette des capitaux mobiliers et plus généralement du capital productif, que l'économie française ne souhaite pas voir délocalisé à l'étranger. Les mouvements sociaux lancés fin 2018 ne semblent pas sensibles à cet argument, réclamant un retour à l'ISF, pour un gain fiscal de 3 milliards d'euros, sans s'inquiéter de voir les entrepreneurs quitter le pays. Dans les soucis de simplicité et de n'introduire aucune désincitation des acteurs économiques, la proposition ICI d'un impôt sur le capital immobilier n'est pas progressive.

Imposer les loyers fictifs ?

La troisième anomalie a des effets économiques majeurs, même s'ils ne sont pas immédiatement apparents : l'existence d'un biais fiscal important entre le propriétaire-bailleur et le propriétaire-occupant. Pour l'illustrer, prenons l'exemple de deux personnes, habitant l'une à Lyon, l'autre à Bordeaux, qui déménagent dans l'autre ville pour raisons professionnelles. Le hasard fait qu'ils se retrouvent locataires l'un de l'autre. Si chacun paie un loyer de 1000 euros à l'autre, le fisc prélève 172 euros plus l'impôt sur le revenu de chaque côté⁸. Ils ont vraiment intérêt à préférer le troc...

Une solution fréquemment évoquée à ce biais, promue en particulier par l'économiste Thomas Piketty, considère que chaque propriétaire de son propre logement est en réalité locataire de lui-même, et donc que l'Etat est fondé à prélever un impôt sur ce loyer qui passe discrètement de la poche gauche à la poche droite de la même personne. Cette idée heurte le sens commun, même si elle est cohérente d'un point de vue économique.

C'est le cas en Suisse, où les propriétaires habitant dans leur logement ajoutent obligatoirement à leurs revenus imposables cette « valeur locative », correspondant au loyer qu'ils percevraient s'ils louaient leur logement à un tiers. En contrepartie, ils déduisent de leur impôt les intérêts de leurs emprunts immobiliers et les frais d'entretien de leur logement. Ce système n'est pas exempt d'effets pervers : les actifs qui finissent de rembourser leurs emprunts au moment où ils parviennent à la retraite voient parfois leurs impôts augmenter alors que leurs revenus réels diminuent.

⁸ Le loyer pris en compte est diminué de 30 % si le montant annuel est inférieur au seuil du « micro-foncier » (15 000 euros). Au-dessus de ce seuil, le propriétaire déclare le bénéfice (ou déficit) foncier, en déduisant divers frais liés au logement mis en location.

L'approche inverse pour éliminer le biais entre propriétaire-occupant et propriétaire-bailleur consiste à ne pas imposer les revenus immobiliers. On ferait alors le choix de taxer plus fortement la détention immobilière. Afin d'éviter que ceci ne conduise à une inflation des loyers – sources de revenus alors exempts d'imposition – on pourrait combiner les deux prélèvements dans un même impôt : la taxe foncière annuelle calculée sur un bien immobilier serait diminuée de l'impôt forfaitaire (mettons 30 %) acquitté au long de l'année précédente sur les revenus de ce même patrimoine.

La proposition ICI d'un impôt sur le capital immobilier, détaillée ci-après, inclut ce dispositif.

Quel choix démocratique pour les transmissions ?

Le dernier débat récurrent opposant des points de vue radicalement différents concerne les successions patrimoniales. Une partie importante de la population est attachée à un droit pour les parents de transmettre librement leur patrimoine à leurs enfants. D'autres questionnent la préférence manifestée par l'impôt pour la transmission à l'intérieur de la famille, qui est antinomique avec un principe d'égalité des chances entre les citoyens d'un même pays. A ce titre, ils revendiquent le droit pour des parents à transmettre à d'autres que leurs enfants, et invitent à supprimer la réserve héréditaire⁹. Le tableau ci-dessous montre les taux appliqués pour les droits de mutation à titre gratuit depuis 2014 :

Borne inférieure	borne supérieure	Mariés / pacsés	Ligne directe	Frères et sœurs	Parents jusqu'au 4e degré	Autres
0	8 072	5%	5%	35%	55%	60%
8 072	12 109	10%	10%	35%	55%	60%
12 109	15 932	10%	15%	35%	55%	60%
15 932	24 430	15%	20%	35%	55%	60%
24 430	31 865	15%	20%	45%	55%	60%
31 865	552 324	20%	20%	45%	55%	60%
552 324	902 838	30%	30%	45%	55%	60%
902 838	1 805 677	40%	40%	45%	55%	60%
1 805 677	sans limite	45%	45%	45%	55%	60%

Source : Article 777 du Code Général des Impôts

Une façon détournée et très partielle d'adresser cette question délicate est d'offrir plus (ou moins) de facilité pour les donations « entre vifs ». Les abattements consentis par l'administration fiscale lors d'une donation à l'intérieur de sa famille permettent d'échapper à une partie significative des droits de succession¹⁰ : 100 000 euros pour une donation à un enfant, 80 724 pour une donation à son conjoint, 31 865 euros pour une donation à un petit-enfant. Les personnes handicapées bénéficient d'un abattement supplémentaire de 159 325 euros.

Ces diverses règles sont arbitraires. Il est difficile d'évoquer des principes largement acceptés pour les justifier. La proposition ICI d'un impôt sur le capital immobilier propose de supprimer toutes ces taxes et règles afin de laisser la plus grande souplesse dans la transmission du patrimoine. Par contre, la traçabilité des transmissions et leur sécurisation juridique doivent être maintenues, voire renforcées, afin d'éviter la recrudescence de captations par des manipulateurs aux dépens d'héritiers plus légitimes.

⁹ Morel B. & Sbaihi M. (2018), *Supprimer la réserve héréditaire, pour la liberté, le mérite, la philanthropie*, GenerationLibre

¹⁰ Une telle donation à régime fiscal préférentiel peut être renouvelée tous les dix ans.

IV – L'impôt sur le capital immobilier (ICI)

La proposition que nous documentons ici est un changement de perspective. L'enjeu est quadruple :

1. aligner la fiscalité locale avec les besoins de financement des administrations territoriales,
2. clarifier le lien entre l'assiette fiscale et la contribution demandée aux citoyens,
3. encourager la fluidité, la mobilité et le dynamisme économique,
4. éliminer toutes les incohérences et complications inutiles.

Cette proposition n'est pas une invention ex nihilo. Elle trouve son inspiration théorique dans les travaux du prix Nobel d'économie Maurice Allais (1911-2010), en particulier son livre de 1977 « L'impôt sur le capital » et sa synthèse de 1990 « Pour la réforme de la fiscalité ».

La réforme fiscale de Maurice Allais

Nous avons montré que la valeur (vénale ou cadastrale) des biens immobiliers a été utilisée comme assiette de plusieurs impôts et taxes, depuis deux siècles, comme un moyen pratique d'estimer une capacité contributive. Pour la « Contribution personnelle et mobilière » de 1791, c'était une façon d'approcher les revenus d'un contribuable. Pour le TEOM, on estime une corrélation positive à la production de déchets. Pour la taxe foncière ou la CFE, on combine une forme de redevance publique d'occupation d'une portion du territoire national avec une estimation des moyens mobilisés pour une activité valorisable économiquement, soit pour se loger, soit pour produire des biens et services.

Maurice Allais positionne d'emblée l'imposition du capital à un méta-niveau, comme un droit acquitté par l'individu pour utiliser comme bon lui semble un bien durable. En ce sens, sa proposition est englobante. En 1977, le futur prix Nobel écrivait :

« L'impôt sur le capital pourrait être regardé comme représentant le prix à payer par les propriétaires de biens physiques pour la jouissance paisible et la libre disposition de ces biens, de même qu'une taxe uniforme sur les biens de consommation peut être considérée comme une taxe à payer pour la consommation paisible des biens fongibles »¹¹.

En d'autres termes, acquitter la TVA sur un bien donne le droit à un consommateur de le détruire. Acquitter l'impôt annuel sur le capital dont on est propriétaire donne le droit de l'utiliser (*usus*), d'en tirer des revenus (*fructus*), de le modifier et de le vendre (*abusus*). Les juristes utilisent ces trois termes latins pour définir ce qu'est la propriété privée. La fiscalité proposée par Maurice Allais ne distingue pas les trois composantes de la propriété, en particulier ne fait aucune différence entre propriétaire-occupant ou propriétaire-bailleur :

« L'impôt sur le capital serait exigible qu'il y ait ou non revenu effectif. (...) On ne voit pas de raison valable de ne taxer pleinement que les propriétaires des maisons qu'ils louent alors que ceux qui occupent leurs propriétés ou possèdent une ou plusieurs résidences secondaires jouissent en fait d'avantages absolument équivalents »¹².

Pour l'impôt de Maurice Allais, le capital est estimé à sa valeur vénale. La très grande originalité de sa proposition est que cette valeur est définie par le propriétaire lui-même qui s'expose à un arbitrage permanent du marché. Si le prix affiché d'un bien immobilier par son propriétaire est de 100 000 euros, n'importe qui peut l'acquérir moyennant une surenchère de 60 % (version de 1977) ou de 100 % (version de 1990). Pour se dégager à ce qui ressemble à une « OPA hostile » le propriétaire devrait payer une pénalité de l'ordre de 5 % ou 10 %. Allais précise que tous ces taux devront être testés et ajustés sur la durée.

¹¹ Allais M., (1977), *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Hermann, page 102

¹² Allais M. (1990), *Pour la réforme de la fiscalité*, édition Clément Juglar, page 50-51.

« Avec un système de ce genre, le marché lui-même fixerait la valeur des biens. Chacun paierait l'impôt qui correspondrait au capital qu'il détiendrait. Il n'y aurait aucune évasion fiscale concevable ; il n'y aurait aucun arbitraire, ni aucune inquisition que ce soit. L'impôt serait simplement une prime d'assurance que l'on paierait pour une libre jouissance des biens détenus. Ce système serait dans son principe même analogue aux offres publiques d'achat, mais avec les modalités suggérées il offrirait des garanties bien supérieures »¹³.

Cette approche intellectuellement stimulante invite à inventer des modalités peut-être moins radicales.

L'assiette fiscale de l'ICI

Parmi les prélèvements évoqués jusqu'ici, trois ont pour assiette la valeur vénale (marché) des biens immobiliers : DMT0, IFI, DMTG. Pour le premier, la valeur du bien est évidemment le prix d'acquisition. Pour le dernier, la valeur vénale est estimée par le notaire lors de l'inventaire des biens du défunt. Ces deux événements, marquant le début ou la fin de la propriété, sont l'occasion d'estimations fiables de la valeur marché du bien. Le cas de l'IFI est plus compliqué.

Le site de l'administration fiscale¹⁴ explique comment évaluer ses biens immobiliers. La première méthode d'évaluation consiste à les comparer avec des données réelles du marché immobilier, en recherchant puis comparant de façon systématique des biens de même nature récemment mis en vente sur le même champ géographique. Dans les cas de biens particulièrement rares, l'actualisation d'une valeur antérieure ou l'estimation par les revenus générés (s'ils sont mis en location) est admise. Dans tous les cas, le propriétaire peut se faire assister d'un professionnel, agence immobilière ou notaire, pour obtenir une estimation crédible de la valeur vénale de son bien.

L'ICI serait prélevé annuellement, à partir des éléments de la déclaration de revenus qui inclurait alors systématiquement un inventaire complet des biens immobiliers détenus, quel que soit leur statut d'occupation.

Un taux d'imposition lié au cycle de la vie humaine

Selon Maurice Allais (1977:105), « le taux de l'impôt pourrait être raisonnablement fixé à une valeur de l'ordre de la moitié du niveau moyen du taux d'intérêt pur réel ». Lorsqu'il écrivait cela, les taux d'intérêt et l'inflation s'écrivaient à deux chiffres, leur écart d'environ 5 % l'invitant à proposer un taux d'imposition du capital de l'ordre de 2 %. Dans le contexte actuel de déflation et de taux d'intérêts négatifs, ce rationnel ne tient plus. Au fond, il n'est pas vraiment pertinent de se baser sur des indices économiques conjoncturels. Une autre logique doit être proposée.

La définition proposée de cet impôt, « le prix à payer par les propriétaires de biens physiques pour la jouissance paisible et la libre disposition de ces biens », invite à l'envisager comme une sorte de « loyer à vie » versé par la personne qui privatise un bien pour son usage personnel exclusif, sans limite. On peut bâtir un rationnel *ad hoc* liant ce loyer à la durée de la vie humaine. Une personne qui naît, vit et meurt dans la même maison bénéficie du premier au dernier jour d'un service d'hébergement et de l'agrément d'un espace que nul le lui conteste. Si on imagine que cette personne hérite de cette maison à la naissance, on peut imaginer qu'elle verse annuellement à la collectivité, toute sa vie, une fraction de la valeur totale.

Le cycle d'une vie humaine est probablement un élément pertinent de l'équation calculant le bénéfice de la propriété immobilière privée. C'est ainsi que nous proposons que le taux soit calculé en fonction de l'espérance de vie moyenne de la population française – actuellement proche de 83 ans – pour que chaque propriétaire paie

¹³ Allais M. (1990 : 46)

¹⁴ <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/je-declare-mon-impot-sur-la-fortune-immobiliere>

statistiquement sur la durée de sa vie l'équivalent de la valeur de ses propriétés immobilières à la collectivité. Ce taux de prélèvement est alors défini mathématiquement : 1,2 %. En 83 ans, on atteint une contribution cumulée de 100 % de la valeur vénale du bien.

Une personne qui hérite d'une maison à la naissance et la donne à ses enfants à la fin de sa vie l'aura effectivement payée à la collectivité nationale, aussi sûrement que quelqu'un qui achète (sans taxe) son appartement à cinquante ans, l'habite trente ans (imposition de 36 %) puis le vend pour financer son séjour dans une maison de retraite. On contribue ainsi puissamment à égaliser les chances entre les héritiers et les autres.

La prise en compte des revenus réels du capital immobilier

Si la réforme fiscale de Maurice Allais supprimait également les prélèvements « anti-économiques » que sont l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, notre proposition ICI ne va pas aussi loin¹⁵. Mais nous faisons en sorte d'éliminer le biais mentionné plus haut entre propriétaire-occupant et propriétaire-bailleur.

La difficulté réelle de ce point est que la propriété immobilière n'est pas qu'un logement ou un agrément. C'est aussi de facto une opportunité de revenu. L'auteur de *Microcapitalisme*¹⁶ montre comment n'importe quel logement peut être transformé en chambre d'hôtel, par l'intermédiaire de plateformes Internet. Selon les cas, les revenus générés par une propriété immobilière peuvent être sans commune mesure avec un loyer classique. Il est donc nécessaire de gérer la cohabitation entre une logique fiscale ICI, qui ne voit le bien immobilier que comme un patrimoine destiné à l'*usus* et l'*abusus*, et une dynamique d'investisseur optimisant le *fructus*.

La solution pratique à ce dilemme consiste à imposer indistinctement tous les revenus générés par un bien immobilier à un taux unique, par exemple celui du prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % instauré en 2017. Lors de la déclaration annuelle des revenus, les versements déjà effectués au titre de ce « PFU-immobilier » seraient déductibles de l'ICI calculé sur les mêmes biens immobiliers. Ainsi, si les revenus sont faibles, la PFU est entièrement remboursée par l'administration fiscale. Si les revenus tirés du logement sont élevés, la PFU est d'un niveau supérieur à l'ICI. L'excès est représentatif d'une activité commerciale qui excède la simple mise à disposition d'un logement pour une location ordinaire, et n'est donc pas remboursé.

Plus précisément encore, la déduction serait portée dans le calcul de l'impôt sur le revenu annuel, afin de ne pas avoir d'impact sur la recette ICI qui finance les administrations territoriales. Il ne serait pas sain que celles-ci découragent l'exploitation commerciale des biens immobiliers de leurs territoires.

Une recette en ligne avec les besoins des administrations territoriales

L'INSEE présente le détail des patrimoines des divers secteurs institutionnels, à commencer par les ménages, montrant la répartition entre la propriété du foncier et celle des bâtiments à usage d'habitation. Nous laissons de côté les autres bâtiments et ouvrages de génie civil, machines et équipements.

¹⁵ Les travaux du Comité Bastille s'inscrivent eux dans cette ligne.

¹⁶ François-Xavier Oliveau (2017), *Microcapitalisme*, PUF

Patrimoines 2017 (milliards d'euros)	Ménages	Sociétés non financières	Sociétés financières	Admin. publiques	Institutions sans but lucratif	Total
Logements	3682	715	44	63		4504
Terrains :	3584	1617	115	799	33	6147
- Terrains supportant des bâtiments	3161	1166	115	706	33	5181
- Terrains cultivés	154	384				537
- Terrains et plans d'eau de loisirs				4		4
- Autres terrains et plans d'eau	268	67		89		424
Patrimoine immobilier taxable	7265	2331	159	863	33	10651
ICI - Impôt sur le capital immobilier	87.2	28.0	1.9	10.4	0.4	127.8

Source : Compte de patrimoine des secteurs institutionnels de l'année 2017 et calculs de l'auteur

Appliquant le taux de 1,2 % nous estimons ainsi une recette fiscale proche de 130 milliards d'euros, sur la base du patrimoine national mesuré à la fin de l'année 2017. Ceci peut être mis en relation avec les chiffres indiqués au début de ce rapport : en 2018, la recette fiscale locale s'élevait à 138 milliards d'euros, contribuant à des recettes totales de fonctionnement de 208 milliards d'euros.

Les mécanismes fiscaux et les dotations remplacés

Valorisés à 92 milliards d'euros¹⁷ pour l'année 2017, les prélèvements remplacés sont les suivants (au moins pour leur assiette immobilière) :

- Taxe d'habitation (TH) : 22,3 milliards d'euros
- Taxe sur le foncier bâti (TFPB) : 32,7 milliards d'euros
- Taxe sur le foncier non bâti (TFPNB) : 1,1 milliards d'euros
- Cotisation foncière des entreprises (CFE) : 7,7 milliards d'euros
- Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : 14,1 milliards d'euros
- Droits de mutation à titre gratuit (DMTG) : 12,8 milliards d'euros¹⁸
- Impôt sur la fortune immobilière (IFI) : 1,2 milliards d'euros

D'autres taxes actuelles devraient évoluer. Par exemple la TEOM, dont l'assiette est la valeur vénale du logement, de façon assez arbitraire, devrait définir une autre assiette. Il serait pertinent de définir un mode de calcul plus représentatif de l'impact écologique de la production de déchets.

Compte tenu de la recette attendue de l'ICI, on pourrait supprimer l'intégralité des 27 milliards de dotations générales de fonctionnements de l'Etat aux collectivités territoriales, ce qui donnerait aux collectivités locales l'autonomie fiscale encouragée par la décentralisation inscrite dans la Constitution depuis 2003.

Un impôt régional pour financer les trois niveaux administratifs inférieurs

Le rapport sur la refonte de la fiscalité locale approfondit la question importante de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, pour conclure ainsi :

« Le modèle français d'autonomie financière constitue un point d'équilibre entre, d'une part, les modèles qui prévalent dans les pays de forme fédérale ou quasi-fédérale, où les collectivités publiques infranationales

¹⁷ Selon la Direction Générale des Collectivités Locales

¹⁸ Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Janvier 2018

jouissent d'une autonomie fiscale, en contrepartie de l'exercice d'un nombre plus étendu de compétences et, d'autre part, les modèles qui s'appliquent dans les pays unitaires, quoique ces derniers soient moins nombreux parmi les pays de l'OCDE.

Le texte de la loi organique complété par la jurisprudence du Conseil constitutionnel prend en compte deux nécessités d'intérêt général qui s'opposent à la demande, fréquemment exprimée par des représentants des collectivités territoriales, de reconnaissance d'une « autonomie fiscale » : d'une part, il est devenu très difficile de définir de nouvelles assiettes fiscales localisables et non distortives sur lesquelles établir des impositions d'un montant significatif ; d'autre part, les assiettes fiscales locales présentent toutes des inégalités territoriales dues aux réalités économiques, et l'accroissement de leur part dans le « panier » des recettes locales accentue inévitablement les inégalités et la nécessité d'une péréquation toujours difficile à établir¹⁹.

On remarque que l'opposition à un renforcement de l'autonomie fiscale est fondée sur des critères pratiques, non de principe. L'ICI répond aux deux objections pratiques et propose que l'imposition liée à la valeur vénale des biens immobiliers trouve une règle de répartition pertinente à l'intérieur de chaque région.

Chaque région française pourrait décider en autonomie la règle d'affectation de la recette ICI prélevée sur son territoire, en concertation avec les représentants des trois niveaux de collectivités inférieurs, départements, intercommunalités et communes. Des modalités particulières devraient probablement être maintenues au niveau national, pour assurer une certaine péréquation entre des régions dont les ressources et les dépenses seraient par trop différentes. Ceci constituerait néanmoins une avancée très significative des principes de décentralisation et de subsidiarité, pratiqués dans de nombreux pays.

¹⁹ Djaïz D. & Martin H. (2008 : 45)

Conclusion : évaluer l'hypothèse d'un impôt vertueux

Ce rapport concis propose un schéma innovant pour sortir de l'impasse où semble être installée la fiscalité locale en France. L'hypothèse ICI mérite d'être analysée, contestée, chiffrée, simulée.

Identifier les gagnants et les perdants de la réforme

Le taux de 1,2 % que nous proposons pour l'impôt sur le capital immobilier se compare d'abord à la réalité observée pour la taxe foncière sur la propriété bâtie, illustrée par quelques exemples dans ce rapport, dont le taux oscille entre 0,06 % et presque 0,8 % de la valeur vénale du bien. Pour établir une comparaison sensée, il faut y ajouter l'effet des autres prélèvements : TFPNB, TH, CFE, IFI, DMTD, DMTG, prélèvements sociaux et IR sur les revenus immobiliers. Calculer pour chaque ménage la différence entre l'effet de l'ICI et celui des tous les mécanismes remplacés est extrêmement ardu, pour ne pas dire impossible. Tous les propriétaires ne sont pas concernés par les mêmes événements (acquisition, occupation ou location du logement, héritage, etc...).

Il est avéré que certaines catégories de propriétaires verraient en l'ICI une augmentation nette de fiscalité, par exemple des propriétaires-occupants de logements anciens, héritiers en ligne directe. Par contre, certains propriétaires de logements construits depuis les années 70 seraient gagnants à la réforme. De façon plus générale, les propriétaires seraient incités à mettre leurs biens en location, ce qui peut avoir des effets très positifs par la mise à disposition d'un parc locatif à des prix plus attractifs.

Trois exemples concrets

A partir des 15 cas réels répertoriés dans notre enquête sur la taxe foncière acquittée en divers lieux de notre territoire national, nous précisons l'histoire de trois propriétaires, pour illustrer comment la réforme ICI modifierait les choix importants de leur vie.

Une mère isolée, prisonnière de son bel appartement du 15^{ème} arrondissement

L'appartement agréablement rénové au sixième étage d'un immeuble datant d'un siècle, dans le quinzième arrondissement de Paris, est habité par Claudine, une mère célibataire, et ses deux enfants. Elle en a hérité de ses grands-parents alors qu'il ne valait pas grand-chose, avant l'installation de l'ascenseur. Acquittant une taxe foncière de seulement 500 euros par an, une TEOM de 200 euros et étant exonérée de taxe d'habitation, son logement de 70 m² ne lui coûte presque rien. Son principal souci est l'éloignement de son travail, à Villepinte. Claudine passe en moyenne trois heures et demie par jour dans les transports. Elle a bien envisagé de déménager, mais n'a jamais repéré de solution idéale. Mettre son appartement en location pour louer ailleurs lui semble également trop risqué financièrement.

Avec l'ICI, Claudine verrait le coût de son logement augmenter très fortement, à 770 euros par mois. Elle trouverait alors plus d'attrait aux appartements qu'elle a visités aux alentours de Villepinte, l'aidant à se décider à relocaliser sa petite famille à proximité de son lieu de travail. En mettant en vente son appartement parisien valant 770 000 euros, elle aura probablement de quoi financer une solution adaptée à ses besoins.

Une famille aisée du Chesnay s'interroge sur la mise en location de sa maison

Alain et Cécile sont un couple de cadres supérieurs habitant avec leurs trois enfants une belle maison de 230 m² au Chesnay, à proximité de Versailles. La taxe foncière de 3 580 euros qu'ils acquittent annuellement ne pèse pas particulièrement dans leur budget. Les 3 200 euros de taxe d'habitation non plus, ni les 700 euros de TEOM. Compte tenu de l'abattement de 30% sur la valeur de leur résidence principale, ils échappent à l'IFI. Lorsqu'Alain est nommé par sa société comme directeur de l'agence de Lyon, la famille doit faire des choix. Le travail de Cécile peut facilement être installé à Lyon et les enfants y trouveront de bonnes écoles. Le souci principal est

la maison du Chesnay : faut-il la mettre en location pendant les trois années prévues de ce poste ? Le calcul est vite fait. Le Chesnay n'étant plus leur résidence principale, ils seraient soumis à l'IFI, 3 200 euros par an. S'ils louaient la maison 3 000 euros par mois, ils paieraient sur ce loyer les prélèvements sociaux de 17,2 % ainsi que le taux marginal d'imposition de 41 % d'impôt sur le revenu, soit 1 746 euros par mois. Après fiscalité, la location leur rapporterait moins de mille euros net par mois. A ce prix, Alain et Cécile préfèrent prêter leur maison à une nièce d'amis, moyennant une participation symbolique non déclarée.

Avec l'ICI, Alain et Cécile devraient payer 16 800 euros par an (1 400 euros par mois), indépendamment du statut d'occupation de leur maison. En la louant 3 000 euro par mois pendant leur absence, ils ne seraient soumis à aucune fiscalité supplémentaire, ce qui les inciterait à proposer leur bien sur le marché locatif.

Un retraité propriétaire à Jouy-le-Moutier envisage sa succession

La maison de Jouy-le-Moutier, dans la ville nouvelle, appartient à Léon, un retraité célibataire, qui y loge depuis dix ans moyennant un loyer modique la famille de la fille de son meilleur ami, décédé récemment. Le couple travaille sur le site PSA de Poissy, Jamel comme technicien, Marie comme agent administratif. Ils ont deux enfants. Depuis qu'il est entré dans une résidence avec services, Léon a un projet important : il voudrait que Jamel et Marie soient ses légataires testamentaires pour garder la maison. Mais le prélèvement de 60% sur les successions en dehors de la famille est rédhibitoire : ils seraient obligés de vendre la maison. Léon envisage de conclure un pacs (fictif) avec la veuve de son ami afin de réunir leur patrimoine et en faire hériter sa « belle-fille » Marie à moindre coût...

Avec l'ICI, Léon n'acquitterait ni les 2 640 euros annuels de taxe foncière, ni les 450 euros de TEOM, pas plus que Jamel et Marie la taxe d'habitation. Il paierait chaque année un ICI de 4 080 euros (340 euros par mois) et aurait alors la pleine liberté de disposer de son bien comme il l'entend. Il pourrait de son vivant organiser une cérémonie émouvante chez le notaire pour donner sa maison à Jamel et Marie.

Anticiper les conséquences macro-économiques

La disparition du biais fiscal actuel en faveur du propriétaire-occupant devrait contribuer à redynamiser le marché de la location. Dans les zones tendues, ceci pourrait stimuler l'offre et la concurrence, contribuant à freiner l'inflation des prix de l'immobilier qui dégrade les conditions de vie de millions de familles.

L'affichage d'un taux de prélèvement annuel de 1,2 % sur la détention immobilière pourrait également avoir un effet psychologique conséquent sur les prix de vente et la mobilité du parc. Un couple de retraité serait incité à déménager vers un logement plus adapté qu'à l'époque où ils avaient trois enfants à la maison : conserver une maison valant un million d'euros lorsqu'on n'est plus que deux coûterait mille euros par mois.

Pour les collectivités locales, l'attractivité des territoires deviendrait un critère majeur de performance, incitant à développer une offre de services locaux de qualité.

Des études pluridisciplinaires sont nécessaires pour évaluer l'ensemble des conséquences, positives ou non, à attendre de la mise en place de l'ICI.

Un choix politique

Chaque région de France se trouvant grâce à l'ICI en mesure de piloter un budget financé par des ressources fiscales prélevées très majoritairement sur son territoire serait naturellement incitée à développer des politiques publiques répondant aux besoins de ses habitants et entreprises. Ce schéma est plus démocratique que l'actuelle opacité de financements complexes et obsolètes, répartis à partir d'un niveau national sans logique accessible aux citoyens.

Table des matières

I – Une fiscalité locale morcelée.....	2
Des dispositifs fluctuants : TH, TFPB, TFPNB, CFE, CVAE, DMT0, TICPE.....	2
Des circuits de financement compliqués	3
Au fond, la suppression de la taxe d'habitation se justifie	4
Par quoi remplacer la TH ?.....	5
II – L'incohérence des taxes sur la propriété foncière	7
Quelques exemples de calcul de la taxe foncière sur la propriété bâtie	7
Est-il possible de corriger ces défauts ? L'exemple des locaux professionnels	8
Pourquoi maintenir quatre taxes foncières ?.....	8
Le cas particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	9
III – Rationaliser l'ensemble de la fiscalité du capital	10
Taxer l'acquisition, la détention, la location et la transmission immobilière	10
Des « frais de notaire » freinant la mobilité du logement.....	11
L'impôt sur la fortune immobilière (IFI).....	11
Imposer les loyers fictifs ?	11
Quel choix démocratique pour les transmissions ?	12
IV – L'impôt sur le capital immobilier (ICI)	13
La réforme fiscale de Maurice Allais	13
L'assiette fiscale de l'ICI	14
Un taux d'imposition lié au cycle de la vie humaine.....	14
La prise en compte des revenus réels du capital immobilier	15
Une recette en ligne avec les besoins des administrations territoriales	15
Les mécanismes fiscaux et les dotations remplacés.....	16
Un impôt régional pour financer les trois niveaux administratifs inférieurs.....	16
Conclusion : évaluer l'hypothèse d'un impôt vertueux.....	18
Identifier les gagnants et les perdants de la réforme	18
Trois exemples concrets.....	18
Anticiper les conséquences macro-économiques.....	19
Un choix politique.....	19

Rédacteur :
Marc de Basquiat

StepLine Conseil accompagne les institutions publiques et organismes privés, de l'évaluation des dispositifs existants jusqu'à la définition des réformes et à l'accompagnement de leur mise en œuvre. Ses modes d'intervention s'appuient sur une méthodologie de conseil éprouvée, dynamique et exigeante, en cinq modules : évaluation des politiques publiques ; conseil en innovation sociale et fiscale ; études d'impact et micro-simulations ; construction du consensus ; pilotage de projet, plaidoyer, formation et accompagnement.