



HAL
open science

La fiscalité foncière : des changements de fond

Sonia Guelton

► **To cite this version:**

Sonia Guelton. La fiscalité foncière : des changements de fond . Intercommunalités, 2016. hal-01713726

HAL Id: hal-01713726

<https://hal.science/hal-01713726>

Submitted on 20 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La fiscalité foncière : des changements de fonds

La fiscalité foncière a une longue tradition en France, comme dans de nombreux pays. Peut-être parce qu'elle est validée par les économistes (Henry George) comme un impôt juste et peu distorsif, mais aussi parce que l'impôt est d'une gestion claire et qu'il rapporte des revenus localisables et stables. C'est ainsi qu'elle se décline sous plusieurs formes de la vie du « foncier » et s'accumule au fil du temps et des changements dans l'occupation qui est faite. En France, les recettes provenant de l'ensemble des impôts fonciers s'évaluent autour de 40 milliards d'euros par an (d'après le Conseil économique pour le développement durable en 2011). La tendance est au renforcement de cette source de fiscalité qui présente bien des intérêts, financiers, économiques mais aussi politiques. Une grande incertitude pèse pourtant sur ses impacts sociétaux et appelle une grande vigilance des élus.

Essentiellement rattachée à la propriété foncière, la fiscalité foncière porte sur tous les moments clefs de cette propriété, caractéristiques des stocks et des flux :

Côté stocks, la possession est annuellement taxée à travers la taxe sur les propriétés bâties et non bâties et l'impôt sur la fortune. D'autres taxes s'ajoutent selon les situations particulières, la taxe sur les bureaux en Ile-de-France, sur les surfaces commerciales ou la taxe sur les surfaces de parking lorsqu'elles sont votées localement. L'occupation n'est pas oubliée avec la taxe d'habitation.

Côté flux, l'acquisition fait l'objet de droits d'enregistrement ou d'une TVA selon la nature de l'acquéreur et du vendeur, puis la construction donne lieu à des taxes d'urbanisme (taxe d'aménagement, versement pour sous densité). Selon la localisation s'ajoutent une redevance d'archéologie préventive et, en Ile-de-France, une redevance sur la création de bureaux. Finalement, la revente donne lieu, éventuellement, à un impôt sur la plus-value.

L'essentiel de ces impôts est perçu par les collectivités territoriales et affirme l'ancrage territorial de la propriété foncière. Mais certains abondent le budget de l'Etat (l'impôt sur la plus-value ou l'ISF) ou d'organismes dédiés comme les EPF (taxe spéciale d'équipement) ou la Société du Grand Paris (taxe et redevance sur les bureaux en Ile-de-France).

La législation récente et quelque peu tumultueuse en matière foncière illustre trois tendances émergentes dont les politiques cherchent à se saisir : (1) les ressources fiscales foncières font l'objet de prélèvements additionnels aux taxes existantes au profit d'organismes dédiés à la réalisation d'un service identifié ; (2) la captation par la fiscalité de la valeur générée par les aménités locales cherche de nouvelles voies ; (3) la fiscalité foncière est renforcée comme instrument des politiques publiques par ses capacités à sensibiliser les redevables et à orienter leurs comportements. L'impact réel de la fiscalité foncière n'est pourtant pas bien connu et les politiques pilotent à vue.

(1) Il apparaît en effet légitime de renforcer le lien fiscal entre la propriété et l'usage des sols et l'organisme chargé d'aménager le territoire ou de le gérer. Un certain nombre de services collectifs, comme la gestion des eaux ou les transports collectifs de voyageurs, sont attachés à la localisation foncière et légitimement payés par les occupants et propriétaires qui en bénéficient. Le coût croissant de ces services justifie des prélèvements spécifiques (dédiés au service en question) et territorialisés à des échelles diverses (correspondantes aux territoires de gestion).

Pour mieux faire comprendre et admettre ce coût, la tendance pousse alors à faire varier la fiscalité à hauteur des services rendus. Le système fiscal local français est en voie de quitter le principe d'une fiscalité redistributive, payée à hauteur des moyens, et s'engage vers une fiscalité variable et tarifée à hauteur des coûts : les bénéficiaires doivent aussi être les payeurs !

(2) La réalisation d'équipements et de services publics donne aussi de la valeur au sol, dont le propriétaire profite. La recherche d'une « récupération » de la valeur créée par les investissements collectifs est une question ancienne qui préoccupe d'autant plus les politiques que ces dépenses augmentent. Elle se heurte à la saturation fiscale, atteinte au cours de cette décennie, alors que les bénéfices restent mal identifiés par ceux qui doivent payer. Plus encore, la valeur de la propriété est soumise à des pressions dont il est aujourd'hui admis qu'elles relèvent de la spéculation financière internationale. La récupération par la puissance publique de ces espoirs de gain est comprise par les propriétaires, mais aussi par les promoteurs, comme une manipulation politique non unanimement justifiée. Les distorsions entre la valeur fiscale des biens (la valeur locative) et leur valeur de marché entretiennent cette suspicion. Les tentatives d'adaptation ont fait long feu. Une mise à plat générale des principes de calcul fiscal de la valeur des biens taxés dans une logique plus équitable est attendue.

(3) Pour accompagner leurs politiques, les élus cherchent aussi à tirer profit des effets de l'impôt sur le comportement du contribuable. L'impôt foncier est considéré comme faible et peu incitateur. En particulier, le propriétaire n'est guère incité à s'occuper de son bien ni à le valoriser. De nombreux terrains restent encore sous utilisés, voir quasiment abandonnés. Les pouvoirs publics tendent à mobiliser le levier fiscal pour réguler les marchés immobiliers métropolitains tendus ou pour limiter la consommation d'espaces naturels. L'augmentation de la fiscalité des terrains non bâtis, en particulier, peut pousser le propriétaire à construire. Les modalités de l'impôt sur les plus-value ont aussi des effets immédiats sur les comportements de ventes de terrains, bâtis ou non bâtis. Pourtant, les différents efforts restent peu coordonnés et mal maîtrisés. Et les réactions individuelles ne vont pas toujours dans le sens espéré : la construction se fait là où les besoins ne sont pas pressants, et la préservation environnementale peut empêcher la construction attendue. Surtout, la hausse de la fiscalité provoque des spéculations et des attitudes de contournements, ou des « frondes » qui mettent les élus en porte-à-faux.

La fiscalité foncière est entrée dans une tourmente déstabilisatrice et néfaste à une gestion raisonnée des sols. Un besoin de clarification et de simplification est nécessaire si l'on tient à conserver ses avantages collectifs