

Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement

Dans un contexte de hausse du chômage, la qualité de l'appariement sur le marché du travail sera un déterminant important de la sortie de crise et du retour au plein emploi. Or, il existe un lien fort entre statut d'occupation du logement, mobilité géographique et performance du marché du travail : un marché du logement fluide pourrait être un déterminant non négligeable du taux de chômage structurel dans les économies développées. On relève aujourd'hui plusieurs freins à la mobilité résidentielle. D'une part, l'ampleur des droits de mutation participe à la réduction de la mobilité des propriétaires. D'autre part, le traitement fiscal des revenus fonciers est très défavorable aux "locataires bailleurs" (les ménages locataires de leur résidence principale et propriétaires d'un bien immobilier mis en location),

ce qui renforce les tensions sur le marché locatif. Le rétablissement d'une certaine neutralité fiscale entre les statuts d'occupation locataire et propriétaire pourrait conduire à une meilleure allocation des logements dont les premiers bénéficiaires seraient les jeunes et les plus défavorisés. L'effet attendu peut être particulièrement fort pour les seniors dont les enfants ont quitté le foyer. Ils semblent en effet réticents à vendre leur logement mais pourraient trouver avantageux de le mettre en location pour louer un bien plus adapté à leur âge et à leurs besoins. Au total, une révision de la fiscalité du logement pourrait améliorer l'allocation des logements ainsi que l'accès au logement et à l'emploi de certaines catégories freinées dans leur mobilité. ■

PROPOSITIONS

- 1 Transférer progressivement les droits de mutation sur la taxe foncière, à pression fiscale constante.
- 2 Autoriser la déduction des loyers payés par les locataires-bailleurs des loyers reçus pour encourager les mobilités résidentielles.

LES ENJEUX

La France est aujourd'hui un pays où la mobilité résidentielle est faible, notamment la mobilité pour raisons professionnelles. Or, avec la hausse du chômage, il est plus que jamais nécessaire de rechercher le meilleur appariement sur le marché du travail.

La mobilité n'est pas un objectif en soi. Il faut à la fois respecter les aspirations des ménages à une certaine stabilité et créer un cadre propice aux mobilités choisies en éliminant autant que possible les freins exogènes⁽¹⁾. Or, la régulation et la fiscalité du marché du logement pourraient avoir un impact négatif fort sur le degré de mobilité.

Il est donc crucial de compléter les politiques promouvant l'accès à la propriété par des dispositifs facilitant les mobilités choisies. Expliciter les bénéfices attendus d'une politique d'accès permet d'en affiner les objectifs mais il est également nécessaire de saisir les interactions avec le marché du travail afin de prévenir tout effet délétère sur l'emploi et la croissance.

Cette optique conduit à penser la structure de la fiscalité sur le logement de façon à favoriser les transactions sur l'ancien et améliorer l'allocation souple des surfaces. En outre, il apparaît de plus en plus clairement que l'existence d'un parc locatif important a un impact positif non seulement sur la fluidité du marché du logement mais aussi sur la croissance et l'emploi.

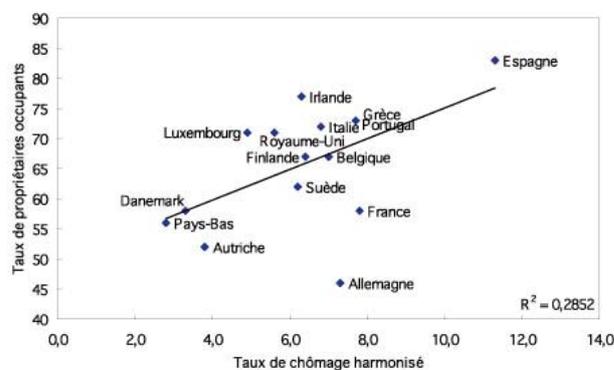
Ce constat incite à bien dissocier la propriété et le statut d'occupation des logements. Il est en effet possible de créer un cadre qui favorise un accès large au patrimoine immobilier et qui facilite simultanément l'occupation adéquate des logements par le truchement de la location.

PROPRIÉTÉ ET MARCHÉ DU TRAVAIL, DES RELATIONS COMPLEXES

Le paradoxe d'Oswald

Depuis une dizaine d'années, une corrélation positive surprenante a été mise en évidence⁽²⁾ entre taux de chômage et taux de propriétaires occupants, valide à la fois entre différents pays à différentes dates, ou entre différentes régions à l'intérieur d'un même pays. Les pays ayant les plus forts taux de propriétaires occupants sont aussi ceux qui connaissent les taux de chômage les plus élevés.

Taux de propriétaires occupants et taux de chômage harmonisé dans l'UE-15 en 2007



Source : Eurostat

Cette corrélation est toutefois délicate à interpréter, car le taux de chômage des propriétaires occupants (4,3 % en 2008) est bien plus faible que celui des locataires (11,2 % dans le parc privé). Cette inversion des relations entre chômage et taux de propriétaires lors du changement d'échelle est connue sous le nom de paradoxe d'Oswald, nous y reviendrons. Il reste que, selon certains auteurs, le taux de propriétaires est un des principaux facteurs expliquant les différences de taux de chômage entre les pays. Deux types de mécanismes permettent de comprendre le lien :

- un effet de comportement : les chômeurs propriétaires seraient moins enclins à accepter un emploi loin de chez eux qui les obligerait à vendre leur logement ;
- un effet d'équilibre général du taux de propriétaires : lorsque le taux de propriétaires est élevé, le marché locatif est plus tendu et il est donc plus difficile pour les locataires de trouver un logement.

[1] Lemoine M. et Wasmer E. (2010), *Les mobilités des salariés*, rapport du Conseil d'analyse économique, juin.

[2] On observe une corrélation positive entre chômage et propriété du logement entre des régions ou des pays. Voir par exemple Oswald A. J. (1996), "A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations", *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS)*. Munch J. R. et al. (2008), "Home ownership, job duration, and wages", *Journal of Urban Economics*, 63, p. 130-145, font une revue critique de ces travaux.

Effet de comportement : coûts de mobilité et rigidités du marché du logement

En France, les propriétaires occupants sont beaucoup moins mobiles que les locataires (*cf. tableau suivant*). Le taux de rotation annuel des propriétaires occupants était de 3,5 % contre 18 % pour les locataires. Cependant, cette corrélation ne permet pas d'affirmer qu'il y a une quelconque relation de cause à effet entre mobilité et propriété. D'une part, la mobilité tend à décroître avec l'âge, qu'on soit propriétaire ou locataire. Or les propriétaires sont en moyenne plus âgés que les locataires, ce qui explique une partie de l'écart. D'autre part, il y a un phénomène d'auto-sélection : on fait le choix de devenir propriétaire précisément quand on anticipe que l'on n'aura pas besoin de déménager (notamment parce qu'on a une situation professionnelle et familiale stable⁽³⁾) ou que l'on pourra aisément faire face aux coûts liés à la mobilité. Dans ce cas, les coûts de transaction ne causent pas la faible mobilité, mais plutôt sélectionnent les individus à faible mobilité. Cependant, il existe de nombreuses preuves empiriques d'une plus faible mobilité des propriétaires par rapport aux locataires, toutes choses égales par ailleurs⁽⁴⁾.

On peut aussi montrer que cette plus faible mobilité des propriétaires a bien un effet sur le marché du travail, à partir de données américaines et françaises⁽⁵⁾. Après avoir contrôlé le biais de sélection (c'est-à-dire à âge, qualification, zone géographique, etc., identiques), on constate que les propriétaires ont une plus forte probabilité d'être au chômage que les locataires et qu'ils mettent plus de temps à retrouver du travail.

Taux de rotation annuels entre 1999 et 2007, France métropolitaine, hors meublés

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007
Propriétaire occupant	3,7%	3,5%	3,5%	3,5%
Locatif privé	18,3%	17,5%	17,7%	18,0%
Locatif social	11,6%	10,5%	10,1%	9,7%
Collectivités publiques	12,9%	12,4%	12,2%	11,8%
Personnes morales	14,3%	14,1%	14,6%	14,7%
Parc total	8,6%	8,1%	8,1%	7,9%

Source : Filocom, INSEE

Bien que statistiquement significatifs, les effets identifiés par les études précitées restent assez faibles et ne sont donc pas à même d'expliquer les fortes différences

de taux de chômage structurel entre les pays. Rupert et Wasmer⁽⁶⁾ poussent l'analyse plus loin en étudiant l'effet joint des coûts de transport et des rigidités sur le marché du logement. Ils montrent que les coûts de transport couplés aux rigidités du marché du logement peuvent expliquer près de quatre points de l'écart entre taux de chômage européen et américain (*voir encadré*).



P. Rupert et E. Wasmer soulignent l'importance des coûts de transport entre le domicile et le travail et l'impact des coûts de mobilité sur le marché du travail. Ils se proposent d'analyser, à l'aide d'un modèle parcimonieux du marché du travail incluant des choix résidentiels, quatre faits stylisés emblématiques des différences entre les marchés du travail et du logement européen et américain :

- un taux de mobilité trois fois plus faible en Europe qu'aux États-Unis (4,95 % contre 15,5 %) ;
- malgré un fort différentiel de mobilité en niveau, des motivations très similaires : tant aux États-Unis qu'en Europe, on observe une faible part de la mobilité pour raisons professionnelles à courte distance, soit 5 % des raisons avancées contre 33 % pour la mobilité à longue distance ;
- de fortes disparités géographiques entre les pays européens, avec une Europe du Nord qui se rapproche de la situation américaine, et une Europe du Sud qui s'en démarque ; ces différences peuvent être dues à des facteurs socioculturels mais on a également pu identifier des facteurs institutionnels⁽⁷⁾ ;
- de fortes différences sur le prix des carburants, taxes incluses.

Les coûts de transport couplés aux rigidités du marché du logement peuvent expliquer près de quatre points de l'écart entre les taux de chômage européen et américain. En effet, sachant que les chômeurs refusent une offre d'emploi si celui-ci est trop distant de leur domicile initial et que son acceptation induit, soit des coûts de transport élevés, soit une mobilité résidentielle, c'est l'effet complémentaire des rigidités sur le marché du logement et les coûts de transport qui produit un chômage accru. Comme il est difficile d'abaisser très sensiblement les coûts de transport (coûts environnementaux liés à la route, infrastructures demandant du temps et de l'argent, etc.), améliorer la fluidité du marché du logement pourrait être un moyen efficace de réduire significativement le chômage. Ainsi, sachant que des rigidités du marché du logement sont liées aux coûts de transactions notamment à la vente, l'accession à la propriété peut réduire la mobilité des acquéreurs.

[3] CGDD (2009), *Le point sur*, n° 27, octobre.

[4] Rohe W. et Stewart L. (1996), "Homeownership and neighborhood stability", *Housing Policy Debate*, 7(1), Fannie Mae Foundation, p. 37-75. Böheim R. et Taylor M. P. (2002), "Tied down of room to move? Investigating the relationships between housing tenure, employment status and residential mobility in Britain" *Scottish Journal of Political Economy*, 49, p. 369-392.

[5] Brunet C. et Lesueur J.-Y. (2009), "Do homeowners stay unemployed longer? Evidence based on French data", in C. van Ewijk et M. van Leuvensteijn (éd.), *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford University Press.

[6] Rupert P. et Wasmer E. (2009), "Housing and the labor market: Time to move and aggregate unemployment", IZA DP, n° 4172.

[7] Djankov S., La Porta R., Lopez-De-Silanes F. et Shleifer A. (2003), "Courts", *The Quarterly Journal of Economics*, 118(2), p. 453-517, mai.

Effet d'équilibre général : les tensions induites sur le marché locatif comme frein à la mobilité des chômeurs

Si les effets directs de comportement, dont ceux intégrant les coûts de transport, permettent déjà de comprendre un canal de transmission du marché du logement vers le marché du travail, les effets indirects du taux de propriétaires semblent eux aussi très importants. Comme on l'a déjà noté, les propriétaires sont moins souvent au chômage que les locataires. Les jeunes illustrent bien les mécanismes à l'œuvre car ils sont en difficulté à la fois sur le marché du travail et sur celui du logement. Quand le taux de propriétaires est élevé, il est plus difficile pour les jeunes en quête d'emploi de trouver à se loger. Ils doivent alors rester chez leurs parents plus longtemps et chercher à proximité un premier emploi, ce qui réduit leurs chances (opportunités). Par ailleurs, dans une société à faible mobilité résidentielle, l'appariement sur le marché du travail est moins efficace, les travailleurs acceptent des emplois peu adaptés à leurs compétences, ce qui diminue la productivité et les salaires. Enfin, on observe que les propriétaires ont des temps de trajet plus importants entre leur domicile et leur lieu de travail, ce qui augmente les congestions sur la route et dans les transports en commun, et nuit au bien-être collectif. A. Head et H. Lloyd-Ellis, en modélisant l'équilibre simultané du marché du travail et du logement entre deux villes dont les emplois ont une productivité différente, montrent comment l'interaction des frictions sur le marché du logement et du travail peuvent expliquer le paradoxe d'Oswald (voir encadré).



Une contribution de A. Head et H. Lloyd-Ellis^[8] complète les travaux de P. Rupert et E. Wasmer. Ces auteurs ont étudié un modèle comprenant deux villes qui se différencient uniquement par la productivité du travail, afin de mieux comprendre le lien entre propriété et chômage, tant au niveau individuel qu'à l'échelle des régions et d'un État dans son ensemble. Les deux villes comportent initialement des populations identiques tant par leur statut sur le marché du travail (chômeur, employé) que sur le marché du logement (propriétaire, locataire). Les individus peuvent migrer d'une ville à l'autre en entrant

sur le marché locatif pour répondre à une offre d'emploi. La résolution du modèle permet d'aboutir à des résultats à tous les niveaux d'agrégation en identifiant certains liens entre propriété et chômage. On retrouve l'effet direct de la propriété sur le chômage : la propriété du logement augmente les coûts de la mobilité, décourageant ainsi les propriétaires chômeurs, par opposition aux locataires chômeurs, de déménager pour chercher un emploi dans une région où l'emploi est plus dynamique. Cependant, l'interprétation de la corrélation entre propriété et chômage au niveau des villes ne se réduit pas à l'effet direct. Elle est en effet enrichie par la présence d'effets indirects de la propriété sur le chômage. Ainsi, plus une ville est dynamique plus elle attire d'individus, et plus les loyers auront tendance, mécaniquement, à être élevés. Les propriétaires y seront plus nombreux, notamment parce que des loyers élevés augmentent le bénéfice à devenir propriétaire (même si les prix des logements à l'achat risquent d'être aussi plus élevés). L'offre de logement n'étant pas infiniment élastique, un nombre plus grand de propriétaires a tendance à tendre le marché locatif. Le renchérissement des loyers qui en résulte réduit la mobilité des chômeurs de la zone peu dynamique prêts à accepter un emploi dans la zone dynamique. En général, les effets directs sont forts dans les zones dynamiques car le taux de propriétaires y est plus élevé (forts coûts de mobilité). L'effet indirect sera particulièrement fort dans les zones peu dynamiques qui attireront les chômeurs à la recherche de loyers plus faibles (peu de gain à la propriété et loyers faibles). Enfin, un autre mérite de l'analyse de A. Head et H. Lloyd-Ellis est qu'elle permet de retrouver au niveau agrégé (ensemble des villes) une relation positive entre chômage et taux de propriétaires, quand bien même la proportion de propriétaires au chômage est plus faible que celle des locataires.

L'analyse empirique, sans donner de réponse formelle sur le canal par lequel transite le paradoxe d'Oswald, tend plutôt à confirmer que ce sont les effets indirects d'équilibre général qui dominent. Les politiques publiques visant à élargir le parc du logement locatif pourraient donc être plus efficaces que les politiques ciblées directement sur la mobilité des chômeurs.

[8] Head A. et Lloyd-Ellis H. (2008), "Housing liquidity, mobility and the labour market", Queen's University Economics Department, Working Paper n° 1197.

► FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ : ÉLÉMENTS D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

Le paradoxe d'Oswald ne doit pas pour autant conduire à rejeter toute politique en faveur de l'accession à la propriété. En effet, c'est un objectif constamment affirmé par les politiques publiques : déjà, la loi "Loucheur" de 1928 encourageait en France la propriété individuelle⁽⁹⁾. Aux États-Unis, où les propriétaires et surtout les primo accédants souffrent terriblement de la crise immobilière, des voix rappellent qu'un fort taux de propriétaires (68 %) ne fut pas toujours la règle⁽¹⁰⁾. Tour à tour, la promotion de la propriété fut une affirmation idéologique face au communisme (Guerre froide), un élément de renforcement des familles dans les "communautés" fragiles (présidence Clinton) ou de renforcement de la propriété individuelle face à l'État central (présidence Bush)⁽¹¹⁾. L'administration Obama marque à cet égard une rupture avec le passé, en reconnaissant les limites à trop encourager l'accession à la propriété en raison des effets pervers que cela pouvait entraîner⁽¹²⁾.

De nombreuses raisons justifient néanmoins l'intervention publique dans ce domaine : d'une part, des défaillances de marché rendent la situation de laisser-faire inefficace et d'autre part, l'accès à la propriété est très inégalement réparti. Cela nous amène donc à décrire 1) pourquoi les citoyens souhaitent devenir propriétaires, 2) pourquoi il est légitime de mettre en place des dispositifs d'aide à l'accession, 3) quelles sont les limites de l'objectif du "tous propriétaires occupants"

（ Une demande des citoyens

Le premier avantage auquel on pense en général est que le locataire paie des loyers "pour rien", alors que le propriétaire aura "quelque chose à la fin de sa vie". Pourtant, cette proposition est en partie erronée. En effet, le prix d'un logement devrait en théorie être égal à la valeur actualisée des flux nets qu'il permet de dégager

(les flux nets représentant les loyers et charges perçus moins les impôts et frais d'entretien relatifs au bien). Le taux d'actualisation dépend du risque de l'investissement immobilier : plus un investissement est risqué plus il doit être rentable pour trouver acquéreur. Si le marché immobilier était parfait, il serait donc absolument équivalent de louer ou d'acheter, puisque les prix refléteraient exactement les loyers futurs. L'erreur de raisonnement commune vient probablement du fait qu'on ne tient pas compte des différences de qualité du logement qu'on peut louer ou acheter avec une somme mensuelle donnée, typiquement un tiers de son revenu. En effet, un bien qu'on rembourse avec un tiers de son revenu mensuel procure a priori un moindre service que celui qu'on peut louer avec la même somme.

Cependant, ce raisonnement n'est pas complètement faux, en raison de certaines imperfections de marché qui font que la propriété ou la location d'un logement ne sont pas équivalentes :

► **L'achat immobilier peut être analysé comme une épargne forcée librement consentie** : les individus ne sont pas généralement des *homo economicus* rationnels et ont tendance à survaloriser le présent par rapport au futur, prenant des décisions qu'ils peuvent regretter par la suite. On nomme ce phénomène "l'incohérence temporelle"⁽¹³⁾ pour traduire le conflit entre le moi présent et le moi futur. De ce fait, il est difficile d'atteindre un niveau d'épargne souhaité car on préfère dépenser aujourd'hui. Or acheter un bien immobilier à crédit est une façon de se lier les mains (*precommitment*) pour épargner dans le futur⁽¹⁴⁾. On acquiert souvent un bien un peu plus petit ou moins bien situé que celui qu'on pourrait louer, cette différence constituant le surplus d'épargne à laquelle on arrive en se liant les mains. On peut donc très bien se trouver plus riche après avoir acheté, mais c'est parce qu'on a plus épargné. Par ailleurs, acheter à crédit peut contraindre à travailler plus dur dans le futur, sachant qu'on aura toujours tendance à être moins enclin à l'effort au moment où il faudra l'exercer.

[9] Conseil d'État (2009), "Droit au logement, droit du logement", rapport annuel.

[10] Sugrue T. (2009), "The new American dream: Renting", *The Wall Street Journal*, 14 août.

[11] Gyourko J. (2009), "5 myths about home sweet homeownership", *The Washington Post*, 15 novembre.

[12] "US housing: Sunset boulevard", *Financial Times*, 16 août 2010.

[13] Pour le concept d'incohérence temporelle, voir Elster J. (1977), "Ulysses and the sirens: A theory of imperfect rationality", *Social Science Information*, et Laibson D. (1997), "Golden eggs and hyperbolic discounting" *Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, pour son application à l'épargne.

Pour une approche plus générale faisant intervenir un conflit intérieur entre un moi myope et un moi planificateur à long terme, voir Fudenberg D. et Levine D. (2006), "A dual self model of impulse control", *The American Economic Review*, 96(5).

[14] De nombreux produits d'épargne intègrent cette dimension en interdisant des retraits partiels et/ou en définissant un temps de placement minimum : assurance vie, plan épargne logement, plan épargne en action, etc.

► **La propriété permet de se couvrir contre les fluctuations du marché immobilier** : le logement est un actif réel, et non un actif financier, autrement dit il génère un flux de consommation et non un flux financier. Or la consommation de logement est par nature peu élastique. Lorsque les revenus d'un individu diminuent, la dépense de logement ne peut s'ajuster rapidement, voire ne s'ajuste pas du tout, et il coupera prioritairement dans d'autres dépenses. Le risque lié à la perte du logement étant très important, un individu a envie de s'assurer contre les variations de prix. Certes, le prix des loyers est réglementé en France et le risque d'une forte hausse lorsque le marché immobilier s'envole est limité, sauf en cas de déménagement contraint où le nouveau loyer peut être très supérieur à l'ancien. L'acquisition d'une résidence principale permet de se couvrir contre les fluctuations du marché immobilier puisqu'on achète un flux de services de logement. Cette affirmation peut paraître paradoxale, puisque *a priori* c'est lorsqu'on possède un bien immobilier qu'on est le plus soumis à la volatilité du marché immobilier. Cependant, un propriétaire est d'une part immunisé contre une hausse des loyers et d'autre part, en cas de baisse des prix immobiliers, il pourra toujours vendre son bien et en acheter un autre équivalent (qui aura baissé dans les mêmes proportions), sauf si la baisse est spécifique à un quartier ou une ville (on y reviendra). La consommation de logement devient donc indépendante du marché immobilier. On peut ainsi souhaiter acquérir sa résidence principale avant sa retraite même si d'autres produits d'épargne plus rentables existent afin de couvrir une large partie de sa consommation.

► **L'achat immobilier permet un effet de levier** : il est possible de s'enrichir en accédant à la propriété grâce au différentiel entre le taux d'intérêt sur l'emprunt et le taux de rendement de l'immobilier. En effet, le taux de rendement moyen d'un investissement immobilier varie entre 5 % et 8 %, selon qu'on achète dans le neuf ou l'ancien. Or on peut en général emprunter à des taux d'intérêt inférieurs à ce rendement. L'emprunt immobilier est alors une façon de "faire du levier", c'est-à-dire d'emprunter à bas coût et de placer dans un actif risqué.

En théorie, cet effet de levier peut s'appliquer à n'importe quel produit risqué, à condition de trouver une banque qui accepte de prêter. Or il est quasiment impossible d'obtenir un prêt de sa banque en lui annonçant qu'on va tout placer en actions. Le marché immobilier est donc en pratique le seul permettant de profiter de cet effet de levier, car les logements sont des biens matériels qu'il est facile de mettre en collatéral de la dette.

Les arguments en faveur de l'aide à l'accession

L'achat immobilier est donc souhaitable à titre individuel mais certains ménages même solvables peuvent avoir des difficultés à se voir accorder un prêt car ils sont **contraints sur le crédit** en raison de l'asymétrie d'information entre la banque et l'emprunteur qui laisse la place à un fort aléa moral⁽¹⁵⁾. La banque demande souvent une caution, une assurance, une hypothèque et/ou le financement d'une partie du bien au comptant. Les ménages n'ayant pas d'épargne suffisante, ni de CDI, ni de famille pouvant se porter garante sur le prêt, obtiennent difficilement un crédit. Cette asymétrie est probablement la justification la plus forte en faveur des politiques d'accession car elle entraîne à la fois une inefficacité économique et une injustice (ce sont les personnes les plus fragiles qui ont du mal à se voir accorder un prêt). Ainsi, **les aides à l'accession peuvent être un moyen de favoriser une répartition plus équitable du patrimoine immobilier.**

Par ailleurs, la propriété permet de se protéger contre des discriminations subies par certaines populations sur le marché locatif. Il peut s'agir d'une discrimination statistique⁽¹⁶⁾ mais aussi d'une discrimination par les voisins. On observe néanmoins qu'il existe aussi une discrimination à l'accession qui peut reléguer certaines populations dans le logement social⁽¹⁷⁾.

Les propriétaires peuvent aussi exercer un effet bénéfique sur leur environnement : ils ont tendance à prendre davantage soin de leur logement et des éventuels jardins ou parties communes que l'occupant moyen, ce qui peut contribuer à améliorer le cadre de vie de l'ensemble du voisinage. Les propriétaires peuvent aussi avoir une implication plus forte dans les choix politiques locaux, favorisant des investissements de long terme dont



[15] Stiglitz J. et Weiss A. [1981], "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, 71 [3].

[16] Contrairement à la discrimination pure (autrement dit le racisme), la discrimination statistique est la réticence à traiter avec des individus d'un groupe car la qualité recherchée est négativement corrélée à l'appartenance à ce groupe. Cette attitude peut alors constituer une prophétie auto-réalisatrice si elle induit des contraintes sur le groupe en question limitant ses capacités à développer les qualités recherchées.

[17] Bouvard L., Combes P.-P., Decreuse B., Laouenan M., Schmutz B. et Trannoy A. [2008], "Géographie du chômage des personnes d'origine africaine : pourquoi une si faible mobilité résidentielle ?", *Document de travail*, IDEP, n° 0810, décembre

ils bénéficient en tant qu'occupants mais également en tant que propriétaires. On peut donc subventionner ces externalités positives découlant de la propriété (c'était l'argument invoqué par le Président Clinton).

Les limites du "tous propriétaires occupants"

Les propriétaires peuvent aussi générer des externalités négatives, si bien que l'effet net sur la collectivité reste ambigu. Par exemple, ils peuvent chercher à limiter l'offre de logements dans le voisinage afin de provoquer l'appréciation de leur bien. Ils forment alors une coalition défendant des intérêts particuliers qui peuvent nuire *in fine* à l'ensemble de la société⁽¹⁸⁾. Les propriétaires peuvent également s'opposer à certaines installations collectives qui tendraient à dévaluer leur bien : c'est l'effet *not in my backyard (NIMBY)*, "pas dans mon jardin".

Par ailleurs, on ne peut pas forcément souhaiter que tout le monde soit propriétaire, surtout dans un monde où la mobilité est de plus en plus nécessaire. En effet, les coûts de transaction sur le marché immobilier sont extrêmement élevés (droits de mutation, frais de notaire, frais d'agence). Un achat immobilier est d'autant moins rentable que les coûts de transaction représentent une part importante du prix d'acquisition (autour de 7 % pour une vente directe et de 12 % si un agent immobilier intervient dans la transaction⁽¹⁹⁾) et que la durée de détention est courte. Or, les Français sont amenés à changer de plus en plus fréquemment de lieu de résidence, pour des raisons personnelles (mariage, divorce) ou professionnelles. Quand on n'est pas sûr de rester longtemps dans une ville, mieux vaut ne pas être propriétaire de sa résidence principale, sauf à la mettre en location après son départ (ce qui est actuellement coûteux en raison de la fiscalité).

Il existe aussi une forme de "double peine" lorsqu'un choc économique touche particulièrement une région. Les destructions d'emploi et l'augmentation du chômage dans les grandes villes industrielles ont entraîné une baisse des prix immobiliers, qui peuvent être très inférieurs aux coûts de construction. Les propriétaires se retrouvent alors à la fois sans emploi et avec un logement déprécié qu'il est difficile de vendre pour chercher un emploi ailleurs, ce qui conduit à la création de trappes à immobilité. En outre, des villes en déclin peuvent attirer des populations déshéritées, alors même qu'elles auront peu de chances d'y trouver un emploi⁽²⁰⁾.

Si la présence de nombreuses imperfections de marché peut conduire à une préférence pour la propriété du logement et à des politiques publiques d'encouragement, il ne faut pas négliger pour autant les éventuels effets négatifs, au moment de l'élaboration des différents dispositifs d'aide. Encourager la mise en location par le propriétaire de sa résidence principale semble en tout cas constituer un objectif compatible avec, d'une part, la volonté d'accumulation de patrimoine immobilier des ménages et, d'autre part, une plus grande fluidité du marché du logement.

➤ RÉDUIRE LES DROITS DE MUTATION

L'ampleur des droits de mutation (les frais de notaire) est la raison la plus directe de la faible mobilité des propriétaires. Malgré des réductions successives, ces droits restent particulièrement élevés en France (environ 4,8 % du prix de vente). Ils pourraient être justifiés par la lutte contre la spéculation immobilière, afin d'éviter des achats et reventes rapides qui pourraient déstabiliser le marché. Cependant, l'effet de la spéculation sur le niveau des prix est loin d'être évident et l'impôt sur les plus-values, dégressif avec la durée de détention, joue déjà ce rôle. Il n'existe aucune justification économique à l'imposition des transactions immobilières. La manière la plus simple de faciliter la mobilité des propriétaires est donc de réduire ces droits de mutation qui augmentent fortement le coût de la mobilité. Une augmentation de la taxe foncière pourrait s'y substituer relativement simplement pour plusieurs raisons :

- ▶ la taxe foncière ne touche que les propriétaires, l'assiette ne serait donc pas fondamentalement différente ;
- ▶ cela ne porterait pas préjudice au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités locales.

PROPOSITION 1

Transférer progressivement les droits de mutation sur la taxe foncière, à pression fiscale constante.

[18] On peut penser à la situation parisienne où aucun maire ne pourrait se faire élire en préconisant la construction de tours d'habitation au cœur de la ville.

[19] Bosvieux J. [2008], "Les obstacles à la mobilité des propriétaires", ANIL, *Habitat Actualité*.

[20] Glaeser E. et Gyourko J. [2005], "Urban decline and durable housing", *Journal of Political Economy*, 113(2), p. 345-375.

En 2008, la taxe foncière avait un produit de 20,5 milliards d'euros (régions : 1,8 ; département : 6,0 ; secteur communal 12,7). Les droits de mutation quant à eux s'élevaient à 7,4 milliards, dont 1,6 déjà compensé par l'État. Le report des droits d'enregistrement sur la taxe foncière conduirait à une augmentation d'environ 30 % de la taxe foncière (72 % de la part départementale et 11,4 % de la part communale). Il est évident, au vu de ces chiffres, qu'une telle transition ne peut se faire que dans la durée.

Par ailleurs, la base actuelle de la taxe foncière – les valeurs locatives cadastrales – est aujourd'hui largement déconnectée de la véritable valeur locative. La révision de ces valeurs cadastrales était un objectif de campagne du Président de la République et semble aujourd'hui plus que jamais nécessaire pour un impôt foncier plus équitable et plus efficace. Cependant, les valeurs cadastrales sont la base de plusieurs impôts locaux, en particulier la taxe d'habitation. La révision impliquerait donc une remise à plat de la fiscalité locale.

► FACILITER LA MISE EN LOCATION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES

Bien qu'équivalentes sur le plan économique, location et propriété sont soumises à des régimes fiscaux complètement différents, tendant à décourager des solutions économiquement et socialement souhaitables. Une plus grande équivalence dans le traitement fiscal de la propriété et de la location permettrait de supprimer une partie des frictions sur le marché du logement, ce qui peut, au vu de l'analyse précédente, avoir des effets non négligeables sur le taux de chômage structurel de l'économie française.

Propriété et location du logement ne sont pas fiscalement équivalentes

Prenons le cas d'un couple propriétaire de sa résidence principale, dont les enfants ont quitté le foyer parental. L'appartement est désormais probablement trop grand pour un ménage sans enfant. Ce couple peut avoir envie de déménager pour habiter dans un logement plus petit, ou mieux situé pour une vie de retraités. Deux solutions s'offrent à lui, *a priori* équivalentes, mais qui vont s'avérer très différentes du point de vue fiscal.

► Vendre son ancien logement et en acheter un autre, ce qui occasionne des coûts à la mobilité relativement importants (droits de mutation, frais d'agence, frais de notaire, crédit relais, etc.⁽²¹⁾).

► Mettre en location son ancien logement et louer sa nouvelle résidence principale. Dans ce cas, même si le loyer perçu est égal au loyer payé, le couple est largement perdant puisqu'il sera imposé sur les loyers perçus (jusqu'à 40 % du montant).

Au-delà des aspects purement financiers, un ménage n'a pas forcément envie de se séparer du logement où il a passé sa vie et élevé ses enfants. Il peut souhaiter rester propriétaire de son bien, sans nécessairement l'habiter, par exemple pour le transmettre à ses enfants à sa mort. En raison du traitement fiscal défavorable réservé à la seconde solution, les ménages se résolvent souvent à rester dans un logement, même si celui-ci n'est plus adapté à leur situation.

Quand on étudie la taille du logement des célibataires ou des couples, on constate que les propriétaires vivent souvent dans des logements bien plus grands que les locataires.

Plus de la moitié des couples sans enfants vivent dans un logement de plus de 5 pièces (2,7 millions de couples) contre seulement 12 % des couples locataires sans enfant. Même compte tenu du revenu, de la composition du ménage et de l'âge, les propriétaires habitent des logements ayant une surface supérieure de 34 % à ceux occupés par les locataires.

▼ Nombre de ménages selon le statut d'occupation, la composition du ménage et le nombre de pièces d'habitation

	Moy.	Nombre de pièces d'habitation					
		1	2	3	4	5	6 et +
Personnes seules							
Propriétaires (1)	3,84	2%	13%	27%	28%	18%	13%
Locataires (2)	2,26	30%	35%	22%	8%	3%	2%
Couple sans enfant							
Propriétaires (1)	4,56	0%	3%	15%	29%	27%	26%
Locataires (2)	3,03	7%	29%	33%	18%	8%	4%

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages ordinaires.

(1) Propriétaire occupant et personnes logées gratuitement ;

(2) Locataires du parc privé.

Source : INSEE, enquête Logement 2006, calculs CAS.



[21] Bosvieux J. [2008], *op. cit.*

Faut-il imposer les “loyers fictifs” ?

Une façon de résoudre cette incohérence du système fiscal serait d'imposer les “loyers fictifs”, c'est-à-dire les loyers que les propriétaires occupants se verseraient s'ils étaient locataires de leur bien. En effet, l'autoconsommation de logement constitue bien un revenu que l'on pourrait imposer au même titre que les autres revenus. Ce fut d'ailleurs longtemps le cas en France, mais cette disposition fiscale a été supprimée en 1965. Cette source de revenu n'est pas négligeable en France où environ 57 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale⁽²²⁾.

Un tel dispositif appelle cinq remarques :

- ▶ la taxe foncière et l'ISF incorporent déjà en partie cet impôt, même si les barèmes sont très différents ;
- ▶ pour que le dispositif soit neutre fiscalement, les intérêts d'emprunt doivent être totalement déductibles des loyers fictifs imposables, comme c'est actuellement le cas pour un investissement locatif⁽²³⁾⁽²⁴⁾ ;
- ▶ les loyers fictifs ne sont pas observables : il est difficile pour l'État d'évaluer le loyer “normal” qu'un propriétaire devrait se verser à lui-même pour occuper son logement. L'évolution des bases de la taxe foncière montre que ce problème est loin d'être mineur. Il semble néanmoins que les modèles de prix hédoniques⁽²⁵⁾ permettent aujourd'hui de lever en partie cette contrainte ;
- ▶ cette imposition doit être cohérente avec l'ensemble de la fiscalité des revenus du patrimoine, ensemble complexe pour ne pas dire confus ;
- ▶ la mise en place de l'impôt sur les loyers s'apparenterait à une expropriation : la valeur des logements reflétant les flux nets futurs, la taxation des loyers conduirait à une baisse instantanée de la valeur des logements d'un montant égal à la valeur actualisée de l'impôt supplémentaire dû.

Une telle réforme ne pourrait donc s'envisager que dans le cadre d'une refonte globale de l'imposition sur le revenu et le patrimoine, mettant en cohérence la fiscalité sur les revenus du travail avec la fiscalité sur les revenus de l'épargne, en raisonnant à volume de prélèvement constant, ce qui dépasse largement l'ambition de cette note.

Déduire les loyers de la résidence principale des revenus locatifs perçus

Une façon alternative de régler la distorsion fiscale venant de l'exonération d'impôts dont bénéficient les loyers fictifs serait d'autoriser les foyers qui sont à la fois locataires de leur résidence principale et propriétaires d'un bien mis en location (les “locataires-bailleurs”) à déduire le loyer qu'ils paient dans leur résidence principale des revenus locatifs imposables, dans la limite de ces revenus. Ainsi, le choix d'un propriétaire occupant de quitter sa résidence principale pour louer un autre logement deviendrait fiscalement neutre. Aujourd'hui, le coût fiscal de ce choix est considérable : on l'a dit, il peut représenter jusqu'à 40 % des loyers perçus, et il s'agit d'un coût annuel récurrent. Cette solution a l'avantage de pouvoir être mise en œuvre immédiatement et à un coût relativement faible pour les finances de l'État (voir plus loin).

PROPOSITION 2

Autoriser la déduction des loyers payés par les locataires-bailleurs des loyers reçus pour encourager les mobilités résidentielles.

Les bénéfices à en attendre sont multiples :

- ▶ Cela permettrait probablement de libérer des grandes surfaces occupées par des ménages de taille réduite, diminuant ainsi les tensions sur le marché du logement. En effet, les grands logements constituent un segment d'autant plus tendu du marché immobilier que les dispositifs d'aide à l'investissement locatif actuels sont implicitement ciblés sur des petites surfaces en raison des plafonds de déduction.
- ▶ Cela limiterait le risque associé à l'accession en début de vie. Étant donné les coûts de transaction élevés sur le marché immobilier, les primo accédants peuvent hésiter à se porter acquéreurs de leur résidence principale s'ils anticipent des mobilités professionnelles ou un agrandissement de la famille. Il vaut donc mieux attendre d'être dans une situation professionnelle et familiale stable pour devenir propriétaire. Or, si on facilite la mise en location des résidences principales, on aura intérêt à devenir propriétaire de sa résidence principale, quitte à la mettre en location si une naissance survient.

[22] INSEE, Enquête nationale Logement (ENL) 2006.

[23] Si un logement est financé à 100 % par de la dette, et que le nominal de cette dette n'est jamais remboursé, l'emprunteur devra payer des intérêts *ad vitam æternam*, et il perçoit des revenus locatifs *ad vitam æternam*. Le montant des intérêts doit être exactement égal à celui des revenus locatifs, sinon il existe une opportunité d'arbitrage. Cette opération est donc totalement neutre tant du point de vue des revenus que du point de vue patrimonial, elle devrait donc être neutre fiscalement.

[24] Cette question est totalement distincte de celle de la déductibilité des intérêts d'emprunt introduite par la loi TEPA et qui avait lieu alors que les loyers fictifs n'étaient pas imposés.

[25] Voir, par exemple, Bono P.-H., Gravel N. et Trannoy A. [2007], “L'importance de la localisation dans la valorisation des quartiers marseillais”, *Économie publique*, 20(1).

- ▶ En facilitant les allers et retours entre location et propriété de sa résidence principale, on peut contribuer à limiter le risque de bulle sur le marché immobilier, puisque les prix ne pourraient s'écarter durablement des loyers que l'on peut percevoir.
- ▶ Cela fluidifierait le marché locatif privé, où les rigidités pèsent principalement sur les jeunes et les plus défavorisés, dont les dossiers sont souvent refusés dans un marché locatif tendu.
- ▶ Cela pourrait se substituer, au moins en partie, aux dispositifs complexes d'aide à l'investissement locatif.
- ▶ Enfin, cela faciliterait la mobilité des ménages, améliorant ainsi l'allocation spatiale du travail sur le territoire national.

Ce dispositif ne constituerait pas une nouvelle niche fiscale, mais rétablirait l'équité d'un système aujourd'hui peu efficace, pour un coût limité.

Estimation du coût fiscal

Selon l'enquête nationale Logement 2006, il existe en France 285 000 ménages locataires de leur résidence principale et propriétaires d'un autre logement mis en location (dont 20 % de locataires dans le logement social). Leurs revenus locatifs s'élèvent à 790 millions d'euros.

Il paraît raisonnable de plafonner la réduction d'impôt liée à la déductibilité des loyers payés du montant total des revenus fonciers. On peut donc estimer l'effet d'aubaine pour différentes valeurs du plafond retenu pour le barème de l'impôt 2007 (sur les revenus de 2006). Si aucun plafond n'est appliqué, la mesure coûte environ 110 millions d'euros au budget de l'État mais ce montant peut être ramené à 85 millions pour un plafond égal au loyer annuel moyen (8 500 euros).

Néanmoins, cet effet d'aubaine peut être en partie limité car certains de ces ménages bénéficient déjà d'un dispositif d'aide à l'investissement locatif de type Périssol, Quilès, Besson, ou Robien. Il serait normal que les deux dispositifs soient mutuellement exclusifs. En réservant la mesure aux ménages ne bénéficiant pas d'une aide à l'investissement locatif, le coût total de la mesure serait de 65 à 90 millions d'euros.

Ce chiffrage ne tient pas compte de l'effet d'une telle mesure sur les propriétaires qui pourraient être incités à devenir locataires-bailleurs. Cet effet ne devrait cependant être que bénéfique pour les finances publiques car il élargirait la base des revenus fonciers (sans modification du périmètre), même si ceux-ci resteraient largement exonérés d'impôts. Les propriétaires occupants qui décideraient de devenir locataires-bailleurs amélioreraient leur bien-être en ajustant au mieux leur consommation de logement sans avoir à faire face aux frais de transaction, à renoncer à transmettre le bien à leurs héritiers, etc.

Ce dispositif pourrait être source de revenus fiscaux supplémentaires puisqu'il remettrait sur le marché de grands appartements en remplissant mieux des appartements de taille intermédiaire. Prenons le cas de deux propriétaires, l'un ayant un appartement un peu trop grand et l'autre un peu trop petit. Initialement, les deux propriétaires vivent chacun dans leur appartement, et donc ne déclarent aucun revenu foncier. Supposons qu'ils se louent mutuellement leur appartement, l'un payant un loyer de 800 euros et l'autre de 600 euros. L'un perçoit 600 euros et paie 800 euros, son impôt n'est donc pas modifié. L'autre perçoit 800 euros et paie 600 euros, il sera imposé sur les 200 euros supplémentaires. Cet effet pourrait être faible, mais forcément positif pour les finances publiques.

Coût de la déductibilité des revenus fonciers des loyers payés des locataires bailleurs

Ménages	Disposant d'un avantage fiscal	Nombre d'individus disposant de revenus fonciers	% des individus concernés	Plafond en fonction du loyer annuel médian (LAM)		
				sans plafond	2x LAM*	LAM*
locataires du secteur privé	non	178	78%	81	70	56
	oui	51	22%	16	15	11
	total	229	100%	96	85	67
locataires du secteur social	non	52	93%	10	10	10
	oui	4	7%	3	3	3
	total	56	100%	13	13	13
ensemble des locataires	non	230	81%	90	80	65
	oui	55	19%	19	18	15
	total	285	100%	110	98	80

* Le loyer mensuel médian est de 567 € (ENL 2006), le loyer annuel médian (LAM) vaut donc 6804 et 2xLAM = 13 608 €

Nombre d'individus en milliers

Un impact amplifié par l'évolution démographique ?

Le coût direct de cette mesure est donc limité, mais il convient de le mettre en regard des bénéfices attendus. Or, une part croissante du parc de logements est occupée par des personnes âgées, qui habitent des logements plus grands que la moyenne. L'effet global de la mesure dépendra donc largement de son effet sur cette catégorie.

L'étude des individus qui sont devenus veufs (veuves, dans 80 % des cas) montre que le statut d'occupation a un impact fort sur la mobilité des personnes âgées. Si l'on examine le taux de mobilité des ménages ayant enregistré un décès dans les quatre années précédant l'ENL 2006 (donc un champ un peu plus large que les seuls veufs et veuves), 29 % des ménages locataires ont changé de logement mais ce taux ne s'élève qu'à 9 % pour les propriétaires occupants⁽²⁶⁾. Parmi ces propriétaires occupants mobiles, moins de la moitié se dirigent vers un logement nouvellement acquis. De plus, les propriétaires occupants mobiles réduisent bien plus la surface (- 28 m²) et le nombre de pièces (- 0,9 pièce) de leur logement que les locataires (- 7 m² et - 0,5 pièce) ce qui illustre qu'il est bien plus coûteux de changer de logement pour les propriétaires occupants.

Selon une étude récente⁽²⁷⁾, le fait de devenir veuf accroît significativement la mobilité résidentielle des personnes concernées et cet effet augmente avec l'âge et la présence d'enfants. Ces personnes s'orientent généralement vers des logements plus petits, de préférence des appartements situés dans le secteur locatif des villes offrant des services accessibles. Il semble donc que les seniors ne sont pas réticents *a priori* à l'idée de quitter leur résidence principale pour retourner dans le parc locatif, mais que les coûts associés en découragent certains.

Cette considération doit naturellement être éclairée par le phénomène général du vieillissement de la population : sur la période 2010-2030, la demande additionnelle émanant des personnes veuves devrait représenter environ 8 % de l'ensemble des logements construits chaque année, et ce chiffre devrait s'élever à environ 16 % pour le segment des petites surfaces (studios et deux pièces). La facilitation de la mobilité résidentielle des seniors sera donc un enjeu de plus en plus important dans les années à venir.

CONCLUSION

La mobilité résidentielle est un enjeu qui dépasse largement la seule question du logement. Une révision de la fiscalité du logement semble à même de susciter des changements rapides de comportement, avec un coût limité pour les finances publiques. Cela pourra avoir un impact sur le chômage et la croissance en sortie de crise.

Le traitement fiscal n'est pas le seul champ sur lequel l'action publique peut intervenir : les règles encadrant les rapports entre propriétaires et locataires ont aussi des implications très importantes sur le fonctionnement du marché du logement. Néanmoins, il est très difficile de trouver un nouveau compromis entre les droits et les devoirs des locataires et des propriétaires. La recherche doit être approfondie, pour une meilleure compréhension des mécanismes à l'œuvre : cette question fera prochainement l'objet de nouveaux travaux du CAS.



Clément Schaff et Mahdi Ben Jelloul
Département Économie - Finances

[26] Données ENL 2006.

[27] Bonnet C., Gobillon L. et Lafferrère A. (2010), "The effect of widowhood on housing and location choices", *Journal of Housing Economics*, 19(2), p. 94-108.

**DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER**

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Note de synthèse :

N° 195 ■ Fret et changement climatique (septembre 2010)

Notes d'analyse :

La France et l'Europe face à la crise économique (septembre 2010)

N° 194 ■ Volet 4. Coordination budgétaire européenne et règle d'équilibre interne

N° 193 ■ Volet 3. Quelles politiques budgétaires en Europe en sortie de crise ?

N° 192 ■ Volet 2. Les mécanismes financiers de diffusion de la crise de la dette souveraine

N° 191 ■ Volet 1. La soutenabilité des finances publiques dans la crise, une analyse internationale

Rapports :

■ **Fret mondial et le changement climatique (octobre 2010)**

■ **Tableau de bord 2010 : Attractivité de la France (juillet 2010)**

■ **Actes du séminaire "Le consentement au financement de la santé" (avril 2010)**

■ **La promotion de la diversité dans les entreprises : les meilleures expériences en France et à l'étranger (juillet 2010)**

■ **Vivre ensemble plus longtemps : enjeux et opportunités pour l'action publique du vieillissement de la population française (juin 2010)**



La Note d'analyse N° 196 -
Octobre 2010 est une publication
du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction :
Pierre-François Mourier,
directeur général adjoint
Rédaction :
Nathalie Bassaler
Secrétariat de rédaction :
Olivier de Broca
Impression :
Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : octobre 2010
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre et du Secrétariat d'État chargé de la prospective. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr