

## **La fiscalité du patrimoine immobilier**

L'OCDE vient de publier un [rapport sur la fiscalité immobilière](#) dont cette note expose les principales conclusions, notamment celles qui pourraient inspirer des modifications de la législation fiscale française.

Le rapport de l'OCDE souligne d'abord que « le logement constitue le principal actif pour la plupart des ménages et joue un rôle encore plus important pour la classe moyenne car les résidences principales représentent en moyenne 60 % du patrimoine détenu par celle-ci. Néanmoins, les ménages à haut revenu, à haut patrimoine et plus âgés détiennent une part disproportionnée du patrimoine immobilier global. L'augmentation sans précédent des prix de l'immobilier au cours des trois dernières décennies a rendu de plus en plus difficile l'accès des jeunes ménages à la propriété immobilière ».

### **A) Les principales conclusions de l'OCDE**

Cette première partie présente les principales conclusions de l'OCDE impôt par impôt. S'agissant des impôts sur la fortune immobilière, l'OCDE note seulement que trois pays ont un impôt global sur la fortune (Norvège, Espagne et Suisse), qui conduit donc à imposer le patrimoine immobilier mais avec un traitement plus favorable de la résidence principale, et que certains pays ont un impôt spécifique sur l'ensemble du patrimoine immobilier (en citant la France et la Corée du sud).

#### **1) Les taxes foncières**

Tous les pays de l'OCDE prélèvent des taxes foncières sur les terrains bâtis et non bâtis (terres agricoles, forêts...). Elles constituent le principal impôt sur l'immobilier en termes de rendement. Elles sont généralement affectées aux administrations publiques locales dont elles représentent en moyenne 16 % des recettes. Les collectivités locales ont souvent une large autonomie pour en fixer les paramètres (taux, exonérations etc.).

**Les taxes foncières sont considérées comme un des impôts les moins dommageables d'un point de vue économique**, bien qu'elles soient classées parmi les impôts sur la production<sup>1</sup>, notamment parce que le foncier disponible est fixe et n'est donc pas réduit du fait de sa taxation. Les taxes foncières pèsent donc seulement sur les propriétaires fonciers, qui ne peuvent pas les répercuter sur leurs locataires. Ces bonnes propriétés économiques ne peuvent cependant pas être attribuées à la taxation du bâti car celle-ci contribue en théorie à diminuer la construction de bâtiments. En pratique, les pays de l'OCDE taxent néanmoins en même temps le foncier et le bâti car il est difficile d'en distinguer les valeurs respectives.

---

<sup>1</sup> Parce que les comptables nationaux considèrent que ce sont des impôts sur la production de services immobiliers, ceux-ci étant fournis par les propriétaires (ménages ou entreprises) aux occupants.

Les taxes foncières sont de bons impôts locaux pour plusieurs raisons. Leur assiette est clairement localisable dans une collectivité locale particulière à laquelle leur produit peut donc être affecté. Elles permettent d'établir ainsi un lien entre les impôts locaux et les services publics locaux, l'augmentation de ces services pouvant conduire les élus locaux à relever le taux de ces taxes. Si elles sont assises sur la valeur vénale des biens immobiliers, leur produit augmente quand les prix de l'immobilier s'accroissent, ce qui permet aux collectivités locales de capter une partie des rentes foncières induites par une amélioration des services publics locaux.

Les effets redistributifs de ces taxes dépendent notamment de la part des ménages propriétaires de leur logement et de la concentration de leur patrimoine immobilier, mais aussi des modalités d'évaluation des biens immobiliers. Les taxes foncières sur les résidences secondaires et l'immobilier locatif sont toujours progressives, ces biens étant plutôt détenus par des ménages aisés.

Les taxes foncières sont assises dans de nombreux pays sur des valeurs administratives obsolètes qui ont été estimées il y a plus de 50 ans et sont seulement indexées sur l'inflation indépendamment de l'évolution réelle des prix dans la zone géographique des biens taxés. Les bonnes propriétés économiques des taxes foncières sont de ce fait fortement limitées.

**L'OCDE recommande donc de réviser régulièrement l'assiette des taxes foncières** pour la rapprocher de la valeur vénale des biens immobiliers en utilisant les données numériques disponibles sur les transactions et les outils modernes d'analyse de ces données. Les valeurs administratives utilisées actuellement pour asseoir les taxes foncières sont toutefois tellement éloignées des valeurs vénales qu'une telle réforme, à recettes globales constantes, entraînerait des transferts très importants et difficilement acceptables entre les ménages, ce qui est la principale raison de son abandon dans de nombreux pays.

L'OCDE suggère soit de lisser ces transferts dans le temps soit d'intégrer cette révision des valeurs administratives dans une réforme plus large de la fiscalité immobilière permettant de réduire la charge fiscale des ménages les plus modestes, avec par exemple des exonérations de taxes foncières en leur faveur. Dans certains pays le paiement des taxes foncières dues par certains ménages défavorisés est reporté jusqu'à la vente du bien concerné, ce qui peut faciliter cette transition.

Le rapport de l'OCDE n'évoque pas la taxe d'habitation, qui est assise sur les mêmes bases que la taxe foncière, sans doute parce qu'il s'agissait d'une spécificité française.

## **2) Les droits de mutation à titre onéreux**

Des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont prélevés sur les achats de biens immobiliers dans 30 pays de l'OCDE sur 38. Leur taux est le plus souvent unique mais il dépend du montant de l'achat dans 7 pays ; les achats inférieurs à certains seuils sont exonérés dans 4 pays et un traitement préférentiel est accordé au premier achat immobilier dans 6 pays.

Les DMTO sont prélevés par les administrations fiscales avec de faibles coûts de gestion car les transactions immobilières sont généralement bien connues. Ils semblent relativement bien acceptés par les contribuables. Leur rendement est très volatile car il dépend fortement de la situation du marché de l'immobilier.

Les études économiques mettent souvent en évidence leurs effets dommageables. Ils contribuent en particulier à réduire les transactions immobilières et donc la mobilité résidentielle. Par exemple, une personne qui achète un logement pour un prix de 100 doit verser 100 au vendeur et 5,7 au trésor public en France (hors frais de notaire), soit un total de 105,7. Si elle doit déménager quelques mois plus tard et si les prix de l'immobilier n'ont pas varié, elle ne peut récupérer que 100 en vendant son logement et perd donc 5,7. Chaque déménagement entraîne ainsi une perte substantielle. Il en résulte probablement une diminution de la mobilité professionnelle mais les études empiriques sont moins concluantes sur ce point.

En incitant les propriétaires de biens immobiliers à les garder plus longtemps pour en amortir le coût sur une plus longue période, les DMTO pourraient en théorie réduire la spéculation immobilière mais les études empiriques ne le confirment pas. Leurs effets redistributifs sont également incertains.

**L'OCDE recommande la réduction ou la suppression progressive des DMTO et suggère de compenser cette perte de recettes budgétaires par une hausse des taxes foncières.**

### **3) L'imposition des plus-values immobilières**

Les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale sont exonérées d'impôts sans condition dans 20 pays de l'OCDE et sous certaines conditions dans 9 autres pays.

Cette exonération a souvent pour objectif politique d'augmenter le nombre de ménages propriétaires de leur logement mais la pertinence de cet objectif est contestable, car les propriétaires occupants sont moins mobiles, de même que l'efficacité de cette exonération pour l'atteindre, parce que cet avantage fiscal se matérialise au moment de la vente du logement et non de son achat.

En revanche, cette exonération a manifestement de forts effets anti-redistributifs en avantageant des ménages plutôt aisés et elle pourrait contribuer à une mauvaise allocation de l'épargne en favorisant sans raison valable les biens immobiliers au détriment d'autres actifs.

**L'OCDE recommande donc de taxer les plus-values sur les résidences principales comme sur les autres actifs, éventuellement au-dessus d'un certain seuil.**

Elle note que, de manière générale, l'imposition des plus-values immobilières ne semble pas contribuer à réduire le nombre de transactions mais permet de taxer un enrichissement qui ne résulte parfois que d'un effet d'aubaine. Encore faut-il que les plus-values soient corrigées de l'inflation, mesurée par un indice général, pour que seule la hausse du pouvoir d'achat soit effectivement imposée. L'OCDE note que ce sujet redevient important dans un contexte plus inflationniste.

### **4) L'imposition des revenus fonciers**

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les revenus fonciers sont soumis à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun. Il s'agit des revenus nets de charges et les intérêts des emprunts contractés pour acquérir les biens immobiliers sont inclus dans ces charges dans 26 pays sur 38.

Si cette déduction des charges d'intérêt est justifiée pour ce qui concerne les biens loués dont les revenus sont imposés, éventuellement dans certaines limites, elle est économiquement

contestable pour ce qui concerne les biens occupés par leur propriétaire dans la mesure où les avantages en nature procurés par l'utilisation de ces logements, souvent appelés « loyers fictifs » par les économistes, ne sont pas imposés. Pourtant, 17 pays de l'OCDE permettent la déduction de ces intérêts du revenu imposable ou les remboursent partiellement sous forme de crédit d'impôt alors que seulement quatre d'entre eux imposent les « loyers fictifs » (à des taux réduits et dans certaines conditions).

L'OCDE note que la déduction des intérêts d'emprunt conduit souvent à subventionner l'acquisition d'une résidence principale et que cette mesure vise à augmenter le nombre de propriétaires de leur logement. Les analyses économiques montrent cependant qu'elle est inefficace pour atteindre cet objectif et qu'elle contribue surtout à augmenter les prix de l'immobilier lorsque l'offre est contrainte, notamment par les règles d'urbanisme. Cette déduction des intérêts contribue en outre à accroître parfois excessivement l'endettement des ménages et, si elle n'est pas plafonnée, profite plus largement aux ménages les plus aisés.

**L'OCDE recommande donc de supprimer progressivement ou au moins de limiter la déductibilité des intérêts des emprunts immobiliers contractés pour acquérir la résidence principale.** S'agissant de la taxation des loyers fictifs, elle note seulement, sans approfondir, que des obstacles techniques et socio-politiques s'y opposent.

Il existe dans certains pays des réductions d'impôt en faveur des entreprises ou des ménages qui investissent dans l'immobilier locatif. Les évaluations de leur impact sur la construction de logements donnent des résultats contrastés ce qui conduit l'OCDE à seulement recommander de « définir soigneusement » ces dispositifs.

## B) Les enseignements pour la France

### 1) Observations générales

#### *a) Le poids des impôts sur l'immobilier*

Les taxes foncières et les impôts sur la fortune immobilière portent uniquement sur les actifs immobiliers. En revanche, les autres impôts examinés ci-dessus (DMTO, impôts sur les plus-values et sur les revenus fonciers) sont prélevés indistinctement sur l'ensemble des actifs ou sur l'ensemble des revenus<sup>2</sup>. Dans son rapport, l'OCDE additionne les taxes foncières, les droits de mutation à titre onéreux et gratuit (droits de succession et donation) et les impôts sur la fortune étant donné qu'ils pèsent principalement sur l'immobilier.

Ces impôts représentent 8,8 % des prélèvements obligatoires en France en 2020, la moyenne de l'OCDE étant de 5,5 %, ce qui la situe au huitième rang, derrière notamment les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Canada. La France taxe donc moins l'immobilier que le reste de la valeur produite ou détenue en France. Implicitement, ceci signifie que nous taxons davantage notre appareil productif – et que nous dégradons donc notre compétitivité – que notre patrimoine immobilier.

**La France étant toutefois à la première place de l'OCDE pour le total des prélèvements obligatoires, elle est également à la première place pour l'ensemble des impôts sur l'immobilier en pourcentage du PIB (4,0 %), juste devant le Royaume-Uni (3,9 %).**

<sup>2</sup> Les DMTO sont aussi prélevés, à un taux beaucoup plus faible, sur certaines transactions financières.

### ***b) L'efficacité des incitations fiscales***

Comme le rappelle le rapport de l'OCDE, les incitations fiscales en faveur de la construction de logements sont d'autant plus efficaces que l'offre de logements est sensible à sa rentabilité et donc à son prix. Or le rapport note que l'élasticité prix de l'offre de logements en France est la plus faible avec celles de la Suisse et des Pays-Bas dans un groupe de 10 pays où elle a pu être estimée comprenant outre les trois précédents : Australie, Royaume-Uni, Canada, Portugal, Danemark, Suède, Etats-Unis.

## **2) Les enseignements par impôt**

Les caractéristiques des taxes foncières et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en France sont précisées dans [la fiche](#) de FIPECO sur les impôts locaux.

### ***a) Les taxes foncières***

Les taxes sur le foncier bâti et non bâti ont rapporté 35 Md€ aux collectivités locales en France en 2021. La France est avec le Royaume-Uni parmi les pays où elles ont le rendement le plus élevé en pourcentage du PIB.

Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, leurs propriétés économiques intéressantes sont amoindries par l'obsolescence des valeurs administratives sur lesquelles elles sont assises. Une [autre note](#) sur le site de FIPECO propose une méthode de révision de ces valeurs administratives.

### ***b) Les droits de mutation à titre onéreux***

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont rapporté 20 Md€ en 2021 aux collectivités locales françaises et sont presque totalement assis sur la valeur des transactions immobilières.

Leur réduction devrait être une priorité mais n'a jamais été soutenue par les partis politiques. Au contraire, les départements ont presque tous choisi le taux maximal dans la fourchette prévue par la loi (1,2 à 4,5 %, à quoi s'ajoute le taux communal de 1,2 %). Comme le suggère l'OCDE, leur réduction pourrait être financièrement compensée par une hausse des taxes foncières, ces deux impôts étant prélevés sur les propriétaires.

### ***c) L'imposition des plus-values immobilières***

Il n'est pas possible d'isoler le produit de l'imposition des plus-values immobilières.

Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France exonère les plus-values qui résultent de la cession de la résidence principale et cet avantage fiscal devrait être remis en cause.

Hors résidence principale, les plus-values immobilières sont imposées à des taux allant de 19 à 25 % au profit de l'Etat et de 17,2 % au profit de la sécurité sociale (CSG notamment) après un abattement qui augmente avec la durée de détention jusqu'à 100 % au bout de 22 ans pour la fiscalité d'Etat et 30 ans pour la fiscalité sociale.

La différence entre les abattements au titre des impôts d'Etat et des prélèvements sociaux est une complication qui n'a pas la moindre justification.

Il serait préférable de remplacer ces abattements liés à la durée de détention par une modification du calcul de la plus-value consistant à corriger le prix d'achat en fonction de l'inflation entre les dates d'achat et de vente, ce qui permettrait d'imposer la plus-value réelle.

#### ***d) L'imposition des revenus fonciers***

La France ne permet pas la déduction des intérêts sur les emprunts relatifs à la résidence principale mais attribue un crédit d'impôt aux établissements de crédit qui prêtent aux ménages « à taux zéro ». Conformément aux analyses de l'OCDE sur ce type de dispositif, cette niche fiscale, dont le coût budgétaire était de 1,1 Md€ en 2021, devrait être supprimée.

L'OCDE ne se prononce pas de manière générale sur les réductions et crédits d'impôt en faveur de l'investissement locatif, mais les exemples de dispositifs inefficaces donnés dans son rapport sont surtout français. Les réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif, dont les paramètres ont été modifiés par quasiment tous les ministres du logement depuis 40 ans en les rebaptisant à leur nom et sans jamais trouver la bonne formule, devraient être supprimées. Leur coût budgétaire s'est élevé à 2,0 Md€ en 2021.