Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

RAPPORT PARTICULIER n°5

La fiscalité du logement : comparaisons internationales

Julien Rousselon, inspecteur général des affaires sociales

Lili Vessereau, inspectrice des finances adjointe

Avec la collaboration de Saâd M'rani

Novembre 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 6

1. QUELQUES CLES DE LECTURE DE LA COMPARAISON INTERNATIONALE 9

1.1. La France compte comparativement assez peu de propriétaires-occupants, et une forte part de logement social 9

1.2. La fiscalité du logement est comparativement plus élevée et progressive en France 11

1.2.1. La mission a adapté sa méthodologie aux différents types de prélèvements, en évaluant leurs ordres de grandeur respectifs pour une quarantaine de pays dépassant un certain niveau de vie 11

1.2.2. Les impôts récurrents sur la propriété immobilière sont comparativement élevés en France, plus encore si l'on se concentre sur la part acquittée par les seuls ménages 13

1.2.3. Les impôts sur les transactions immobilières sont en France nettement supérieurs à la moyenne internationale 17

1.2.4. Les taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus locatifs sont comparativement élevés en France, mais les niches fiscales atténuent les écarts de taux effectifs. 19

1.2.5. La France est le pays imposant le plus les impôts sur les transmissions, sans que l'immobilier bénéficie de dérogations spécifiques 23

1.2.6. Si les impôts sur la richesse, peu fréquents, procurent des recettes bien plus élevées en Norvège et en Suisse, ils y complètent de faibles taxes foncières sans procéder d'une véritable imposition de la fortune 25

1.2.7. L'analyse des recettes liées au logement en part des prélèvements obligatoires confirme les constats fondés sur l'analyse des recettes en part de PIB, en niveau comme en évolution 26

1.2.8. Synthèse : à l'aune d'une comparaison globale, la fiscalité du logement est comparativement élevée en France 28

1.3. Les caractéristiques de la fiscalité française modèrent l'élasticité des prix aux revenus, avec en comparaison européenne un endettement des ménages à un niveau médian et un taux de surcharge nettement inférieur à la moyenne 31

1.4. Le panorama des décisionnaires, collecteurs et affectataires de la fiscalité du logement diffère selon que l'on s'intéresse à la fiscalité foncière ou à celle des transactions immobilières 34

1.4.1. Les impôts fonciers sont presque toujours des recettes locales, le degré d'intervention de l'Etat (et le cas échéant des régions autonomes) dans leur calibrage et leur collecte restant très variable 34

1.4.2. Les taxes sur les transactions sont plus souvent des recettes de l'Etat, qu'il calibre et collecte, sauf dans les pays plus fédéraux 36

2. LES LEVIERS D'INCITATION A L'INVESTISSEMENT NE SE LIMITENT PAS A LA FISCALITE, ET LES RISQUES D'EFFETS D'AUBAINE ET D'INADEQUATION DE L'INVESTISSEMENT AUX BESOINS CONSTITUENT DES POINTS DE VIGILANCE. 38

2.1. Si la fiscalité peut agir sur l'investissement en logement neuf ou les rénovations, et par là même sur l'évolution du parc, d'autres déterminants interviennent 38

2.1.1. Beaucoup de pays allègent la fiscalité pour les logements neufs, via des taux réduits de TVA ou d'impôt sur les transactions, la situation étant plus homogène en matière de rénovations 38

2.1.2. La création de logements sociaux permet d'adapter directement le parc à certains besoins, la France se saisissant de ce levier de manière comparativement forte et dynamique ... *39*
2.1.3. Dans le secteur libre, le facteur non fiscal de la régulation des relations locatives, notamment des loyers, influencerait assez défavorablement l'investissement en France ... *41*
2.1.4. La réglementation de l'occupation des sols est un autre facteur non fiscal pesant sur le parc social et sur le secteur libre dans de nombreux pays, et particulièrement en France ... *43*
2.2. Le rythme souhaitable de croissance du parc et la nature des besoins restent souvent peu objectivés, avec un risque de négliger les enjeux de mobilisation du parc existant ... 44
2.2.1. Les politiques favorables à l'investissement, dont la fiscalité, ne peuvent garantir que la localisation et les caractéristiques des logements produits répondent aux besoins ... *44*
2.2.2. La littérature reste aujourd'hui prudente concernant la taxation des logements vacants, la plupart des expériences étant encore récentes et marquées par des revirements ... *45*
2.2.3. De plus en plus de pays tentent de mobiliser la fiscalité, mais aussi la réglementation, face à l'effet d'éviction lié aux locations de courte durée et aux résidences secondaires ... *46*
2.3. La fiscalité du logement peut également impacter la mobilité résidentielle et donc professionnelle, et ce par différents canaux ... 48
2.3.1. Les taxations des transactions et des plus-values sont fréquemment accusées d'effets de verrouillage à long terme (« lock in »), bien qu'elles puissent décourager la spéculation de court terme ... *48*
2.3.2. La fiscalité du logement dans son ensemble structure l'incitation à la propriété ou à la location, impactant ainsi potentiellement la mobilité ... *49*
2.3.3. La mobilité dépend toutefois d'autres politiques publiques dont le système de prestations sociales, ce qui expliquerait la mobilité comparativement assez importante en France ... *50*

3. EN MATIERE SOCIALE, LA FISCALITE DU LOGEMENT PEUT CONTRIBUER A LA REDISTRIBUTION, VISER A PROMOUVOIR UNE OFFRE ABORDABLE OU A SOLVABILISER CERTAINS SEGMENTS DE LA DEMANDE ... 53

3.1. La fiscalité du logement peut offrir une palette d'outils redistributifs ... 53
3.1.1. Le recours à la fiscalité du logement a d'abord résulté de l'efficacité des taxes sur la propriété, tous les pays n'accordant pas la même attention aux effets redistributifs ... *53*
3.1.2. Le pouvoir redistributif de la taxation foncière, à assiette patrimoniale, dépend de nombreux paramètres, notamment de l 'actualisation des bases et de l'incidence du prélèvement ... *54*
3.1.3. Les enjeux de redistribution concernent aussi les revenus locatifs – y compris de courte durée - qui ne relèvent pas toujours de la fiscalité des revenus du travail ou même d 'un barème progressif ... *58*
3.1.4. Quelques pays préfèrent à la taxation foncière classique celle des loyers imputés, revenant à imposer la même assiette mais selon un barème lié aux revenus, assorti d 'une déductibilité des intérêts d 'emprunt ... *60*
3.1.5. La déductibilité des intérêts d 'emprunt, encore en vigueur dans un certain nombre de pays, est à la fois régressive et inflationniste et peut inciter les ménages au surendettement ... *61*
3.1.6. La taxation de la richesse immobilière nette, plus progressive qu'une simple taxe foncière, est devenue rare, et dans deux des quatre pays y recourant le contribuable moyen y est assujetti ... *63*

3.1.7. La fiscalité des successions est souvent préférée à celle de la richesse mais dans divers pays les dérogations relatives au logement entravent l'objectif de lutte contre la transmission des inégalités *64*
3.1.8. La fiscalité des transactions se voit parfois attribuer un rôle redistributif même si ses effets sont globalement incertains *65*
3.2. La fiscalité du logement peut contribuer à promouvoir une offre abordable 66
3.2.1. Le secteur du logement social, et plus largement à but non lucratif, bénéficie fréquemment d'un traitement fiscal plus favorable *66*
3.2.2. Les baux privés bénéficient parfois eux aussi de dispositions ad hoc quand ils sont plus favorables aux occupants en termes de prix et/ou de durée, ou consentis à des publics censés être surexposés aux difficultés de logement *67*
3.3. Une majorité de pays de l'OCDE facilitent l'accès à la propriété ou sa poursuite, avec à la clé des effets d'aubaine et des coûts significatifs, mais une atténuation des inégalités de patrimoine 68

4. LA MOBILISATION DE LA FISCALITE DU LOGEMENT AU PROFIT DES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX FAIT FACE A DE NOMBREUX ECUEILS 71

4.1. Pour la promotion de l'efficacité énergétique et de la décarbonation du parc, l'outil fiscal ne s'impose pas forcément comme une solution naturelle, même s'il reste un levier 71
4.1.1. Concernant les dispositifs incitatifs aux rénovations, la fiscalité s'avère souvent plus simple que le recours aux subventions, mais l'inclusion des ménages non imposables constitue un point de vigilance *71*
4.1.2. Le logement collectif soulève des difficultés particulières, à l'exception du parc social *74*
4.1.3. Même des dispositifs accessibles et bien conçus risquent des effets d'aubaine et se heurtent au manque de professionnels, à l'insuffisance de leur formation, ainsi qu'aux effets inflationnistes *75*
4.1.4. La réglementation ne s'applique généralement qu'à une partie du parc, d'où un impact a priori plus faible que la fiscalité ou les aides, mais aussi une atténuation des effets de congestion *77*
4.1.5. Ni les dépenses fiscales ni la réglementation ne prémunissent contre l'effet rebond, une incitation fiscale à la décarbonation restant donc nécessaire *78*
4.1.6. L'objectif d'efficacité énergétique ne doit pas faire oublier l'enjeu de la décarbonation, qui ne relève pas que de la fiscalité du logement mais aussi des droits d'accise et de la TVA sur les combustibles *79*
4.2. L'enjeu d'efficacité énergétique du parc est, dans de nombreux pays, en passe d'éclipser d'autres objectifs de politique environnementale, voire d'en compromettre la réalisation 80
4.2.1. La lutte contre l'étalement urbain, source d'artificialisation des sols et de recours au transport individuel, serait compromise par un déclassement de pans importants du parc collectif existant *80*
4.2.2. L'empreinte environnementale des phases de construction (voire destruction/construction) de nouveaux logements, significative, est le plus souvent négligée *81*
4.2.3. Au vu des coûts environnementaux de l'étalement urbain et de la construction, la fiscalité gagnerait à davantage inciter à la reconversion du bâti, prometteuse dans le contexte post Covid *82*
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées 83

SYNTHÈSE

La mission a procédé à une comparaison internationale de la fiscalité du logement incluant 39 pays de l'OCDE et/ou de l'UE dépassant un certain niveau de vie. La fiscalité du logement désigne l'ensemble des dispositifs fiscaux, y compris les dépenses fiscales, reposant directement sur le logement ou affectés à ce secteur, et s'appliquant tout au long de son cycle de vie, de sa construction à sa cession, en passant par son acquisition, sa détention, son occupation et sa location. Ainsi, la fiscalité du logement inclut non seulement les impôts sur la propriété immobilière ou les transactions, mais aussi la composante immobilière des impôts sur le revenu, les transmissions, et la richesse nette. Le statut d'occupation du logement impacte l'économie politique de la fiscalité du secteur, et constitue donc un élément de contexte important ; à cet égard la France se caractérise par une part de propriétaires-occupants assez faible et une forte proportion de logement social.

Un premier enseignement de la comparaison internationale est que la fiscalité du logement française se caractérise par un niveau comparativement élevé en part de PIB (voir ci-après) ou même en part des prélèvements obligatoires (7,8 % au lieu de 4,8 % en moyenne dans 33 autres pays de l'OCDE en 2020).

En particulier, la France présente le quatrième niveau d'imposition de la propriété le plus élevé (et le plus haut de l'UE), avec 2,2 % du PIB en 2021. Les impôts récurrents sur la propriété immobilière, essentiellement constitués des taxes foncières, apparaissent comme la source de revenus liés au logement la plus importante dans les économies avancées, avec une médiane de 0,8 % du PIB, la part imputable aux seuls logements étant sans doute plus proche de 0,5 %, compte tenu des ordres de grandeur des impôts sur l'immobilier industriel et commercial ou sur les terrains là où ils font l'objet de prélèvements séparés. L'écart de la France à la moyenne s'accroît quand l'on recentre la comparaison sur la seule fiscalité des ménages.

Seuls trois autres des pays étudiés imposent la richesse immobilière nette, et seuls trois pays taxent les loyers imputés, sans toutefois que le niveau global de taxation des propriétaires n'y dépasse celui constaté en France.

Avec un niveau de 0,9 % du PIB, la France présente aussi le quatrième niveau d'imposition le plus élevé des transactions immobilières et le deuxième le plus élevé de l'UE (à égalité avec l'Espagne et l'Italie), la valeur médiane sur l'échantillon s'établissant à 0,35 %.

Près de la moitié des pays étudiés ne recourent pas à une imposition des revenus locatifs de droit commun : régime des revenus du capital, ou régimes ad hoc ou optionnels plus favorables aux bailleurs. Dans ce contexte qui se conjugue à la forte progressivité de l'IRPP français, la France présente le cinquième plus haut taux marginal supérieur d'imposition (et le troisième le plus élevé de l'UE). Les barèmes faciaux d'imposition peuvent cependant différer significativement des taux effectifs du fait de l'existence de niches, celles dédiées à l'investissement locatif étant importantes en France et y jouant de facto comme un rôle d'équilibrage.

Avec 0,74 % du PIB prélevés au titre des donations et des successions, la France présente la valeur la plus élevée des 39 pays étudiés, l'immobilier n'y bénéficiant pas de dérogations spécifiques. En 25 ans, cette part en points de PIB a augmenté en moyenne de 30 % pour les 33 autres pays de l'OCDE étudiés, alors qu'elle a plus que doublé en France. Le recours à la fiscalité des transmissions étant loin d'être général dans les économies avancées, elle y représente en moyenne moins de recettes que les précédentes composantes de la fiscalité du logement.

Un second enseignement est que la France ne se singularise pas en matière d'affectataires, collecteurs et décisionnaires. Les impôts sur la propriété immobilière sont en effet des recettes locales dans la grande majorité des pays, ce qui implique que les niveaux infranationaux interviennent généralement dans leur économie d'ensemble, voire leur collecte. Toutefois, 5 pays se distinguent par une très forte centralisation, dont la Corée du Sud, la Grèce et la Suède. A l'inverse,

dans quelques pays le calibrage tout comme la collecte de l'impôt sont totalement décentralisés : Etats-Unis, Nouvelle-Zélande. Dans le cas des pays les plus fédéraux, deux niveaux infra-étatiques peuvent intervenir (Allemagne, Suisse).

Contrairement aux taxes foncières, les taxes sur les transactions sont souvent calibrées entièrement par l'Etat, même dans des cas (minoritaires) où elles bénéficient aux collectivités. Seuls les pays les plus fédéraux confient largement la détermination de la fiscalité des transactions et les recettes correspondantes à des collectivités qui assurent elles-mêmes la collecte.

S'agissant de la mobilisation de la fiscalité au service de la croissance du parc, la France se classe parmi les pays à taux de TVA sur les logements neufs comparativement élevé. Toutefois, face au risque de désintérêt des investisseurs privés pour le segment de marché du logement abordable, le secteur social bénéficie de taux réduits de TVA en France et dans certains autres pays de l'UE. De fait, la dynamique du secteur social est plus favorable en France que dans la plupart des pays étrangers. Mais l'élasticité de la construction résidentielle aux prix est significativement réduite en cas de forte réglementation du marché locatif ou de la gouvernance de l'occupation des sols. Or les indices synthétiques correspondants s'établissent à un niveau comparativement élevé en France.

Si les enjeux de mobilisation du parc existant pour le marché de la résidence principale sont l'objet de nombreuses initiatives fiscales, les conclusions des analyses d'impact des taxes existantes sur les logements vacants divergent. Ces taxes, mises en œuvre au niveau local – ce qui renforce leur acceptabilité et leur pertinence – n'atteindraient toutefois leurs objectifs qu'au prix d'un suivi et de contrôles poussés. Certains pays privilégient ainsi le levier réglementaire, les coûts administratifs de telles taxes étant de surcroît accrus par la nécessité de distinguer les motifs de vacance. La fiscalité est également mobilisée face au risque que les biens immobiliers intègrent d'autres marchés que celui de la résidence principale, à savoir les marchés de la location de courte durée et de la résidence secondaire. L'effet d'éviction lié aux locations de courte durée s'avère en effet massif dans de nombreuses grandes métropoles de divers pays. La fiscalité est à cet égard mobilisée dans une optique tantôt incitative (à l'abandon de la location de courte durée), tantôt désincitative (à une telle location). Mais en raison de la massification du phénomène, de nombreux pouvoirs publics ont préféré mobiliser le levier réglementaire. Dans le cas des résidences secondaires, divers pays recourent à une fiscalité spécifique, certains se saisissant du levier réglementaire (Suisse).

La mobilisation de la fiscalité au service de la mobilité des ménages consiste à abaisser l'imposition des transactions ou des plus-values, plus qu'à agir sur les statuts d'occupation du logement. D'autres statuts que celui de propriétaire-occupant peuvent en effet décourager la mobilité, en particulier le logement social. En outre, la mobilité dépend fortement du système de prestations sociales. En effet, dans plusieurs pays européens, les ménages bénéficiaires d'allocations logement s'avèrent plus mobiles, avec un rôle positif joué par les transferts en espèces dans leur ensemble. Le taux de mobilité résidentielle en France se situe de fait nettement au-dessus de la moyenne, malgré certains facteurs a priori plutôt défavorables (ruralité, niveau de protection de l'emploi).

Si certains pays priorisent dans la conception de la fiscalité du logement des objectifs économiques, nombreux sont ceux qui accordent de l'importance aux enjeux redistributifs en mobilisant une large palette d'outils fiscaux.

La taxation foncière voit souvent son potentiel redistributif amoindri par l'absence d'actualisation régulière des assiettes. En effet la révision des valeurs cadastrales est souvent perçue comme posant des difficultés d'acceptabilité, ce qui a par exemple conduit le Danemark et l'Irlande à n'y procéder que très graduellement. Divers pays ont distingué les régimes fiscaux applicables aux résidences principales et aux résidences secondaires, ce qui accroît la redistribution compte tenu des différences socioéconomiques des contribuables concernés. Les abattements ou exonérations sur critères sociaux, qui accroissent également la redistribution, se retrouvent eux aussi ailleurs qu'en France.

Il convient d'intégrer à l'analyse l'incidence économique finale de l'impôt foncier, notamment lorsque les propriétaires peuvent en répercuter tout ou partie sur leurs locataires, amoindrissant alors la redistribution. C'est notamment le cas au Danemark, en Autriche, et en Allemagne.

La taxation de la richesse immobilière nette, par définition plus progressive qu'une simple taxe foncière, est toutefois devenue rare. Norvège et Suisse conjuguent taux bas et assiettes larges avec un assujettissement de la classe moyenne.

L'imposition des revenus locatifs n'est progressive que dans une moitié de pays où elle se rattache généralement au régime d'imposition de droit commun. **La taxation des loyers imputés apparait techniquement et politiquement difficile**, et est associée à la déductibilité des intérêts d'emprunt, en pratique régressive et inflationniste. Les taux d'endettement des ménages sont bien supérieurs dans les pays concernés (Scandinavie, Benelux, Suisse…), où les plus aisés sont parfois imposés à un taux effectif négatif. Si les impôts sur les transactions sont généralement calculés comme une quote-part forfaitaire, dans sept pays leur taux progresse en fonction de la valeur du bien.

La fiscalité du logement peut aussi être mobilisée pour promouvoir une offre abordable. D'une part, le secteur du logement social ou à but non lucratif bénéficie fréquemment d'un traitement fiscal plus favorable (certains pays recourent toutefois plutôt à des subventions). D'autre part, dans plusieurs pays, la fiscalité du logement encourage les propriétaires à louer à des publics considérés comme particulièrement exposés aux difficultés de logement.

La fiscalité du logement peut en outre contribuer à faciliter l'accès à la propriété. Si les mesures de ce type sont associées à des effets d'aubaine et des coûts significatifs, elles atténuent les inégalités de patrimoine (là aussi certains pays privilégient les subventions).

La mobilisation de la fiscalité du logement pour atteindre les objectifs environnementaux passe majoritairement par des dispositifs d'incitation à la rénovation énergétique mais pose la question de l'inclusion des ménages vulnérables. Par opposition aux subventions, la fiscalité est perçue comme plus simple à gérer, notamment car elle mobilise l'administration fiscale, habituée au contrôle sur pièce et sur place. Néanmoins, seuls les ménages imposables peuvent bénéficier de dispositifs fiscaux, de plus l'avance des frais est susceptible d'être rédhibitoire même pour des ménages imposables ; le Superbonus italien semble être le seul dispositif à avoir surmonté ces derniers obstacles, mais au prix de coûts budgétaires très importants et, selon certains acteurs, d'une large fraude et d'effets inflationnistes liés à la congestion du secteur, également constatés dans d'autres pays. Par ailleurs, les prises de décision concernant les rénovations dans les copropriétés sont la plupart du temps perçues comme difficiles, ce qui limite l'activation des aides fiscales dans ce pan important du parc, et a poussé plusieurs pays à moduler les règles de vote des travaux et/ou à mettre en place des mécanismes de soutien aux copropriétés.

Enfin, les effets rebond et d'aubaine mis en évidence dans divers pays amoindrissent l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales associées à la rénovation énergétique.

De nombreux pays recourent d'ailleurs à la réglementation plutôt qu'à la fiscalité du logement afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés. La règlementation touche en général prioritairement les logements neufs, et éventuellement ceux faisant l'objet d'une transaction ou location, ce qui réduit à court terme le parc ciblé, avec l'avantage de lisser dans le temps la demande aux professionnels de la rénovation.

Au-delà des seuls enjeux énergétiques, la limitation de l'artificialisation des sols et de ses conséquences n'est quasiment pas prise en compte par la fiscalité du logement des pays étudiés. De même, ces derniers n'ont introduit que peu de dispositifs fiscaux incitatifs à la réduction de l'empreinte carbone du processus de construction.

*
* *

1. Quelques clés de lecture de la comparaison internationale

1.1. *La France compte comparativement assez peu de propriétaires-occupants, et une forte part de logement social*

L'économie politique de la fiscalité du logement est liée aux statuts d'occupation du logement. En effet, en dehors du cas très particulier des mécanismes de type taxe d'habitation (voir 1.2 *infra*), seuls les propriétaires sont soumis à la fiscalité du logement[1], puisque les taxes foncières et d'enregistrement, ainsi que l'imposition des revenus immobiliers et des transmissions ne concernent pas les locataires.

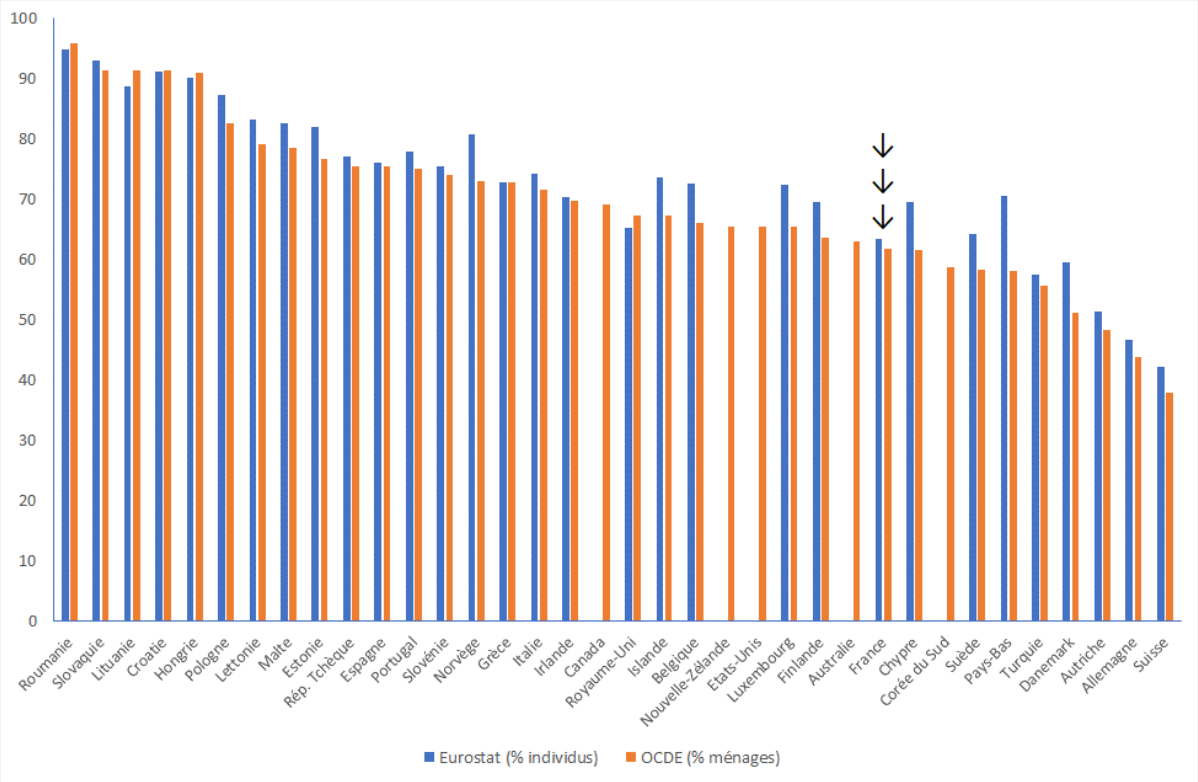
La proportion de propriétaires occupants peut toutefois être définie de différentes manières : en part des ménages (convention OCDE) ou en part des individus (proportion, dans la population, des individus appartenant à un ménage propriétaire occupant – convention Eurostat), ce qui contribue à expliquer la présence de chiffres assez différents selon les bases de données internationales consultées. Une autre source d'explication des écarts est que les statistiques OCDE comportent une catégorie « autres » (que locataires ou propriétaires). Peut en effet notamment se poser la question du décompte des personnes logées à titre gratuit par des proches ou par leurs employeurs.

Quelle que soit la convention adoptée, la part de propriétaires-occupants est inférieure en France à celle constatée dans une majorité des autres pays de l'OCDE ou de l'UE[2]. Leur proportion reste nettement supérieure aux niveaux enregistrés en Suisse, en Allemagne et en Autriche, ainsi que, dans une moindre mesure, au Danemark et en Corée du Sud. La position relative vis-à-vis des Pays-Bas et de la Suède s'inverse selon le jeu de chiffres utilisé. Sur les 16 pays dont les taux de propriétaires occupants sont les plus élevés, 15 sont des PECO ou des pays méditerranéens. La France occuperait donc une position médiane si l'on excluait ces zones géographiques de l'analyse. Le graphique suivant indique, pour chaque pays, les chiffres les plus récents de l'OCDE (« housing tenures ») et d'Eurostat. Les écarts constatés peuvent renvoyer aux effectifs respectifs des ménages propriétaires et locataires dans les différents pays, du moins si l'on fait l'hypothèse d'une très bonne comparabilité des méthodologies et périmètres d'enquête. Rappelons par ailleurs que les années de référence ne sont pas toujours les mêmes.

[1] Sauf dans le cas où des travaux de rénovation seraient effectuées par les locataires (la TVA est abordée en partie 2) mais l'enjeu de rénovation reste alors du second ordre face à celui du logement neuf, de plus les gros travaux sont souvent effectués par les propriétaires ou par les locataires en échange d'un geste de leurs propriétaires.

[2] Comme précisé plus loin, on a exclu certains pays de l'UE ou de l'OCDE se situant en dessous d'un certain niveau de vie (ce qui conduit à exclure les pays d'Amérique latine, et la Bulgarie).

Graphique n° 1 : Part des propriétaires occupants, en pourcentage des ménages (OCDE) ou des individus s'y rattachant (Eurostat)



Note: valeurs 2022 pour Eurostat, sauf Suisse et Turquie (2021), Norvège (2020), Royaume-Uni et Islande (2018) ; valeurs 2020 pour l'OCDE, sauf pour Allemagne et Italie (2019), Canada et Islande (2018)
Note de lecture : en France, la part des propriétaires occupants s'élève à 63,4 % des individus et 61,7 % des ménages.
Source: Eurostat, OCDE (base de données sur le logement abordable)

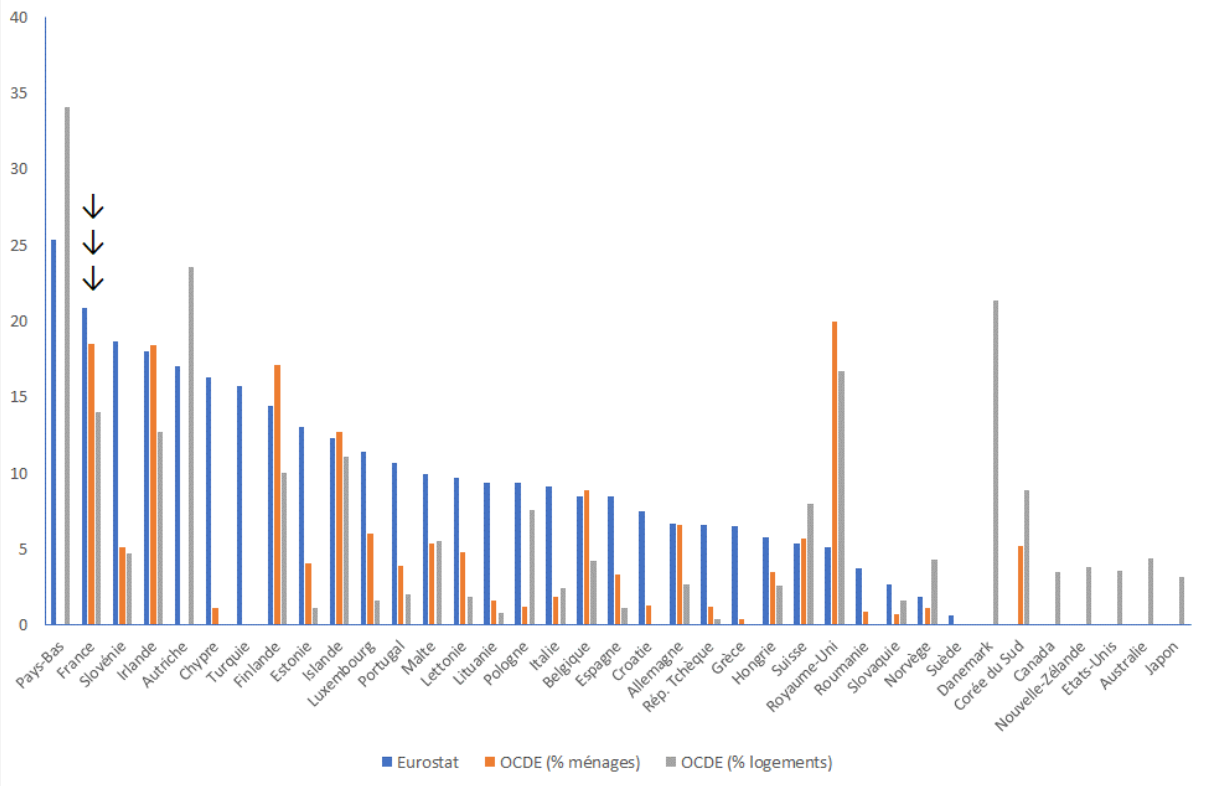
La présence d'un secteur « social » ou, tout au moins, à but non lucratif est également susceptible d'impacter le pilotage du logement, avec notamment un positionnement différent du « secteur libre » (dont le rôle dans le logement des ménages défavorisés devient potentiellement moins central), et une modification des termes du débat autour des incitations à adresser aux agents économiques.

Une comparaison internationale de la part du secteur « social » ou « subventionné », au sens de prix inférieurs au marché, est toutefois méthodologiquement délicate, car elle renvoie à la mise en œuvre d'une classification homogène des segments du parc locatif dans des contextes institutionnels très différents d'un pays à l'autre. Les différents chiffres disponibles en la matière peuvent à nouveau être exprimés en part des individus vivant dans ces logements (Eurostat), mais aussi en part de ménages, ou en part des logements, indicateur qui diffère de la part des ménages si l'on tient compte du fait que le parc comporte aussi des résidences secondaires et des logements vacants (l'OCDE recourant à ces deux dernières méthodes).

Les diverses statistiques existantes classent indubitablement la France parmi les pays à forte proportion de logements sociaux, mais elles sont particulièrement contradictoires pour certains pays souvent cités en la matière tels que l'Autriche (17,0 % pour Eurostat, 23,6 % pour l'OCDE), et plus encore le Royaume-Uni (5,1 % pour Eurostat, 16,7 % ou 20,0 % pour l'OCDE), et surtout le Danemark[3] (0 % ou 21,4 %), ces trois pays pouvant être classés aussi bien nettement devant que nettement derrière la France selon la source. Les Pays-Bas constituent le seul pays à compter une plus grande part de logement social que la France quelle que soit la base utilisée. Le graphique suivant retrace, pour chaque pays, les trois jeux de chiffres dans la mesure où ils sont disponibles.

[3] Au Danemark, l'absence de condition d'éligibilité spécifique peut expliquer le chiffrage d'Eurostat, voir partie 2.1 *infra*.

Graphique n° 2 : Part du logement social, en pourcentage et selon différentes approches



Note: valeurs 2022 pour Eurostat, sauf Suisse et Turquie (2021), Norvège (2020), Royaume-Uni et Islande (2018) ; valeurs 2020 pour la première série de l'OCDE, sauf pour Allemagne et Italie (2019), Canada et Islande (2018) ; s'agissant de la seconde série de l'OCDE (% des logements), les chiffres sont sous-évalués dans le cas du Canada (non prise en compte de la Société d'Habitation du Québec), de la Norvège (prise en compte du seul parc social municipal, qui ne constituerait que les trois quarts du total), de la Nouvelle-Zélande (inclusion du seul parc social financé par l'Etat central)
Note de lecture : Eurostat estime la part du logement social en France à 20,9 % et l'OCDE l'évalue respectivement à 18,5 % des ménages et 14,0 % des logements.
Source: Eurostat, OCDE (base de données sur le logement abordable)

1.2. *La fiscalité du logement est comparativement plus élevée et progressive en France*

1.2.1. La mission a adapté sa méthodologie aux différents types de prélèvements, en évaluant leurs ordres de grandeur respectifs pour une quarantaine de pays dépassant un certain niveau de vie

La fiscalité du logement repose sur plusieurs types de prélèvements fiscaux, au sens de la classification normalisée des statistiques de finances publiques : impôts récurrents sur la propriété immobilière, impôts sur les transactions, et, pour ce qui concerne la composante immobilière, impôts sur le revenu, impôts sur les donations et successions, et impôts récurrents sur la richesse nette. La TVA (sur le neuf et les rénovations) n'est, elle, abordée qu'au chapitre 2[4].

La mission a procédé à une comparaison internationale pour chacun de ces différents types de prélèvements, en prenant en compte une quarantaine de pays de l'OCDE et/ou de l'UE dépassant un certain niveau de vie[5]. Elle a notamment hiérarchisé les différents pans de la fiscalité

[4] La taxation des plus-values est évoquée dans ce chapitre à la suite des développements consacrés à celle des revenus locatifs, dans la mesure où dans les deux cas certains pays utilisent les barèmes de l'IRPP.
[5] Le seuil de niveau de vie choisi a conduit à exclure des comparaisons de cette partie les 4 pays latino-américains membres de l'OCDE ainsi que, dans le cas de l'UE, la seule Bulgarie. On a donc retenu 34 pays de l'OCDE, auxquels ont été ajoutés 4 pays de l'UE non-membres de l'OCDE (hors Bulgarie), ainsi que Singapour (le seul des pays non-membres de l'OCDE dont les statistiques de finances publiques figurent toutefois sur le site de cette organisation, et dont le niveau de vie atteint largement celui des autres pays pris en compte).

du logement à l'aune des montants médians de recettes collectées en 2021, qui est généralement la dernière année disponible (du moins dans le cas des statistiques internationales harmonisées).

Les impôts récurrents sur la propriété immobilière apparaissent comme la source de revenus la plus importante, avec une médiane de 0,8 % du PIB et une moyenne (non pondérée) de 1,1 % du PIB, même si la part imputable aux seuls logements est sans doute plus proche de 0,5 %, compte tenu des ordres de grandeur atteints par les impôts sur l'immobilier industriel et commercial ou sur les terrains, pour les pays où ils font l'objet de prélèvements séparés[6].

La valeur médiane des impôts sur les transactions immobilières s'établit à 0,35 % du PIB dans ces mêmes pays.

Les recettes collectées au titre de l'imposition des revenus locatifs s'établissent vraisemblablement en moyenne à un niveau un peu inférieur. Si la valeur médiane des impôts sur les revenus immobiliers n'est pas directement connue, il est possible d'établir à partir des comptes de revenu des ménages en comptabilité nationale[7] que la somme des loyers que les particuliers propriétaires de logement perçoivent de leurs locataires, ou pourraient percevoir s'ils mettaient leur propre bien en location (loyers dits « imputés »), s'élève en moyenne à un peu plus de 6 % du PIB[8]. Si l'on postule une taxation de l'ensemble de ces loyers, au sein desquels les loyers imputés sont prépondérants, à un taux effectif moyen de 10 %, cela conduirait à un ordre de grandeur d'un peu plus d'un demi-point de PIB ; à titre de comparaison le rendement de la taxation des seuls loyers imputés au Danemark s'élève à 0,6 point de PIB, mais dans le contexte particulier d'un IRPP comparativement important dépassant significativement 20 % du PIB, pour moins de 10 % en France et dans la plupart des pays non nordiques [9]. Toutefois, comme mentionné ci-dessus, dans la plupart des pays une majorité de ménages sont propriétaires occupants, et donc une majorité de logements ne sont associés qu'à un revenu imputé, généralement non imposé. Même si le taux marginal d'imposition des propriétaires bailleurs est vraisemblablement supérieur à celui des seuls propriétaires occupants[10], les logements loués sont en moyenne moins vastes que ceux occupés par leur propriétaire, et donc associés à un revenu inférieur. **Il est ainsi raisonnable de penser que la taxation des revenus locatifs des ménages rapporte en moyenne des recettes de l'ordre de la moitié du total, soit 0,3 % du PIB**. Ce raisonnement relatif aux seuls revenus locatifs ou imputés, et non à l'ensemble des revenus de source immobilière, ne prend pas en compte la taxation des plus-values[11].

Enfin, compte tenu d'un usage loin d'être général dans les économies avancées, l'imposition des donations et successions pèse moins que les précédentes composantes de la fiscalité du logement ; tel est encore plus le cas des impôts sur la richesse nette. En ce qui concerne les donations et successions, sur la quarantaine de pays étudiés, 22 ne les taxent pas, ou anecdotiquement[12] (moins de 0,05 % du PIB). **Parmi les 17 autres, seuls 4 (dont la France) dépassent un niveau de 0,3 % du PIB**. De plus, si le logement constitue une part importante de l'actif des ménages, cette proportion ne dépasse pas 60 % en moyenne[13], si bien que dans les pays qui taxent significativement les donations et successions la part de ces recettes imputables au seul secteur du logement ne dépasse donc

[6] Irlande et Royaume-Uni pour l'immobilier industriel et commercial, France, Hongrie, Lituanie, Pologne et Roumanie s'agissant des terrains.
[7] Consultés sur le site de l'OCDE.
[8] Il ne serait pas opportun de comparer les taux obtenus pour les différents pays, compte tenu de forts aléas méthodologiques dans la manière dont les uns et les autres reconstituent les loyers imputés (dont le montant spécifique n'est d'ailleurs pas affiché dans les tableaux de 6 pays de l'OCDE : l'Allemagne, l'Irlande, Israël, le Japon, la Slovaquie et la Suisse -ce qui est surprenant dans ce dernier cas, la confédération imposant les loyers imputés), ainsi que dans l'opération de partage entre excédent brut des ménages et revenus mixtes desdits ménages (notamment pour le Canada, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande).
[9] Ce rendement n'est pas connu (car amalgamé avec le reste des recettes d'IRPP) pour les deux autres pays continuant à taxer les loyers imputés que sont les Pays-Bas et la Suisse.
[10] De nombreux pays taxent certes les revenus immobiliers à un taux fixe, dérogatoire du barème standard de l'imposition des revenus. Ce taux est toutefois généralement supérieur au niveau de 10 % précité.
[11] Voir partie 1.2.4 *infra* relative à l'imposition des revenus.
[12] Tel est par exemple le cas de l'Italie.
[13] La résidence principale représente en effet, à elle seule, 50 % du patrimoine total des ménages en moyenne dans les 29 pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, et le patrimoine immobilier dans son ensemble entre un peu moins de 40 % et plus de 80 %

généralement pas 0,2 % du PIB. S'agissant de la taxation de la richesse nette, seuls 4 pays (dont la France) y recourent. Afin de fiabiliser la comparaison internationale menée, la mission a analysé, pour la quarantaine d'économies avancées choisies, le détail des impôts inclus dans les différentes catégories statistiques, à partir des « *national tax lists* » dressées par la DG TAXUD de la Commission européenne, des « *detailed tax statistics* » de l'OCDE, et en complétant notamment par les retours des services économiques sollicités. En effet, aucune des différentes catégories de prélèvements précitées ne porte que sur le logement, et il importe donc d'exclure, autant que faire se peut, des prélèvements portant sur d'autres assiettes. Tel est par exemple le cas de la fiscalité des transactions financières ou de droits de timbre non immobiliers, également inclus dans les impositions sur les transactions.

Pour les prélèvements s'appliquant à des assiettes dont la composante « logement » est importante, une comparaison internationale en parts de PIB reste raisonnablement illustrative du niveau de la fiscalité du logement, moyennant le cas échéant quelques mises en garde. Ce raisonnement a été appliqué aux impôts récurrents sur la propriété immobilière, aux impôts sur les transactions, mais aussi aux impôts sur les donations et successions et aux impôts sur la richesse nette.

En revanche, dans le cas de l'imposition des revenus immobiliers, il convient de recourir à une autre méthode**.** En effet, les recettes sont amalgamées avec celles de l'imposition des revenus du travail (et du patrimoine financier), partout largement prédominants au sein de l'assiette : les comptes de revenu des ménages des pays de l'OCDE indiquent que les revenus immobiliers[14], même en y incluant les loyers imputés, ne représentent qu'environ 11 % de leurs revenus bruts. La mission s'est alors concentrée sur les taux marginaux maxima d'imposition, ce qui permet :

- de mettre en évidence les pays ayant choisi d'imposer les revenus immobiliers selon un taux unique (ad hoc ou commun à celui de la fiscalité du capital), et ceux s'en tenant au barème général de l'IRPP ;
- d'adopter une approche davantage tournée vers la fiscalité applicable aux investisseurs locatifs, et notamment aux plus importants d'entre eux, puisque dans la quasi-totalité des pays considérés ils sont les seuls à être concernés par l'imposition des revenus immobiliers.

Une telle approche suppose toutefois de vérifier que les taux s'appliquent à des assiettes relativement similaires, et de ne pas oublier l'enjeu particulier de la taxation des plus-values, tant des propriétaires occupants que des investisseurs locatifs.

1.2.2. Les impôts récurrents sur la propriété immobilière sont comparativement élevés en France, plus encore si l'on se concentre sur la part acquittée par les seuls ménages

Les impôts récurrents sur la propriété immobilière sont essentiellement constitués des taxes foncières, c'est-à-dire des taxes dont l'assiette est la valorisation de chacun des logements détenus par le contribuable.

Toutefois, on trouve aussi dans cette catégorie d'impôts plusieurs types de prélèvements :

- des prélèvements du type « taxe d'habitation », qui s'appliquent à l'occupant du logement qu'il soit propriétaire ou locataire, si bien qu'en fait il ne s'agit pas d'une imposition de la propriété ;
- des prélèvements acquittés par les mêmes contribuables que les taxes foncières, au titre des mêmes logements mais distincts de la taxe foncière (comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en France) ; à noter qu'il convient de considérer la taxe sur les logements vacants comme une déclinaison particulière de la taxe foncière avec un taux alourdi (exemple espagnol), comme cela peut d'ailleurs également être le cas pour les résidences secondaires (ainsi la Croatie a une taxe propre aux maisons de vacances[15]), ou pour les locaux d'activité (leur rattachement à la taxe foncière générique n'impliquant pas nécessairement l'absence de barème *ad hoc*) ;

[14] Au sens de l'excédent brut évoqué *supra*.
[15] Voir : https://gov.hr/en/tax-on-holiday-homes/1472

- des prélèvements de type foncier mais applicables aux seuls terrains (du type de la taxe foncière sur le non-bâti) ou aux seuls locaux d'activité (à l'image de la cotisation foncière des entreprises), autant d'actifs qui ne sont pas des logements ;

Si la mission a veillé à retracer, pour les différents pays comparés, les sommes incluses au titre de ces différents types de prélèvements spécifiques, il n'est pas souhaitable de fonder la comparaison sur les seules taxes foncières sur le logement. En effet :

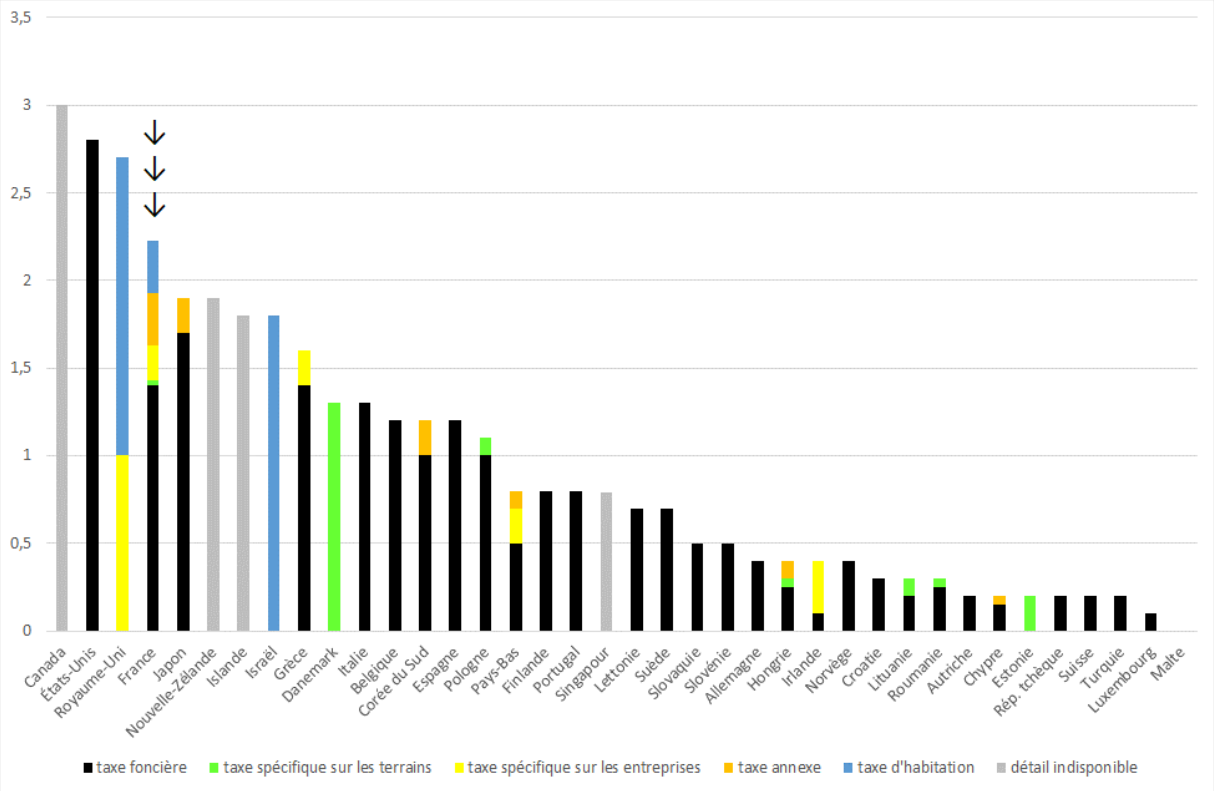
- dans les rares pays où il existe encore des impôts de type taxe d'habitation, celle-ci s'y substitue totalement à la fiscalité foncière des ménages : tel est le cas de la *Council tax* britannique et de l'*Arnona* israélienne (les conséquences distributives sont cependant différentes, cf. partie 3 *infra*) ;
- les impôts dont le paiement est directement associé à la propriété immobilière ont vocation à être assimilés à la fiscalité du logement (comme en atteste leur classification dans le cadre des statistiques normalisées de finances publiques) ;
- la plupart des pays ne distinguent pas fiscalité foncière du bâti et du non-bâti : outre la France, seules la Hongrie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie distinguent un impôt spécifique sur les terrains (qui est le seul à exister au Danemark et en Estonie), mais dans de nombreux pays la « taxe foncière » s'applique aussi bien au bâti qu'au non-bâti[16] (Allemagne, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Lettonie, Portugal, République tchèque…), ce qui nécessite l'inclusion de la taxation des terrains au sein de la comparaison ;
- de même, de très nombreux pays ne distinguent pas fiscalité foncière des locaux industriels et commerciaux et des logements.

La mission s'est toutefois intéressée aux parts respectives des ménages et des autres agents économiques dans les recettes perçues**.** En effet, la ventilation entre ménages et autres agents économiques est disponible pour une majorité de pays de l'UE, or, il apparaît important de savoir si les éventuels écarts entre la France et les autres économies avancées sont plutôt imputables à l'imposition des ménages ou à celle d'autres agents économiques (principalement les entreprises financières ou non financières, mais aussi éventuellement les administrations publiques, en particulier lorsqu'elles détiennent des locaux à usage lucratif ou à usage de logement).

La France présente la plus haute valeur des impôts récurrents sur la propriété immobilière au sein de l'Union européenne, ceux-ci représentant 2,2 % du PIB en 2021 (dont 1,4 % au titre de la taxe foncière). La France présente la quatrième plus haute valeur sur 40 pays étudiés, les trois pays se situant au-delà du niveau français étant le Canada (3,0 %), les Etats-Unis (2,8 %) et le Royaume-Uni (2,7 %). Le Royaume-Uni n'applique toutefois aucune taxe foncière : les recettes s'y décomposent en effet en 1,7 % du PIB au titre d'une *Council tax* de type taxe d'habitation et 1,0 % du PIB au titre des « *business rates* » (fiscalité foncière des entreprises). Ainsi, la France présente notamment le niveau de taxation le plus élevé de l'UE, loin devant la Grèce à 1,6 % du PIB (1,4 point de taxe foncière et 0,2 point de taxe sur traitement des déchets, taxe qui n'incombe pas aux ménages[17]), puis l'Italie à 1,3 % du PIB, ces deux pays ayant comme point commun d'avoir mis sur pied récemment une nouvelle taxe foncière unifiée[18], dans des contextes de finances publiques dégradées. Au Danemark, seul pays où les recettes au titre des loyers imputés sont connues, le total de cet impôt national et de la taxe municipale sur les terrains atteint 1,9 % du PIB (0,6 % plus 1,3 %) ce qui reste inférieur au niveau d'imposition français. L'imposition est en revanche inférieure à 0,5 % du PIB dans six PECO, ainsi qu'en Allemagne, en Autriche, en Irlande, au Luxembourg, en Norvège et en Suisse. Par ailleurs, la mission n'a pu pleinement expertiser la composition de ces prélèvements dans quatre pays. Il semble en particulier qu'en Nouvelle Zélande les *« local government rates and services* » vont au-delà d'une fiscalité immobilière au sens strict du terme.

[16] Avec éventuellement des taux différenciés même si la différenciation peut aussi transiter par les modalités de détermination de l'assiette, s'agissant de bases taxables intrinsèquement différentes.
[17] « Refuse fees paid by professionals », selon le référencement dans la fiche de la DG TAXUD (contrairement aux autres fiches, le nom des impôts en langue nationale n'est pas précisé).
[18] ENFIA en Grèce (qui signifie littéralement « taxe foncière unifiée »), entrée en vigueur en 2014, et IMU en Italie (« impôt municipal »), entrée en vigueur en 2012.

Graphique n° 3 : Niveau des impôts récurrents sur la propriété immobilière (2021, en points de PIB)



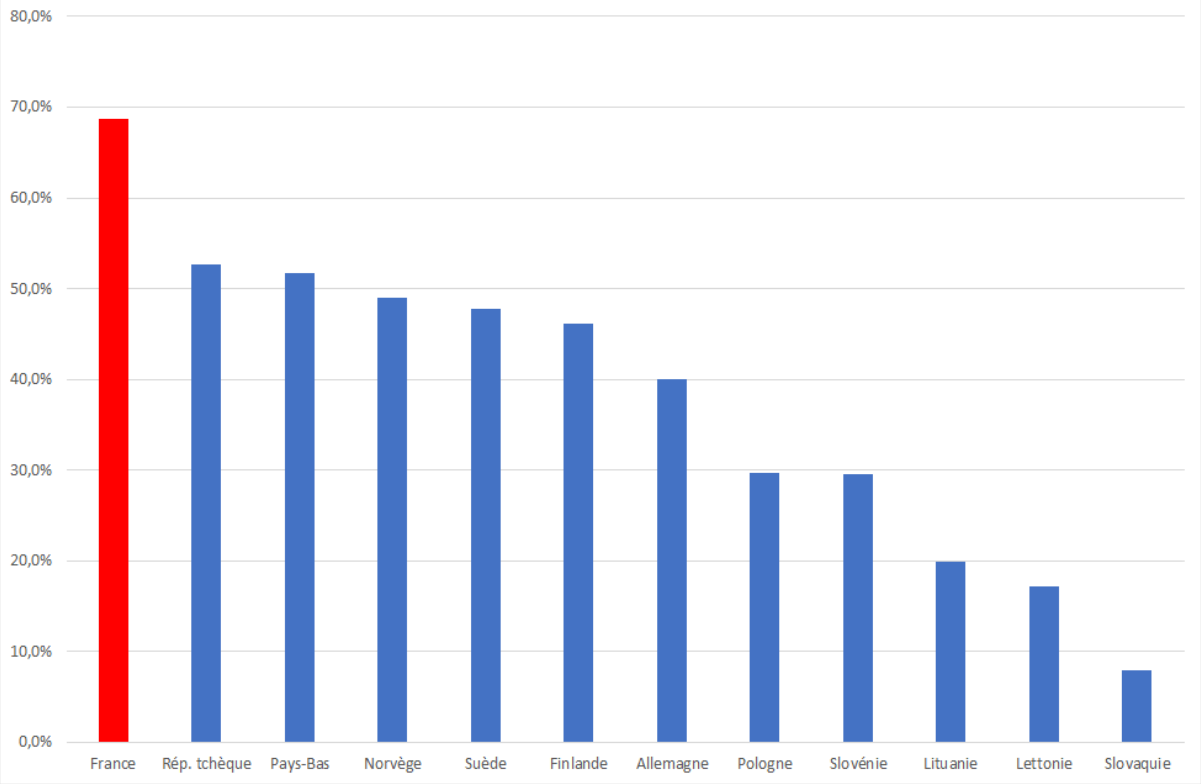
Note : l'Australie n'est pas incluse faute de données 2021
Source : OCDE ou Eurostat ; pour les pays suivis par ces 2 institutions les chiffres ne sont pas toujours identiques. Après vérification par la mission des différents impôts nationaux, les niveaux indiqués pour la France et les Pays-Bas sont ceux d'Eurostat, à l'inverse ce sont ceux de l'OCDE pour l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Suisse. Le montant pour l'Espagne a été révisé à la hausse de 0,1 point de PIB par rattachement de la taxe sur les logements vacants, qui était décomptée par l'OCDE en taxation de la richesse nette

L'écart de la France à la moyenne semble s'accroître si l'on recentre la comparaison sur la seule fiscalité des ménages. En effet, une comparaison avec la dizaine de pays européens pour lesquels est disponible la décomposition entre ménages et autres agents économiques (cf. graphique n°4 ci-après) montre que **c'est en France que les ménages acquittent la proportion la plus élevée du total des impôts récurrents sur la propriété immobilière, avec 68,6 % du total, soit 1,4 % du PIB**, comme l'illustre le graphique ci-après. En Irlande les « *commercial rates* » applicables aux bâtiments à usage industriel et commercial représentent à eux seuls plus de 60 % des recettes, la proportion des « *business rates* » se situant entre 35 % et 40 % au Royaume-Uni.

Ce niveau relativement important des impôts acquittés par d'autres agents économiques que les ménages justifie de rapporter les niveaux d'imposition au PIB, plutôt qu'au seul revenu disponible des ménages. Parmi ces autres agents économiques, la part acquittée par les administrations est a priori faible. En effet, l'exonération de tout ou partie des bâtiments publics ou hébergeant des activités d'intérêt général est l'une des plus fréquentes au niveau international[19]. Elle est en vigueur à des degrés variables dans des pays aussi divers que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie ou la Suisse (liste non exhaustive).

[19] Certaines autres exemptions reviennent très souvent : bâtiments à caractère historique, diplomatique ou religieux. Mais elles ne concernent qu'un nombre plus faible de bâtiments.

Graphique n° 4 : Part des ménages dans les recettes au titre de la propriété immobilière (2021)



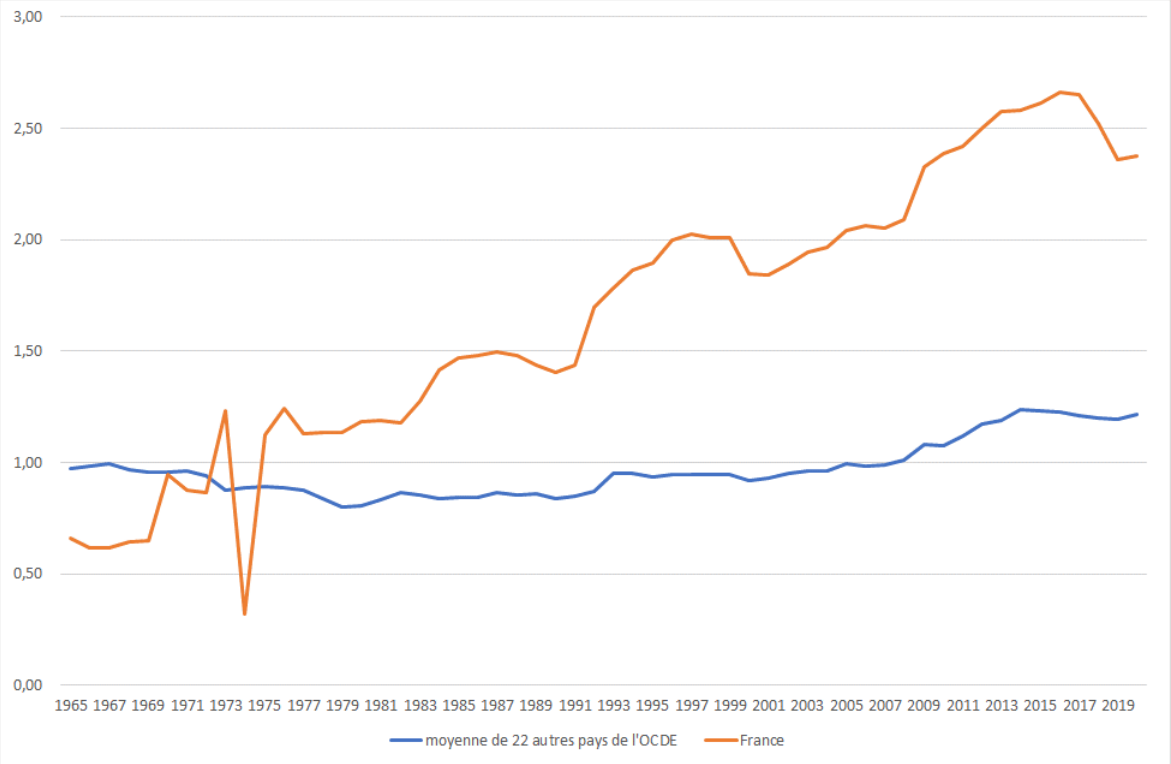
Source : OCDE

Si l'écart de la France à la moyenne de l'imposition de la propriété immobilière s'est très partiellement résorbé depuis 2017, c'est du fait de la mise en extinction progressive de la taxe d'habitation, à laquelle a été associée une baisse de 0,55 point de PIB des recettes depuis cette date. La moyenne OCDE est, elle, restée stable sur cette dernière période autour de 1,1 %, niveau moyen atteint en 2012, après une hausse assez rapide à compter de 2007 (passage, en 5 ans, de 0,93 % à 1,09 % du PIB, soit une hausse relative moyenne de 17 %). Le niveau de ces impôts avait en revanche été stable durant la décennie précédente, puisque la moyenne s'établissait déjà à 0,9 % en 1995.

La part des recettes périodiques sur la propriété immobilière s'est accrue en moyenne dans l'OCDE en part de PIB depuis 25 ans, essentiellement sous l'effet des politiques fiscales de réponse à la crise financière de 2008. En effet, les hausses ont été particulièrement nettes dans les pays dont les économies ont été les plus affectées par la crise, et qui ont parfois été l'objet de programmes d'assistance internationale. En Italie, le ratio est passé de 0,6 % à 1,5 % du PIB entre 2011 et 2012, avec la création du nouvel impôt municipal (IMU). En Grèce, le ratio est passé de 0,2 % à 1,5 % du PIB entre 2010 et 2012, puis à 1,9 % en 2014 avec la création de la taxe foncière unifiée (ENFIA). En Lettonie et en Hongrie, autres pays ayant dû recourir à l'assistance internationale, le ratio a doublé, avec dans le premier cas un passage de 0,4 % à 0,8 % entre 2008 et 2011, et dans le second un passage de 0,3 % à 0,6 % entre 2010 et 2013. En Irlande il est passé de 0,6 à 0,8 % entre 2007 et 2009, avant d'atteindre 1,0 % en 2013. Au Portugal il est passé de 0,6 % à 0,8 % entre 2010 et 2013, et en Espagne de 0,7 % à 1,2 % entre 2008 et 2013. En Islande, victime de la première phase de la crise financière, il était déjà passé de 1,5 % à 1,7 % entre 2007 et 2009.

Le mouvement de hausse dans le reste de l'OCDE est toutefois resté assez négligeable devant la hausse de plus longue période constatée en France, et ce même en intégrant à l'analyse les effets de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (qui n'est pas une taxe foncière).

Graphique n° 5 : Evolution comparative du niveau des impôts sur la propriété immobilière en points de PIB 1965-2020



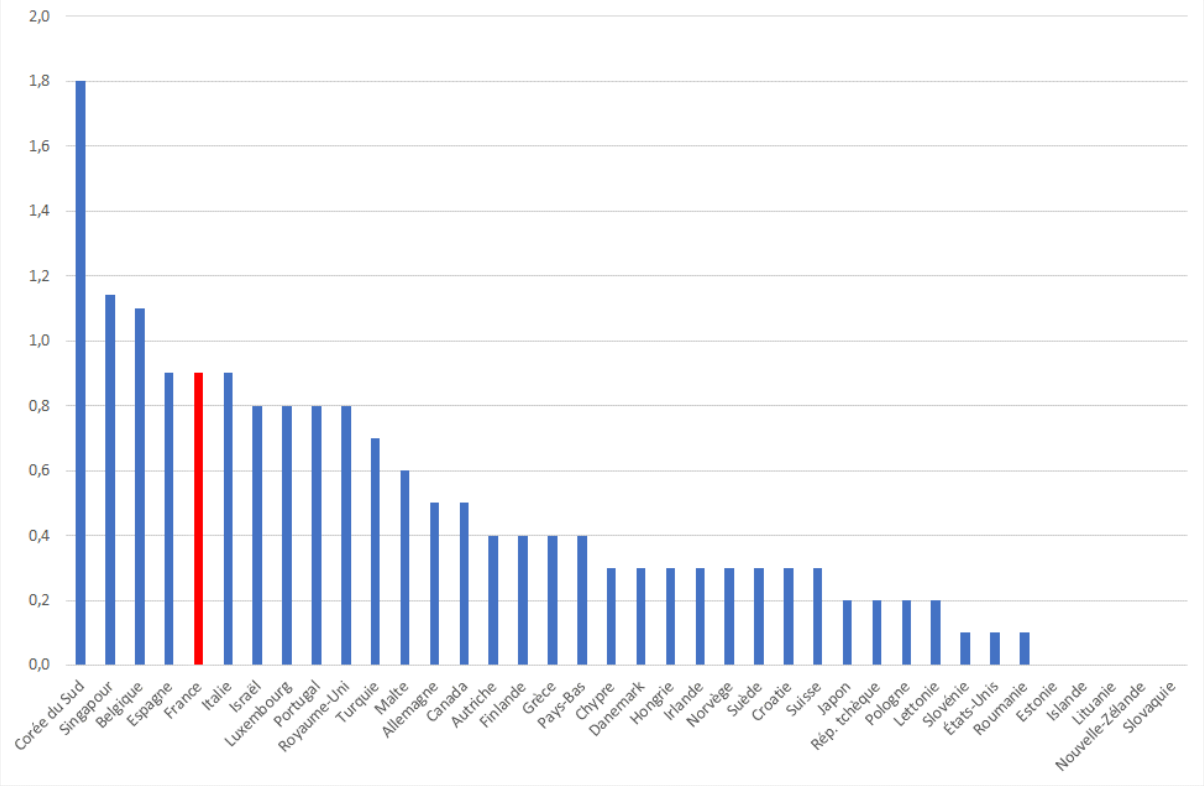
Note : troncature en 2020 du fait de l'absence des valeurs 2021 pour l'Australie ; calculs sur les 22 autres pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles sur l'ensemble de la période
Source : OCDE (calculs mission)

1.2.3. Les impôts sur les transactions immobilières sont en France nettement supérieurs à la moyenne internationale

Les impôts sur les transactions immobilières constituent une catégorie très homogène, mais les « impôts sur les transactions mobilières et immobilières » comportent une composante mobilière à retirer dans le cadre d'un travail sur la fiscalité du logement. Ce retraitement a été effectué par la mission. Si cette opération a conduit à un certain nombre de rectifications des parts de PIB, la correction à la baisse n'a dépassé 0,1 point de PIB que dans trois cas (Corée du Sud, Irlande et Italie). La mission a toutefois noté que dans de très rares pays (Belgique, Chypre) une partie des droits de donation semble être rattachée à cette catégorie, mais il ne lui a pas été possible d'isoler les montants correspondants.

Avec des impôts sur les transactions immobilières représentant 0,9 % du PIB, la France présente la quatrième valeur la plus élevée parmi la quarantaine de pays étudiés, à égalité avec l'Espagne et l'Italie. Au sein de l'UE, seule la Belgique présente un niveau un peu plus élevé, à 1,1 % du PIB (ratio toutefois très légèrement surestimé car incluant quelques droits de donation). Contrairement aux taxes récurrentes sur la propriété immobilière qui sont partout présentes (modulo leur forme atypique au Danemark ou en Israël), les taxes sur les transactions sont absentes dans cinq pays : la Nouvelle-Zélande, l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie et l'Islande.

Graphique n° 6 : Niveau des impôts sur les transactions immobilières (2021, en points de PIB)

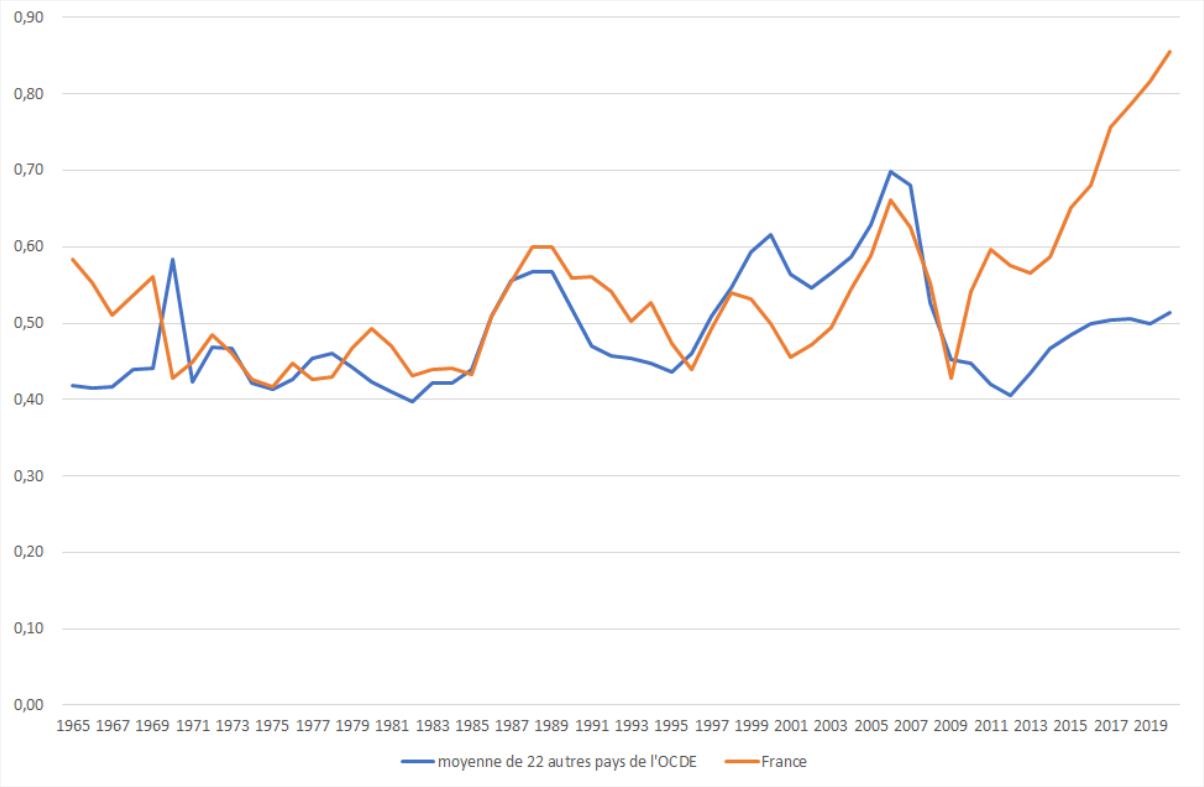


Note : la mission a rectifié à la hausse le montant nul indiqué par l'OCDE dans le cas de la République tchèque, où la taxe sur l'acquisition de biens immobiliers[20] atteint 0,2 points de PIB d'après les données de la DG TAXUD. L'Australie n'est pas incluse faute de données 2021
Source : Mission d'après données OCDE et DG TAXUD

Si pendant plusieurs décennies l'évolution des recettes en part de PIB a suivi en France la tendance constatée dans les autres pays de l'OCDE, l'évolution s'est avérée beaucoup plus dynamique en France depuis la fin des années 2000.

[20] *Daň z nabytí nemovitých věcí.*

Graphique n° 7 : Evolution comparative du niveau des impôts sur les transactions en points de PIB 1965-2020



Note : troncature en 2020 du fait de l'absence des valeurs 2021 pour l'Australie ; calculs sur les 22 autres pays de l'OCDE pour lesquels les données sont disponibles sur l'ensemble de la période
Source : OCDE (calculs mission)

1.2.4. Les taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus locatifs sont comparativement élevés en France, mais les niches fiscales atténuent les écarts de taux effectifs.

L'approche en taux marginal supérieur d'imposition des revenus immobiliers suppose de distinguer différents régimes de taxation de ces revenus. Seuls trois pays taxent au moins partiellement les revenus imputés des propriétaires occupants (le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse), et les recettes budgétaires à ce titre ne sont connues que dans le cas du Danemark. L'analyse qui suit se concentre par conséquent sur les revenus locatifs.

Une majorité des pays étudiés (24 sur 39) imposent les revenus locatifs selon le barème de droit commun de leur IRPP, les revenus immobiliers venant donc s'ajouter aux revenus du travail. Toutefois, parmi ces pays à cet égard comparables à la France, deux se distinguent en accordant des avantages très substantiels aux revenus locatifs : d'une part la Belgique qui n'a pas indexé la base théorique du revenu cadastral entre 1975 et 1991, d'où une sous-estimation des loyers de 40 % malgré une réévaluation discrétionnaire de 40 % du revenu cadastral (car les prix avaient progressé d'un facteur 2,3 durant les 16 années de non-indexation) ; d'autre part l'Espagne où les locations de longue durée bénéficient d'un abattement de 60 % (avec plusieurs taux supérieurs dans certaines conditions).

Dans ces 24 pays, il faut également prendre en compte :

- l'existence, dans 5 cas, de contributions sociales applicables aux revenus locatifs[21] : il s'agit, outre la France, de l'Irlande (8 % de *universal social charge*), de l'Australie (2 % de *medical levy*), du Luxembourg (9 % de l'impôt est ajouté au titre d'un impôt de solidarité versé au fonds pour l'emploi) et de la Roumanie (10 % de contribution à l'assurance maladie) ;

[21] La contribution roumaine n'intervient toutefois qu'à partir d'un certain niveau de revenus, et la contribution luxembourgeoise comporte deux taux différents de 7 % et 9 % (de l'impôt initial) selon le revenu.

- l'existence, dans 7 cas, d'impositions infranationales du revenu : tel est le cas aux Etats-Unis, au Canada, au Japon, en Corée du Sud, au Danemark, en Espagne et en Suisse. La variabilité des taux selon les territoires impliquait de choisir des taux représentatifs « moyens », ce qui a conduit à choisir ceux retenus par l'OCDE (dans sa base de données sur l'imposition générale des revenus).

Par ailleurs, dans trois pays d'Europe centrale et orientale (PECO)[22], l'IRPP est à taux unique, si bien que l'imposition des revenus immobiliers s'y apparente plus, en niveau comme en progressivité, à la situation des pays où prévalent des régimes d'imposition distincts du régime général de l'IRPP.

Inversement, trois pays imposent les revenus locatifs à un barème différent de celui de l'IRPP, mais progressif : c'est le cas de la Finlande, de la Lituanie et de la Pologne, avec toutefois seulement deux tranches dans chaque cas (31 et 34 %, 15 % et 20 %, 8,5 % et 12,5 %). Dans le cas de la Finlande cela résulte du fait que le taux d'imposition des revenus du capital est lui-même progressif ; dans le cas de la Lituanie, il s'agit en revanche d'un barème d'imposition ad hoc, de même qu'en Pologne où il ne s'agit toutefois que d'un régime dérogatoire optionnel, sans possibilité de déduction en contrepartie de la modicité des taux d'imposition.

Outre la Finlande, 4 autres pays d'Europe du Nord taxent les revenus immobiliers comme des revenus du capital, mais cette fois à taux unique. Il s'agit des Pays-Bas, de la Suède, de la Norvège et de l'Islande. La démarche d'harmonisation de l'imposition de l'ensemble des revenus du capital (immobilier comme financier) vise à éviter une distorsion entre classes d'actifs dans l'incitation à l'investissement. Le cas des Pays-Bas est toutefois très particulier, car le taux de 32 % s'applique non au revenu réel mais à un revenu théorique déduit de la valeur des biens (ce qui conduit parfois à évoquer une fiscalité de la richesse plutôt que du revenu). Cela implique une hypothèse de taux de rendement sujette à controverses récurrentes[23], la Belgique étant d'ailleurs le seul autre pays à ne pas baser l'imposition des revenus sur leur niveau réel mais théorique (ce qui y pose également des problèmes comme indiqué *supra*). Dans les trois autres pays, les taux applicables aux revenus du capital et donc aux revenus locatifs sont de 30 % en Suède, et de 22 % en Norvège et en Islande. Dans ce dernier cas la déductibilité de droit de la moitié du revenu brut aboutit en fait à un niveau d'imposition moindre qu'en Norvège. Ces différentes dispositions nationales aboutissent à plafonner l'imposition 25 points en dessous des taux maximaux d'IRPP en Suède et en Islande, 20 points en dessous en Finlande et 15 points en dessous en Norvège.

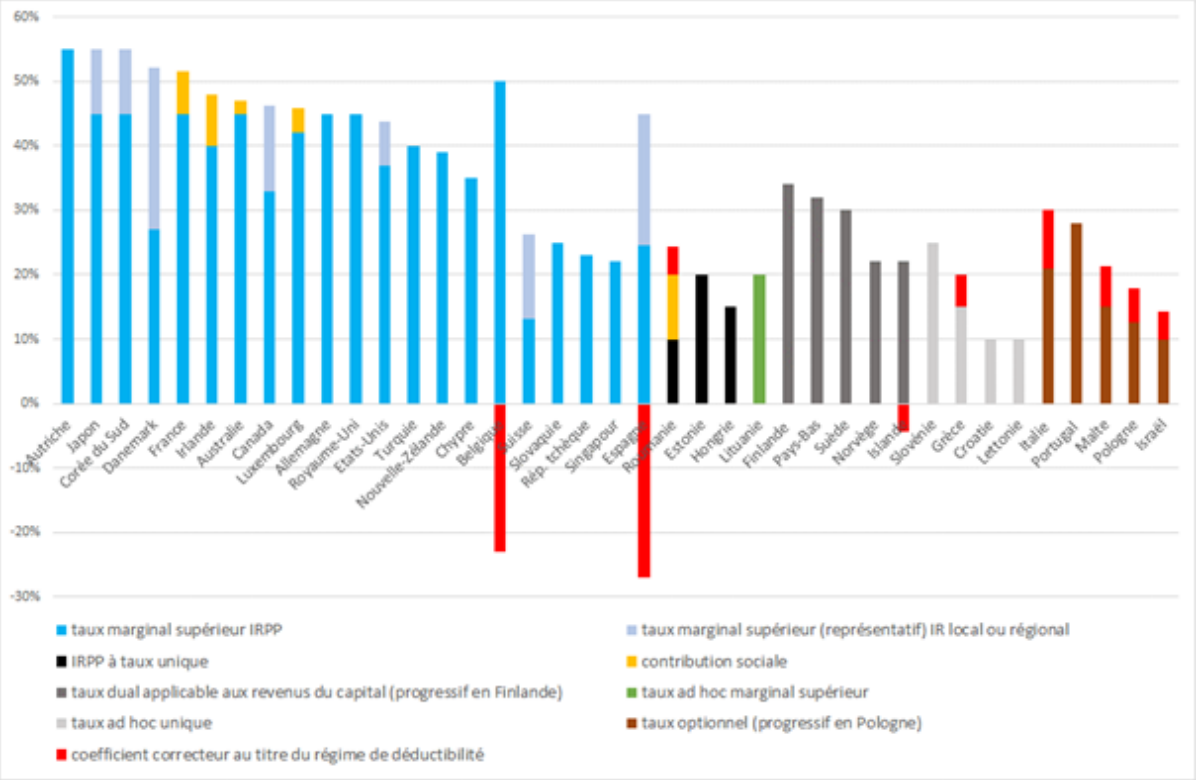
Quatre autres pays taxent les revenus immobiliers à un taux ad hoc unique : la Slovénie à 25 %, la Grèce à 15 % (mais avec une déduction pour frais préfixée à seulement 5 %), la Croatie et la Lettonie à 10 %.

Enfin, outre la Pologne, quatre pays proposent des régimes de taxation optionnels plus favorables à la grande majorité des bailleurs. Il s'agit de l'Italie avec la *Ceddolare secca* avec une taxation de 21 % (pour un taux marginal supérieur d'IRPP à 43 %), du Portugal avec un taux de 28 % (pour un taux marginal supérieur d'IRPP de 48 %), de Malte avec un régime à 15 % (pour un IRPP culminant à 35 %), et d'Israël avec un régime à 10 % (contre une tranche d'IRPP maximum à 50 %). Si les différentiels de taux d'imposition liés au traitement dérogatoire peuvent atteindre 20 points en Italie, à Malte et au Portugal, et même 40 points en Israël, il convient néanmoins de rappeler qu'en Italie, à Malte et en Israël, l'assiette des régimes optionnels ne peut faire l'objet d'aucune déduction.

[22] Estonie, Hongrie, Roumanie.

[23] En décembre 2021 la cour suprême néerlandaise a ainsi statué en faveur de contribuables qui l'avaient saisie car ils estimaient injuste l'imposition à un taux fictif impliquant de se fonder sur des revenus qui n'ont (souvent) pas été générés.

Graphique n° 8 : Niveau des taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus locatifs (2023)



Note : les coefficients correcteurs au titre du régime de déductibilité visent à prendre en compte soit i) la taxation des revenus bruts et non nets, ce qui correspond, comparativement à la taxation de revenus nets, à un taux d'imposition plus élevé que le taux facial, soit inversement ii) la présence d'abattements dépassant 30 % (lorsque certains pays prévoient des abattements généraux des revenus bruts non optionnels, ceux-ci s'établissent dans 3 cas à 20 %), auquel le taux facial d'imposition est surestimé comparativement aux pays ne disposant que de possibilités d'abattement moins généreuses.
Source : OCDE, DG TAXUD, et divers sites nationaux

Globalement, la France présente le cinquième plus haut taux marginal supérieur d'imposition des revenus locatifs, du fait de la forte progressivité de son IRPP alors même que 20 des 39 pays étudiés ne recourent pas à une imposition des revenus progressive et de droit commun. Seuls le Japon, la Corée du Sud et 2 pays européens (l'Autriche et le Danemark) présentent des taux supérieurs plus élevés.

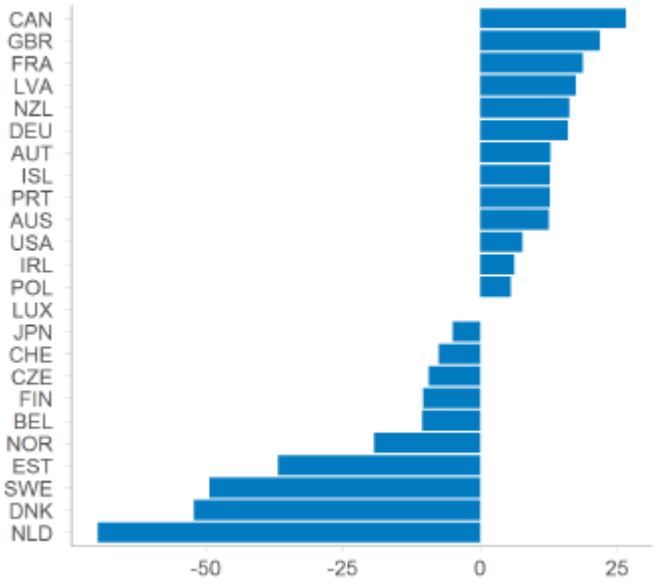
La comparaison est plus difficile en matière d'imposition des plus-values immobilières, car l'enjeu se pose parfois à la fois en termes de niveau des taux d'imposition et de durée avant exonération. Ainsi, l'Allemagne taxe les plus-values sur l'immobilier d'investissement au barème général de l'IRPP, mais elle les exonère après seulement 10 ans (au lieu des deux limites de 22 et 30 ans en vigueur en France). La dimension temporelle implique aussi l'existence de divers taux d'imposition dans certains pays, selon une logique de dégressivité (par exemple, 5 tranches en Slovénie selon la durée de détention du bien).

La mission n'a dénombré qu'une dizaine de pays taxant les plus-values immobilières selon le barème général de l'IRPP, dont notamment l'Allemagne, l'Australie, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie (IRPP à taux unique), le Luxembourg, la République tchèque et la Roumanie (IRPP à taux unique). Le Portugal applique le barème de l'IRPP mais après abattement de moitié de l'assiette. Des taux fixes *ad hoc* sont en vigueur en Autriche, Belgique, Croatie, Irlande, Islande, Israël, Japon, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, Suède ainsi qu'à Malte. Le barème britannique comporte deux taux ad hoc selon le revenu, et les barèmes américain, coréen et slovène plusieurs taux selon la durée de détention. Le barème finlandais repose sur les deux taux de la fiscalité du capital. La Grèce, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, Singapour et la Turquie n'imposent jamais les plus-values.

Les barèmes faciaux d'imposition des revenus immobiliers peuvent cependant différer significativement des taux d'imposition effectifs compte tenu de l'existence de niches. Or celles dédiées à l'investissement locatif sont historiquement importantes en France[24]. Mais le constat précédent pose justement la question du lien entre la multiplicité et la récurrence des niches françaises relatives à l'investissement locatif, et le niveau élevé des taux d'imposition de droit commun d'autre part : les niches interviennent de facto dans le contexte de barèmes de taxation par défaut des revenus immobiliers comparativement élevés, comme c'est plus généralement le cas pour l'ensemble de la fiscalité du logement (avec aussi des niveaux élevés d'imposition foncière et de la richesse nette, mais aussi de taxation des transactions, donations et successions, cf. 1.2.5 et 1.2.6 ci-après). Le niveau élevé des taux semble d'ailleurs associé à la présence de niches. Ainsi l'Autriche, où le taux marginal supérieur d'imposition des revenus locatifs dépasse le niveau français, fait-elle partie des rares pays européens à avoir développé des niches fiscales dédiées à l'investissement locatif[25]. Hors d'Europe, on note également un débat autour du rétablissement de niches fiscales en Corée du Sud[26], autre pays où les niveaux d'imposition sont élevés – sur les revenus locatifs mais aussi sur les transactions et les donations/successions. La Corée du Sud fait d'ailleurs partie des rares pays à être dotés d'un régime fiscal de la location meublée.

De plus, bien que la France ne taxe pas directement les loyers imputés, elle impose davantage les propriétaires occupants que la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment du fait du niveau de sa taxation récurrente de la propriété. Ainsi l'OCDE a conclu à un taux marginal d'imposition effectif des propriétaires occupants ayant recouru à l'emprunt bien supérieur en France à celui qui prévaut dans les 3 pays taxant les loyers imputés (Suisse, Danemark et Pays-Bas), où ce taux est négatif du fait des avantages octroyés en matière de déductibilité des intérêts d'emprunt.

Graphique n° 9 : Taux marginal d'imposition effectif (en %) des propriétaires occupants recourant à l'emprunt



Source : OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris

[24] Notamment selon les réponses des services économiques régionaux du Trésor au questionnaire relatif à l'évaluation du dispositif Pinel d'aide fiscale à l'investissement des particuliers dans le logement intermédiaire.

[25] "In Austria, two special tax-based subsidy programs are in place to increase the supply of private rental apartments. In one, the depreciation period is shortened to 15 instead of 66.6 years to attract private investors paying high income tax rates as rental-housing investment can be set off against personal income tax. The second program gives VAT exemption, normally charged at 20 %, on housing construction, if the unit is let out for profit for twenty years. Both models have contributed considerably to the increase in private rental housing in urban centers in Austria over recent years", source: *How taxation varies between owner-occupation, private renting and other housing tenures in European countries", Uk collaborative centre for housing evidence, Jens Lunde (Copenhagen Business School) et Christine Whitehead (London School of Economics).*

[26] Le service économique régional a indiqué à la mission que face à l'insuffisance de l'offre de logements, il est question de rétablir un régime supprimé par l'administration précédente, qui accordait des avantages en matière de fiscalité (foncière et des transactions) aux bailleurs privés enregistrés en tant que bailleurs professionnels, en contrepartie de quoi ceux-ci étaient soumis à des obligations, telles que la durée minimale de location et des restrictions sur l'augmentation du loyer.

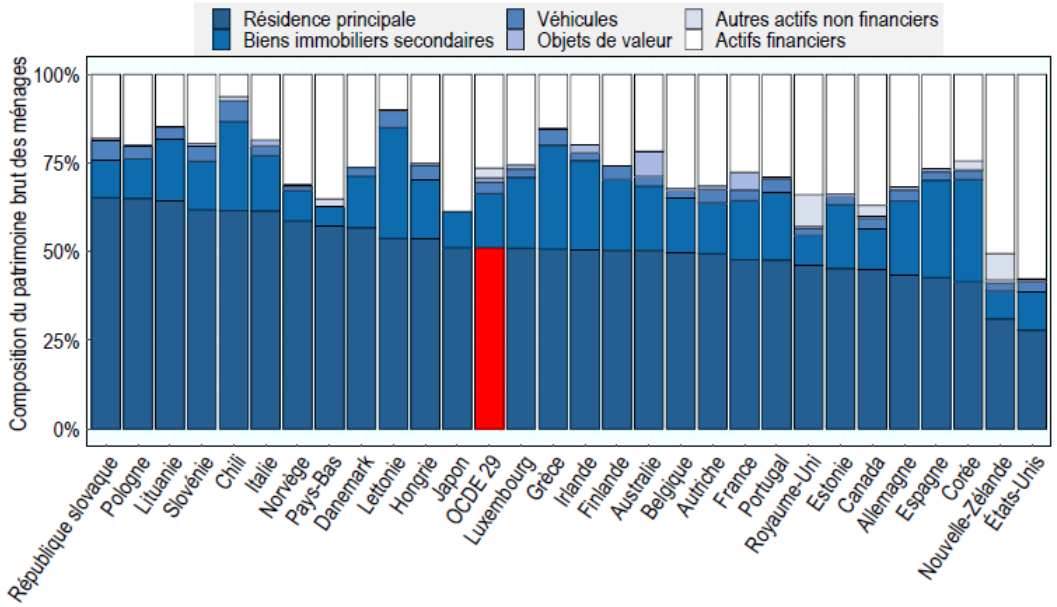
1.2.5. La France est le pays imposant le plus les impôts sur les transmissions, sans que l'immobilier bénéficie de dérogations spécifiques

La catégorie statistique des « impôts sur les donations et successions » étant très homogène, la mission n'a pas eu besoin de retraiter les listes d'impôts décomptés pour les différents pays.

Le poids dans le PIB de la fiscalité des transmissions n'apporte d'informations sur le niveau de la fiscalité du logement que si l'immobilier d'habitation et les autres actifs des ménages sont taxés de façon assez similaire. Or, la résidence principale bénéficie dans divers pays d'exemptions spécifiques[27] pour les transmissions en ligne directe, ou même pour des proches qui y auraient vécu un certain temps : ainsi, en Allemagne, il existe une exemption spécifique pour les maisons de famille (dans la limite de 200 m^2), qui vient le cas échéant s'ajouter aux abattements personnels des conjoints ou enfants si le défunt y habitait et s'ils y habitent eux-mêmes au moins 10 ans ; dans le cas de la Wallonie, le taux préférentiel d'imposition des maisons de famille dont peuvent bénéficier les conjoints et parents en ligne directe n'est pas soumis à cette dernière condition. En Grèce, les conjoints et parents en ligne directe bénéficient non d'un taux préférentiel mais d'un abattement sur la résidence principale s'ils n'en ont pas déjà une, dont le montant d'au moins 200 000 € est ajusté à la hausse selon le statut matrimonial et le nombre d'enfants ; le bénéfice de cette disposition reste conditionné à l'absence de revente du bien avant 5 ans. En Irlande, des dispositions spécifiques s'appliquent aux maisons d'habitation qui étaient occupées par le bénéficiaire. A l'inverse, en France c'est plutôt le patrimoine financier qui, dans certaines limites, n'est pas imposé (avec notamment le cas de l'assurance-vie).

Ainsi, compte tenu des éléments précédents et notamment d'exemptions spécifiques au logement dans plusieurs pays étrangers, une comparaison du poids des droits de donation et succession dans le PIB pourrait tendre à sous-estimer le niveau relatif des droits perçus en France au titre du seul logement. Mais il conviendrait aussi de prendre en compte le poids relatif du logement au sein de l'actif des ménages, élément susceptible de modifier la lecture que l'on aurait des comparaisons entre pays.

Graphique n° 10 : Décomposition de l'actif des ménages dans 29 pays de l'OCDE



Source : OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Etudes de politique fiscale de l'OCDE, n°29, éditions OCDE, Paris.

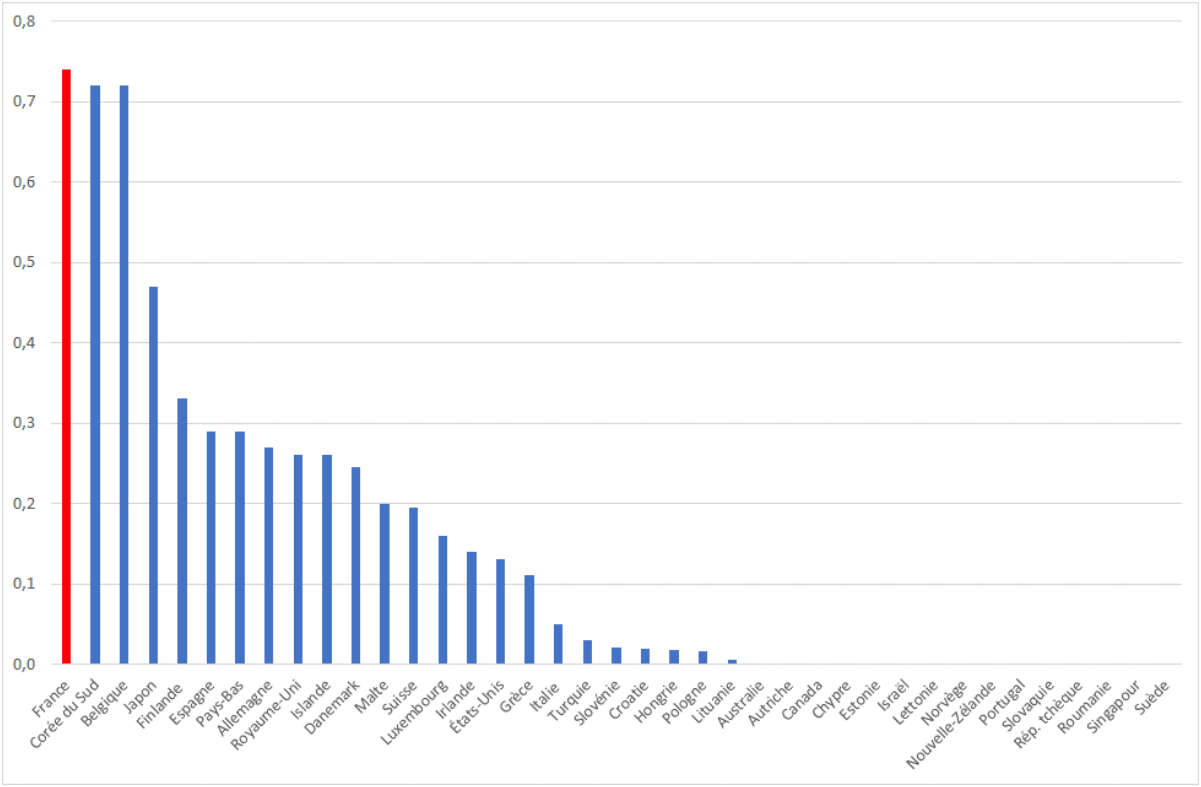
Au vu de l'analyse qui précède, le poids de l'ensemble de la fiscalité des transmissions dans le PIB reste globalement un indicateur pertinent. Or, avec 0,74 % du PIB prélevés au titre des donations et des successions, la France présente la valeur la plus élevée des 39 pays étudiés.

[27] Voir aussi d'autres exemples en partie 3.1.7 *infra*.

Suivent certes de très près la Corée du Sud et la Belgique, avec 0,72 % du PIB dans chaque cas (la part immobilière de l'actif des ménages se situe en Belgique au même niveau qu'en France ; elle est également proche en Corée du Sud). Toutefois, ce trio de pays se détache nettement des autres : la part de PIB tombe en effet à 0,5 % dans le cas du Japon, qui précède lui-même nettement un second groupe de 10 pays où les prélèvements se situent entre 0,2 % et 0,3 % du PIB. Ce groupe inclut 5 de nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suisse et Luxembourg), ainsi que les Pays-Bas, et 3 des 5 pays nordiques n'ayant pas supprimé cet impôt (Danemark, Finlande et Islande). On compte ensuite 3 pays, dont les Etats-Unis, où le niveau est de l'ordre de 0,1 %, 7 pays où il est inférieur à 0,05 % (dont l'Italie et 5 PECO), enfin un groupe très diversifié géographiquement de 15 pays où il n'existe pas ou plus de fiscalité des donations et des successions (5 PECO, 3 pays anglo-saxons non européens, 3 pays méditerranéens, 2 pays scandinaves, l'Autriche et Singapour).

Le caractère extrêmement distendu de cette distribution rend ainsi le constat particulièrement robuste, même lorsque l'on ne s'intéresse qu'au logement**.** La valeur médiane constatée ne s'établit qu'à 0,025 % du PIB, et la moyenne hors France à 0,16 %.

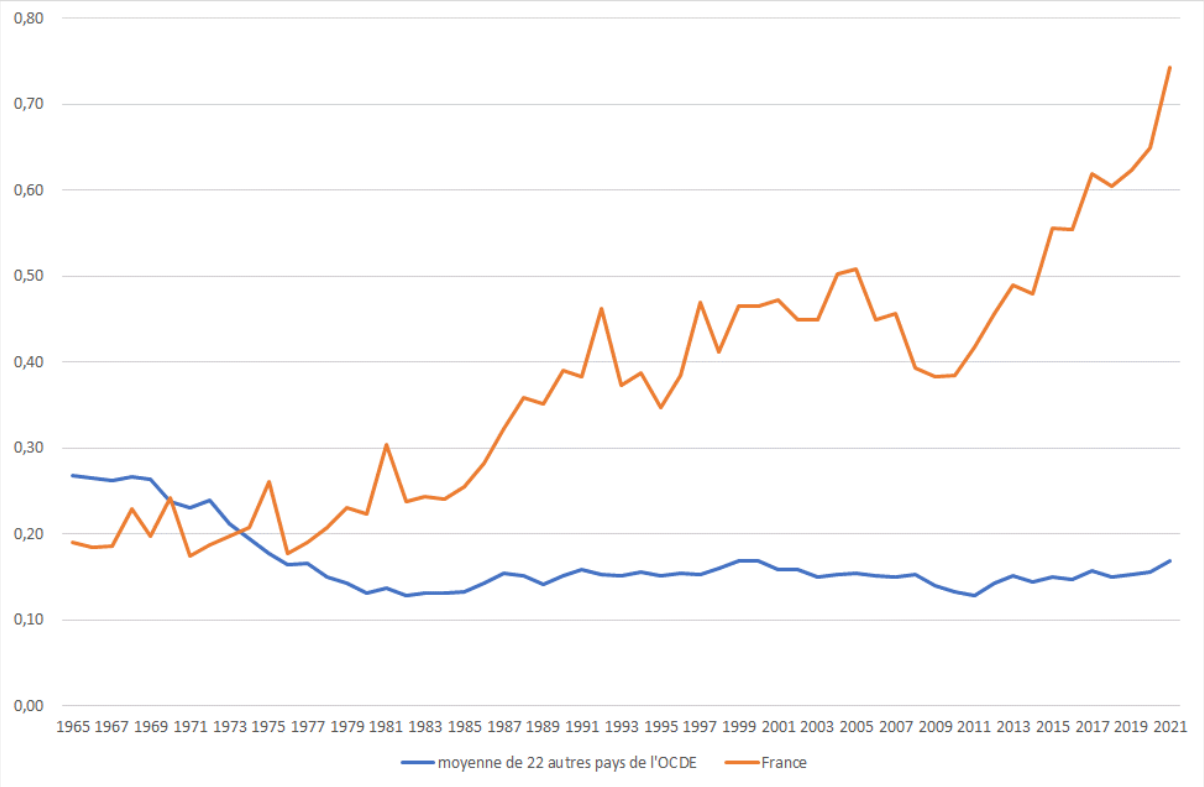
Graphique n° 11 : Niveau des impôts sur les transmissions (2021, en points de PIB)



Source : OCDE et DG TAXUD pour les pays hors OCDE

Si la hausse sur longue période de ce prélèvement peut s'expliquer par des facteurs démographiques (vieillissement, diminution du nombre d'héritiers) et macroéconomiques (accumulation patrimoniale dont effets prix), l'évolution française se démarque de la moyenne OCDE tant sur le temps long que sur la période plus récente, notamment du fait de la suppression de ce type de prélèvements dans certains pays. En effet, quel que soit l'horizon considéré, la part de PIB moyenne représentée par l'imposition des donations et successions n'a pas augmenté dans le reste de l'OCDE, alors qu'elle a continûment augmenté en France (passage de 0,19 % en 1965 à 0,35 % en 1995 pour atteindre 0,74 % en 2021). Le graphique suivant permet de comparer l'évolution des parts de PIB en France et dans 22 autres pays de l'OCDE pour lesquelles les séries disponibles sont suffisamment longues. Une extension des calculs à d'autres pays de l'OCDE pour lesquels les séries sont moins longues ne change qu'à la marge les constats : sur 33 autres pays la fiscalité des transmissions est passée de 0,12 % à 0,16 % du PIB entre 1995 et 2021 (au lieu d'un passage de 0,15 % à 0,17 % pour les 22 pays précités).

Graphique n° 12 : Evolution comparative du niveau des impôts sur les transmissions en points de PIB 1965-2021



Source : OCDE (calculs mission)

1.2.6. Si les impôts sur la richesse, peu fréquents, procurent des recettes bien plus élevées en Norvège et en Suisse, ils y complètent de faibles taxes foncières sans procéder d'une véritable imposition de la fortune

Il convient de rappeler que l'imposition de la richesse nette concerne fréquemment des entreprises. Ainsi, dans un certain nombre de pays où des recettes fiscales sont perçues au titre de cette catégorie d'imposition, les prélèvements concernés ne reposent que sur les entreprises**.** Tel est notamment le cas en Allemagne, en Belgique, en Hongrie, en Italie ou au Luxembourg. Dans d'autres pays, les prélèvements sur la richesse nette reposent pour partie sur les entreprises, et pour partie sur les ménages : c'est notamment le cas en Espagne, où l'impôt sur le patrimoine des ménages ne représente que les deux tiers du total, en Norvège où la part des prélèvements sur les entreprises atteint un gros quart, et en Suisse où elle se situe à un peu moins de 20 %. Dans le cas français cette forme de fiscalité ne concerne en revanche que les ménages, avec l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Alors que l'imposition de la richesse nette des ménages s'applique par défaut, tout comme les droits de succession et de donation, à l'ensemble de leurs actifs, tel n'est pas le cas en France où l'IFI ne concerne que les actifs immobiliers.

Cette différence d'assiette explique que les recettes dégagées en France sont significativement inférieures, en points de PIB, à celles constatées dans les trois autres pays ayant conservé une telle fiscalité des ménages, à savoir l'Espagne (*Impuesto sobre el Patrimonio*), la Norvège (*Formuesskatt*) et la Suisse (*Impôt sur la fortune des personnes physiques/Vermögenssteuer*). Dans le cas de l'Espagne, le dispositif est longtemps resté officiellement présenté comme transitoire. Il a en effet été reconduit annuellement via des décrets-lois pendant 9 ans après avoir été réintroduit en septembre 2011 dans le contexte des conséquences budgétaires de la crise des dettes souveraines. Il a finalement été pérennisé durant la pandémie, en novembre 2020.

L'impôt espagnol sur le patrimoine procède, plus encore que l'IFI français, d'une assiette étroite et de taux élevés. Si l'on compare les barèmes plutôt que les niveaux de recettes, et ce afin de se concentrer sur la seule imposition du logement, les niveaux d'exonération espagnols s'avèrent du même ordre de grandeur qu'en France, surtout si l'on prend en compte le léger différentiel de niveau de vie entre les 2 pays : le seuil d'exemption s'élève en effet à 700 000 € par personne (pour 1,3 M€ par ménage en France), auquel s'ajoute un abattement supplémentaire de 300 000 € au titre de la résidence principale (à comparer à l'abattement de 30 % en France, qui reste plus favorable pour les logements d'une valeur supérieure à 1 M€). Les taux d'imposition espagnols sont en revanche significativement plus progressifs, puisque la tranche supérieure atteint 3,5 % au-delà de 10,7 M€ (le taux français plafonne à 1,5 % à partir de 10 M€ de richesse immobilière). Mais alors même que l'impôt espagnol vise aussi le patrimoine financier, les recettes constatées ne sont que 50 % plus élevées qu'en France en part de PIB (0,126 % au lieu de 0,083 %), en partie du fait de la non mise en œuvre de l'impôt par certaines provinces (voir partie 3 *infra*).

Les situations sont diamétralement opposées en Suisse et en Norvège. Les recettes, y atteignant respectivement 1,1 % et 0,4 % du PIB, reposent sur des assiettes très larges et de plus faibles taux maximaux. En effet les seuils d'assujettissement sont dans les deux cas très bas (quelques dizaines de milliers d'euros en Suisse[28], 145 000 euros en Norvège), et les taux plafonnent à 1,1 % en Norvège et 1 % en Suisse, avec une progressivité faible (le taux inférieur est de 1 % en Norvège, et 8 cantons suisses appliquent un taux unique). De plus, en Norvège les résidences principales ne sont prises en compte qu'à hauteur de 25 % de leur valeur[29], d'où un taux d'imposition effectif de 0,27 % au maximum pour cette composante du parc de logements largement prépondérante dans ce pays.

L'économie politique de l'imposition de la richesse est donc très différente dans ces deux pays, pour lesquels il n'apparaît pas opportun d'évoquer une imposition de la seule « fortune »[30]. Les dispositions en vigueur contribuent alors davantage à alourdir la fiscalité foncière et à introduire de la progressivité (si l'on restreint l'analyse au logement), alors que l'imposition périodique de la propriété immobilière ne représente que 0,2 % du PIB en Suisse et 0,4 % (dont 0,2 % pour les ménages) en Norvège, loin des 2,2 % (dont 1,4 % pour les ménages) atteints en France. **Ainsi, en consolidant impositions foncières et sur la richesse, les niveaux d'imposition suisse et norvégien restent inférieurs au niveau français, avec respectivement 1,3 % et 0,8 % du PIB, pour 2,3 % en France**. Un tel calcul surestime du reste largement l'imposition des actifs immobiliers des ménages norvégiens et suisses, dans la mesure où les taxes norvégienne et suisse sur la richesse ne portent pas que sur les actifs immobiliers.

1.2.7. L'analyse des recettes liées au logement en part des prélèvements obligatoires confirme les constats fondés sur l'analyse des recettes en part de PIB, en niveau comme en évolution

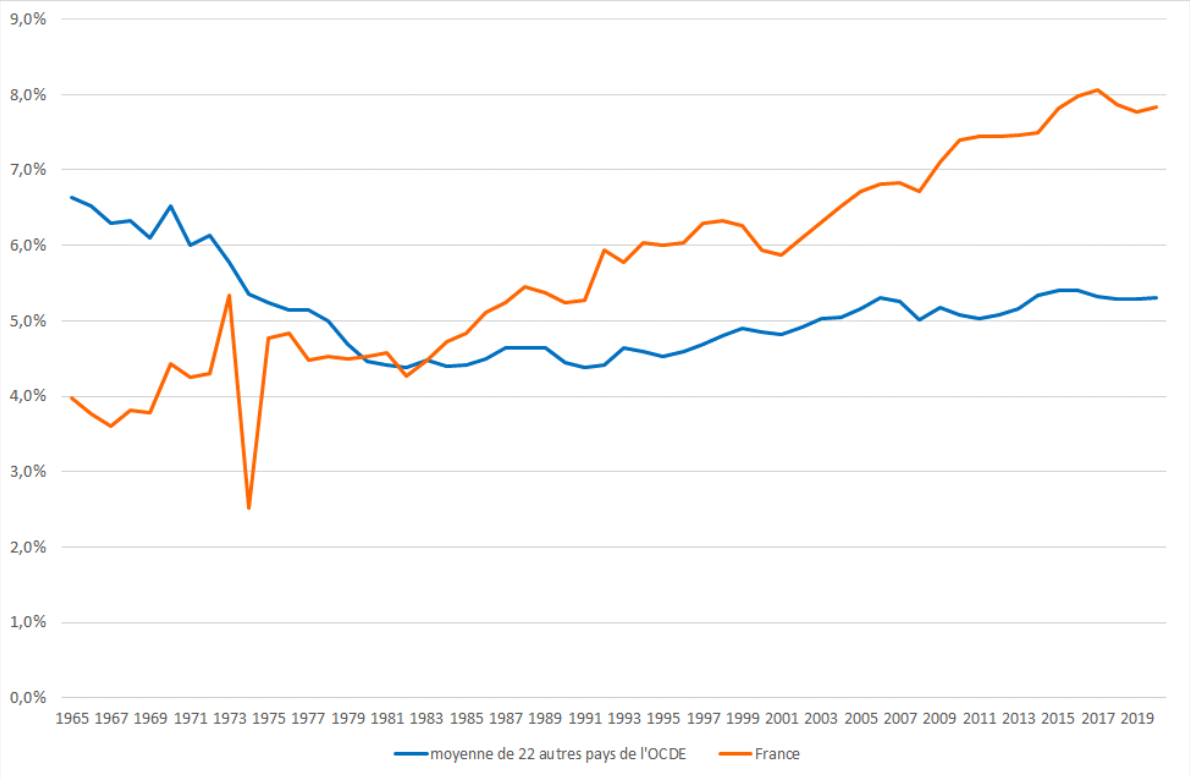
La mission a procédé aux calculs correspondants, sans prendre en compte l'imposition de la richesse nette. En effet cette composante (pour laquelle les données OCDE ne remontent qu'à 1995) reste en moyenne plus faible que les précédentes, et ne renvoie dans plusieurs des pays concernés qu'à la richesse essentiellement financière des entreprises. En outre, dans les 3 autres pays que la France qui taxent la richesse des ménages, l'assiette s'étend alors aux actifs financiers (prépondérants pour les ménages les plus riches). C'est aussi en raison du poids estimé du logement dans l'actif des ménages que la mission n'a forfaitairement pris en compte que la moitié des recettes liées aux transmissions.

On constate que la France se situe au-delà de la moyenne des 22 autres pays[31] **de l'OCDE pour lesquels la donnée est disponible depuis 1965, et ce aussi bien en niveau qu'en évolution**. En niveau, **le total des recettes liées à la propriété et aux transactions et de la moitié des recettes liées**

[28] Seuil variable selon les cantons.
[29] Soit un abattement bien supérieur à l'abattement de 30 % en vigueur en France ; toutefois le fait qu'en Norvège une large majorité de propriétaires soit redevable de l'impôt (alors qu'il y a 80 % de propriétaires) justifie d'évoquer une « assiette large ».
[30] Qui dans le contexte fiscal s'entend habituellement d'un patrimoine nettement supérieur au patrimoine médian.
[31] Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

aux transmissions atteint en 2020 7,8 % des prélèvements obligatoires, contre 5,3 % dans les 22 autres pays évoqués ci-dessus, et 4,8 % dans les 33 autres pays de l'OCDE considérés dans les parties précédentes[32]. Toutefois, la part de la fiscalité du logement - telle qu'ici définie – dans les prélèvements obligatoires dépasse le niveau français dans 4 pays anglo-saxons (Etats-Unis, Royaume-Uni, Canada et Australie) ainsi qu'en Corée du Sud.

Graphique n° 13 : Evolution des recettes liées au logement en part des prélèvements obligatoires, 1965-2020 : comparaison entre la France et 22 autres pays de l'OCDE

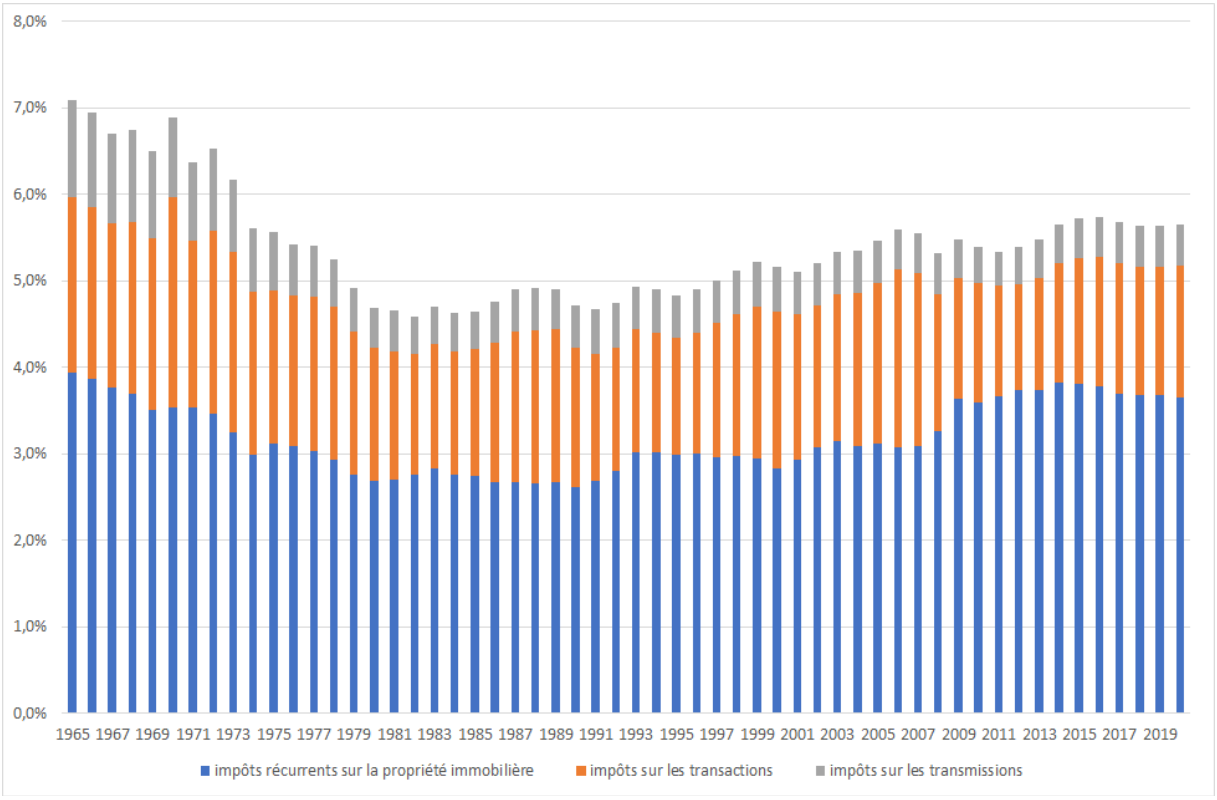


Note : hors recettes liées à l'imposition des revenus immobiliers, très rarement décomptées à part
Source : OCDE (calculs mission)

L'OCDE attribue la baisse des recettes liées au logement au sein des prélèvements obligatoires intervenue depuis les trente glorieuses à la non-réactualisation des bases cadastrales, mais aussi à la baisse, voire à la suppression, de la fiscalité de la richesse nette et des transmissions[33]. En effet, les recettes liées aux transmissions atteignaient 1,1 % des prélèvements obligatoires en 1965 en moyenne dans les 23 pays de l'OCDE pour lesquels la donnée est disponible, alors que ce niveau a diminué à environ 0,5 % depuis la fin des années 1970 (en complément de ce constat, l'OCDE a toutefois souligné le plus haut niveau de ce type de recettes en France et en Belgique[34]). Le niveau des recettes liées au logement a toutefois globalement crû depuis le milieu des années 1980.

[32] Soit tous les pays de l'OCDE sauf les 4 membres sud-américains de l'organisation (du fait de la prise en compte d'un seuil minimal de niveau de vie, cf. 1.2.1 *supra*).
[33] Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.
[34] Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.

Graphique n° 14 : Evolution des recettes liées au logement en part des prélèvements obligatoires dans 23 pays de l'OCDE, 1965-2020 : analyse par type de recette fiscale



Note : les 23 pays de l'OCDE (dont la France) sont ceux pour lesquels des séries suffisamment longues étaient disponibles (la liste est donnée en note de bas de page supra) ; données hors recettes liées à l'imposition des revenus immobiliers, très rarement décomptées à part ; contrairement au graphique précédent l'ensemble des recettes liées à la fiscalité des transmissions ont été prises en compte
Source : OCDE (calculs mission)

1.2.8. Synthèse : à l'aune d'une comparaison globale, la fiscalité du logement est comparativement élevée en France

Le tableau suivant vise à récapituler, par pays, les constats des sections précédentes. Les colonnes correspondent aux différentes composantes de la fiscalité du logement. **Celles relatives aux loyers imputés et à l'imposition de la richesse ont été accolées à la taxation périodique de la propriété, afin de pouvoir fusionner ces dimensions compte tenu d'une certaine homogénéité des assiettes et d'effets de substitution dans certains pays**. Les signes « - », « + » et « = » comparent les niveaux qui y prévalent, le signe « = » étant utilisé lorsque l'écart est incertain ou ne dépasse pas 0,1 point de PIB, et est donc très susceptible de s'inverser d'une année sur l'autre, y compris à la faveur du changement de classification d'une petite taxe.

Cette approche globale indique que la France est sans doute le pays à la fiscalité du logement comparativement la plus élevée en part du PIB. En effet, parmi les 39 pays étudiés, 29 présentent une fiscalité inférieure ou égale sur l'ensemble des dimensions[35]. Dans les 10 autres[36], les surcroîts de taxation au titre de certaines composantes de la fiscalité du logement semblent surcompensés par ailleurs, comme va le démontrer l'analyse qui suit.

[35] Egale dans le cas des revenus imputés des propriétaires occupants, qui ne sont généralement pas imposés
[36] On ne comptabilise pas ici le Danemark, pour lequel il a déjà été signalé que la somme de la taxe sur les terrains et de la taxe sur les loyers imputés reste inférieure au niveau français d'imposition périodique de la propriété, ni la Norvège, où il a été signalé que la somme de la taxe sur la richesse et de la taxe foncière reste inférieure à ce même niveau français (même en se restreignant aux seuls ménages, ce qui est possible dans le cas norvégien), ni l'Espagne puisqu'il a été signalé que la taxation de la richesse n'y génère que des recettes supérieures de 50 % en part de PIB, alors que cet impôt s'y applique aussi aux actifs mobiliers des ménages.

Tableau n° 1 : Comparaison de la fiscalité du logement française avec celle de 38 pays parts de PIB en 2021 sauf pour les revenus locatifs (taux marginaux supérieurs)

	loyers imputés	propriété immo.	richesse	transactions	transmissions	revenus locatifs
Allemagne	=	-	-	-	-	-
Australie	=	-	-	-	-	-
Autriche	=	-	-	-	-	+
Belgique	=	-	-	+	=	-
Canada	=	+	-	-	-	-
Chypre	=	-	-	-	-	-
Corée du Sud	=	-	-	+	=	+
Croatie	=	-	-	-	-	-
Danemark	-		-	-	-	=
Espagne	=	-		=	-	-
Estonie	=	-	-	-	-	-
Etats-Unis	=	+	-	-	-	-
Finlande	=	-	-	-	-	-
Grèce	=	-	-	-	-	-
Hongrie	=	-	-	-	-	-
Irlande	=	-	-	-	-	-
Islande	=	-	-	-	-	-
Israël	=	-	-	-	-	-
Italie	=	-	-	=	-	-
Japon	=	-	-	-	-	+
Lettonie	=	-	-	-	-	-
Lituanie	=	-	-	-	-	-
Luxembourg	=	-	-	=	-	-
Malte	=	-	-	-	-	-
Norvège	=	-		-	-	-
Nouvelle-Zélande	=	-	-	-	-	-
Pays-Bas	=		-	-	-	-
Pologne	=	-	-	-	-	-
Portugal	=	-	-	-	-	-
Rép. Tchèque	=	-	-	-	-	-
Roumanie	=	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	=	(+)	-	-	-	-
Singapour	=	-	-	+	-	-
Slovaquie	=	-	-	-	-	-
Slovénie	=	-	-	-	-	-
Suède	=	-	-	-	-	-
Suisse	=			-	-	-
Turquie	=	-	-	-	-	-

Note : l'Australie figure ici sur la base des valeurs 2020 pour la fiscalité de la propriété et des transactions, ce qui est possible sans créer d'inhomogénéité dans ce tableau uniquement qualitatif. Le tableau n'inclut pas la taxation des plus-values, compte tenu de la multiplicité des critères soulignée en 1.2.4 supra (dichotomie résidence principale/secondaire, prise en compte de la durée de détention, application d'un taux forfaitaire ou progressif…). Pour le Royaume-Uni le signe « + » est entre parenthèses car la Council Tax n'est pas une taxe foncière mais une taxe d'habitation.

Le Canada, les Etats-Unis et le Royaume-Uni taxent davantage la propriété immobilière, mais pour les deux premiers pays la mission n'a pas été en mesure d'établir si ce surcroît d'imposition repose plutôt sur les ménages ou sur les entreprises, la décomposition étant absente des statistiques fiscales détaillées de l'OCDE.

- S'agissant des Etats-Unis, le surcroît d'imposition de 0,5 point de PIB est plus que compensé par le bas niveau de fiscalité des transactions (moins 0,8 point), ainsi que des barèmes généralement plus favorables en matière de transmissions et d'imposition des revenus locatifs.

- Au Canada, le surcroît d'imposition de 0,7 point vis-à-vis de la France est compensé par une fiscalité des transactions inférieure de 0,4 point ainsi que l'absence totale de droits de transmission (qui représente un autre différentiel de 0,4 point - en ne comptabilisant que la part immobilière des droits de transmission français).
- Dans le cas du Royaume-Uni, il devient possible de fonder la comparaison sur la taxation de la propriété immobilière des seuls ménages. Le surcroît de taxation britannique par rapport à la France s'établit ainsi, après prise en compte de l'IFI français, à 0,2 point de PIB. Cette fiscalité relève néanmoins entièrement d'un mécanisme similaire à la taxe d'habitation. De plus, ce différentiel de 0,2 point de PIB est plus que compensé par des droits de transmission moins élevés qu'en France de 0,48 point (dont au moins 0,2 au titre du seul logement), par une fiscalité des transactions inférieure de 0,1 point, et par un taux marginal d'imposition des revenus locatifs lui aussi inférieur au niveau français en raison de l'absence de CSG (le taux marginal maximal d'imposition au seul IRPP étant similaire dans les deux pays).

La Belgique et Singapour taxent certes davantage les transactions, avec un surcroît de 0,2 point de PIB, mais taxent globalement bien moins les autres composantes de la fiscalité du logement : dans le cas de Singapour, le surcroît d'imposition semble bien négligeable face aux 1,5 point en moins au titre de la taxation périodique de la propriété immobilière et de la richesse, auxquels s'ajoutent 0,4 point au titre de l'absence de fiscalité des transmissions de logements, et un taux marginal d'imposition des revenus locatifs n'allant pas au-delà de 22 % ; dans le cas de la Belgique, la taxation périodique de la propriété immobilière est inférieure de 1,1 point de PIB au niveau français (après prise en compte de l'IFI), et l'imposition des revenus locatifs est assortie d'une forte sous-estimation de l'assiette, du fait de l'absence de réévaluation des revenus cadastraux pendant 15 ans de forte inflation.

L'Autriche et le Japon taxent potentiellement davantage les revenus locatifs, avec un taux marginal supérieur de 55 %, mais là aussi la taxation au titre des autres composantes de la fiscalité du logement est bien moindre. L'Autriche semble elle-même avoir mis en place encore récemment des niches destinées aux investisseurs. De plus, elle impose moins la propriété immobilière, les transactions, et les transmissions, avec des différentiels substantiels de respectivement 2,1, 0,5 et et 0,4 points de PIB (après prise en compte dans ce dernier cas de la part du logement au sein de l'actif des ménages). De même, le Japon impose moins aussi bien la propriété immobilière que les transactions et les transmissions, avec des différentiels s'élevant à respectivement 0,4, 0,7 et 0,1 point de PIB.

Les Pays-Bas se distinguent par la taxation (très partielle) des loyers imputés, mais aussi une imposition périodique de la propriété immobilière inférieure de 1,5 point de PIB au niveau français (1 point si l'on se concentre sur les ménages), après prise en compte de l'IFI. S'agissant du niveau des recettes associées aux loyers imputés, si l'on essaie de procéder par analogie avec le Danemark pour lequel le niveau de ces recettes est connu :

- le taux de propriétaires-occupants est aux Pays-Bas supérieur d'environ 10 points à ce qu'il est au Danemark, ce qui peut suggérer un niveau de recettes supérieur d'environ 15 %[37] ;
- toutefois les loyers imputés néerlandais sont imposés au barème de droit commun de l'IRPP[38], qui culmine à 49,5 %, soit un taux inférieur au taux maximal danois, et de façon plus générale les recettes de l'IRPP néerlandais sont inférieures de plus de moitié à celles de l'IRPP danois (8,5 % du PIB au lieu de plus de 20 %) ; quantitativement ce second constat semble compenser par son ampleur l'élément précédent ;
- en matière de calcul de l'assiette les termes de la comparaison sont ambigus : les loyers imputés néerlandais sont calculés par application à la valeur des actifs immobiliers d'un taux de rendement fictif généralement faible (cf. 3.1.4 *infra*), de 0,35 % en 2023 pour les biens d'une valeur inférieure à 1,2 M€ ; mais au Danemark les valeurs cadastrales ont été gelées depuis 2002.

[37] En effet le différentiel relatif de taux de propriétaires occupants s'élève respectivement à 18,5 % au sens d'Eurostat (individus) et à 13,5 % au sens de l'OCDE (ménages), en réutilisant les données du graphique 1 *supra*.

[38] Et non au taux unique d'imposition des revenus du capital de 32 % en vigueur dans le pays.

La combinaison des deux premiers éléments précédents suggère que la taxation néerlandaise des loyers imputés n'est guère susceptible de générer des recettes supérieures au niveau danois. Or il faudrait que les recettes néerlandaises atteignent 1 point de PIB (soit 70 % de plus qu'au Danemark) pour compenser la moindre imposition foncière qu'en France. En outre, la fiscalité néerlandaise est inférieure à la fiscalité française dans le cas de la fiscalité des transactions (différentiel de 0,5 point de PIB) et des transmissions (différentiel d'environ 0,2 point au titre du seul logement).

La Suisse taxe, elle, bien davantage la richesse immobilière que la France, tout en imposant les loyers imputés. Ces différentes caractéristiques ne semblent toutefois pas contrebalancer un bien plus bas niveau de taxation périodique de la propriété immobilière qu'en France (2 points de PIB en moins au titre de la seule fiscalité foncière, dont au minimum 1,2 point en moins au titre des ménages si l'on postule que les 0,2 point de PIB sont en Suisse en totalité acquittés par ceux-ci). En effet, si l'imposition de la richesse s'élève en Suisse à 1 point de plus qu'en France, seule environ une moitié[39] des sommes prélevées (soit 0,55 % du PIB) le sont au titre des actifs mobiliers. Pour les revenus imputés, le niveau des recettes est inconnu mais pourrait avoisiner 0,3 point de PIB en extrapolant par rapport à la situation danoise (0,6 point généré) : dans cet autre pays la part des propriétaires occupants est plus importante d'au moins 20 % qu'en Suisse[40] et les revenus sont bien davantage imposés, avec une première tranche nationale à 8 % à laquelle s'ajoute au niveau local, dès 6 000 €[41] de revenus annuels, un taux unique représentatif de 25 %, si bien que dès sa première tranche le niveau de taxation danois est plus élevé que le taux marginal supérieur suisse de 26,2 %, le taux marginal supérieur danois représentatif[42] atteignant, lui, 52,1 %. Si cette estimation du produit de la taxation des loyers imputés suisses aux alentours de 0,3 points de PIB s'avérait correcte, les ménages s'acquitteraient au total, au titre de la propriété immobilière, d'un peu plus de 1 point de PIB en Suisse[43] contre 1,5 point en France[44]. De plus, la Suisse impose nettement moins les transactions (différentiel de 0,6 point de PIB), et les transmissions (différentiel d'environ 0,3 point au titre du seul logement), ainsi que les revenus locatifs (du fait d'un taux marginal supérieur moitié plus bas qu'en France).

Reste enfin le cas de la Corée du Sud, où l'imposition dépasse les niveaux français à la fois en matière de transactions (+0,9 point de PIB) et, plus marginalement, de revenus locatifs (taux marginal maximal de 55 % au lieu de 51,5 % y compris prélèvements sociaux), et l'égale en matière de transmissions. La fiscalité en matière de taxation périodique de la propriété y est toutefois inférieure d'1,1 point de PIB si l'on prend en compte l'IFI français.

1.3. *Les caractéristiques de la fiscalité française modèrent l'élasticité des prix aux revenus, avec en comparaison européenne un endettement des ménages à un niveau médian et un taux de surcharge nettement inférieur à la moyenne*

L'OCDE a diagnostiqué que la faiblesse des taux marginaux d'imposition effectifs appliqués à l'immobilier d'habitation tire vers le haut l'élasticité des prix des logements par rapport aux revenus, donnant les exemples de la Suède, des Pays-Bas et du Danemark[45], ou encore de la Norvège[46]. Ce lien de causalité, notamment lié à la déductibilité des intérêts d'emprunts, se manifeste si l'on compare le taux d'endettement immobilier des ménages dans les différents pays.

[39] La part de l'immobilier au sein des actifs des ménages suisses n'est pas disponible dans les graphiques afférents des rapports de l'OCDE ; l'hypothèse de 50 % d'actifs immobiliers semble assez élevée compte tenu du faible taux de propriétaires occupants en Suisse (le plus bas de l'OCDE) ainsi que de l'importance présence d'investisseurs institutionnels sur le marché locatif.

[40] En termes relatifs (il ne s'agit pas de l'écart absolu en pourcentage des ménages), que l'on se base sur les données de l'OCDE ou celles de la *European Mortgage Federation*.

[41] 48 000 couronnes danoises.

[42] Dans ces deux pays, une partie de l'imposition du revenu n'est pas fédérale.

[43] 0,2 au plus au titre de la taxe foncière, environ 0,55 au titre de l'imposition de la seule richesse immobilière, environ 0,3 au titre des loyers imputés.

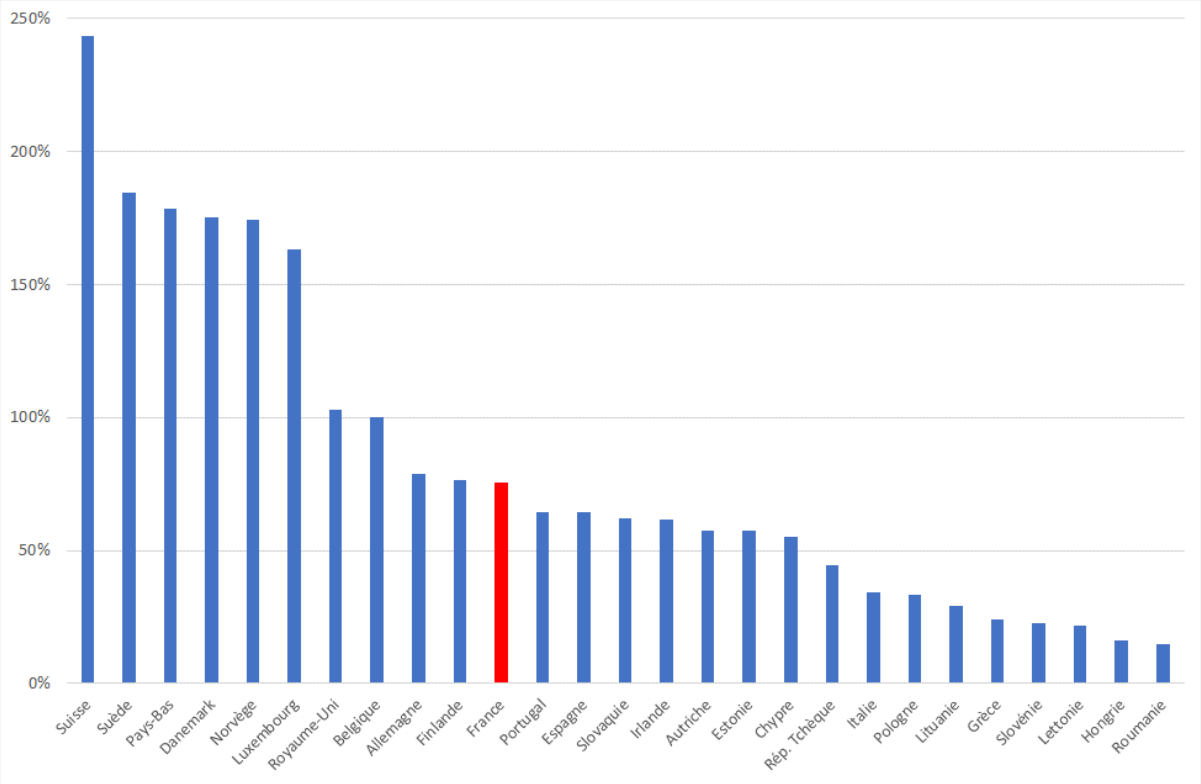
[44] 1,4 au titre de la fiscalité foncière au sens large, et 0,1 au titre de l'IFI

[45] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris

[46] On trouve la mention des "3 pays scandinaves" dans *The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020.*

En France, malgré le relatif dynamisme démographique et les problèmes d'équilibrage géographique du territoire, ce taux reste médian dans le contexte européen, voisin du niveau allemand, et beaucoup plus faible qu'au Benelux, dans les pays scandinaves et en Suisse ; parmi les pays d'Europe de l'Ouest seules l'Italie et la Grèce affichent un taux d'endettement très nettement inférieur, mais leur démographie est assez défavorable. Tel est aussi le cas pour un certain nombre de PECO où les taux d'endettement sont très faibles, parfois du fait aussi d'une faible propension du secteur bancaire à prêter dans certaines devises[47].

Graphique n° 15 : Taux d'endettement immobilier des ménages en Europe en part de leur revenu disponible (2021, 2019 pour la Suisse)

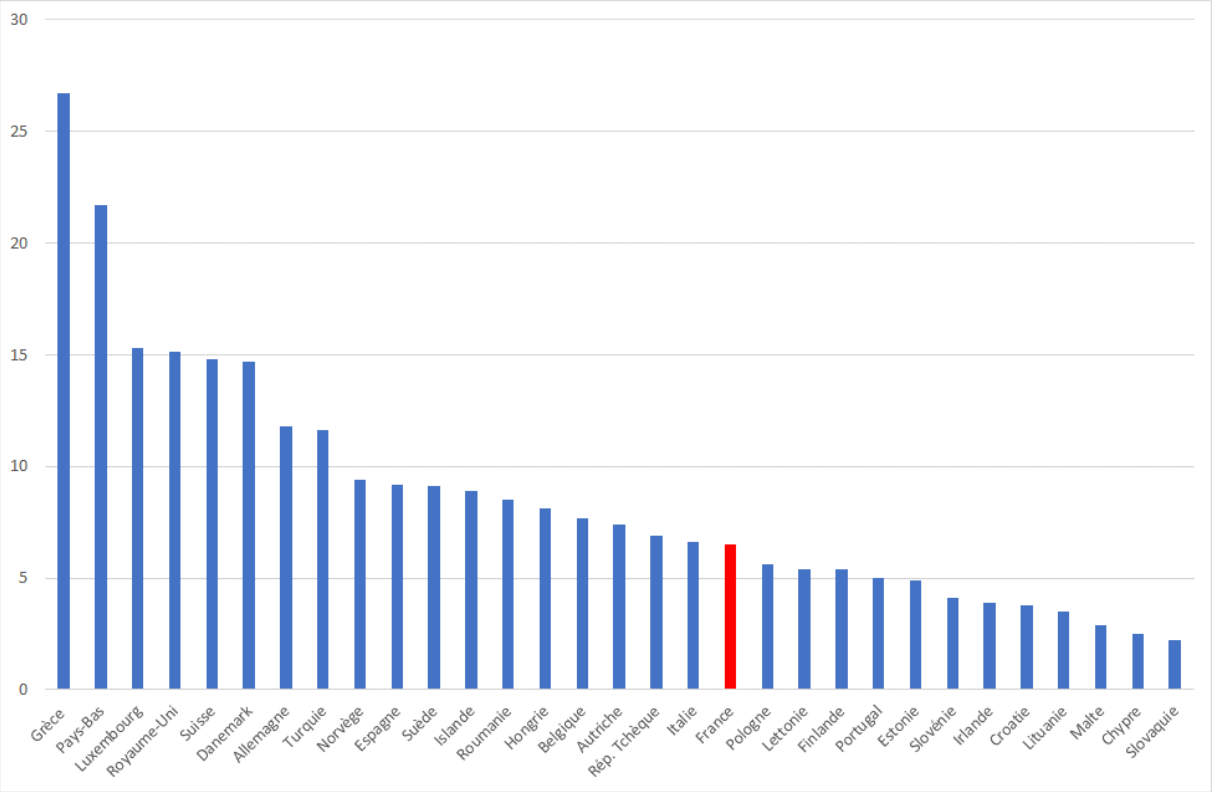


Source : European Mortgage Federation

Si l'on s'intéresse plus largement à l'accessibilité financière du logement, y compris pour les locataires, on constate que le taux de surcharge (*housing cost overburden rate*), c'est-à-dire la proportion des ménages devant consacrer plus de 40 % de leur revenu disponible[48] au logement, est significativement inférieur en France à la moyenne européenne, ce qui semble notamment renvoyer à la taille comparativement très importante du parc de logement social français[49] ainsi qu'à l'importance des allocations logement. C'est à nouveau essentiellement en Europe de l'Est que l'on trouve des situations plus favorables (liées à de très forts taux de propriétaires dans le sillage de la privatisation massive des logements, situation qui se perpétue compte tenu de la faiblesse des taux d'imposition, notamment des successions). Certains pays assez prospères présentent pourtant les situations les plus défavorables. Tel est notamment le cas au Royaume-Uni, au Benelux, en Scandinavie et en Suisse ainsi qu'en Allemagne où c'est la proportion assez faible de propriétaires qui contribue à limiter le taux d'endettement des ménages évoqué ci-avant. Dans le cas de l'Espagne, le résultat illustre notamment que la minorité de locataires reste néanmoins durement frappée par la précarité et le chômage persistants, notamment chez les jeunes.

[47] La pratique de prêts en francs suisses qui avait largement cours dans certains PECO au moment de la crise financière de 2008 a largement pris fin au vu de l'intensité des polémiques qu'elle avait déclenchées autour du *misselling*.
[48] Hors allocations logement.
[49] Qui plus est attribué de façon comparativement ciblée, cf. évocations dans ce rapport du manque de ciblage dans les cas danois ou autrichien.

Graphique n° 16 : Taux de surcharge des ménages en matière de coûts du logement selon les pays européens (2022 sauf mention contraire en note de lecture)

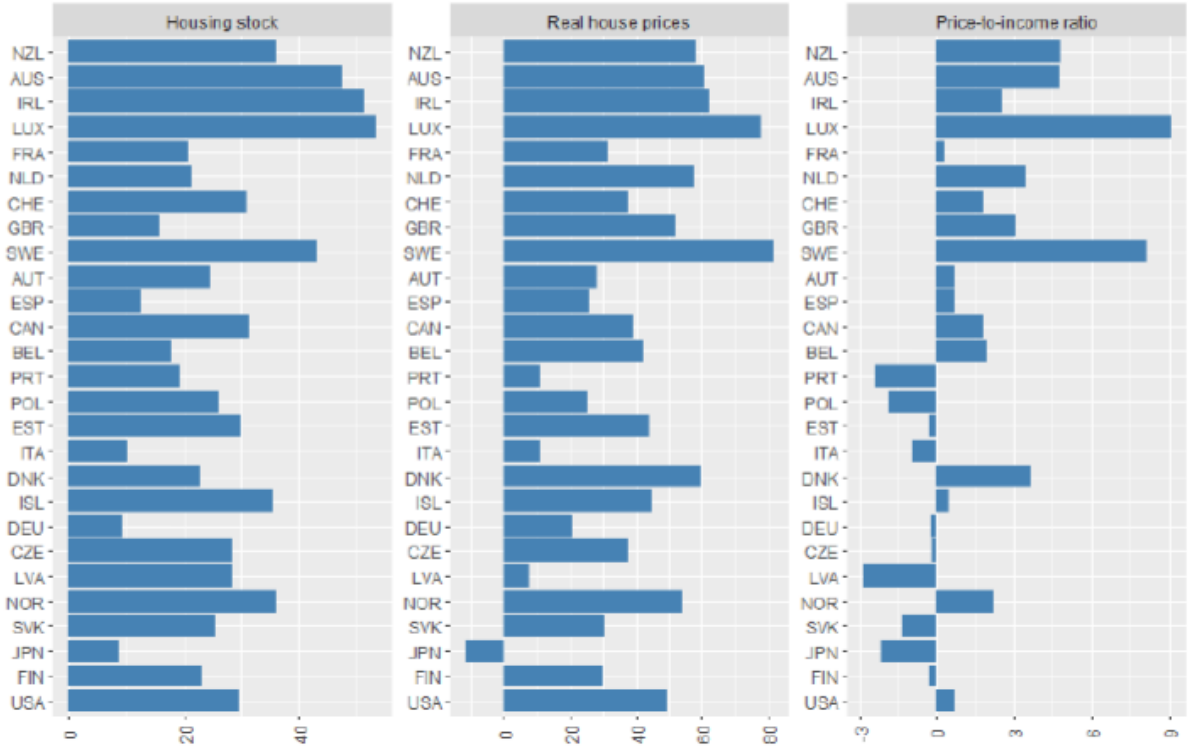


Note : données 2021 pour la Suisse et la Turquie, 2020 pour la Norvège, 2018 pour l'Islande et le Royaume-Uni (faute de données plus récentes)
Source : Eurostat

S'agissant des évolutions à attendre en matière d'accessibilité financière du logement, des équipes de l'OCDE ont procédé à un exercice de prospective en matière de ratios prix immobiliers / revenus, et projettent à cet égard une grande stabilité en France (cf. troisième colonne du graphique ci-après). Elles ont relevé que lorsque ces ratios augmentent cela implique logiquement une réduction substantielle de la part de la population capable d'accéder à la propriété. Le ratio devrait certes baisser dans certains pays tels que le Japon, l'Italie, le Portugal, la Pologne ou la Lettonie, mais l'OCDE explique ces résultats par les évolutions démographiques à venir[50]. A l'inverse, dans certains pays comme le Royaume-Uni et la Nouvelle Zélande les hausses relatives de prix à venir ont pour origine d'autres facteurs que la fiscalité et la démographie, notamment la réglementation de l'utilisation des sols et des permis de construire qui, lorsqu'elle est trop rigide, réduit l'élasticité de l'offre (voir 2.1.6 *infra*).

[50] The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020.

Graphique n° 17 : Projections relatives à l'évolution du nombre de logements, ainsi que de leurs prix réels et rapportés aux revenus des ménages, entre 2020 et 2050 (à politiques inchangées)



Note : changements en points de pourcentage pour les rubriques « housing stock » (nombre de logements) et « real house prices » (prix réels des logements), évolution du nombre d'années de revenu disponible requises pour acheter un logement de 100 m² pour la rubrique « price-to-income ratios » (prix rapportés au revenu des ménages). Toutes les estimations et simulations ont été effectuées à partir d'indices des prix réels corrigés de la qualité, et les variables exogènes (revenu, population, taux d'intérêt, coûts de la construction) ont été tirées des prévisions à long-terme de l'OCDE.
Note de lecture : au Luxembourg il est prévu qu'à politiques inchangées le nombre de logements augmente de 55 %, les prix réels de 78 % et les prix relatifs de 9 années de revenu disponible pour l'achat d'un logement de 100 m².
Source: The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020

1.4. *Le panorama des décisionnaires, collecteurs et affectataires de la fiscalité du logement diffère selon que l'on s'intéresse à la fiscalité foncière ou à celle des transactions immobilières*

La mission s'est intéressée aux acteurs de la décision (fixation des taux, assiettes et allègements ou exonérations) et de la collecte, ainsi qu'aux bénéficiaires des deux types de dispositifs les plus étroitement liés au logement que sont les impôts périodiques sur la propriété immobilière (généralement des taxes foncières) et les impôts sur les transactions immobilières.

1.4.1. Les impôts fonciers sont presque toujours des recettes locales, le degré d'intervention de l'Etat (et le cas échéant des régions autonomes) dans leur calibrage et leur collecte restant très variable

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière constituent des recettes locales dans l'immense majorité des cas, ce qui implique que les niveaux infranationaux interviennent généralement dans leur économie d'ensemble, voire leur collecte. On peut toutefois signaler au moins cinq exceptions notoires marquées par une très forte centralisation :

- la Suède, où la taxe foncière (*Fastighetsskatt*) est directement collectée par l'administration fiscale via la déclaration de revenus, administration fiscale qui fixe elle-même l'ensemble des paramètres (taux, assiette et allègements ou exemptions) ;

- la Grèce, où la nouvelle taxe foncière unifiée (*Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων,* alias ENFIA) mise en place en 2014 est collectée par l'*Independent Authority for Public Revenue*, qui en fixe les paramètres ;
- Chypre, où prévaut la taxe foncière (*Φόρος Ακίνητης Ιδιοκτησίας*), suit le même schéma qu'en Grèce ;
- la Corée du Sud, où aussi bien la « taxe foncière locale », certes collectée par les municipalités, que la « taxe foncière globale », collectée par l'Etat, bénéficient in fine au niveau central, qui en fixe tous les paramètres (ministère de l'intérieur dans le premier cas, ministère des finances dans le second) ;
- la Belgique, qui offre un autre exemple de schéma au moins semi-centralisé, dans un contexte de fort fédéralisme : le *Précompte immobilier* y est entièrement déterminé et géré par les régions, qui en sont les bénéficiaires.

Dans les autres pays, le fait que l'impôt soit attribué aux collectivités ne s'accompagne parfois d'aucune faculté pour elles, ni de collecte, ni de modifications des caractéristiques, comme en Irlande où la *Local property tax,* introduite en 2013 dans le but de fournir un source stable de financement aux autorités locales, est collectée par l'agence nationale compétente (*The Revenue Commissioner*), même si la détermination de la valeur de marché constituant l'assiette relève de l'auto-évaluation.

Dans certains cas, les marges de manœuvre locales existent sur le copilotage du taux, voire des allègements et exonérations ou même de l'assiette, ce qui ne préjuge pas du niveau de gouvernement chargé de la collecte. En Finlande où les municipalités bénéficiaires ne peuvent que copiloter le taux de la taxe foncière (*Kiinteistövero*), l'administration fiscale, qui fixe un corridor de taux d'imposition pour chaque type de bâtiment, assure comme en Irlande la collecte elle-même. Le même schéma s'applique à la taxe foncière tchèque (*Daň z nemovitých věcí*) dont bénéficient les municipalités ; mais si la répartition des rôles est la même s'agissant de la détermination de la taxe foncière municipale danoise sur les terrains (*Kommunal grundskyld*), ou de la taxe foncière espagnole (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*), celles-ci sont en revanche collectées par les municipalités et non l'Etat central. En Italie les municipalités copilotent non seulement le taux mais aussi les allègements et exonérations dans le cas de l'IMU (*Imposta municipale propria*), l'impôt restant toutefois collecté par l'agence fiscale nationale (*Agenzia delle Entrate*), le cas échéant via sa plateforme nationale (pagoPA). Le même schéma de calibrage et de collecte prévaut pour la taxe foncière lituanienne (*Nekilnojamojo turto mokestis*) et portugaise (*Imposto municipal sobre imóveis* – IMI). Toutefois, dans ce second cas le copilotage du taux et des exonérations et allègements implique également le niveau régional. En Lettonie, ce sont l'ensemble des paramètres de la taxe (*Nekustamā īpašuma nodoklis*) qui sont copilotés, et la collecte est cette fois assurée par les municipalités bénéficiaires.

Dans d'autres cas assez nombreux, les collectivités locales bénéficiaires peuvent fixer seules certains paramètres, le plus classiquement les taux, et assurent alors la collecte. Aux Pays-Bas, si l'assiette de la taxe foncière municipale (*Onroerendezaakbelasting*) reste fixée au niveau central, avec des allègements et exonérations copilotés, les taux sont en revanche entièrement déterminés au niveau local. Il en va exactement de même pour les taxes foncières municipales polonaise (*Podatek od nieruchomości*) ou autrichienne (*Grundsteuer*) ; le schéma est légèrement différent pour la taxe d'habitation israélienne (*Arnona*/ארנונה) ou la taxe d'urbanisme japonaise (*都市計画税*) : ce sont alors respectivement, l'assiette ou les allègements et exonérations que les communes bénéficiaires choisissent librement, la fixation du taux restant copilotée avec l'Etat, qui fixe seul, soit les allègements et exonérations (en Israël), soit l'assiette (au Japon). La taxe d'urbanisme japonaise intervient toutefois en sus de la taxe foncière municipale qui est entièrement fixée au niveau local. En Norvège, les communes qui collectent fixent seules à la fois l'assiette et les allègements et exonérations, seul le taux de la taxe foncière (*Eiedomsskatt*) restant copiloté.

Dans quelques pays le calibrage tout comme la collecte de l'impôt sont totalement décentralisés, comme aux Etats-Unis, où les Etats et les diverses collectivités bénéficiaires sont autonomes dans la détermination des assiettes, des taux et des allègements et exonérations, en Nouvelle-Zélande, où les *Councils* déterminent totalement et collectent la taxe dont ils bénéficient, ou encore en Slovaquie, où les communes déterminent elles-mêmes la taxe foncière qu'elles collectent (*Daň z nehnuteľností*).

Il faut également mentionner, dans le cas des pays les plus fédéraux, l'existence de divers schémas faisant intervenir deux niveaux infra étatiques : en Allemagne, l'assiette et les allègements ou exonérations de la taxe foncière (*Grundsteuer*) sont copilotés par le niveau central et les Länder, alors que le taux est fixé au niveau local par les municipalités qui collectent l'impôt et en bénéficient. En Suisse, en revanche, les municipalités n'interviennent pas dans le calibrage d'une taxe foncière dont elles sont pourtant les bénéficiaires à hauteur des deux tiers ; les cantons, destinataires du solde, assurent eux-mêmes la collecte et copilotent non seulement les allègements et exonérations avec le niveau fédéral - comme en Allemagne - mais aussi les taux, et décident seuls de l'assiette. Au Royaume-Uni, l'ensemble des paramètres de la *Council tax* sont copilotés entre les *Countries* (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Ulster) et les collectivités locales qui la collectent, mais les autorités centrales britanniques ont également un rôle en matière de détermination des allègements et exonérations.

1.4.2. Les taxes sur les transactions sont plus souvent des recettes de l'Etat, qu'il calibre et collecte, sauf dans les pays plus fédéraux

Contrairement aux taxes foncières, les taxes sur les transactions sont souvent entièrement calibrées par l'Etat. Tel est le cas dans au moins 17 des pays étudiés : Autriche, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Slovénie et Suède. Dans ces différents pays, le recouvrement incombe à l'administration étatique, avec toutefois, en Finlande, la possibilité d'un recouvrement par des courtiers ou agents immobiliers. Le recours à certains intermédiaires est également possible en Israël (avocats…). En Norvège et en Suède, le recouvrement est effectué par les agences nationales de la cartographie (respectivement *Kartverket et Lantmäteriet*).

Toutefois, dans 5 des 17 pays où les caractéristiques de l'impôt sont à la main de l'Etat, le financement revient totalement ou partiellement aux collectivités. Il revient en totalité aux collectivités en Croatie, en Pologne et en Slovénie. Il ne leur est que partiellement attribué en Italie et en Autriche. En effet, dans ce dernier pays la taxe sur les mutations (*Grunderwerbsteuer*) est partagée entre les municipalités, les Länder et l'Etat, de même qu'en Italie les droits de timbre et cadastraux (*Imposta di bollo* et *Diritti catastali*) le sont entre les trois niveaux, national, régional et local ; les contributions italiennes aux permis de construire (*Contributi concessioni edilizie*) bénéficient quant à elles entièrement au niveau local, alors que les droits d'enregistrement (*Imposta di registro e sostitutiva*) et l'impôt hypothécaire (*Imposta ipotecaria*) restent des recettes de l'Etat.

Dans trois pays seule une partie de la fiscalité des transactions est (partiellement) à la main des collectivités : il s'agit du Portugal, de la Grèce et du Luxembourg. Au Portugal, les régions copilotent le taux de la taxe communale sur les mutations onéreuses (*Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis – IMT*), mais aussi ses exonérations et abattements, dans ce cas conjointement avec les municipalités qui en sont les bénéficiaires ; à l'inverse, les droits de timbre (*Imposto do selo sobre operações de compra e venda*) sont fixés nationalement. Il en va de même en Grèce pour les droits de timbre (*Φορολογία χαρτοσήμου*), alors que les régions peuvent y intervenir sur l'assiette des droits de mutation immobilière (*Φόρος μεταβίβασης ακινήτων*). Mais dans ces deux pays l'ensemble de la collecte reste assurée par l'Etat. Enfin, si au Luxembourg les principaux impôts que sont les droits d'enregistrement et d'hypothèques sont fixés et collectés au niveau national, il existe aussi une surtaxe locale sur les mutations immobilières.

Seuls les pays les plus fédéraux confient largement la détermination de leur fiscalité des transactions et les recettes correspondantes à des collectivités qui assurent elles-mêmes la collecte. On retrouve en effet dans ce groupe de pays l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, ou la Suisse. C'est également le cas au Royaume-Uni compte tenu de l'autonomie dévolue à l'Ecosse et au Pays de Galles.

Dans certains cas, la décentralisation reste géographiquement ou organiquement relativement limitée. Ainsi, en Belgique, le bénéfice des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe *(/Registratie-, hypotheek- en griffierechten*) est partagé entre le niveau fédéral et le niveau régional, de même que la détermination de l'impôt, alors que la collecte est assurée par des intermédiaires professionnels comme les notaires. Il existe également un partage des responsabilités en Espagne, où les communautés autonomes qui bénéficient des droits de mutation et de timbre (*Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*) et les collectent ne sont que copilotes du taux et des exonérations et abattements, la détermination de l'assiette leur échappant totalement. Au Royaume-Uni, la *Stamp duty land tax* au sens strict ne concerne que l'Angleterre car des taxes particulières ont été dévolues à l'Ecosse (*Land and building transactions tax*) et au Pays de Galles (*Land transactions tax*), à compter respectivement des 1er avril 2015 et 2018. Les gouvernements de ces *Countries* – et eux seuls - disposent depuis lors de toute latitude pour fixer l'assiette, le taux, et les abattements et exonérations. En Australie, les *States and Territories* qui perçoivent le *Stamp duty* en assurent la collecte et la détermination, sauf pour l'assiette qui reste déterminée au niveau fédéral. De même, au Canada, les provinces et territoires qui bénéficient de la *Property and land transfer tax* en assurent à la fois la collecte et la détermination. Les municipalités bénéficient toutefois de leur propre marge de manœuvre en Nouvelle-Ecosse (pour la fixation du taux).

La décentralisation est en effet parfois poussée à un niveau de granularité territorial supérieur. En Allemagne, les Länder sont par défaut les seuls bénéficiaires de la taxe sur les mutations immobilières (*Grunderwerbsteuer*), mais peuvent attribuer une partie des recettes au niveau local. Ils ne décident toutefois que du taux alors que l'assiette ainsi que les exonérations et abattements relèvent du niveau fédéral. La décentralisation de la décision est plus poussée en Suisse où le bénéfice des droits de mutation (*Handänderungssteuer*) est partagé entre cantons et communes : les administrations fiscales cantonales assurent la collecte et déterminent l'assiette ainsi que les exonérations et allègements, alors que les communes fixent le taux. Enfin, aux Etats-Unis, les *Stamp taxes and deed registration fees* sont déterminés et collectés au niveau local.

On rappelle par ailleurs que 5 des pays étudiés ne prévoient pas, ou plus, de fiscalité sur les transactions immobilières.

2. Les leviers d'incitation à l'investissement ne se limitent pas à la fiscalité, et les risques d'effets d'aubaine et d'inadéquation de l'investissement aux besoins constituent des points de vigilance.

2.1. *Si la fiscalité peut agir sur l'investissement en logement neuf ou les rénovations, et par là même sur l'évolution du parc, d'autres déterminants interviennent*

Les différentes formes de fiscalité du logement présentées dans la partie précédente ont toutes un impact sur les décisions d'investissement immobilier, puisqu'elles affectent le rendement attendu de l'actif acquis. Il convient toutefois de distinguer deux formes d'investissement immobilier : celles qui concernent un logement existant, et celles qui concernent un logement neuf.

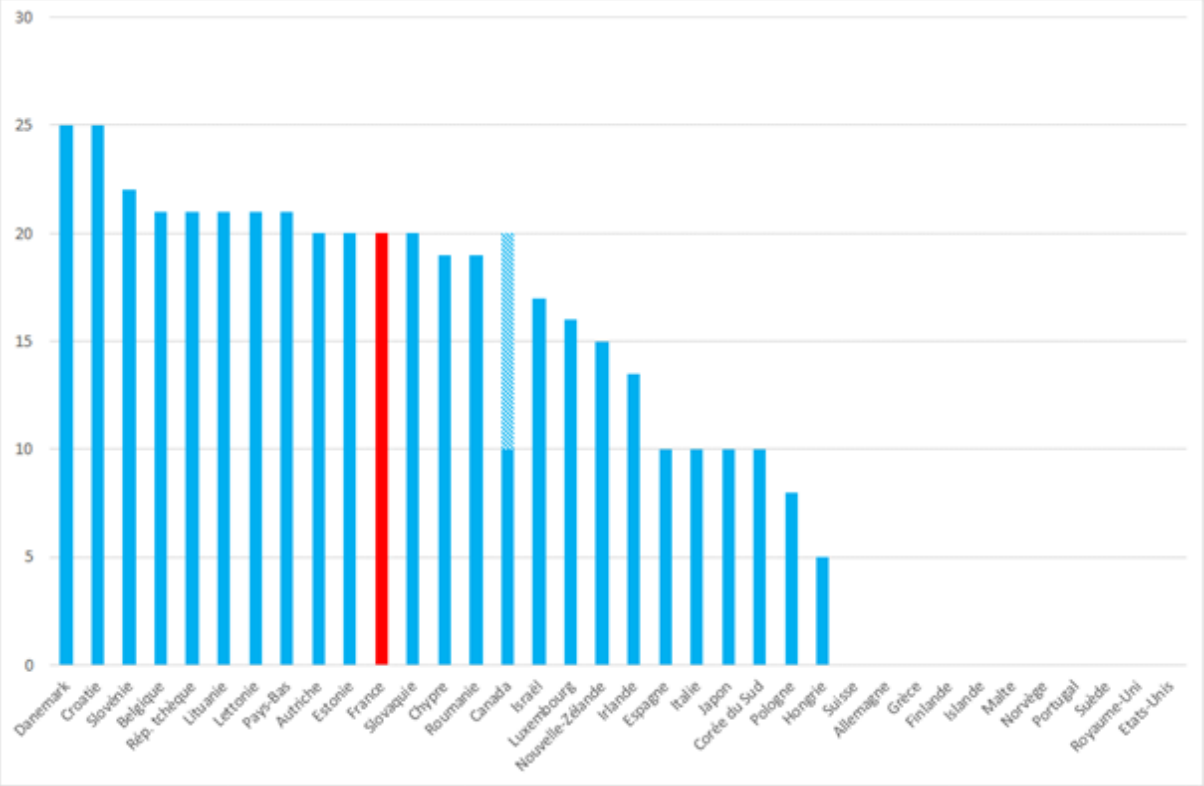
La création de logements, et donc l'investissement en logements neufs, joue un rôle spécifique, particulièrement important en cas de démographie dynamique (risque d'insuffisance du parc) et/ou de modifications structurelles des caractéristiques de la demande. Ces modifications de la demande peuvent être de nature géographique, sous l'effet des évolutions spatiales des créations d'emploi, des modifications de la relation domicile/travail et des infrastructures de transport, de l'essor du tourisme ou de la résidence secondaire (cf. 2.2.3 *infra*), ou d'autres facteurs encore (changements de préférences des ménages toutes choses égales par ailleurs, a fortiori s'ils ne sont pas en emploi[51]). Les modifications de la demande peuvent aussi être relatives aux caractéristiques des logements, sous l'effet de facteurs sociologiques, comme la taille des ménages (et, par voie de conséquence, la taille des logements demandés), elle-même tributaire aussi bien des comportements de décohabitation aux âges d'entrée dans la vie active, qu'aux conséquences d'un virage domiciliaire permettant à davantage de personnes âgées de rester vivre à domicile au lieu de le quitter pour une institution.

2.1.1. Beaucoup de pays allègent la fiscalité pour les logements neufs, via des taux réduits de TVA ou d'impôt sur les transactions, la situation étant plus homogène en matière de rénovations

La France se classe parmi les pays à taux de TVA comparativement élevé, les 4 pays taxant à 20 % se situant dans le premier tiers de la distribution (entre la neuvième et la douzième place sur 36, comme on peut le constater sur le graphique ci-après). A l'inverse, au Royaume-Uni, la vente d'un appartement neuf ne sera pas soumise à TVA et les frais du promoteur génèreront un surcoût limité de TVA sur le prix de vente aux particuliers. En Espagne et en Italie la TVA applicable est de 10 %. Dans certains pays, tels que la Belgique et l'Espagne, l'acquisition d'un terrain en prévision de la construction de logements peut être exonérée de TVA.

[51] Changement de préférences des nouvelles générations de retraités, par exemple (héliotropisme, appétence pour les centre-villes et/ou fuite des métropoles…).

Graphique n° 18 : Taux de TVA en vigueur sur les logements neufs, comparaison européenne



Note : en Grèce, l'annulation de la TVA sur les logements neufs, intervenue à titre conjoncturel dans le sillage de la crise du Covid, a depuis été prorogée pour une durée limitée. Au Canada, il s'agit de la somme de la Goods and Services Tax (GST, nationale, de 5 %) et de la Provincial Sales Tax (PST), qui fluctue de 5 % (Alberta, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest, Yukon) à 15 % (Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve, Ile du Prince Edouard).

Toutefois, il est nécessaire de pondérer cette analyse de la TVA avec celle des droits d'enregistrement, certes relativement complexes en raison de la variabilité locale. Si beaucoup de pays prélèvent des impositions limitées lors de l'acquisition d'un appartement neuf, ce n'est pas le cas de l'Allemagne et de l'Espagne, ces deux pays compensant ainsi indirectement les moindres recettes de TVA mentionnées ci-dessus. Certains pays compensent le maintien de la TVA sur l'acquisition de logements neufs par des réductions de taxe foncière (ainsi, au Japon, l'impôt foncier sur les nouveaux logements est réduit de moitié pendant trois ans - cinq ans pour les copropriétés).

De plus, les différentiels sont moindres en matière de TVA sur les travaux, le niveau facturé avoisinant soit le taux applicable au logement neuf lorsque celui-ci n'est pas nul, soit 20 % pour les pays sans TVA sur les logements neufs. La TVA sur les travaux s'établit ainsi à 25 % en Finlande, 24 % en Finlande et en Grèce, 20 % au Royaume-Uni, 19 % en Allemagne et 18 % à Malte. En revanche, les Pays-Bas qui taxent le logement neuf à 21 % disposent d'un taux réduit de 9 % réservé à certains travaux sur des logements de plus de 2 ans (isolation, peinture, plâtrage, papier peint).

2.1.2. La création de logements sociaux permet d'adapter directement le parc à certains besoins, la France se saisissant de ce levier de manière comparativement forte et dynamique

L'utilité sociale de ce segment du parc de logement justifie la pratique de taux réduits de TVA par divers Etats membres de l'UE (voir partie 3.2.1), comme le rappelle l'article 110 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[52]. Le logement « social » est classiquement défini par la pratique de prix inférieurs à ceux du marché locatif « libre », et l'existence de règles d'attribution spécifiques (liées aux besoins et/ou à

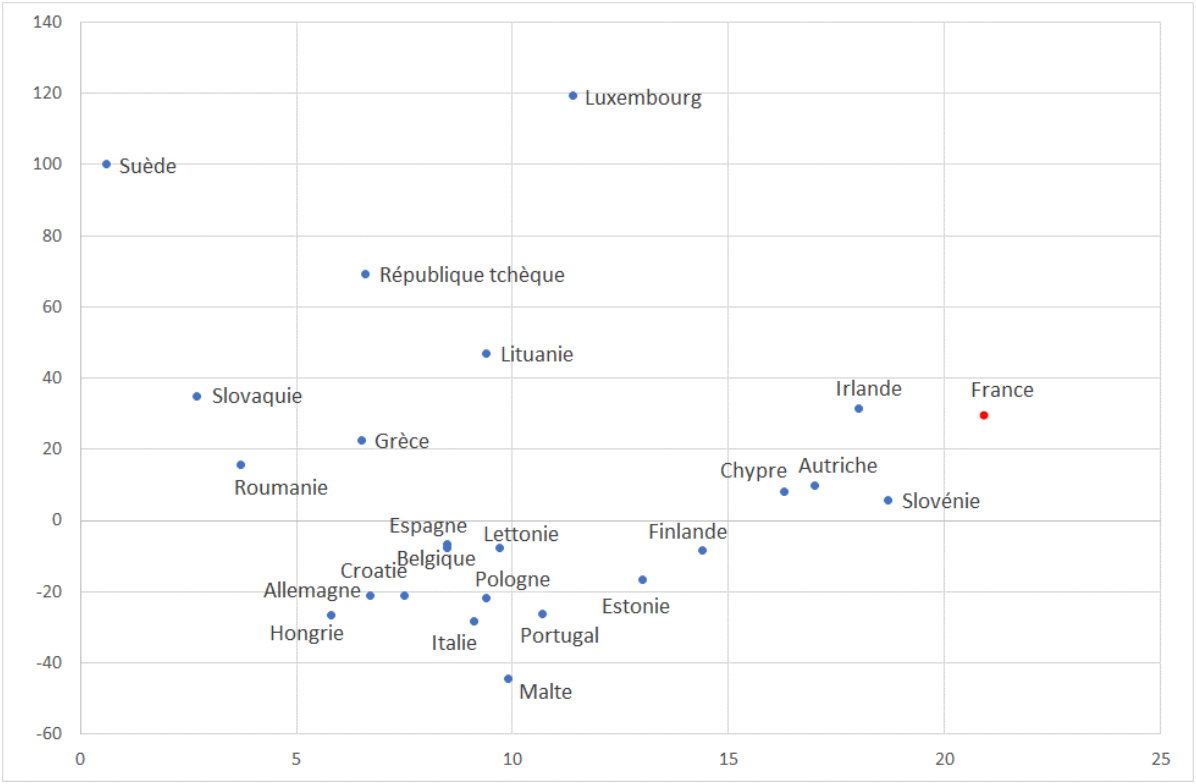
[52] Les exonérations et les taux réduits (…) doivent (…) avoir été adoptés pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur de consommateurs finaux.

l'antériorité de la demande, dans des proportions variables). Il est ainsi susceptible de prendre le relais d'une offre privée auprès de clientèles peu solvables non seulement pour l'achat, mais aussi pour la location sur le marché libre.

A l'échelle des pays de l'OCDE, l'investissement public dans la construction de logements (investissements directs et transferts) a reculé de 0,17 % à 0,06 % du PIB entre 2001 et 2018. Certes, l'existence d'un secteur de logements coopératifs autofinancés peut réduire l'enjeu de finances publiques associé au logement social (cf. exemple autrichien évoqué en partie 3.2.1 *infra*). Il n'en reste pas moins que la fréquente raréfaction des moyens est allée de pair avec un recul de la part des logements sociaux dans la plupart des pays de l'OCDE, diagnostic que viennent confirmer les données d'Eurostat.

Le graphique ci-après illustre toutefois que l'évolution française s'est démarquée de la tendance internationale de recul du logement social. Les autres pays européens où l'évolution a été positive sur la dernière décennie sont fréquemment des petits pays ou des PECO dont le point de départ était une très faible proportion de logements sociaux, dans le sillage des privatisations postsocialistes. Alors qu'en France la part d'individus accueillis par le secteur s'est accrue (en termes relatifs) de 30 % en une décennie, elle s'est dans le même temps réduite de 28 % en Italie, 21 % en Allemagne, 8 % en Belgique ou en Finlande et 7 % en Espagne

Graphique n° 19 : Cartographie des pays européens selon la part de la population en logement social (abscisses, en %), et son évolution relative 2013-2022 (ordonnées, en %)



Note de lecture : en France 20,9 % de la population vit en 2022 dans un logement gratuit ou à prix réduit, proportion en hausse relative de 30 % par rapport à 2013
Source : Eurostat

De plus, dans de nombreux pays l'éligibilité au parc social est moins ciblée qu'en France, y compris lorsque ce parc est important (Autriche, Danemark). Ainsi, en Autriche, la note du service économique relève que « 62 % des habitants de la ville de Vienne[53] bénéficient d'un logement social, ce qui fait de la capitale autrichienne le principal bailleur d'Europe, engendrant des pressions de la Commission Européenne qui accuse la ville de distorsions de concurrence ». Dans le cas du Danemark, l'OCDE indique que « toute personne âgée d'au moins 15 ans peut s'inscrire sur une liste d'attente.

[53] Chiffres 2019 : https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2019/01/29/vienne-l-utopie-realisee-du-logement-pour-tous_5416087_4811534.html

Les logements sont affectés en fonction du temps passé sur la liste d'attente et de la taille du foyer »[54]. De fait, Eurostat ne comptabilise pas de logements sociaux au Danemark (contrairement à l'OCDE).

2.1.3. Dans le secteur libre, le facteur non fiscal de la régulation des relations locatives, notamment des loyers, influencerait assez défavorablement l'investissement en France

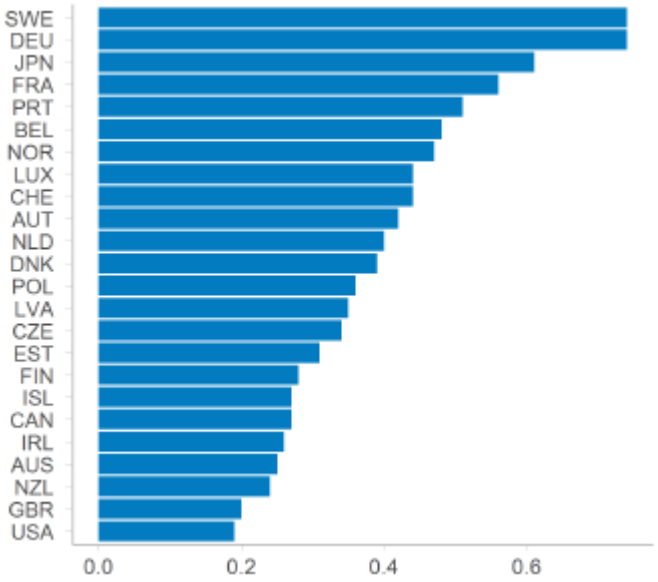
La littérature indique que l'élasticité de la construction résidentielle aux prix est significativement réduite en cas de forte régulation du marché locatif[55]. Ainsi, le contrôle des loyers à San Francisco aurait réduit l'offre de 15 %[56]. La suppression de l'encadrement des loyers intervenue au début des années 1990 en Finlande avait déjà procédé de cette analyse[57].

L'OCDE constate plus globalement que des réglementations strictes du marché locatif exacerbent les déséquilibres entre offre et demande, notamment en décourageant l'investissement dans de nouveaux logements et l'entretien du parc existant[58]. Dans la conclusion de son article « fiscalité de la location : une comparaison internationale »[59], Claude Taffin souligne de même à propos des décisions d'investissement que « ce sont tous les facteurs qui affectent le rendement et le risque qui doivent être pris en compte, notamment les lois qui régissent les rapports locatifs ; cela comprend entre autres la fixation et l'évolution des loyers, les garanties locatives et les possibilités de récupérer le bien pour le revendre ou évincer un occupant délictueux ». Certains interlocuteurs de la mission à Madrid ou à Rome ont ainsi évoqué les délais de récupération des logements comme l'un des obstacles à l'attractivité de l'investissement locatif (en Italie par exemple, le bailleur est imposé même sur un loyer qu'il ne perçoit plus tant que la justice n'a pas reconnu l'existence d'impayés). Ces éléments font écho aux diagnostics de l'OCDE selon lesquels « les propriétaires, qui anticipent des difficultés d'expulsion en cas de non-paiement des loyers, demandent aux locataires de justifier de revenus stables »[60] si bien que « lorsque les locataires sont excessivement protégés, les personnes dont les perspectives professionnelles sont incertaines ont du mal à trouver un logement »[61].

Or, la France se caractérise par des indices d'encadrement des loyers et, plus généralement, de réglementation du marché locatif comparativement élevés. Ces indices sont calculés par l'OCDE. L'indice d'encadrement vise à refléter l'intensité des restrictions s'imposant aux propriétaires en matière de fixation des loyers, et ce dans leurs différentes dimensions : fixation du niveau initial du loyer (à la signature du bail), modalités de réévaluation en cours de bail, possibilités de répercussion des coûts. L'indice de réglementation du marché locatif est plus large en couvrant aussi les enjeux de sécurité d'occupation.

[54] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris
[55] Voir par exemple Cavalleri, Cournède, Özsögüt, 2019
[56] Diamond, McQuade and Qian, 2019
[57] L'OCDE souligne qu'en Finlande cet assouplissement de la réglementation s'est inscrit dans un contexte d'aides au logement considérables accordées aux ménages vulnérables
[58] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris
[59] Article de 2022 disponible sur le site « politique du logement » à l'adresse https://politiquedulogement.com/2022/05/la-fiscalité-de-la-location-une-comparaison-internationale
[60] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris
[61] OCDE (2023), Pierre par pierre, volume 2 : de meilleures politiques du logement dans l'après COVID-19, Éditions OCDE, Paris.

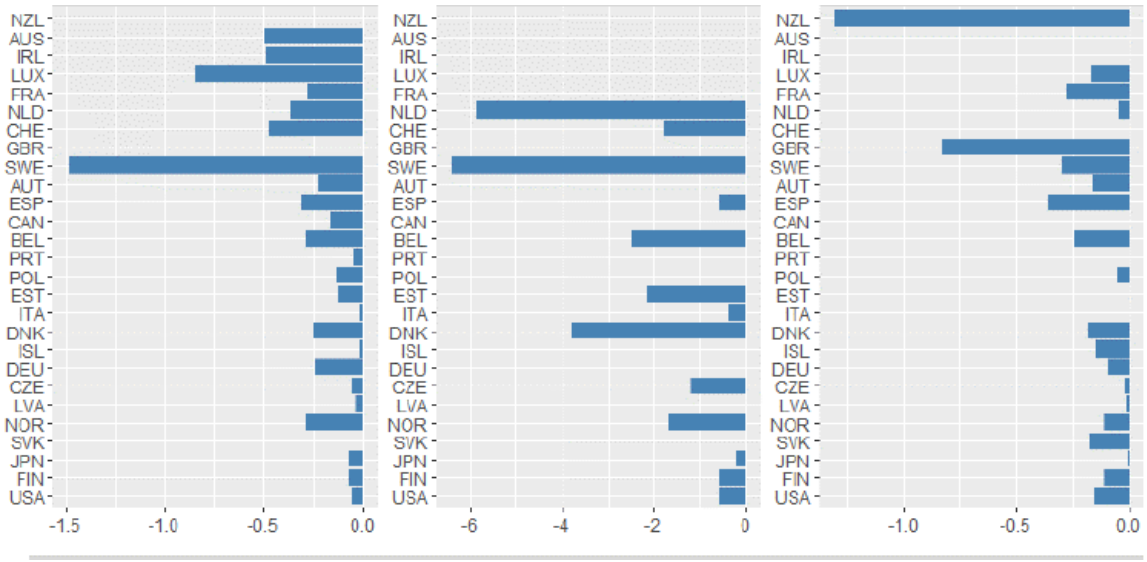
Graphique n° 20 : Indices de réglementation du marché locatif, comparaison de divers pays de l'OCDE (2019)



Note : l'indice de réglementation du marché locatif varie de 0 en cas d'absence de toute restriction, à 1 lorsque tous les types de restrictions sont en vigueur
Source : OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris

L'OCDE a ainsi identifié la réglementation du marché locatif comme un levier d'action important pour abaisser le ratio des loyers aux revenus, la France étant significativement concernée (huitième impact sur 27 pays) comme l'indique le graphique suivant :

Graphique n° 21 : Effets de différents types de réforme sur le ratio prix/revenus à l'horizon 2050 : réglementation du marché locatif, non-déduction des intérêts d'emprunt, occupation des sols



Note : l'unité de l'axe des abscisses est le nombre d'années de revenu disponible. L'absence de barre correspond, dans le second cas à l'absence de déductibilité des intérêts d'emprunt, et dans les deux autres cas, à un niveau de restriction apparaissant comme minimal en analyse comparative. Toutes les estimations et simulations ont été effectuées à partir d'indices des prix réels corrigés de la qualité.
Note de lecture : en Nouvelle-Zélande une réforme de la gouvernance de l'occupation des sols est susceptible de réduire le prix des logements de plus d'une année de revenu disponible des ménages.
Source: The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020

La France fait d'ailleurs partie des divers pays qui proposent aux bailleurs un « donnant/donnant », consistant à les protéger des aléas de la gestion locative en contrepartie d'une modération des loyers.

De tels dispositifs sont aussi en vigueur en Belgique (à Bruxelles et en Wallonie) ou en Italie (notamment à Modène et Florence).

2.1.4. La réglementation de l'occupation des sols est un autre facteur non fiscal pesant sur le parc social et sur le secteur libre dans de nombreux pays, et particulièrement en France

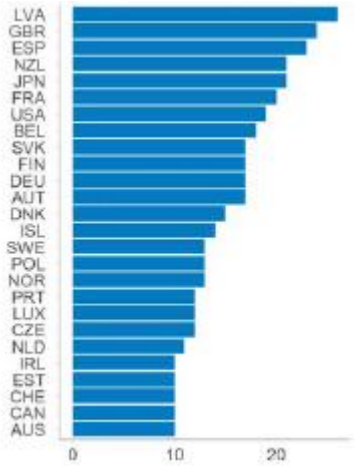
Le précédent graphique montre que l'OCDE a identifié les règles d'occupation des sols comme un levier d'action pour abaisser le ratio des loyers aux revenus, en France comme dans une majorité de pays. Les retours des services économiques régionaux ainsi que les entretiens menés sur place pendant la mission confirment que le manque de terrains et/ou les procédures d'obtention de permis, mais aussi les règles en matière de hauteur et de taille des logements, sont perçus comme des obstacles majeurs dans de nombreux pays.

Les obstacles de nature réglementaire sont, de fait, multiples. À titre d'exemple, en Norvège, la ville d'Oslo n'autorise les constructions que jusqu'à 30 mètres de hauteur dans les zones de développement du centre-ville, et dans d'autres villes, les constructions sont interdites si elles dépassent de plus de 7 mètres les bâtiments typiques aux alentours. Ces règles strictes expliqueraient notamment pourquoi à Oslo les maisons individuelles et jumelées représentent 23 % des logements (contre 8 % à Copenhague), avec *in fine* une plus grande difficulté pour répondre à la forte demande de biens en centre-ville en Norvège. Dans le cas de la Suisse, les délais d'obtention des permis de construire, qui ne s'élèvent qu'à 140 jours en moyenne à l'échelle nationale, atteignent toutefois 500 jours à Genève. Dans le cas des Pays-Bas, depuis 2019 les restrictions en matière d'émissions azotées auraient constitué un frein à l'octroi de nouveaux permis de construire, et ainsi causé un nouveau ralentissement de la construction de logements (ce sujet rejoint toutefois les enjeux de transition écologique évoqués en partie 4). Au Royaume-Uni, les ceintures vertes *(« green belts »)* sont aussi un élément important du débat public. De fait, l'OCDE indique qu'elles peuvent aussi entraîner « la hausse des coûts de logement et des tensions sociales si l'offre de logements dans la zone ne permet pas de répondre à la demande croissante ».

En termes comparatifs, la France apparaît plus particulièrement concernée par l'enjeu de gouvernance de l'occupation des sols au vu de l'indice OCDE éponyme : construit de façon à être d'autant plus élevé que les compétences des différents niveaux d'administration sont fragmentées et/ou se chevauchent, il présente la 6è valeur la plus haute sur 26 pays retracés[62]. Or, selon Bétin et Ziemann (2019)[63], une forte décentralisation des décisions d'utilisation des terrains et les chevauchements de compétences sont associés à une forte rigidité de l'offre. Ce constat d'effets délétères est du reste en cohérence avec l'hypothèse selon laquelle les électeurs souhaitent protéger l'environnement qui sous-tend la valeur de leurs biens immobiliers[64].

[62] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris
[63] Bétin, M. et V. Ziemann (2019), « How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1590, Éditions OCDE, Paris.
[64] Fischel, W. (2001), The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies, Harvard University Press; Gyourko, J. and R. Molloy (2015), "Regulation and Housing Supply", Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 5, pp. 1289-1337

Graphique n° 22 : Indices de la gouvernance de l'occupation des sols, comparaison de divers pays de l'OCDE (2019)



Note : l'indice de la gouvernance de l'occupation des sols varie de 0 à 30, de manière croissante avec l'importance des chevauchements et de la fragmentation des compétences décisionnelles correspondantes
Source : OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris

Ainsi, pour l'OCDE, la France est l'un des pays pour lesquels l'adaptation de la gouvernance de l'occupation des sols pourrait le plus contribuer à abaisser le nombre d'années de revenu disponible nécessaire à l'acquisition d'un logement (5ème variation la plus importante sur 27 pays retracés)[65].L'organisation cite en exemple de reconfiguration des politiques correspondantes les actions intervenues en Israël, où face à une grave crise du logement le gouvernement a fluidifié la coopération entre organismes publics aboutissant à un raccourcissement des procédures associées à l'occupation des sols et à une levée de certains obstacles à la construction[66].

2.2. *Le rythme souhaitable de croissance du parc et la nature des besoins restent souvent peu objectivés, avec un risque de négliger les enjeux de mobilisation du parc existant*

2.2.1. Les politiques favorables à l'investissement, dont la fiscalité, ne peuvent garantir que la localisation et les caractéristiques des logements produits répondent aux besoins

Lors de ses investigations sur divers pays, la mission a généralement constaté un manque d'objectivation rigoureuse, systématique et holistique des besoins en logements par les pouvoirs publics, à la lumière des facteurs démographiques mais aussi sociétaux (décohabitation, appétence pour la résidence secondaire, ouverture au télétravail), économiques (évolutions de la localisation et de la nature de l'emploi, développement du tourisme) et environnementaux (luttes contre l'étalement urbain et l'artificialisation nette…). Ainsi, le débat sur le « bon niveau » de création se retrouve largement aux mains des acteurs privés des différents pays. Mais pour d'évidentes raisons institutionnelles, ceux-ci tendent à se focaliser sur le nombre global de créations de logement sans distinguer les différents segments de marché (en termes de secteur géographique, de taille, et/ou de coût).

Or, les retours des différents services économiques régionaux font fréquemment état d'un déficit d'intérêt des investisseurs privés pour certains segments de marché, qu'il s'agisse de la création de logements à loyer ou prix modérés (Belgique, Norvège, Suisse) ou d'une concentration géographique excessive de leur offre (Irlande), du fait la plupart du temps d'une rentabilité jugée insuffisante. Toutefois, en 2019, le peuple suisse s'est prononcé à 57 % contre l'initiative populaire « Davantage

[65] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris
[66] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris

de logements abordables », qui visait à réserver 10 % des nouveaux logements construits à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. L'opposition a principalement été motivée par l'opposition au principe même d'une intervention de l'Etat sur le marché du logement.

Le risque de désintérêt des investisseurs – au moins pour certains segments du marché - se renforcerait dans le contexte d'une élévation des coûts de la construction, sous le double effet du renchérissement des matières premières et de la main d'œuvre. Ainsi, en Allemagne ou au Royaume-Uni, divers acteurs craignent, ou constatent déjà, que les différents facteurs inflationnistes à l'œuvre menacent la production de logements à des prix abordables[67].

2.2.2. La littérature reste aujourd'hui prudente concernant la taxation des logements vacants, la plupart des expériences étant encore récentes et marquées par des revirements

L'inoccupation de logements réduit par définition l'offre et est donc susceptible de renforcer la tension du marché, du moins s'il existe une forte demande pour les logements concernés. Diverses grandes villes de différents pays ont ainsi tenté d'inciter les propriétaires à remettre leurs biens sur le marché en introduisant une taxation spécifique des logements vacants, selon une logique d'action sur les comportements et non de maximisation des recettes, qui n'est pas sans rappeler les taxes pigouviennes, censées à terme permettre l'éradication de leur propre assiette.

Selon la revue de littérature effectuée par l'OCDE, les conclusions des analyses d'impact des taxes existantes sur les logements vacants divergent. En effet, certaines statistiques suggèrent une contribution à l'augmentation effective de l'offre de logements, alors que certaines études concluent à un impact limité. L'*Empty Homes Tax* adoptée par la ville de Vancouver se rattache au premier cas : à la suite de son instauration, la ville a enregistré une baisse de plus d'un quart du nombre de logements vacants, principalement portée selon elle par la hausse du nombre de biens mis en location[68]. L'OCDE estime que la sanction encourue en cas de déclaration mensongère détectée à l'occasion d'un contrôle de routine de la ville, à savoir une amende pouvant atteindre 10 000 CAD par jour d'infraction, a probablement joué un rôle déterminant dans le succès de cette politique. En revanche, une analyse récente de la *Vacant Residential Property Tax*[69] mise en place à Melbourne a conclu que cette mesure n'avait eu qu'un impact limité sur les taux de logements inoccupés. Mais l'étude incrimine précisément un manque de mesures solides d'application pour vérifier les déclarations des propriétaires, de sorte qu'aucune sanction n'a été prise pour non-respect depuis l'entrée en vigueur de la taxe, et que seule une partie du nombre réel de logements vacants a été déclarée.

L'OCDE souligne que « les données montrent que les taxes sur les logements vacants ne portent leurs fruits qu'avec un suivi et des contrôles poussés », et des interlocuteurs de la mission se sont interrogés sur l'atteinte de cette exigence par des dispositifs locaux. Tel a notamment été le cas d'acteurs de la société civile à Barcelone, ville tentant d'agir par le levier fiscal, qui ont constaté que les administrations locales ne disposent souvent pas de la même capacité administrative que des administrations régionales ou nationales, ce qui peut amoindrir la capacité à assurer l'effectivité de la mise en œuvre. Mais les difficultés de mise en œuvre peuvent aussi concerner le niveau central s'il ne se dote pas des informations nécessaires. Ainsi, le service économique régional d'Oslo a relayé un constat de la presse nationale selon lequel il n'existe pas de vue d'ensemble complète des maisons vides en Norvège.

Le caractère local des taxes sur les logements vacants peut toutefois améliorer leur acceptabilité et leur pertinence. Certains interlocuteurs espagnols de la mission ont en effet souligné que l'acceptabilité est hétérogène selon les territoires, dans la mesure où la vacance des logements est plus souvent subie dans le cas des petits propriétaires des zones excentrées et/ou peu dynamiques (une mise en vente des logements concernés n'augmentant pas l'offre là où se situe la demande). L'OCDE souligne ainsi que « lorsqu'une taxe sur les logements vacants est mise à l'étude, il faut commencer

[67] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[68] Housing Vancouver (2020), Empty Homes Tax Annual Report, ville de Vancouver, Vancouver, Colombie-Britannique.
[69] Fitzgerald, K. (2020), Speculative Vacancies 10: A Persistent Puzzle, Prosper Australia, Melbourne, Victoria.

par s'assurer que les problèmes de logement constatés à l'échelle locale sont dus à un trop grand nombre de biens inoccupés et se demander si d'autres politiques ne seraient pas plus efficaces pour y remédier ».

Alors que l'Espagne est un pays très volontariste en la matière (avec des recettes de 0,1 % du PIB), les acteurs rencontrés, madrilènes comme catalans, ont globalement estimé que ce type de mesure ne permet pas de résoudre les grands défis en matière de logement, et ce malgré leurs fortes différences d'approches du dossier. Ils ont en particulier évoqué le nombre important de dérogations, les dispositifs ne s'appliquant généralement qu'aux propriétaires personnes morales ou aux « grands propriétaires » détenant plus d'un certain nombre de logements. La multiplicité des dérogations n'est toutefois pas un constat propre à l'Espagne. Elle peut aussi renvoyer aux nombreux motifs de vacance de logements autres qu'une absence de mise en location délibérée, qui peuvent s'avérer prépondérants[70]. La définition que donne l'Insee d'un logement vacant est à cet égard éclairante : « Un logement est vacant s'il est inoccupé et i) proposé à la vente ou à la location, ii) déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation, iii) en attente de règlement de succession iv) conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, v) sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.) ». Dans cette liste, seul le cinquième cas relève véritablement de la cible habituellement visée. Ainsi, le Portugal a explicitement prévu d'exempter de surtaxation les logements destinés à la revente. L'OCDE souligne plus généralement que « l'exclusion de certains types de biens a pour effet non seulement de restreindre la base d'imposition et l'efficience de la taxe, mais aussi d'augmenter les coûts de suivi pour l'administration fiscale »[71].

Certains pays utilisent (aussi) le levier réglementaire consistant à remettre sur le marché locatif de manière coercitive les logements concernés : tel est le cas au Danemark, ou encore au Portugal où, selon le service économique régional, il est parfois procédé à la « réquisition des logements vacants et inoccupés pour les placer sur le marché locatif ».

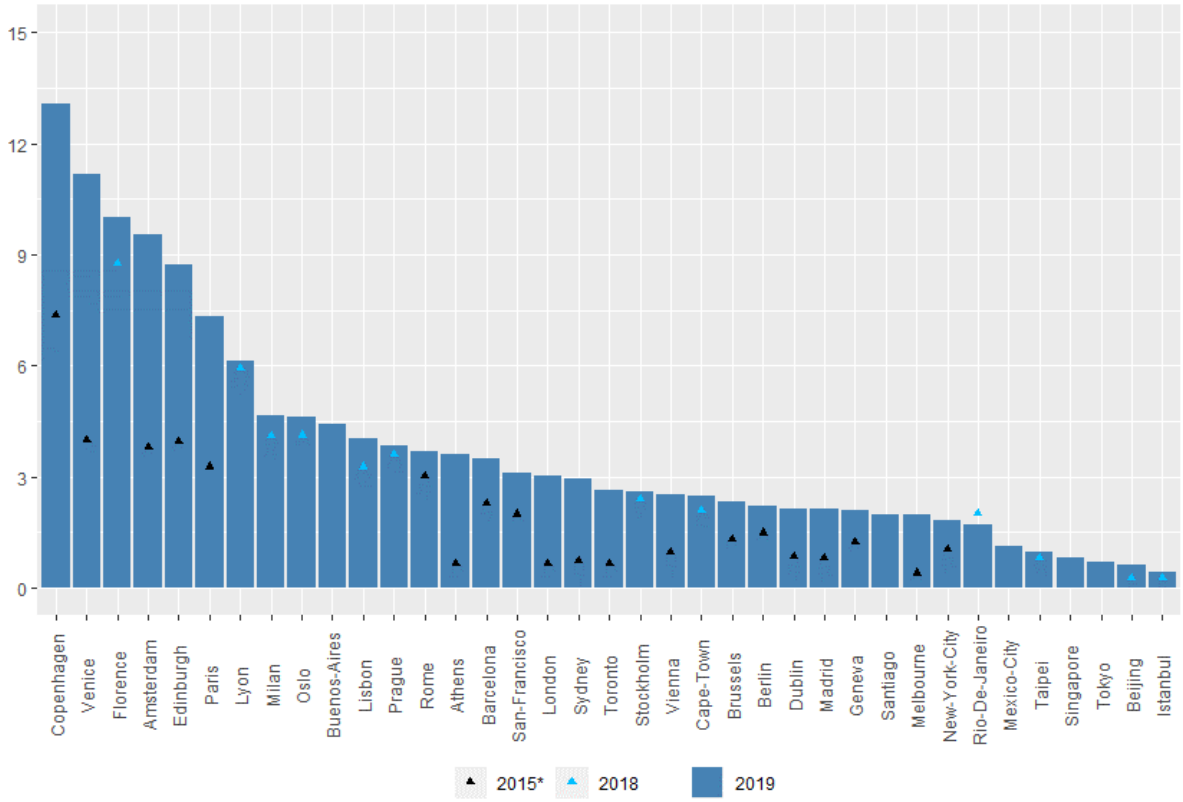
2.2.3. De plus en plus de pays tentent de mobiliser la fiscalité, mais aussi la réglementation, face à l'effet d'éviction lié aux locations de courte durée et aux résidences secondaires

Si les biens immobiliers peuvent être totalement retirés du marché (en cas de vacance), ils peuvent aussi intégrer d'autres marchés que celui de la résidence principale, à savoir les marchés de la location courte durée et de la résidence secondaire. Or le segment de la location de courte durée ne répond que moins fréquemment à des besoins de première nécessité (celui de la résidence secondaire ne s'y rattachant pas par définition).

L'effet d'éviction lié aux locations de courte durée s'avère massif dans de nombreuses grandes métropoles de divers pays, ce qui justifie l'attention accordée au sujet.

[70] Voir par exemple « évaluation de politique publique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », Anne Boquet, Jean-Louis Helary, Paul Sauveplane, Alain Weber, IGF, 2016.
[71] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.

Graphique n° 23 : Occupants d'appartements référencés sur Airbnb en pourcentage de la population



Source: The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020

Face aux locations touristiques, la fiscalité peut être mobilisée dans une optique tantôt incitative, tantôt désincitative. Le programme portugais « *Mais Habitação* » relève de la première approche, avec 900 M€ au titre de diverses mesures fiscales afin d'augmenter l'offre locative non touristique. Ce programme instaurera à son entrée en vigueur des exonérations de taxe foncière et de taxe sur les transactions immobilières pour tout achat en vue d'une location. Il comprendra également une baisse des taux d'imposition sur les revenus locatifs, qui étaient déjà décroissants avec la durée du bail. Le taux fixe du régime optionnel passe en effet de 28 % à 25 % pour des contrats de moins de 5 ans, de 23 % à 15 % entre 5 et 10 ans, de 14 % à 10 % entre 10 et 20 ans, et de 10 % à 5 % au-delà. De plus, pour les anciens hébergements touristiques réintégrant le marché locatif classique, les revenus locatifs seront exonérés jusqu'en 2030. « *Mais Habitação* » prévoit enfin un taux de TVA réduit à 6 % pour les travaux de réhabilitation et de construction des logements loués[72]. En Nouvelle-Zélande le Queenstown Lake district a opté pour une approche toute autre en choisissant de surtaxer les locations de courte durée, au nom de la pression induite sur les infrastructures locales. Une telle initiative est également débattue à Tel Aviv.

En raison de la massification du marché de la location de courte durée, de nombreux pouvoirs publics ont préféré mobiliser le levier réglementaire. Tel est notamment le cas de l'Irlande, du Danemark, de l'Islande, de la Norvège, ou d'Amsterdam, qui imposent des durées limites annuelles, alors que d'autres villes recourent à des interdictions dans certaines zones (La Nouvelle Orléans, Los Angeles), éventuellement liées au droit de la construction (Vienne)[73].

Dans le cas des résidences secondaires, les pouvoirs publics recourent à une fiscalité spécifique qui contribue par ailleurs à la redistribution (voir partie 3.1.1), mais se saisissent aussi du levier réglementaire. C'est le cas en Suisse, où la transformation de résidences principales en résidences

[72] Retour du service économique régional de Lisbonne.

[73] Sur ces différentes mesures réglementaires à l'étranger, voir notamment *The future of housing, Policy scenarios, OECD economics department working paper n°1624, Boris Cournède, Federica de Pace, Volker Ziemann, octobre 2020*

secondaires, appelée « vénitianisation », est perçue comme l'une des grandes causes de la pénurie de logements (d'autant qu'elle touche massivement de grandes villes comme Genève ou Zürich). Mais selon l'étude publiée en mai 2023 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) du 20 mars 2015, qui « définit les conditions auxquelles sont soumises la construction de nouveaux logements ainsi que la modification de logements existants et de leur affectation dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % » n'a eu que des effets mitigés. En effet, si les nouvelles constructions de résidences secondaires ont été nettement freinées dans les zones de montagne, on y constate en revanche une augmentation de la réaffectation des résidences principales régies par l'ancien droit en résidences secondaires, parallèlement à une hausse de la demande de logements régis par l'ancien droit, dont l'affectation n'est donc pas réglementée[74].

2.3. *La fiscalité du logement peut également impacter la mobilité résidentielle et donc professionnelle, et ce par différents canaux*

2.3.1. Les taxations des transactions et des plus-values sont fréquemment accusées d'effets de verrouillage à long terme (« lock in »), bien qu'elles puissent décourager la spéculation de court terme

Si plusieurs études concluent à un effet négatif de l'imposition des transactions immobilières sur les volumes de transactions, d'autres ont mis en avant la non-significativité des résultats ou une corrélation liée à un tiers facteur. Des études ayant identifié un effet significativement négatif ont notamment été menées dans les contextes nationaux allemand[75], australien[76], canadien[77], américain[78], et britannique[79]. Mais par exemple une analyse de la modification des volumes sur le marché immobilier à Washington suite à une modification du taux d'imposition sur les transactions n'a à l'inverse pas identifié de modification significative du volume des transactions[80]. De plus, certains travaux ont démontré que la corrélation négative entre les impôts et les volumes pourrait en partie s'expliquer par des réactions à des facteurs non fiscaux concomitants aux réformes de l'impôt sur les transactions, comme la crise économique de 2008 et le durcissement de la réglementation du marché hypothécaire[81], ou encore par un changement dans le calendrier des transactions immobilières[82].

Si l'on part du principe que les impôts sur les transactions découragent ces dernières, alors on peut en déduire qu'ils ont aussi des répercussions délétères sur les marchés du travail en entravant l'accès à des possibilités d'emploi. Or, dans certains pays de l'OCDE comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, une imposition importante des transactions immobilières serait corrélée à une diminution de la mobilité résidentielle[83].

La taxation des plus-values semble un meilleur outil de lutte contre la spéculation que la fiscalité des transactions. En effet la taxation des plus-values permet de cibler une période minimale après

[74] Voir retour du service économique régional de Berne.
[75] Fritzsche, C., & Vandrei, L. (2019). The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions. Regional Science and Urban Economics, 74, 131-143.
[76] Davidoff, I., & Leigh, A. (2013). How do stamp duties affect the housing market? Economic Record, 89(286), 396-410.
[77] Dachis, B., Duranton, G., & Turner, M. A. (2012). The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto. Journal of economic Geography, 12(2), 327-354.
[78] Kopczuk, W., & Munroe, D. (2015). Mansion tax: The effect of transfer taxes on the residential real estate market. American economic Journal: economic policy, 7(2), 214-257.
[79] Hilber, C. A., & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market?. Journal of Urban Economics, 101, 57-73.
[80] Slemrod, J., C. Weber et H. Shan (2017), « The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy », *Journal of Urban Economics*, vol. 100, pp. 137-153
[81] Haider, M., Anwar, A., & Holmes, C. (2016). Did the Land Transfer Tax Reduce Housing Sales in Toronto ?. Institute on Municipal Finance and Governance.
[82] Besley, T., Meads, N., & Surico, P. (2014). The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday. Journal of Public Economics, 119, 61-70.
[83] Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.

l'achat, prévue par de nombreux pays, ainsi que les seules situations de hausses de prix, ce qui est plus équitable et redistributif. L'OCDE souligne ainsi que « des impôts spéciaux destinés à lutter contre la spéculation pourraient s'avérer moins nécessaires dès lors que les plus-values à court terme sont correctement taxées ».

Toutefois, il est fréquent que les plus-values sur les résidences principales ne soient pas taxées lorsqu'elles servent à l'achat d'une nouvelle résidence principale dans un intervalle de temps précisément encadré. Comme il est rare que la vente d'une résidence principale ne relève pas d'un tel cas de figure, en pratique cela revient à une quasi-exonération, qui vide le prélèvement de sa substance et interroge, par analogie, le périmètre de l'assiette résiduelle. La Commission fiscale norvégienne a ainsi proposé fin 2022 que l'exonération de taxation des plus-values perdure non seulement dans le cas d'un déménagement pour des raisons professionnelles mais aussi dans le cadre d'un emménagement en maison de retraite.

2.3.2. La fiscalité du logement dans son ensemble structure l'incitation à la propriété ou à la location, impactant ainsi potentiellement la mobilité

Comme on l'a vu en partie 1 *supra*, seuls 3 pays taxent au moins partiellement les loyers imputés, ce qui implique dans les autres pays une incitation fiscale au statut de propriétaire occupant, a priori peu favorable à la mobilité. En effet, les coûts de recherche et de transaction liés à ce statut d'occupation sont souvent jugés plus élevés[84], diagnostic qui dépend toutefois du niveau de la fiscalité des transactions, et de l'ampleur des déséquilibres sur le marché du logement, qui peuvent eux-mêmes résulter du cadre fiscal.

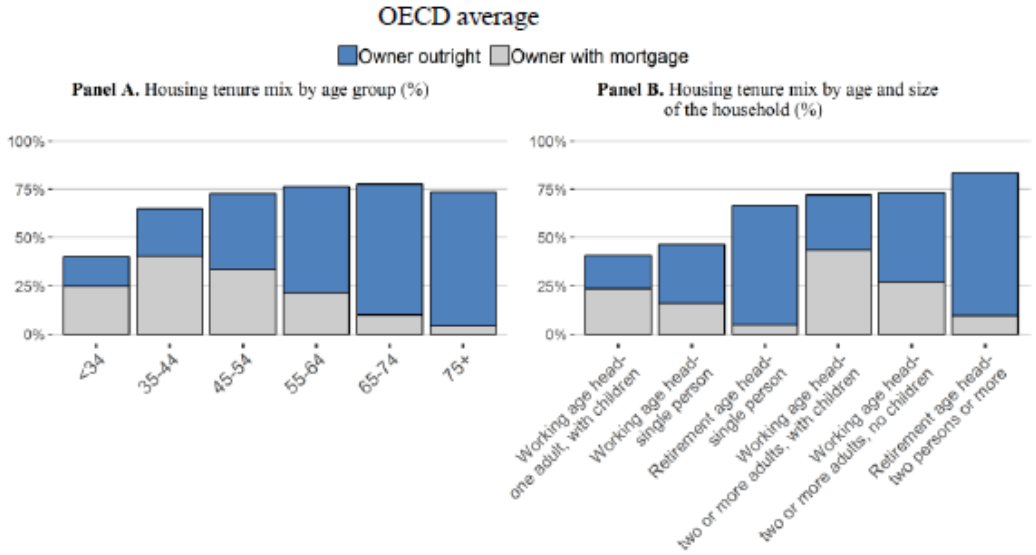
D'autres statuts d'occupation du logement que celui de propriétaire-occupant peuvent également décourager la mobilité. Il est en effet également communément admis que le logement social constitue un frein à la mobilité du fait de la non-portabilité de ce droit avec une nécessité pour les bénéficiaires d'intégrer de nouvelles files d'attente[85]. L'OCDE a souligné que, de ce fait, divers gouvernements se sont tournés vers les prestations sociales en espèces au détriment de la fourniture directe de logement social[86], celles-ci ayant l'avantage de ne pas entraver la mobilité, et même de l'encourager (cf. 2.3.3 ci-après).

Ce constat de possible entrave à la mobilité liée à l'obtention d'un logement social est transposable aux cas de marché locatifs privés fortement réglementés, qui peuvent également induire la peur de perdre un avantage acquis, alors que dans de nombreux pays la révision des loyers est encadrée tant que le même locataire reste dans les lieux. L'OCDE a ainsi observé qu'« une réglementation stricte du marché locatif, à la fois en termes d'encadrement des loyers et de sécurité d'occupation, est associée à une plus faible mobilité résidentielle, en particulier pour (…) les ménages peu qualifiés et à faible revenu »[87] avec « une plus faible sensibilité des migrations interrégionales à la situation du marché du travail local »[88]. Elle en conclut qu'il est souhaitable de supprimer les régulations trop strictes du marché locatif[89] d'autant qu'elles sont aussi perçues comme défavorables à l'offre de logement, cf. 2.1.3 *supra*.

Les locataires restent néanmoins plus mobiles que les propriétaires mais aussi en raison d'effets de composition (âge moyen inférieur, nombre d'adultes moyen inférieur, mais aussi surreprésentation des métropoles).

[84] Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.
[85] L'OCDE estime que « l'éligibilité au logement social devrait être transférable entre villes et entre régions pour assurer la mobilité des travailleurs à faible revenu », sans citer de pays en exemple sur ce point (« Pierre par Pierre », vol. 1, page 37).
[86] Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.
[87] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[88] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[89] Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.

Graphique n° 24 : Différences de caractéristiques des ménages locataires et propriétaires en termes d'âge et de composition (moyenne OCDE)



Source: Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.

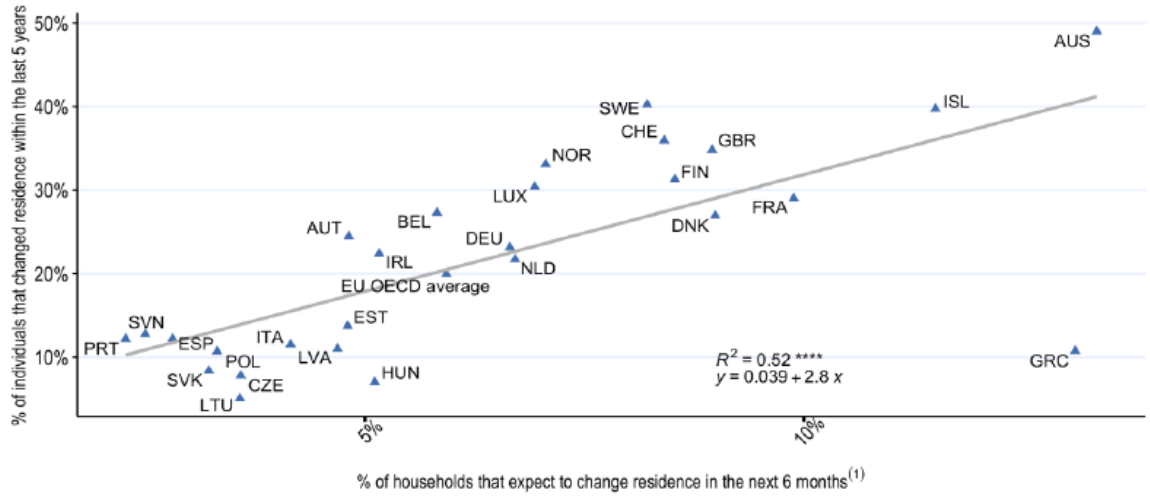
2.3.3. La mobilité dépend toutefois d'autres politiques publiques dont le système de prestations sociales, ce qui expliquerait la mobilité comparativement assez importante en France

Dans plusieurs pays européens, les ménages bénéficiaires d'allocations logement s'avèrent plus mobiles[90]. Au-delà de ces seules prestations, l'OCDE relève l'importance des transferts en espèces dans leur ensemble en soulignant qu'« un montant élevé de prestations en espèces versées aux travailleurs à bas salaire en situation de chômage, ainsi que l'existence de minima sociaux (…) sont associés à une plus grande mobilité résidentielle ». L'avantage d'un tel système reste toutefois tributaire de l'élasticité de l'offre, l'OCDE rappelant que « l'une des différences majeures entre la mise à disposition de logements sociaux et les allocations de logement réside dans le fait que la deuxième mesure soutient la demande, tandis que la première contribue à accroître l'offre » et que lorsque celle-ci est rigide, « la hausse des allocations de logement peut (…) gonfler les prix des logements et les loyers ».

Le taux de mobilité résidentielle en France se situe de fait nettement au-dessus des moyennes UE et OCDE, et ce malgré certains facteurs a priori plutôt défavorables : population rurale un peu plus importante que dans de nombreux pays benchmarks[91] et protection de l'emploi plutôt supérieure[92]. En particulier, la mobilité des locataires est notamment, toutes choses égales par ailleurs, supérieure à la moyenne des autres pays de l'OCDE. Or, l'impact des allocations logement et des minima sociaux est plus fort pour les locataires que pour les propriétaires, compte tenu du gradient socioéconomique entre ces deux populations.

[90] Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.
[91] Sur cette variable explicative de la mobilité, voir Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris, page 19, 3è §.
[92] *« more stringent job protection on regular contracts is associated with less residential mobility, with a highly significant effect »*, voir Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.

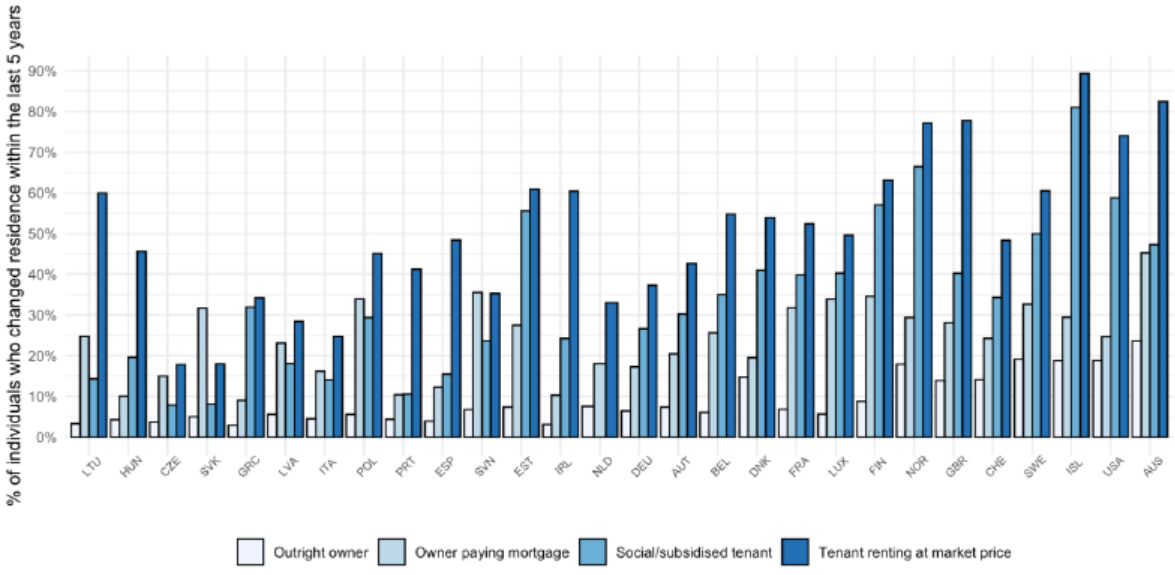
Graphique n° 25 : Mobilité passée et anticipée : comparaison des pays de l'OCDE



Source: Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.

Les pays enregistrant une mobilité encore supérieure sont loin d'être tous des pays à plus forte proportion de locataires, même si c'est le cas de la Suisse. Il s'agit plus souvent de pays à plus forte proportion de propriétaires (Norvège, Islande) ou à proportion de propriétaires similaires (Royaume-Uni, Suède, Australie). L'enjeu ne serait donc pas tant de favoriser la location vis-à-vis de la propriété que d'assurer la fluidité des transactions d'achat/revente et les coûts d'opportunité associés. En effet, les taux de propriétaires inférieurs au niveau français qui sont constatés en Allemagne, en Autriche, au Danemark ou (selon la méthode utilisée) aux Pays-Bas[93] s'accompagnent de taux de mobilité eux aussi inférieurs au niveau français.

Graphique n° 26 : Mobilité par statut d'occupation du logement



Source: Causa, O. et J. Pichelmann (2020), Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries, Éditions OCDE, Paris.

[93] Les Pays-Bas ne figurent pas sur le graphique *supra* mais les statistiques de l'OCDE y indiquent un taux de mobilité de 20,9 %, pour 22,4 % en Allemagne, 23,7 % en Autriche, 26,5 % au Danemark et 27,7 % en France.

Il convient par ailleurs de rappeler que la mobilité résidentielle peut être choisie, mais aussi subie, et qu'elle peut avoir des effets négatifs, que ce soit sur la stabilité sociale dans l'environnement local et le capital social local, ou sur les résultats scolaires des enfants[94]. A cet égard l'OCDE attire l'attention sur la nécessité d'ouvrir des perspectives et de mettre l'accent sur le développement local dans les territoires en difficulté. Il existe donc des limites, en termes de cohésion territoriale, à un développement économique basé sur le « tout mobilité », qui peut facilement aboutir à des effets de congestion ou de spirale négative si la croissance et l'attractivité des territoires sont elles-mêmes déséquilibrées.

[94] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.

3. En matière sociale, la fiscalité du logement peut contribuer à la redistribution, viser à promouvoir une offre abordable ou à solvabiliser certains segments de la demande

3.1. *La fiscalité du logement peut offrir une palette d'outils redistributifs*

3.1.1. Le recours à la fiscalité du logement a d'abord résulté de l'efficacité des taxes sur la propriété, tous les pays n'accordant pas la même attention aux effets redistributifs

La taxation de la propriété immobilière est une source de recette fiscale comparativement efficace en raison de l'immobilité de la base d'imposition, ce qui limite les possibilités de modulation et d'évitement de l'impôt, particulièrement pour les terrains, dont l'offre est fixe. C'est avant tout cette caractéristique qui explique qu'il existe une forme de taxation foncière dans quasiment tous les pays[95]. Cependant, il est dans les faits difficile pour les administrations fiscales de mesurer la valeur des terrains et du bâti séparément, ce qui conduit, pour la plupart des pays de l'OCDE, à taxer à la fois le terrain et les constructions. Il n'y a en effet qu'au Danemark, en Estonie et dans la région australienne de Nouvelle-Galles-du-Sud que les impôts fonciers sont relatifs aux seuls terrains (cf. partie 1). La Finlande, ainsi que certaines communes d'Hawaï et de Pennsylvanie appliquent quant à elles des taux plus élevés aux terrains qu'au bâti. Il existe par ailleurs, à l'image de la situation française, une dissociation de prélèvements fiscaux sur le bâti et le non-bâti dans plusieurs pays de l'OCDE et/ou de l'UE (en pratique 4 PECO, cf. partie 1).

Certains pays priorisent dans la conception de la fiscalité du logement des objectifs économiques de construction de logements et de stimulation de l'offre. Ainsi, au Japon où la fonction redistributive de la fiscalité du logement n'est pas prioritaire[96], les dispositifs sont plutôt conçus autour des problématiques économiques du moment telles que le soutien à l'accès au logement (en période de forte croissance économique), ou au marché de la construction (en période de stagnation économique), ou alors ils visent à orienter la construction vers des logements plus économes en énergie. De même, en Autriche, le service économique régional indique que le sujet de la redistribution via la fiscalité du logement « n'est pas présent dans le débat public ». En Suisse, où, là aussi, le sujet « n'est pas discuté dans le débat public », la loi fédérale sur le logement (LOG) du 21 mars 2003 vise à encourager la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés (mais le niveau d'engagement des autorités diffère sensiblement d'un canton à l'autre).

Cependant, dans de nombreux pays, la fiscalité du logement vise aussi à réduire les inégalités de revenus et de richesse. Cela peut se faire notamment en imposant les assiettes foncières (voire plus rarement la richesse immobilière nette), les revenus locatifs et les plus-values immobilières, l'héritage et la transmission de biens immobiliers.

Les impôts sur la propriété immobilière sont susceptibles d'être progressifs par rapport au patrimoine global. La résidence principale représente en effet, à elle seule, 50 % du patrimoine total des ménages en moyenne dans les 29 pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, et le patrimoine immobilier dans son ensemble entre un peu moins de 40 % et plus de 80 % du patrimoine des ménages selon les pays[97]. De plus, dans quasiment tous les pays de l'OCDE, la proportion de propriétaires augmente d'un quintile de revenu au suivant. **Ainsi, en moyenne, dans 29 des 38 pays de l'OCDE, 46 % du patrimoine brut total constitué de résidences principales est**

[95] Exemple d'exception : Israël (cf. partie 1).
[96] Réponse du service économique régional
[97] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.

détenu par des ménages appartenant au quintile de patrimoine supérieur, tandis que ceux appartenant au premier quintile de patrimoine en détiennent environ 3 %. Le patrimoine constitué de l'immobilier hors résidences principales (immobilier locatif et résidences secondaires) est encore plus concentré dans le haut de la distribution, les ménages du quintile de patrimoine supérieur en détenant environ les trois quarts.

Toutefois, le ratio impôt/patrimoine peut être plus élevé pour les ménages de la tranche moyenne supérieure de la distribution du patrimoine, dont le patrimoine se compose essentiellement de leur résidence principale, que pour les ménages situés au sommet de la distribution, qui détiennent également d'autres actifs (financiers, professionnels...) non soumis aux impôts périodiques sur la propriété immobilière. En effet, l'immobilier constitue avant tout l'essentiel du patrimoine des ménages de la classe moyenne, puisque la résidence principale représente à elle seule, dans l'OCDE, environ 65 % du patrimoine des ménages situés dans la partie intermédiaire de la distribution du patrimoine (c'est-à-dire les deuxième, troisième et quatrième quintiles)[98]. Étant donné que le patrimoine constitué de résidences principales est moins concentré que le patrimoine constitué des autres biens immobiliers ou le patrimoine financier, l'imposition des résidences principales peut s'avérer moins progressive que celle d'autres catégories d'actifs[99]. Toutefois, dans les pays comme la France dotés d'une imposition globale du patrimoine immobilier net[100], ce constat sur un pic d'imposition (relative) de la classe moyenne supérieure ne s'applique pas au ratio de l'impôt acquitté sur le patrimoine immobilier détenu, du fait de la croissance des taux avec l'assiette (et d'un traitement généralement plus favorable de la résidence principale).

Les effets redistributifs des impôts périodiques sur la propriété immobilière dépendent en outre de l'incidence économique finale de l'impôt. (cf. 3.1.2)

3.1.2. Le pouvoir redistributif de la taxation foncière, à assiette patrimoniale, dépend de nombreux paramètres, notamment de l'actualisation des bases et de l'incidence du prélèvement

La taxation foncière, basée sur la valeur du patrimoine immobilier, a un potentiel redistributif qui dépend notamment de l'actualisation régulière des bases de taxation pour refléter la réalité des différences de situations individuelles. En effet, outre le barème d'imposition - des taux progressifs contribuant à plus de redistribution - une actualisation adéquate de l'assiette foncière peut également impacter le caractère redistributif de l'impôt foncier. Et ce d'autant que les prix réels des logements ont connu une hausse soutenue et significative depuis le milieu des années 1990[101]. De plus, durant la pandémie de COVID-19, la hausse des prix des logements s'est accentuée de manière rapide, avec une progression de 13 % en moyenne (non pondérée) dans les pays de l'OCDE entre la fin de 2019 et la fin de 2021[102]. L'imposition périodique immobilière sur la base de valeurs cadastrales obsolètes conduit ainsi à la création de distorsions non seulement entre les logements anciens, qui n'ont pas été réévalués depuis un certain temps, et les logements récents, mais aussi entre les biens anciens dont les prix ont connu une croissance plus ou moins forte. Or, les zones métropolitaines où résident les ménages les plus riches ont classiquement enregistré des hausses de prix plus marquées depuis la fin du siècle dernier[103]. Ainsi, l'imposition sur la base de valeurs cadastrales obsolètes amoindrit l'équité horizontale, deux ménages payant le même impôt pouvant en pratique être détenteurs de biens immobiliers de valeur très différente[104]. En Finlande, où une réforme de l'impôt foncier est envisagée depuis 2018, sans que le texte ait été finalisé, l'objectif poursuivi est in fine, selon le service économique régional, de mieux refléter les différences de prix régionales et d'améliorer ainsi

[98] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.
[99] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.
[100] Mais à l'exception de la France, il s'agit en pratique de 3 pays taxant aussi le patrimoine non immobilier.
[101] OCDE (2022), Base de données sur le logement abordable
[102] OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 1, Éditions OCDE, Paris.
[103] Bétin, M. et V. Ziemann (2019), « How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1590, Éditions OCDE, Paris.
[104] Mirrlees, J. et al. (2011), « The Taxation of Land and Property », dans *Tax by design*, Oxford University Press, Oxford.

l'équité entre les régions. Des études empiriques aux Etats-Unis ont d'ailleurs montré que l'obsolescence des évaluations cadastrales contribuait à rendre régressifs les impôts périodiques sur le patrimoine immobilier[105].

L'absence de révision régulière est en outre à l'origine d'une incitation à une répartition inefficace des logements et d'une perte de recettes fiscales. La faible charge fiscale qui résulte de valeurs obsolètes réduit en effet l'incitation à utiliser efficacement le parc immobilier existant, puisqu'elle encourage les propriétaires à rester dans des logements sous-évalués. Ainsi, dans les grandes villes où le prix des logements connaît de fortes hausses, mais pas la charge fiscale relative au patrimoine immobilier, les ménages âgés ne sont pas incités à s'installer dans un logement plus petit et/ou de moindre valeur, et à libérer ainsi de l'espace pour les ménages avec enfants. En outre, la non mise à jour régulière des valeurs cadastrales constitue un manque à gagner en termes de recettes fiscales sur le patrimoine immobilier (dans certains cas l'actualisation peut toutefois conduire à revoir à la baisse les taux pour des raisons d'acceptabilité, comme le montre l'actuel exemple de la réforme danoise : en effet les prix immobiliers ont été tirés à la hausse par la baisse des taux, mais pas forcément les revenus des ménages). Une actualisation très fréquente peut en revanche être source de volatilité des recettes, potentiellement compliquée à gérer pour les ménages comme pour les pouvoirs publics.

Comme la France, de nombreux pays au sein de l'OCDE ne révisent pas régulièrement les valeurs cadastrales. L'Allemagne s'appuie sur des valeurs cadastrales datant de 1964 ou 1935, respectivement dans l'ex-Allemagne de l'Ouest et l'ex-Allemagne de l'Est. Une réforme fiscale, plusieurs fois différée, est d'ailleurs en cours pour rendre obligatoire dès 2025 la mise à jour des valeurs utilisées pour l'impôt sur le patrimoine immobilier sur la base de la valeur marchande des biens au 1er janvier 2022. Ce cas, qui rappelle celui de la France (valeurs de 1970), n'est pas isolé puisque les valeurs peuvent dater de 1941 pour le Luxembourg, 1973 pour l'Autriche, 1975 pour la Belgique, ou encore 1991 pour le Royaume-Uni.

Toutefois l'Australie, le Danemark, la Lituanie, la Norvège ou la Nouvelle-Zélande procèdent régulièrement à la révision des valeurs des biens immobiliers. Dans la province australienne de Nouvelles-Galles-du-Sud, chaque année la valeur cadastrale imposable correspond à la moyenne des trois années précédentes, ce qui permet de lisser la volatilité. En Lituanie les valeurs cadastrales sont valables pendant 5 ans maximum. En Norvège elles sont renouvelées tous les ans ou tous les dix ans selon les communes et en Nouvelle-Zélande elles sont révisées tous les trois ans[106]. D'autres pays, comme la Belgique, se basent sur des valeurs cadastrales anciennes (en l'occurrence 1975 avec depuis 1990 une indexation sur l'indice des prix à la consommation). Si ce procédé permet de lutter contre l'amoindrissement des recettes fiscales, il conserve les effets distorsifs d'une non-actualisation[107].

Parmi les méthodes de réévaluation des biens immobiliers, la plus courante est celle consistant à utiliser les données disponibles sur les ventes et les loyers de biens similaires[108]. Elle suppose une quantité importante de données de haute qualité et une capacité technique suffisamment avancée. Sans doute une évaluation fréquente des biens immobiliers selon cette méthode par comparaison serait-elle coûteuse sur le plan administratif. L'utilisation des outils numériques et de systèmes d'évaluation de données massives pourrait toutefois permettre d'en simplifier la mise en œuvre grâce à des modèles statistiques avancés.

La révision des valeurs cadastrales des biens immobiliers peut poser des difficultés d'acceptabilité sociale et politique en raison de l'augmentation de la charge fiscale supportée par les contribuables, ce qui a par exemple conduit le Danemark et l'Irlande à ne prendre en compte que très graduellement la révision des valeurs. En 2002, le Danemark a gelé la valeur cadastrale

[105] McMillen, D. et R. Singh (2020), « Assessment Regressivity and Property Taxation », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 60/1-2, pp. 155-169.
[106] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.
[107] Slack, E. et R. Bird (2015), « How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World », *IMFG Papers*, n° 21, Institute on Municipal Finance and Governance.
[108] OCDE (2021), Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris.

des biens immobiliers prise en compte pour l'imposition des loyers imputés, ce qui a contribué à une baisse des taux effectifs d'imposition inégalement répartie géographiquement, la région du Grand Copenhague étant celle ayant eu les avantages moyens les plus importants[109]. En 2017, une réforme a mis en place la réactualisation tous les deux ans de la valeur des biens à partir de 2020, pour des premiers avis d'impositions fondés sur les nouvelles valeurs cadastrales actualisées émis en 2021. Pour éviter une augmentation soudaine de la pression fiscale et l'impopularité potentielle de cette réforme, le gouvernement danois a accompagné cette mesure d'une refonte globale de l'impôt sur la propriété immobilière. Le taux de taxation a été diminué de 1 % à 0,5 %, de même que le taux supérieur visant les valeurs d'assiette dépassant 3 040 000 couronnes, ramené de 3 % à 1,4 %. De plus, pour remédier à d'éventuels problèmes de liquidité des propriétaires occupants (seuls assujettis à cette taxe), il a été décidé d'accorder un abattement en 2021 à ceux dont l'impôt augmentait en raison de la nouvelle réforme. Surtout, ces derniers ont en outre la possibilité de reporter l'augmentation future de leur obligation fiscale jusqu'à la vente de leur bien immobilier.

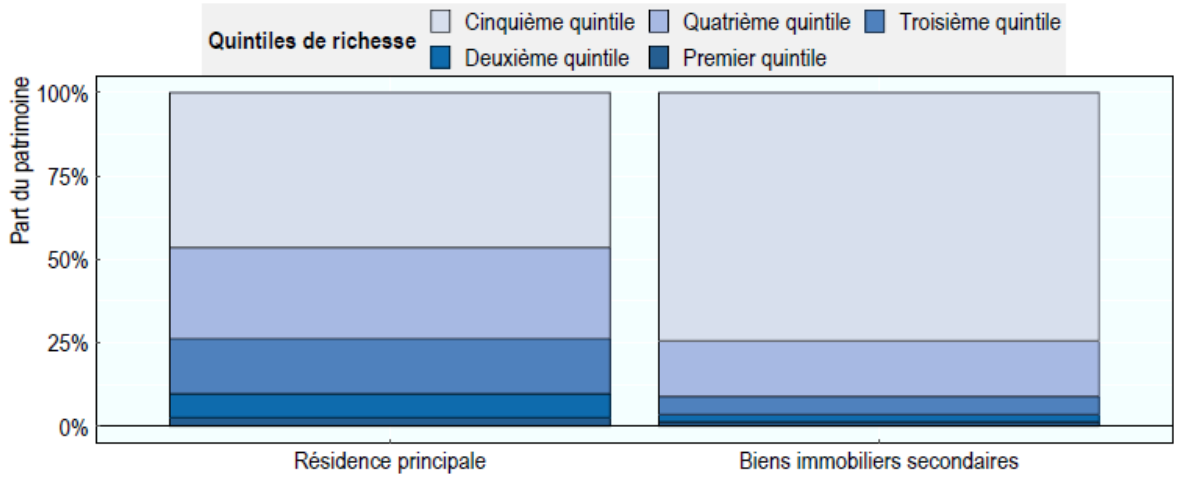
De même, en Irlande, la réforme globale en 2021 de la *local property tax*, taxe foncière locale, qui a comporté une mise à jour de l'assiette foncière, ainsi qu'un élargissement aux logements construits après 2013 jusqu'alors exonérés, a été accompagnée d'un abaissement des taux d'imposition. Cette baisse des taux visait à réduire ou à garder constant le montant de l'impôt dû au titre de la propriété immobilière. Pour environ un tiers des contribuables, l'augmentation de la charge annuelle fiscale a représenté une somme inférieure ou égale à 100 € (118 USD), tandis que l'augmentation du montant dû de seulement 3 % des assujettis a été supérieure à 100 €[110]. Afin de soutenir les ménages à faible revenu, la réforme a également augmenté le seuil de revenu en dessous duquel les contribuables peuvent bénéficier d'un report de l'impôt sur la propriété immobilière, et ramené de 4 à 3 % les intérêts appliqués aux reports de paiement de l'impôt.

Un différentiel de taux d'imposition entre résidences principales et autres biens immobiliers peut en revanche accroître la redistribution compte tenu des différences socioéconomiques des contribuables concernés. C'est particulièrement le cas en présence d'une surtaxation des résidences secondaires. Divers pays ont d'ailleurs clairement distingué le régime fiscal qui leur est applicable de celui des résidences principales, dans le cadre d'approches très différentes. En Italie, les résidences secondaires (ou l'immobilier d'investissement) ne bénéficient pas de l'exemption de taxe foncière accordée aux seules résidences principales. En Finlande, les fourchettes de taux d'imposition fixées au niveau central distinguent les résidences principales (de 0,41 % à 1 %) des résidences secondaires (respectivement réévaluées à 0,93 % et 2 %). En Norvège, l'impôt sur la richesse, s'il ne s'applique généralement qu'à concurrence de 25 % de la valeur du bien immobilier, prend en compte une quote-part de 95 % dans le cas d'une résidence secondaire. La Croatie applique de son côté une taxe spécifique sur les maisons de vacances. Diverses distinctions existent aussi en matière de fiscalité des transactions (cf. 3.1.8 *infra*).

Le graphique ci-après illustre plus globalement la différence moyenne de concentration, dans 29 pays de l'OCDE, entre la détention de la résidence principale et celle de « biens immobiliers secondaires », qui peuvent se composer d'immobilier locatif, de résidences secondaires ou de logements vacants. Ainsi la surtaxation de ces derniers, bien que conceptuellement non conçue dans un objectif de redistribution, peut toutefois y contribuer, au moins dans le contexte de zones métropolitaines où le marché immobilier est tendu. En Espagne par exemple, la taxe foncière (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles* - IBI) comporte une surtaxe des logements vides. Une récente réforme a permis aux municipalités espagnoles d'appliquer une surtaxe de 50 % aux logements vacants depuis deux ans, et de 100 % s'ils sont vacants depuis plus de trois ans, et même d'atteindre 150 % pour le cas des propriétaires qui possèdent deux ou plusieurs biens résidentiels dans la même municipalité. Néanmoins, les experts rencontrés par la mission apparaissaient sceptiques sur l'effectivité de l'utilisation de cette faculté par les municipalités. De manière similaire, au Royaume-Uni, la *Council Tax* peut être augmentée à partir de deux ans de vacance jusqu'à être multipliée par quatre pour des biens vacants depuis plus de 10 ans.

[109] Dam, N. et al. (2011), « The Housing Bubble that Burst: Can House Prices be Explained? And Can Their Fluctuations be Dampened? », *Monetary Review*, Nationalbank Denmark, Copenhague.
[110] Department of Finance - Ireland (2021), Minister Donohoe announces changes to Local Property Tax.

Graphique n° 27 : Différence de concentration du patrimoine entre résidences principales et « biens immobiliers secondaires », en moyenne dans l'OCDE



Source : OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.

Symétriquement, des abattements ciblés, voire des exonérations de taxe foncière sur critères sociaux, peuvent aussi accroître la redistribution, comme c'est le cas en France. Ainsi, au Portugal, il y a exonération des ménages dont le revenu annuel brut est inférieur à 15 469,85 € et dont la valeur cadastrale des biens n'excède pas 67 260,20 €. Il existe également des possibilités d'abattements et/ou exonérations à caractère social notamment en Belgique, en Grèce, en Lettonie, en Slovénie et au Royaume-Uni (particulièrement en Ecosse, mais la *Council tax* britannique n'est pas réellement une taxe foncière, cf. ci-après). Par ailleurs, l'exemption de taxe foncière de certains territoires moins aisés ou excentrés peut aussi revêtir une dimension sociale : on peut penser aux exonérations grecque et italienne d'îles peu peuplées, ou encore aux exonérations dont bénéficient les Antilles néerlandaises, même si la motivation initiale de ces différentes dispositions n'est pas forcément explicitement « sociale ».

Il convient également d'intégrer à l'analyse des effets redistributifs des impôts périodiques sur la propriété immobilière l'étude de l'incidence économique finale de l'impôt. Le degré de capitalisation fiscale représente la mesure dans laquelle les obligations fiscales futures réduisent le prix des actifs immobiliers. Lorsque la capitalisation est totale (c'est-à-dire lorsque, après avoir pris en compte toutes les caractéristiques des logements, les différences de prix sont exactement égales à la valeur actuelle des différences des obligations fiscales attendues), ce sont les propriétaires actuels qui supportent l'incidence économique finale d'une évolution de la fiscalité. En cas de capitalisation partielle, les propriétaires actuels sont susceptibles de transférer partiellement l'incidence fiscale sur les nouveaux acquéreurs. Certaines études empiriques soulignent ce phénomène de capitalisation fiscale dans les prix des logements, parfois de manière totale[111]. L'effet distributif dépendra donc du profil des propriétaires actuels et potentiels. Dans le cas de l'immobilier locatif, les effets de répartition des impôts périodiques sur la propriété immobilière dépendront de la capacité du propriétaire à répercuter tout ou partie de la charge fiscale sur les locataires au moyen de loyers ou de charges plus élevés, ce qui vient alors diminuer la progressivité de l'impôt.

En effet, lorsque les propriétaires peuvent répercuter la totalité de l'impôt foncier sur leurs locataires, l'impôt aura les mêmes effets distributifs que si l'assujetti était non le propriétaire mais l'occupant du bien, avec à la clé un moindre pouvoir redistributif. C'est le cas dans le contexte de la *Council Tax* au Royaume-Uni, de l'*Arnona* israélienne, de la taxe d'habitation en France, de la *Grundsteuer* qui peut être incluse dans les charges en Allemagne, au Danemark et en Autriche. Ainsi en Allemagne, d'après l'association nationale des locataires, ces derniers payaient en

[111] Borge, L. et J. Rattsø (2013), « Capitalization of Property Taxes in Norway », Public Finance Review, vol. 42/5, pp. 635-661 et Gallagher, R., H. Kurban et J. Persky (2013), « Small Homes, Public Schools, and Property Tax Capitalization », CES Papers, n° 13-04, US Census Bureau Center for Economic Studies.

2017 pour un appartement de 70 m^2 en moyenne 12,60 € par mois à titre fiscal[112].Ces taxes foncières étrangères peuvent ainsi fonctionner de manière semblable à la taxe d'habitation française en voie de suppression[113]. Il convient de remarquer que le degré de capitalisation et l'incidence économique finale de l'impôt dépendront en fin de compte de l'élasticité de la demande et de l'offre, ainsi que d'autres facteurs tels que la réglementation (par exemple, l'encadrement des loyers) (Hilber, 2017[114]). Si l'on s'intéresse au cas de l'Allemagne, l'augmentation des taxes foncières dans une municipalité a conduit à une baisse des prix des logements et des terrains et à une diminution du parc immobilier. Plus généralement, des simulations montrent que les locataires du pays supportent environ 20 % de la perte de bien-être liée à la hausse de la taxe foncière, les propriétaires d'entreprises 36 % et les propriétaires fonciers la plus grande part avec 44 % de la perte de bien-être (Löffler et Siegloch, 2018[115]). Par conséquent, en Allemagne les acheteurs de logements sont en mesure de transférer une partie de leur future charge fiscale sur les vendeurs.

Les dispositifs du type « taxe d'habitation » pure, régressifs puisque corrélés ni au revenu ni au patrimoine, mais uniquement aux caractéristiques du bien occupé, sont rares à l'étranger, à l'exception de la *Council tax* britannique et de l'*Arnona* israélienne. Contrairement à la taxe d'habitation française, ces deux dispositifs se substituent totalement, dans les deux pays concernés, à la fiscalité foncière des particuliers. Les effets régressifs de la *Council Tax* ne sont que partiellement compensés par des réductions au niveau national pour les étudiants et les personnes en situation de handicap, et au niveau local sur critères sociaux (cf. ci-avant). L'Ecosse et le Pays de Galles disposent de systèmes pour l'essentiel similaires mais distincts du système anglais.

Certains pays facturent également aux locataires des droits d'enregistrements des baux, qui ne font pas l'objet de controverse en raison de leur faible montant et du caractère facultatif de l'enregistrement comme c'est le cas au Danemark.

3.1.3. Les enjeux de redistribution concernent aussi les revenus locatifs – y compris de courte durée - qui ne relèvent pas toujours de la fiscalité des revenus du travail ou même d'un barème progressif

Les revenus locatifs relèvent assez fréquemment du régime général d'imposition du revenu des personnes physiques (IRPP), mais aussi dans un nombre assez significatif de cas[116] du régime des revenus du capital, ou de régimes optionnels ad hoc, ces deux derniers cas impliquant généralement une absence de progressivité. Tout d'abord, les revenus locatifs peuvent être imposés avec l'ensemble des revenus aux taux marginaux d'IRPP dans les pays dotés d'un système d'imposition global, c'est le cas par exemple aux Etats-Unis, au Japon, ou en Corée du Sud. Les revenus locatifs peuvent aussi être soumis à une imposition forfaitaire dans les pays dotés d'un système d'imposition duale (par exemple la Finlande, la Norvège, la Suède, et l'Islande), où ils sont soumis au même traitement fiscal que les autres types de revenus du capital, ou encore dans d'autres pays taxant les revenus locatifs à un taux forfaitaire spécifique, comme la Croatie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie. Il s'y ajoute le cas des Pays-Bas où les revenus du capital sont imposés à un taux unique mais qui s'applique à un revenu théorique directement calculé à partir de la valeur du patrimoine (ce qui conduit parfois à qualifier ce compartiment de l'IRPP de « taxe sur la richesse »[117]). D'autres pays accordent aux contribuables le choix entre l'imposition des revenus locatifs nets aux taux marginaux

[112] Elias Hilmer, Pekka Sagner, Michael Voigtländer, Wohnnebenkosten in Deutschland, Institut der deutschen Wirtschaft,2020,
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/IW-Gutachten-dii-Wohnnebenkosten.pdf.

[113] Suppression non totale certes, mais la THRS s'apparente en fait au moins autant à une forme de surtaxation foncière, puisque dans le cas des résidences secondaires il n'y a pas de distinction entre occupant et propriétaire.

[114] Hilber, C. (2017), « The Economic Implications of House Price Capitalization: A Synthesis », *Real Estate Economics*, vol. 45/2, pp. 301-339

[115] Löffler, M., & Siegloch, S. (2017, January). Property Taxation, Housing, and Local Labor Markets. In Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association (Vol. 110, pp. 1-37). National Tax Association.

[116] Cf. partie 1.

[117] Les organisations internationales classifient bien ce compartiment de l'IRPP dit « box 3 » comme un prélèvement sur les revenus.

d'IRPP et celle aux taux d'imposition forfaitaires, c'est notamment le cas dans divers pays méditerranéens : Israël, Italie (dispositif dit de la *ceddolare secca*), Malte, Portugal. Précisons que trois autres pays encore imposent les revenus locatifs à taux fixe, car l'ensemble de leur IRPP est lui-même conçu comme une « flat tax » (Estonie, Hongrie, Roumanie). Enfin, d'autres pays ont mis en place des exonérations et déductions substantielles qui viennent amoindrir le caractère redistributif de la fiscalité du logement au profit d'autres objectifs, comme l'Espagne avec une déduction de 60 % des revenus imposables, qui sera modifiée au 1er janvier 2024 pour passer à 50 % en règle générale, 60 % en cas de travaux réalisés, 70 % en cas de location à des jeunes entre 18 et 35 ans et 90 % pour une réduction de 5 % par rapport au loyer précédent. Le Chili quant à lui exonère les revenus locatifs pour lesquels les biens ne dépassent pas une certaine taille ou si ces revenus locatifs sont inférieurs à un certain seuil, comme en Norvège et en Israël[118].

L'absence d'obligation de déclaration des revenus locatifs en-deçà d'un certain seuil complique la détection d'irrégularités pour l'administration fiscale. Comme observé en Israël, cela peut inciter les contribuables à ne pas déclarer l'intégralité de leurs revenus locatifs et augmenter les fraudes[119]. De plus, l'absence de déclaration ne permet pas à l'autorité fiscale de mesurer la prévalence et l'impact redistributif des exonérations fiscales mises en place. Une étude empirique au Danemark a démontré que les déclarations par des tiers peuvent également dissuader les contribuables de ne pas déclarer l'intégralité de leurs revenus[120]. A cet égard, le Danemark et le France ont récemment instauré des obligations de déclaration des revenus générés par les particuliers sur les plateformes numériques avec une transmission d'information par ces dernières.

Au sein des revenus locatifs, les revenus issus des locations de courte durée via les plateformes numériques sont parfois concernés par des déductions fiscales ou régimes spéciaux, alors même que ce type de location a des effets inflationnistes sur le marché du logement. Une majorité de pays de l'OCDE appliquent le même traitement fiscal aux locations de courte et de longue durée mais certains ont mis en place des exceptions. En Espagne la déduction de 60 % ne s'applique aux revenus locatifs imposables que s'ils sont issus de locations de longue durée. Inversement, le Royaume-Uni plafonne par exemple la déductibilité des intérêts d'emprunt pour les locations de longue durée mais pas pour certaines locations de courte durée. Aux Etats-Unis, les propriétaires fournissant des services à leurs hôtes bénéficient également d'avantages fiscaux. Certaines de ces distinctions créent des distorsions en faveur des locations de courte durée, d'autant que la déductibilité des dépenses afférentes aux locations de courte durée s'applique parfois pour une année complète, alors que les biens ne sont souvent loués qu'une partie de l'année, conduisant ainsi à des possibilités d'évitement fiscal pour les contribuables.

Or plusieurs études documentent le rôle central qu'ont joué les plateformes numériques dans la hausse importante des locations de courte durée[121]. Au Portugal, il a été démontré qu'entre le deuxième trimestre 2014 et le premier trimestre 2016 l'augmentation de la part d'Airbnb dans un lieu donné (municipalité ou, à un niveau plus fin, une paroisse civile) est à l'origine de l'augmentation des prix de transaction des logements pour les zones où la part d'Airbnb est importante[122]. Les effets sont principalement localisés dans les centres historiques des deux plus grandes villes du Portugal, Lisbonne et Porto. Ces deux villes ont d'ailleurs introduit des taxes touristiques en 2016 et 2018 pour faire face aux problèmes de nettoyage urbain et de transport dans les zones touristiques. Depuis le 1er juillet 2017, les sites de location de logements de courte durée risquent des amendes allant jusqu'à 32 500 € s'ils publient des annonces de propriétés au Portugal qui ne respectent pas les contraintes d'identification sur les locations de vacances.

[118] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.
[119] Thomas, A. (2021), « Reforming the taxation of housing in Israel », Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité, n° 53, Éditions OCDE, Paris.
[120] Kleven, Henrik & Knudsen, Martin & Kreiner, Claus Thustrup & Pedersen, Søren & Saez, Emmanuel. (2011). Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark. Econometrica.
[121] Koster, H., J. van Ommeren et N. Volkhausen (2018), « Short-Term Rentals and the Housing Market: Quasi-Experimental Evidence from Airbnb in Los Angeles », *CEPR Discussion Paper*, n° DP13094, Centre for Economic Policy Research, Londres.
[122] Franco, S. F., & Santos, C. D. (2021). The impact of Airbnb on residential property values and rents: Evidence from Portugal. *Regional Science and Urban Economics*, *88*, 103667.

3.1.4. Quelques pays préfèrent à la taxation foncière classique celle des loyers imputés, revenant à imposer la même assiette mais selon un barème lié aux revenus, assorti d'une déductibilité des intérêts d'emprunt

Au sein de l'OCDE, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse imposent les loyers imputés, cette forme de taxation constituant l'essentiel de la fiscalité étatique sur la valeur des logements au moins dans les deux premiers pays[123]. Aux Pays-Bas, où il existe une taxe foncière municipale représentant 0,5 % du PIB, la taxe sur les loyers imputés peut s'interpréter comme son complément étatique, la taxe danoise sur les terrains (*Kommunal grundskyld*, seule taxe foncière en vigueur dans ce pays) étant elle-même une taxe dont le taux est fixé par les communes (alors que la taxation des loyers imputés - *ejendomsværdiskat* – est un dispositif étatique).

Cette approche repose sur l'estimation des revenus locatifs que les propriétaires pourraient obtenir s'ils louaient leur logement. Dans les pays européens où ils ne sont pas taxés, les loyers imputés représentent entre 5 et 18 % du revenu net des ménages. En effet, dans les pays à forte proportion de propriétaires occupants, comme l'Espagne et l'Italie, le revenu non monétaire des loyers imputés représente une part importante du revenu net, entre 14 et 18 % du revenu net initial du ménage, part supérieure à celle des pays où les locataires sont plus nombreux, où cette proportion est plus faible et s'élève à environ 7 % pour l'Allemagne et 5 % pour la France[124]. La part des loyers imputés dans un pays dépend aussi d'autres éléments, par exemple le niveau des loyers par rapport au niveau des (autres) revenus.

Des dispositifs d'allégements fiscaux au titre des intérêts d'emprunt apparaissent cohérents en cas d'imposition des loyers imputés, et de fait ces deux dispositifs sont souvent liés. La déductibilité des intérêts d'emprunts contractés pour l'achat du logement permet d'assurer l'absence de distorsion avec les autres revenus du capital[125]. Aux Pays-Bas, la baisse graduelle de la déductibilité des intérêts d'emprunt a été couplée depuis 2018 à une baisse de la taxation des loyers imputés. De manière similaire, en Norvège, la banque nationale a soutenu la réduction de la déductibilité des intérêts d'emprunt, dans la mesure où la taxation des loyers imputés avait été abandonnée dès 2005 et où la déductibilité n'était dès lors plus justifiée. En Finlande, autre pays qui taxa par le passé les loyers imputés (avant de leur substituer une taxe foncière), la principale raison de la suppression de la déductibilité a précisément été, selon le service économique régional, le souhait de ne pas favoriser le logement occupé par son propriétaire. **L'OCDE constate plus globalement que les pays qui n'accordent pas la déductibilité des intérêts d'emprunt ne taxent pas les loyers imputés, et qu'inversement, ceux qui l'accordent le font pour compenser le niveau de taxation**[126]. Israël a ainsi supprimé concomitamment, en 1968, la taxe sur les loyers imputés et la déductibilité des intérêts d'emprunt.

Une étude basée sur les données de six pays européens démontre que substituer une taxation des loyers imputés à la taxe foncière permettrait de réduire les inégalités horizontales, et dans certains cas d'améliorer la redistribution. L'étude se concentre sur la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les auteurs considèrent un premier scénario dans lequel le loyer imputé net des intérêts d'emprunt est inclus dans la base d'imposition, et l'imposition dudit logement ainsi que les dépenses fiscales liées (principalement l'allégement au titre des intérêts d'emprunts) sont supprimées. Certes, aux Pays-Bas, l'imposition des loyers imputés couplée à la déductibilité des intérêts d'emprunts existe déjà, mais les auteurs rappellent que les loyers imputés bruts y sont plafonnés (à un niveau de 0,55 % de la valeur de marché du logement à la date de référence de leur étude, depuis abaissé à 0,35 %, cf. 1.2.8 *supra*). Si dans un tel scénario les inégalités

[123] Il est difficile de se prononcer pour la Suisse où l'on ne dispose pas d'une évaluation séparée des recettes au titre des loyers imputés, et où il existe, outre u.ne fiscalité foncière assez faible, une imposition significative de la fortune avec une base amalgamant actifs financiers et fonciers.

[124] List, E. (2023). Housing and Income Inequality in Europe: Distributional Effects of Non-Cash Income from Imputed Rents. *Review of Income and Wealth*, *69*(2), 504-532.

[125] Goode, R. (1960). Imputed Rent of Owner-Occupied Dwellings Under the Income Tax. *The Journal of Finance*, *15*(4), 504–530. https://doi.org/10.2307/2325629

[126] Millar-Powell, B., et al. (2022), "Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform", Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité, n° 56, Éditions OCDE, Paris.

horizontales entre propriétaires et locataires sont par construction supprimées, les résultats empiriques indiquent aussi que l'imposition des loyers imputés nets a un léger effet de réduction des inégalités, qui est le plus fort en Belgique et le plus faible au Royaume-Uni. Dans le même temps, en raison de la progressivité des barèmes de l'impôt sur le revenu, l'inclusion des loyers imputés nets dans l'assiette fiscale conduit à une augmentation non négligeable des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, allant d'environ 5 % en Allemagne (où une importante partie de la population vit dans des logements locatifs et où les intérêts d'emprunts sur la résidence principale ne sont pas déductibles) à près de 30 % aux Pays-Bas (attestant d'une imposition des loyers imputés bruts bien moins complète que ne l'est la déductibilité des intérêts d'emprunts).

Dans un second scénario neutre du point de vue des recettes fiscales, sont distinguées deux manières principales de restituer les surcroîts d'impôt sur le revenu dégagés : soit une réduction du taux d'imposition au prorata pour tous les contribuables, soit un crédit d'impôt forfaitaire non remboursable attribué à tous les contribuables dont l'impôt sur le revenu est positif après prise en compte des loyers imputés nets de la charge d'intérêts. L'imposition des loyers imputés nets est favorable aux ménages les plus aisés lorsqu'elle est combinée à une réduction du taux d'imposition, tandis qu'une augmentation de l'exonération fiscale est moins inégalitaire, voire réduit les inégalités, les ménages bénéficiant de la réforme se situant principalement au milieu de la distribution des revenus (puisque les ménages en bas de la distribution ne paient dans de nombreux cas pas d'impôt sur le revenu). Ce scénario de neutralité a l'avantage de contrebalancer l'augmentation des taux marginaux effectifs d'imposition sur les revenus du travail liée à l'imposition conjointe des loyers imputés. Dans le scénario où c'est une augmentation de l'exonération fiscale qui est retenue, cela entraîne une diminution des taux marginaux effectifs d'imposition pour les ménages (ou les personnes) dont les revenus d'activité sont faibles dans 4 pays, les Pays-Bas et la Belgique faisant exception. Cela indique qu'un tel déplacement de la charge fiscale des revenus du travail vers le logement ne peut conduire à une amélioration des incitations au travail pour les personnes que dans les pays où la fiscalité des revenus n'est pas déjà très progressive (on a en effet vu ci-dessus que l'exonération fiscale avantage les plus bas revenus pour autant qu'ils sont redevables de l'impôt) [127].

La mise en place de la taxation des loyers imputés est toutefois difficile en pratique, tant techniquement que politiquement. L'OCDE note ainsi que « pour diverses raisons d'ordre conceptuel, administratif et politique, l'imposition des loyers imputés est, en pratique, difficile à mettre en œuvre »[128]. Ainsi, en Suisse, pays comptant le moins de propriétaires occupants (cf. 1.1 *supra*), la principale réforme en discussion au niveau fédéral est la suppression de la taxation des loyers imputés, revendication de longue date des assujettis. Un texte en faveur de l'élimination de cet impôt est en cours d'examen au Parlement. L'impôt, instauré durant la première guerre mondiale pour compenser la chute des droits de douanes, avait été pérennisé en 1958. Les Pays-Bas sont quant à eux engagés dans une trajectoire de baisse de cette imposition (cf. *supra*), et plusieurs pays qui avaient eu recours à cet impôt par le passé l'ont supprimé, à l'image de la France en 1965 (notamment : URSS en 1930, Royaume-Uni en 1963, Israël en 1968, Irlande en 1970, Chili en 1975, Colombie en 1986, Suède en 1991, Finlande en 1992, Espagne en 1998, Norvège en 2004…).

3.1.5. La déductibilité des intérêts d'emprunt, encore en vigueur dans un certain nombre de pays, est à la fois régressive et inflationniste et peut inciter les ménages au surendettement

La déductibilité des intérêts d'emprunt vise à faciliter l'accès à la propriété immobilière mais est largement considérée comme régressive[129]. Cette mesure, selon laquelle les intérêts payés sur un prêt immobilier peuvent être déduits du revenu imposable, est largement utilisée dans certains pays de

[127] Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H., Tsakloglou, P., Verbist, G., & Zantomio, F. (2017). Removing homeownership bias in taxation: The distributional effects of including net imputed rent in taxable income. *Fiscal Studies*, *38*(4), 525-557.
[128] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris.
[129] Voir par exemple, dans le cas européen, Fatica, S. et D. Prammer (2017), « Housing and the tax system: how large are the distortions in the euro area? », Document de travail de la BCE, n° 2087, Banque centrale européenne

l'OCDE comme les États-Unis, la Belgique, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suisse ou la Suède, bien qu'elle ait été récemment supprimée ou restreinte dans d'autres, comme le Royaume-Uni, la France et l'Espagne. De nombreuses études ont néanmoins démontré qu'en l'absence de contrainte additionnelle comme l'instauration de plafonds de revenus ou de critères sur la nature et la valeur de l'achat, la déductibilité des intérêts d'emprunt bénéficiait à un segment de la demande ayant déjà une capacité importante d'investissement. En effet, les ménages à revenus élevés ont une plus grande capacité d'emprunt de sommes importantes pour l'achat d'un logement, y compris en raison de plus grands collatéraux. De plus, ces ménages sont souvent soumis à des taux d'imposition plus élevés, ce qui augmente l'avantage financier associé à la déduction fiscale. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, 70 % des avantages fiscaux liés à la déductibilité des intérêts d'emprunts immobiliers vont aux 20 % des ménages les plus riches[130].

De plus, en réduisant le coût net de l'emprunt, la déductibilité des intérêts d'emprunts stimule la demande de logements et peut ainsi contribuer à la hausse des prix de l'immobilier. Une étude a par exemple détaillé que plus de 30 % de la hausse des prix de l'immobilier dans les années 1970 aux Etats-Unis pouvait être expliquée par une inflation importante et la politique de déductibilité des intérêts, deux facteurs diminuant drastiquement le coût réel de l'emprunt[131]. Plus récemment, les Pays-Bas, avec leur politique de déductibilité de 52 % des intérêts d'emprunts immobiliers, ratio le plus important d'Europe, ont connu une hausse des prix du logement de 14 % au deuxième trimestre de 2022, une des plus importantes en Europe. L'augmentation des prix dépend en effet fondamentalement de l'élasticité prix de l'offre de logement[132]. Dans un contexte d'offre de logement rigide, un dispositif fiscal augmentant la solvabilité des ménages emprunteurs donne donc lieu à des pressions inflationnistes conduisant à réduire l'accès à la propriété des ménages ayant le plus de mal à accéder au crédit, qui ne pourront ainsi faire face à l'augmentation des prix.

La déductibilité des intérêts d'emprunts peut en outre induire une volatilité plus importante des prix et une incitation des ménages à l'endettement, voire au surendettement. Une corrélation est en effet identifiée entre la déductibilité des taux d'intérêts et la volatilité du secteur immobilier dans les pays développés. Ainsi environ 75 % de la différence de volatilité des prix entre les pays européens peut être expliquée par la différence de politique sur la déductibilité de taxation des intérêts d'emprunts. Or cette corrélation peut impacter non seulement la situation macroéconomique du pays mais aussi plus spécifiquement le secteur financier, ce qui en retour impacte à nouveau la situation macroéconomique, selon le schéma classique en cas de bulles spéculatives[133]. La déductibilité des intérêts d'emprunts peut en sus inciter les ménages à s'endetter. De nombreux pays ont ainsi vu leur niveau d'endettement privé augmenter rapidement suite à l'instauration d'un tel dispositif, et sans surprise les pays qui le mobilisent le plus sont aussi ceux où la dette immobilière des ménages est la plus importante : ainsi, alors qu'en 2021, les ménages sont en moyenne endettés à hauteur de 74 % de leur revenu disponible dans l'UE et en zone euro, ce taux d'endettement atteint 174 % en Norvège, 175 % au Danemark, 179 % aux Pays-Bas, 185 % en Suède. En Suisse il atteignait même 243 % en 2019, dernière valeur disponible[134] (cf. partie 1.3). Dans ces pays les ménages peuvent ainsi s'avérer plus vulnérables à des chocs exogènes importants (plus encore si les emprunts sont à taux variable).

Si la déductibilité des intérêts d'emprunt est néanmoins encore présente dans un certain nombre de systèmes fiscaux, c'est paradoxalement compte tenu de la difficulté à y mettre fin rapidement sans déstabiliser l'économie. Néanmoins, la déductibilité des intérêts peut a minima être mieux paramétrée afin de limiter ses effets négatifs, en la ciblant sur certains ménages et achats et en plafonnant le montant déductible. Tant le caractère régressif et l'impact sur l'inflation des prix immobiliers que le risque macroprudentiel peuvent être atténués si la déductibilité des intérêts

[130] OCDE, 2011, "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising"
[131] Poterba, J. M. (1984). Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach. The quarterly journal of economics, 99(4), 729-752.
[132] Sommer, K., & Sullivan, P. (2018). Implications of US tax policy for house prices, rents, and homeownership. *American Economic Review*, *108*(2), 241-274.
[133] Van den Noord 1, P. (2005). Tax incentives and house price volatility in the euro area: theory and evidence. *Économie internationale*, (1), 29-45.
[134] European mortgage federation, a review of Europe's mortgage and housing markets, septembre 2022.

d'emprunts est accompagnée de mesures de ciblage[135]. Ces mesures de ciblage peuvent être relatives à l'acquéreur (comme une limite de revenu), ou au bien financé, comme la restriction à l'achat d'un premier bien immobilier ou d'une résidence principale en Colombie, Italie, Luxembourg ou en Finlande. Elles peuvent également porter sur le montant potentiellement déductible comme en Russie, en Suède, aux Etats-Unis ou en Autriche.

3.1.6. La taxation de la richesse immobilière nette, plus progressive qu'une simple taxe foncière, est devenue rare, et dans deux des quatre pays y recourant le contribuable moyen y est assujetti

La taxation de la richesse immobilière nette, plus progressive qu'une simple taxe foncière, est devenue rare dans les pays de l'OCDE. Cette approche, qui considère la valeur globale des biens immobiliers après déduction des dettes, conduit à appréhender la totalité du patrimoine d'un individu, plutôt que de se baser uniquement sur la valeur de chaque bien pris isolément, ce qui est l'approche la plus logique dans une optique de progressivité. La France avec l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'Espagne *avec l'Impuesto Sobre el Patrimonio* (IP) ont maintenu ce type de taxation. Mais à l'inverse de la France, l'Espagne continue aussi à taxer les actifs financiers, qui représentent environ 40 % du patrimoine des 10 % des ménages les plus riches (avec de larges variations entre le centile supérieur et le reste de ce groupe) contre 18 % pour les 40 % des ménages les plus pauvres[136]. Cependant, la situation espagnole est complexe en raison de l'autonomie fiscale des communautés régionales concernant les impositions dites « cédées » qu'elles perçoivent entièrement et ont la faculté d'abaisser. Par exemple, la région de Madrid, qui abrite une proportion significative des plus gros patrimoines espagnols, a utilisé cette autonomie pour baisser l'impôt sur la fortune de 100 % (autrement dit, le supprimer), créant une concurrence fiscale interne. La mise en place par le niveau central de mesures plus coercitives en matière d'impositions cédées a été un enjeu majeur de la récente campagne électorale du printemps 2023.

La Norvège et la Suisse procèdent également à une forme de prélèvement sur la richesse nette, mais la classe moyenne y est assujettie, ce qui n'est pas le cas en France et en Espagne où les seuils d'entrée sont plus sélectifs (respectivement 1 300 000 € par ménage fiscal en France, et 700 000 € par personne en Espagne), et les taux maximaux comparativement élevés (respectivement 1,5 % et 3,5 %). En effet, en Suisse, l'impôt sur la richesse nette (immobilière ou financière) concerne le contribuable moyen : même si les seuils d'entrée varient selon les cantons, ils ne sont en effet classiquement que de quelques dizaines de milliers de francs suisses (idem en euros). Cette large base de taxation s'accompagne en revanche de taux bas, qui même s'ils varient selon les cantons (dont 8, plutôt ruraux, appliquent un taux unique[137]), plafonnent à 1 % au maximum (et sont souvent nettement inférieurs). De même, en Norvège, pays aux revenus élevés, le seuil d'entrée dans l'impôt n'est fixé qu'à 145 000 € par personne (1,7 millions de couronnes norvégiennes, seuil doublé pour un couple) et le taux est peu progressif, n'augmentant au total que de 1 % à 1,1 % (dont 0,7 % de part municipale), sachant en outre que les résidences principales ne sont prises en compte qu'à hauteur de 25 % de leur valeur. Les municipalités ont au demeurant la possibilité de mettre en place des taxes sur la richesse à des niveaux inférieurs au taux par défaut de 0,7 %, ce qui induit un risque de concurrence fiscale entre territoires, comme dans les exemples espagnol ou suisse. Toutefois, en 2020, une seule municipalité en Norvège avait fait ce choix[138].

La Norvège envisage toutefois de modifier sa taxation de la richesse suite à une recommandation de 2022 de la Commission fiscale visant à réduire l'impôt sur la fortune et de le remplacer partiellement par un impôt sur les successions, qui n'existe plus dans le pays[139]. Ces recommandations sont consécutives à l'accès au pouvoir du « Bokmål » qui a relevé le taux d'imposition supérieur de la taxe sur la richesse de 0,85 % en 2020 à 1,1 % en 2022. En raison de ce relèvement du niveau de la taxe,

[135] *Tax relief for home ownership*, direction du Travail, de l'emploi et des affaires sociales de l'OCDE, division des politiques sociales.
[136] OCDE, "Wealth Distribution Database" 2021.
[137] Appenzell (Rhodes extérieures), Lucerne, Saint-Gall, Uri, Schwytz, Thurgovie, Unterwald.
[138] Banoun, Bettina, International Background paper – Wealth tax commission, Wealth Tax: Norway, Wealth tax commission, 2020
[139] Déclarations du gouvernement : https://www.taxlegal.no/2022/07/01/tax-suggestions-from-the-torvik-committee/

plus de 65 ménages multimillionnaires auraient quitté le pays selon les comptabilisations du journal Norvégien *Dagens Naeringsliv*[140], pour une perte totale de recettes fiscales estimée à plusieurs dizaines de millions de couronnes[141], soit plus que les recettes fiscales générées par l'impôt (environ 0,4 % d'un PIB de 4,2 milliards de couronnes en 2021). Toutefois l'impôt sur la fortune norvégien concerne l'ensemble des classes d'actifs (à l'instar de l'ex ISF français mais à la différence d'une imposition de la seule fortune immobilière), ce qui renforce les enjeux de concurrence fiscale.

Certaines caractéristiques propres à l'immobilier peuvent toutefois compliquer une taxation de la richesse. Tout d'abord, l'immobilier est un actif illiquide (plus particulièrement sur certains segments de marché), ce qui peut conduire à des ventes forcées, même si cela pourrait être évité en permettant des paiements échelonnés de l'impôt sur plusieurs années[142]. Un problème connexe à l'illiquidité de ces actifs est leur valorisation, puisque ces actifs n'ont pas de valeur nominale directement consultable, ce qui incite les individus à minorer la valeur de cette part de leur patrimoine comme démontré par une étude suisse[143].

3.1.7. La fiscalité des successions est souvent préférée à celle de la richesse mais dans divers pays les dérogations relatives au logement entravent l'objectif de lutte contre la transmission des inégalités

Sur les 24 pays de l'OCDE qui imposent les successions, 12 appliquent un traitement préférentiel à la résidence principale du donateur. Deux pays, la Pologne et la Suisse, appliquent également un traitement fiscal préférentiel à d'autres biens immobiliers. Le traitement fiscal préférentiel le plus courant est l'exemption totale ou partielle, tandis qu'une minorité de pays appliquent un abattement supplémentaire, des taux réduits d'imposition ou une estimation du bien à une valeur inférieure à celle du marché. Ces traitements de faveurs sont généralement soumis à des conditions : la plupart des pays requièrent que le bénéficiaire soit un proche parent et qu'il vive dans le logement, tandis qu'environ un tiers des pays exigent qu'il ne possède pas d'autre logement[144]. Enfin, une minorité de pays plafonne l'avantage fiscal à une certaine valeur comme la Corée du Sud et l'Espagne ou à la taille du logement pour la Pologne.

Si l'intégration du logement dans l'assiette de l'impôt sur les successions permet de renforcer l'efficience et l'équité du régime fiscal de l'héritage, son traitement préférentiel peut à l'inverse être une source de freins à la mobilité pour certains héritiers. L'obligation de rester dans le logement hérité peut en effet contribuer à une diminution de la mobilité résidentielle en dissuadant les héritiers de quitter le logement pour un autre qui serait mieux adapté ailleurs.

Toutefois, l'intégration du logement dans l'assiette de l'impôt peut aboutir à des difficultés financières au moment de son acquittement compte tenu de l'illiquidité des biens transmis, l'OCDE recommandant de permettre le paiement en plusieurs fois et en différé sous conditions. De tels mécanismes ont pour principal avantage de permettre aux contribuables de bénéficier d'une plus grande souplesse pour réunir la liquidité nécessaire au paiement de l'impôt. Une telle possibilité devrait alors être accordée sous conditions, notamment en démontrant que le paiement immédiat du montant dû n'est pas possible. Si ces conditions sont remplies, le paiement étalé ne devrait alors pas faire l'objet d'intérêts[145].

[140] Dagens Naeringsliv, *Ny milliardær har fått adresse i Sveits*, dernière mise à jour le 28 août 2023
[141] The Guardian "Super-rich abandoning Norway at record rate as wealth tax rises slightly"
[142] Batchelder, L., & Kamin, D. (2019). Taxing the Rich: Issues and Options.
[143] Brülhart, M., Gruber, J., Krapf, M., & Schmidheiny, K. (2016). Taxing wealth: evidence from Switzerland (No. w22376). National Bureau of Economic Research.
[144] OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 29, Éditions OCDE, Paris.
[145] OCDE (2021), Inheritance Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, n° 28, Éditions OCDE, Paris.

3.1.8. La fiscalité des transactions se voit parfois attribuer un rôle redistributif même si ses effets sont globalement incertains

Les impôts sur les transactions immobilières sont presque toujours calculés comme une quote-part de la valeur à la date de la vente, soit le prix d'achat, selon un taux généralement forfaitaire. Mais sept pays appliquent des taux d'imposition progressifs en fonction de la valeur du bien, à savoir l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, Israël, le Mexique, le Portugal et le Royaume-Uni. Ainsi, Israël prévoit quatre tranches d'imposition croissantes au-delà de 1,9 millions de shekels (0,5 M€), avec un taux culminant à 10 %, et le Portugal prévoit cinq tranches d'imposition croissante au-delà de 97 000 €, avec un taux culminant à 7,5 %. Ce taux est même majoré à 10 % si le domicile fiscal de l'acquéreur se trouve dans un paradis fiscal ou est une entité contrôlée, directement ou indirectement, par une autre entité ayant son siège social dans un paradis fiscal. Par ailleurs, le Portugal mais aussi l'Australie, l'Autriche, et le Canada accordent des exonérations fiscales en deçà d'un certain seuil de valeur du logement.

Si l'impact redistributif de la taxation des transactions dépend donc en partie de la structure même de la taxe, il peut aussi être accru par des dispositifs à visée sociale réservés à certains ménages, visant notamment à favoriser l'accession à la propriété. Un traitement fiscal préférentiel ou des exonérations pour les primo-accédants sont ainsi accordés par un nombre significatif de pays comme l'Australie, le Canada, la Hongrie, l'Italie, le Royaume-Uni, le Japon, la Corée du Sud, la Finlande ou encore la Norvège (voir 3.3.2 *infra*). En Italie, le *bonus prima casa*, qui sera supprimé en décembre 2023, permet en effet aux individus de moins de 36 ans de bénéficier, sous conditions de revenus, d'exemption du paiement des taxes d'enregistrement, hypothécaires et cadastrales. De plus, pour les achats soumis à la TVA, ils bénéficient aussi de la reconnaissance d'un crédit d'impôt égal au montant de la TVA payée au vendeur. La Finlande exonère quant à elle de droits d'enregistrement les personnes majeures de moins de 40 ans. On peut aussi mentionner qu'aux Pays-Bas, les droits de mutation sont fixés à 2 % pour l'achat d'une résidence principale (pour les acquéreurs de plus de 35 ans)[146], alors qu'ils s'élèvent à 10,4 % (contre 8 % en 2022) pour un investissement locatif ou une résidence secondaire. Le Portugal distingue également le cas d'une résidence principale (0 %) et secondaire (1 %) dans la première tranche de son barème, en deçà de 97 000 €.

Le caractère progressif de la taxation des transactions dépend également, a priori, de la nature socio-économique des ménages les plus mobiles. Mais la littérature économique ne démontre pas de consensus clair et les effets redistributifs sont globalement incertains. Selon l'OCDE, les ménages les plus mobiles sont les jeunes propriétaires entre 25 et 34 ans. En termes de revenus, ce sont les ménages appartenant à la classe moyenne supérieure au sens de l'OCDE (c'est-à-dire percevant 100 à 200 % du revenu national médian).

De plus, le caractère redistributif dépend de la répartition in fine de l'incidence fiscale, qui semble en général davantage peser sur les vendeurs, ce qui peut contribuer à une forme de redistribution des installés (« *insiders* ») vers les nouveaux accédants. L'incidence fiscale de cette imposition dépendra des élasticités relatives de la demande et de l'offre. Si les acheteurs sont moins sensibles que les vendeurs à une augmentation du prix, ils supporteront une plus grande part de la charge fiscale. Inversement, si ce sont les vendeurs qui ont une sensibilité au prix la plus faible, les impôts sur les transactions seront capitalisés dans les prix des logements et seront supportés principalement par ces derniers. Certaines études montrent que dans la plupart des transactions la

[146] Voir 3.3.2 concernant les mesures de facilitation de l'accès à la propriété pour les jeunes.

charge fiscale est capitalisée dans le prix des biens et que l'incidence fiscale pèse sur le vendeur. C'est le cas au Royaume-Uni[147], au Canada[148], en Australie[149], en Allemagne[150] et aux Etats-Unis[151].

Enfin, le caractère distorsif souvent prêté à la taxation des transactions immobilières implique qu'elles nuisent à la mobilité des ménages (cf. 2.3 *supra*), et donc à leurs trajectoires professionnelles, contribuant alors à compromettre la cohésion sociale.

3.2. *La fiscalité du logement peut contribuer à promouvoir une offre abordable*

3.2.1. Le secteur du logement social, et plus largement à but non lucratif, bénéficie fréquemment d'un traitement fiscal plus favorable

Le logement social ou abordable est un puissant outil de lutte contre les inégalités, mais inégalement mobilisé. Si en Corée du Sud, la comparaison des données de 2018 avant et après l'obtention d'un logement locatif social met en évidence une sortie de la pauvreté pour 0,5 % des ménages[152], la part de logements sociaux au sein du stock de logements varie fortement selon les pays, comme exposé en partie 1 *supra*.

Or la fiscalité du logement peut être utilisée pour promouvoir l'offre de logements sociaux ou abordables en accordant des exemptions ou réductions fiscales spécifiques au secteur du logement social ou, plus généralement, à but non lucratif. Ainsi, en Belgique, dans la région flamande l'acquisition d'un logement bénéficie d'une réduction des droits d'enregistrement de 12 % à 7 % s'il est loué au plus tard dans les 3 ans via une agence de logement social, et ce pour une durée d'au moins 9 ans. Aux Pays-Bas, a été supprimée au 1er janvier 2023 une taxe de détention (*Verhuurderheffing*, taxe sur les propriétaires de plus de 50 biens) affectant les bailleurs sociaux depuis 2013, ce qui a restitué aux bailleurs sociaux 1,7 Md€ par an, en contrepartie de quoi ils se sont vu imposer des obligations de durabiliser leur parc locatif, réduire les loyers pour 510 000 ménages, et ne plus les indexer sur les prix mais les salaires. Une récente étude néerlandaise avait en effet montré que les bailleurs sociaux étaient confrontés à un effet de ciseaux, avec des loyers augmentant moins vite que les coûts, ce qui obérait leur capacité d'investissement[153]. En Espagne, la reconnaissance du statut de gestionnaire de logement social permet d'accéder à plusieurs avantages fiscaux, notamment un abattement de 99 % de l'impôt sur les sociétés, une bonification de 50 % du montant de la taxe foncière les deux premières années, ainsi qu'un abattement (de 40 % à Madrid) de l'*Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO* - impôt municipal qui taxe les constructions). Il convient en outre d'ajouter à cette liste le bénéfice d'une TVA à taux réduit (4 % au lieu de 10 % pour les autres nouvelles constructions résidentielles), principe en vigueur – pas forcément avec les mêmes taux – dans un nombre significatif d'autres pays de l'UE (avec notamment, outre la France, la Belgique, l'Italie, la République Tchèque, la Slovénie et depuis peu la Slovaquie), même si à l'inverse certains pays sans TVA sur le logement neuf n'étendent pas cet avantage au secteur du logement social (en Allemagne où ce différentiel défavorable fait particulièrement débat[154], mais aussi en Finlande, au Portugal et en Suède).

---

[147] Besley, T., N. Meads et P. Surico (2014), « The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday », *Journal of Public Economics*, vol. 119, pp. 61-70,

[148] Dachis, B., G. Duranton et M. Turner (2012), « The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto », *Journal of Economic Geography*, vol. 12, pp. 327-354

[149] Davidoff, I. et A. Leigh (2013), « How Do Stamp Duties Affect the Housing Market? », *IZA Discussion Paper*, n° 7463, Institute for the Study of Labor (IZA)

[150] Dolls, M. et al. (2021), « Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market », *CESifo Working Papers*, n° 8839, CESifo.

[151] Kopczuk, W. et D. Munroe (2015), « Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7/2, pp. 214-257

[152] Service économique regional d'après le rapport de l'Institut de recherche de KOREA LAND & HOUSING CORPORATION (LH)

[153] Evoquée dans le rapport "How taxation varies between owner-occupation, private renting and other housing tenures in European countries", Jens Lunde et Christine Whitehead, février 2021.

[154] https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bau-gewerkschaft-niedrigere-mehrwertsteuer-fuer-sozialwohnungen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220423-99-10610

Des subventions au secteur peuvent toutefois se substituer aux exemptions ou réductions fiscales : certains pays se dotent ainsi de fonds d'investissement destinés au financement de logements sociaux, d'autres pays investissent dans le parc social via des opérateurs particuliers à but lucratif limité subventionnés. Ainsi, l'Australie a mis en place un fonds d'investissement doté de 10 milliards de dollars australiens, destiné au financement de 30 000 nouveaux logements sociaux, les revenus générés par ces investissements étant à leur tour utilisés pour financer des projets de logements sociaux. En Autriche, qui affiche la deuxième plus grande part de logements sociaux dans son parc total de logements, avec 24 % en 2019[155], le secteur du logement social est formé de deux segments : d'une part, le parc des municipalités (8 % des résidences principales, fortement concentré à Vienne), au sein duquel les nouvelles attributions sont plus strictement destinées aux ménages ayant un besoin urgent de logement et aux groupes les plus vulnérables[156], d'autre part le parc détenu et géré par les opérateurs particuliers dits *limited profit housing associations (LPHA)* (16 % de l'ensemble des résidences principales), qui bénéficient de prêts régionaux à long terme et à faible taux d'intérêt, si bien que les programmes régionaux de subventions jouent un rôle clé dans l'expansion du secteur du logement social autrichien. Comme la majorité de ces subventions sont accordées sous forme de prêts remboursables (2/3 du total) à long terme et à faible taux d'intérêt pour la construction de logements neufs, et que le système existe depuis plusieurs décennies, il est partiellement auto-alimenté par les remboursements (33,6 % en 2013), ce qui permet d'alléger le fardeau financier des budgets régionaux tout en finançant de nouvelles constructions. C'est la raison principale pour laquelle, avec environ 0,9 % du PIB dépensé au total en mesures de politique du logement, dont 0,6 % du PIB consacré à des subventions de l'offre sous forme de prêts, soit les deux tiers du total, l'Autriche dispose d'un dispositif d'aide au logement moins coûteux que de nombreux autres pays (par exemple, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne ou France)[157]. De plus, la solidité du secteur des LPHA à l'aune des fonds propres des organismes s'est accrue depuis 2010, ce qui a largement contribué à leur bonne réputation sur les marchés financiers et à leur stabilité, facilitant en retour leur accès au crédit[158]. Cette augmentation de la solidité du secteur des LPHA résulte d'une dérogation dont il bénéficie, consistant à pouvoir continuer à percevoir des loyers pour les logements du parc immobilier même après le remboursement du capital et des prêts de l'État, si ces revenus sont utilisés pour réduire les coûts du capital ou pour refinancer d'autres projets et qu'ils restent inférieurs à une certaine limite.

Si le logement social permet de lutter contre les inégalités, sa répartition spatiale constitue toutefois un enjeu important pour la mixité sociale, une trop forte concentration induisant des phénomènes de ségrégation coûteux pour la société et défavorables à l'égalité des chances. La répartition spatiale du logement social en Autriche permet une certaine mixité : à Vienne, la présence du logement social dans les 23 districts aurait permis d'atténuer les inégalités spatiales et la ségrégation ethnique et de créer une « structure sociale localement équilibrée »[159].

3.2.2. Les baux privés bénéficient parfois eux aussi de dispositions ad hoc quand ils sont plus favorables aux occupants en termes de prix et/ou de durée, ou consentis à des publics censés être surexposés aux difficultés de logement

Dans certains pays, la fiscalité du logement peut encourager les propriétaires à louer des logements à des publics spécifiques considérés comme étant particulièrement exposés aux difficultés de logement. Cela peut se traduire par des incitations fiscales, telles que des déductions ou des avantages fiscaux supplémentaires, pour les propriétaires qui louent à des ménages à faible revenu, jeunes, en situation de handicap ou âgés. L'Australie se concentre sur des critères de revenus des

[155] OCDE, Fiches Pays sur le Secteur du Logement: AUTRICHE, 2021
[156] Reinprecht, C. 2014. 'Social Housing in Austria'. Pp.61-73 in K. Scanlon, Ch. Whitehead, M. Fernández Arrigoitia (eds.). Social Housing in Europe. Oxford: Wiley Blackwell.
[157] Wieser, R., A. Mundt 2014. 'Housing subsidies and taxation in six EU countries: Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis'. *Journal of European Real Estate* 7 (3): 248−69. DOI: 10.1108/jerer-01-2014-0006.
[158] Mundt, A., W. Amann 2010. 'Indicators of an Integrated Rental Market in Austria'. *Housing Finance International* 25 (2): 35-44.
[159] Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., J. Kadi 2017. 'Housing policies and spatial inequality. Recent insights from Vienna and Amsterdam'. Pp. 175-196 in: M. Getzner, D. van der Linde, B. Unger (eds.). *Public or Private Goods?* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

bénéficiaires et permet aux propriétaires louant leur bien avec une décote d'au moins 20 % par rapport au marché de bénéficier de crédits d'impôt sur les revenus locatifs (et d'autres aides de l'État). Si le logement est loué dans ces conditions plus de trois ans, le propriétaire peut en outre bénéficier de 10 % de réduction sur la taxe sur les transactions, réduction cumulable avec d'autres dispositifs de réduction. En Italie et en Espagne, les jeunes sont une cible prioritaire. L'Espagne accorde des abattements de 70 % sur le taux d'imposition des revenus locatifs en cas de location à des 18-35 ans. L'administration fiscale italienne accorde elle aussi des allégements fiscaux aux bailleurs qui louent un logement à des étudiants ou à de jeunes actifs. A l'inverse, le Portugal et le Japon ciblent les personnes âgées. Au Portugal les logements loués avant 1990 à des locataires ayant un revenu brut annuel corrigé inférieur à cinq salaires minimums ou âgés de 65 ans ou plus ou ayant un taux d'incapacité supérieur à 60 % sont exonérés d'IRPP et de taxe foncière. Le Japon se distingue par des mesures visant à la promotion de l'offre de logements pour seniors avec services de soins à domicile mutualisés. En effet, à partir de dix logements, pour une surface maximale de logement de 160 m^2, l'impôt foncier est réduit pendant cinq ans d'entre la moitié et cinq sixièmes du montant payé sur un maximum de 120 m^2, le pourcentage de réduction étant déterminé par arrêté de la collectivité locale compétente.

Certains pays octroient des déductions fiscales sur la seule base d'une location à des tarifs préférentiels dans des zones tendues, ce qui ne permet pas un ciblage efficace des ménages en difficulté. Compte tenu du coût pour les finances publiques de tels régimes fiscaux préférentiels (90 % d'abattement sur les revenus en Espagne), ainsi que de l'incertitude sur leur efficacité en raison du fort risque d'effet d'aubaine et d'absence de ciblage, ils sont toutefois surtout mis en œuvre par des pays d'Europe du Sud dont le parc social est très peu développé. Les échanges auxquels a participé la mission indiquent en effet que les autorités, confrontées à d'importants enjeux de lutte contre la sous-déclaration, estiment en outre n'avoir ni les moyens financiers nécessaires à l'extension du parc social, ni la capacité administrative nécessaire pour gérer davantage de logements. L'Italie se fonde ainsi sur le respect d'accords locaux entre associations locales de propriétaires et de locataires : si le loyer respecte le plafond calculé, et que le logement se situe au sein d'une zone considérée par le CIPE (comité interministériel pour la programmation économique) comme étant en tension, alors les revenus locatifs sont imposés à un taux forfaitaire de 10 % (inférieur au taux fixe de 21 % associé, par défaut, au régime optionnel de la *Ceddolare secca*). Les acteurs rencontrés estiment toutefois que la mesure a davantage concouru à la lutte contre l'évasion fiscale qu'à la modération des prix. En Espagne, les revenus locatifs bénéficient d'une exonération de 90 % en cas de location à un tarif diminué de 5 % par rapport au précédent bail dans une zone tendue (c'est-à-dire une zone où les loyers moyens dépassent 30 % du revenu moyen des ménages). Les locations de courte durée ne sont toutefois pas éligibles à ce dispositif, du fait de la volonté de juguler l'effet d'éviction lié à l'offre touristique.

3.3. *Une majorité de pays de l'OCDE facilitent l'accès à la propriété ou sa poursuite, avec à la clé des effets d'aubaine et des coûts significatifs, mais une atténuation des inégalités de patrimoine*

De nombreux pays de l'OCDE accordent des déductions fiscales lors de l'achat d'un logement, principalement sur les droits de mutation. Les dispositifs fiscaux d'aide à l'achat correspondent principalement à une exonération totale ou partielle des droits de mutation souvent sous condition de montant de l'achat, comme c'est le cas en Australie, en Corée du Sud, aux Pays-Bas et en Israël, condition à laquelle se conjuguent parfois des conditions de revenus, comme en Corée du Sud, ou d'âge, comme aux Pays-Bas (l'âge seul prévalant en Finlande). Ainsi, en Australie, où le niveau fédéral ne définit que la base des droits de mutation mais pas les taux et les allègements ou exemptions, les primo-accédants ayant acheté un logement d'une valeur de moins d'un million de dollars australiens sont par exemple totalement ou partiellement exonérés du droit de timbre (*stamp duty*) en Nouvelle Galles du Sud[160]. De même, Israël a mis en place un barème spécial de droits de mutation pour les ménages ne possédant qu'un seul bien immobilier. Celui-ci exempte de droits de mutation les logements d'un montant inférieur à 1,9 million de shekels (un peu moins de 500 000 €). En Corée du Sud, seuls les primo-accédants dont le revenu familial annuel combiné est inférieur à 70 millions de wons (51 700 €) peuvent être exonérés de taxe d'acquisition dans la limite d'un montant maximum de

[160] Gouvernement australien, Regional First Home Home Buyer guarantee, 2023.

2 millions de wons (soit environ 1 500 €), et pour les seuls achats de logements d'une valeur inférieure à 400 millions de wons (un peu moins de 300 000 €) dans la région métropolitaine de Séoul, et 300 millions de wons (un peu plus de 200 000 €) dans les autres régions[161]. Les Pays-Bas ont supprimé les droits de mutation pour les acquéreurs ou héritiers âgés de 18 à 35 ans d'un bien de moins de 440 000 € dans lequel ils s'engagent à vivre, dans l'objectif de faciliter l'accès à la propriété des jeunes actifs. Il en va de même en Finlande, qui exonère de droits de mutations les personnes majeures de moins de 40 ans pour l'achat de leur premier logement, toutefois contrairement au cas néerlandais le montant du bien n'est pas plafonné[162]. Pour sa part, la Norvège mobilise un tout autre levier puisqu'elle permet des déductions fiscales sur l'équivalent d'un plan d'épargne-logement pour les moins de 34 ans non-propriétaires de leur logement. Le montant versé sur le plan est limité à 27 500 couronnes norvégiennes (environ 2 500 €) par an et la déduction fiscale était de 20 % en 2022 et 10 % en 2023, pour un montant cumulé maximum de 300 000 couronnes norvégiennes (un peu plus de 25 000 €).

Mais dans plusieurs pays la facilitation de l'accès à la propriété, ou plus rarement de son maintien, passe aussi par des mesures non fiscales telles que des systèmes de prêts garantis ou bonifiés, plus ou moins ciblés. Ainsi l'Australie a mis en place un système dit *Home Guarantee Scheme (HGS)* visant à aider les ménages à acquérir un logement plus rapidement. Le système comprend trois types de garanties, qui correspondent pour les deux premières à un soutien général aux primo-accédants et pour la troisième à un soutien plus ciblé aux personnes en situation potentiellement difficile : le régime le plus générique est celui de la *First Home Guarantee (FHG)* qui vise à aider les acheteurs éligibles à acquérir un logement plus rapidement (dépôt de 5 % seulement, absence de dépense au titre de l'assurance hypothécaire…), alors que la *Regional First Home Buyer Guarantee (RFHBG)*, comportant un acompte de 5 % et, elle aussi, une absence de dépense au titre de l'assurance hypothécaire, vise plus spécifiquement à densifier les zones régionales et périphériques ; enfin la *Family Home Guarantee (FHG)* est ciblée sur les parents ou tuteurs légaux célibataires d'au moins une personne à charge gagnant moins de 125 000 dollars par an, qui pourront acheter une maison avec un dépôt de seulement 2 %, toujours sans avoir à payer l'assurance hypothécaire, et bénéficieront d'une garantie jusqu'à 18 % de la valeur de la propriété dans leur prêt immobilier, au lieu d'une limite de 15 % dans les deux dispositifs précédents. Cette diversité des garanties australiennes illustre l'existence de différentes approches du sujet : alors que la Norvège et la Suisse se concentrent sur le soutien des ménages défavorisés, la Finlande favorise de façon plus générique le premier accès à la propriété et le Japon incite à l'achat de propriétés nécessitant des rénovations ou en ayant fait récemment l'objet. La Norvège accorde en effet des prêts de démarrage dits *Startlån* aux personnes économiquement défavorisées qui ne peuvent pas obtenir un prêt immobilier auprès d'une banque privée. Ces prêts peuvent servir à financer l'achat d'une maison mais aussi à améliorer ou adapter une maison déjà possédée. Autre mesure visant à aider les propriétaires en difficulté, des prêts peuvent également être accordés pour le refinancement en cas de risque de vente forcée. La Suisse mobilise aussi l'outils des prêts pour les ménages ne dépassant pas certaines conditions de capital et de revenus en octroyant des prêts à taux préférentiel sur 25 ans. L'Etat finlandais soutient, lui, l'ensemble des épargnants âgés de 15 à 44 ans qui n'ont jamais été propriétaires d'un logement. Lorsque ces ménages ont épargné au moins 10 % du prix d'achat sur un compte dédié à l'épargne logement « *asuntosäästöpalkkiolakiin* » dit ASP, la banque peut accorder un prêt ASP pour l'achat[163]. Le Japon accorde quant à lui des prêts dont le taux est bonifié jusqu'à la dixième année pour l'achat de logements nécessitant des rénovations ou en ayant récemment fait l'objet. Ces prêts, plafonnés à 80 millions de yens soit environ 500 000 €, ne sont accordés que pour les maisons de plus de 70 m^2 et appartements de plus de 30 m^2, démontrant que l'objectif de ce dispositif n'est pas de permettre l'accès à la propriété à des ménages modestes.

D'autres mesures non fiscales consistent en diverses subventions aux ménages, directs ou indirects. Ainsi, en Australie, les primo-accédants peuvent recevoir une subvention de 10 000 dollars pour l'achat d'un premier logement (*First Home Owner Grant* - FHOG) ou la construction d'un premier logement neuf. Sur le territoire de la Nouvelle-Galles du Sud, les ménages qui souhaitent acheter un logement mais qui n'auraient pas été autorisés à contracter un prêt hypothécaire en raison de leur

[161] MOEF Korea, [친절한 경제 돋보기], 2022

[162] https://www.vero.fi/en/individuals/housing/buying_a_home/

[163] Vero Skatt, Transfer tax, 2023

situation financière peuvent bénéficier d'une aide jusqu'à 40 % du prix d'achat du bien immobilier éligible. Cette aide est financée par le gouvernement régional qui conservera le bien immobilier tant que l'individu sera éligible au programme ou jusqu'à ce qu'il décide de vendre le bien, sans exiger de paiements ou de loyers en contrepartie. En Israël, le gouvernement a introduit en juin 2015 un programme (dit « Buyer's Price ») d'aide à l'acquisition d'un premier logement par les jeunes ménages. Pour ce faire, ont été commercialisés des terrains à bâtir issus de la *Israel Land Authority* avec une remise allant jusqu'à 80 % sur le prix du marché. Par ailleurs, l'attribution des appels d'offres aux entrepreneurs ou promoteurs a visé à contenir les prix au maximum. Fin 2018, 25 000 appartements avaient obtenu un permis de construction à ce titre, et en septembre 2018 le coût pour l'Etat atteignait 5,9 milliards de shekels (environ 1,5 milliards d'euros). Ce programme a toutefois été critiqué, notamment parce que près de 50 % des appartements avaient 5 pièces ou plus (constat d'un rapport du *State Controller*), ce qui ne correspondait pas aux besoins des jeunes ménages. De plus, la préférence accordée aux résidents "locaux" créait une discrimination communautaire. En 2020, le *Buyer's price* a été remplacé par le programme *Mechir Lamishtaken* soit « logement à prix réduit », qui fonctionne comme une loterie où sont prioritaires les résidents de la région où le projet immobilier a été construit. Environ 15 000 logements ont été attribués à ce titre par le ministère de la construction en 2022, soit environ 20 % de la totalité des logements neufs. La subvention est de 20 % du prix total de l'appartement dans une limite de prix de 300 000 shekels.

Bien que les diverses mesures précitées de soutien à l'accès à la propriété puissent avoir, à des degrés variables, des effets d'aubaine et inflationnistes et des coûts significatifs pour les finances publiques, elles permettent d'atténuer les inégalités de patrimoine. Ainsi, aux Pays Bas, l'abaissement des droits de mutation à 2 % pour l'achat d'une résidence principale a été critiqué pour sa potentielle contribution à la hausse des prix immobiliers. Néanmoins, la facilitation de l'accès à la propriété joue un rôle social important puisque le logement est souvent perçu comme un investissement sûr, permettant aux individus de vivre avec des revenus plus faibles une fois leur prêt hypothécaire remboursé, notamment à la retraite (l'OCDE évoquant ainsi les « avantages inhérents à l'accession à la propriété » et le fait que l'absence d'accès à la propriété rend les ménages « plus vulnérables face aux chocs économiques »[164]). L'accès à la propriété permet également de réduire les inégalités de patrimoine. C'est pourquoi dans plusieurs pays d'Europe du Sud (où la part des propriétaires est forte, cf. partie 1.1) celles-ci sont bien moindres que ce que d'assez fortes inégalités de revenus laisseraient présager ; l'OCDE relève de fait une nette corrélation inverse entre taux de propriétaires et inégalités de patrimoine et diagnostique que « dans les pays affichant un taux d'accession bas, les inégalités de patrimoine sont prononcées, même lorsque les inégalités de revenus sont faibles »[165]. Le Danemark et les Pays-Bas sont des illustrations de ce dernier cas de figure, avec des inégalités de revenus disponibles plus faibles que la moyenne européenne ou celle de l'OCDE, mais des parts du décile supérieur de patrimoine net concentrant plus de 60 % du total (contre environ 50 % en Espagne et au Portugal et moins de 45 % en Italie), et une richesse nette cumulée négative des 4 déciles inférieurs de patrimoine net. De fait, il a été établi que les inégalités de patrimoine se creusent d'environ un quart en moyenne sur les pays de l'OCDE si l'on exclut le logement[166]. Les pays ayant une fort part de propriétaires le doivent généralement à la situation des ménages jeunes et à faibles revenus, qui sont classiquement locataires ailleurs.

Néanmoins, il existe un risque d'inégalités intergénérationnelles si de tels programmes ne peuvent être maintenus dans la durée ou pâtissent d'une politique de *stop and go* (notamment du fait de leurs coûts). Ainsi, en Espagne, les dispositifs qui permettaient l'accès à la propriété via un soutien fort de l'Etat sont aujourd'hui critiqués pour avoir donné lieu à des inégalités intergénérationnelles. En effet, du fait de leur arrêt en raison de leur coût, les nouvelles générations ont bien plus de difficultés d'accès au logement alors que les plus-values liées à l'augmentation du marché de l'immobilier restent concentrées dans les mains des générations précédentes, qui ont bénéficié de ce soutien.

[164] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[165] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[166] Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.

4. La mobilisation de la fiscalité du logement au profit des objectifs environnementaux fait face à de nombreux écueils

4.1. *Pour la promotion de l'efficacité énergétique et de la décarbonation du parc, l'outil fiscal ne s'impose pas forcément comme une solution naturelle, même s'il reste un levier*

4.1.1. Concernant les dispositifs incitatifs aux rénovations, la fiscalité s'avère souvent plus simple que le recours aux subventions, mais l'inclusion des ménages non imposables constitue un point de vigilance

Les études quantitatives indiquent que les investissements des ménages dans l'efficacité énergétique restent insuffisants. Cela s'explique par plusieurs éléments, notamment la difficulté des ménages à financer l'investissement initial mais aussi la tendance à sous-estimer les gains futurs associés à des factures plus faibles, du fait de la préférence des ménages pour le présent impliquant une certaine myopie lors de leurs arbitrages. Des études indiquent également l'importance de présenter les programmes de soutien aux rénovations énergétiques de manière concrète et en s'inscrivant dans le quotidien des propriétaires, ce qui est complexe au vu de la multitude des modes de vies existants et nécessite une approche quasi-sociologique[167]. La situation de forte asymétrie d'information entre les professionnels de la rénovation des bâtiments et les ménages est également un frein important car elle peut contribuer à faire douter les ménages des gains financiers à attendre. Cette asymétrie d'information peut en outre conduire à des phénomènes d'antisélection où les professionnels les plus compétitifs en termes de prix excluraient du marché ceux dont les travaux seraient de meilleure qualité. Si la France a mis en place en 2011 la certification des professionnels de la rénovation via le label « Reconnu Garant de l'Environnement » (RGE), et conditionne l'octroi de soutiens financiers à l'appel à des professionnels labelisés RGE, la majorité des autres pays de l'OCDE ont instauré des exigences portant sur le type de matériel installé ou de travaux réalisés (comme aux Pays-Bas) ou sur la réduction de consommation énergétique ou le saut de classe énergétique (comme en Espagne et au Portugal). Le caractère obligatoire d'audits et de services de conseil préalablement aux rénovations est plus généralement identifié comme une bonne pratique, qui permet du reste de limiter les effets d'aubaine.

La fiscalité a certes l'atout de mobiliser une administration habituée à des vérifications sur pièces et sur place et de nécessiter moins de vérifications sur le récipiendaire que les aides et subventions. Les interlocuteurs des différents niveaux de gouvernement impliqués (national, régional et local, selon les cas) rencontrés par la mission ont tous affirmé que le recours à l'administration fiscale permettait plus souvent une identification aisée des récipiendaires et une mise en place du dispositif rapide. Le versement d'aides était à l'inverse considéré comme plus complexe et nécessitant souvent d'identifier un acteur en mesure de procéder à la distribution. L'OCDE souligne à cet égard que « plus les aides sont ciblées, plus la procédure administrative à suivre est complexe »[168].

Néanmoins, seuls les ménages imposables peuvent bénéficier de dispositifs incitatifs fiscaux, ce qui les rend régressifs, l'enjeu étant particulièrement important en France où plus de la moitié des ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu. La Commission européenne, en étudiant la réduction d'impôts pour la modernisation thermique des habitations possédées par un unique propriétaire en Pologne, démontrait que le caractère incitatif de cet instrument était conditionné à un revenu suffisant du ménage propriétaire. L'objectif poursuivi pas un tel mécanisme ne peut ainsi qu'être d'augmenter

[167] C. Wilson, L. Crane, G. Chryssochoidis, Why do homeowners renovate energy efficiently? Contrasting perspectives and implications for policy, Energy Research & Social Science, Volume 7, 2015, Pages 12-22, ISSN 2214-6296, https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.03.002.
[168] OCDE (2023), Pierre par pierre, volume 2 : de meilleures politiques du logement dans l'après COVID-19, Éditions OCDE, Paris.

les investissements dans la rénovation des classes moyennes sans lutter contre la précarité énergétique[169], même si la lutte contre la précarité énergétique peut passer par d'autres instruments[170].

L'expérimentation italienne d'un crédit transférable, dit « superbonus », qui a remédié à cet écueil, semble toutefois s'être accompagnée d'un risque important de fraude. L'originalité du mécanisme, qui a été de permettre aux ménages de céder leur crédit d'impôt à des entreprises, a toutefois abouti à un taux de prise en charge atypique de 110 %, de façon à conjuguer un intéressement des cessionnaires au dispositif qui induit pour eux une charge administrative, et la garantie d'une compensation financière totale pour les ménages. Ce taux, valable même en l'absence de cession, a toutefois déresponsabilisé les ménages sur la maîtrise des coûts. Initialement estimé à 36,6 Md€, le « superbonus » a eu un coût total de 67,1 Md€, la Banque nationale italienne évaluant ce dispositif comme non efficient au regard de ses coûts. Elle a en effet évalué la valeur actualisée des économies de carbone jusqu'en 2100 entre 0,27 et 4,9 milliards d'euros, soit entre 1,9 % et 35,1 % de l'investissement initial, qui s'élevait à 14 Md€ à la date de l'étude[171]. Au vu de ces conclusions, le gouvernement a tout d'abord réduit le taux de prise en charge à 90 % à partir de l'année 2023, puis à 70 % en 2024 et 65 % en 2025. Une restriction à l'éligibilité a aussi été imposée en 2023, avec un seuil de revenus, modifiable en fonction de la composition du ménage, de 15 000 euros par personne. La transférabilité ou la possibilité pour les ménages d'obtenir la déduction directement sur facture a ensuite été supprimée en 2023. En effet, la saturation du système bancaire avait ralenti l'achat des crédits des ménages, conduisant à des problèmes de liquidité pour les entreprises de la construction[172]. L'éligibilité des résidences secondaires au « superbonus » a été, selon les acteurs rencontrés par la mission, source de polémique et a de plus contribué aux difficultés de maîtrise de l'enveloppe budgétaire.

Les résidences principales apparaissent constituer la cible prioritaire en matière d'efficacité énergétique, puisque la faible durée d'utilisation des résidences secondaires (voire sa saisonnalité) diminue les économies de consommation d'énergie résultant des rénovations. De plus, le profil socioéconomique des propriétaires laisse supposer un moins grand besoin d'aides publiques. En effet, alors que le taux de détention de maisons secondaires au sein de l'OCDE est d'environ 20 % pour tous les ménages, il est de plus de 50 % pour les ménages du dernier décile[173].

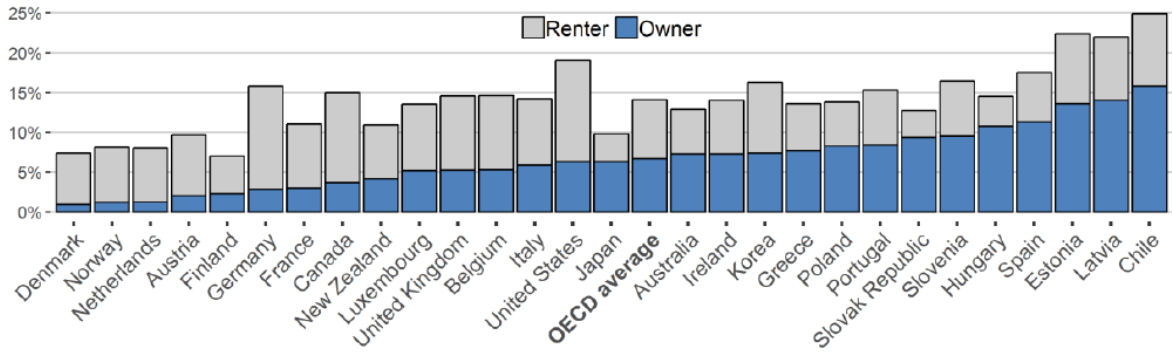
Le Japon, le Portugal, et l'Espagne ont toutefois mis en place des incitations fiscales qui passent par la taxe foncière et non par l'impôt sur le revenu, et qui permettent de toucher plus de ménages (compte tenu du haut taux de propriétaires dans ces pays), même s'il n'existe pas de données permettant d'évaluer la progressivité de ces dispositifs. Au Japon, ce sont les incitations fiscales aux travaux d'isolation, d'installation de chauffe-eau à haut rendement ou d'équipements photovoltaïques qui transitent par la taxe foncière (avec un abattement des deux tiers), même si les travaux réalisés pour l'efficacité énergétique peuvent aussi permettre d'augmenter les déductions sur l'impôt sur le revenu accordées au titre de l'amélioration de la durabilité des bâtiments (au sens plus strictement bâtimentaire : travaux de consolidation des fondations, de traitement contre les termites, etc.). Cette déduction de la taxe foncière due au titre de l'année suivante n'est applicable que pour des travaux réalisés sur des bâtiments construits après 2014, et qui incluent l'isolation des fenêtres. Au Portugal, la loi autorise les municipalités à mettre en place une déduction de l'impôt municipal sur l'immobilier dans une limite de 25 % pendant cinq ans si la classe énergétique est égale ou supérieure à A après travaux (l'échelle allant de F à A+) ou si elle augmente d'au moins deux niveaux grâce aux travaux. En Espagne, les communes ont la faculté de mettre en place des réductions d'impôt foncier en cas de dispositif d'utilisation d'énergie thermique ou solaire (cf. 4.1.6).

Ces différentes incitations fiscales impliquent toutes, hormis une partie du superbonus qu'il était possible de directement déduire de la facture, une avance des frais qui, en augmentant l'incertitude, peut être dissuasive pour tous les ménages et bloquante pour les ménages modestes,

[169] PL 2020 LTRS _ EN version.pdf (europa.eu) p.76
[170] Cour des Comptes, Le chèque énergie, 2022
[171] Matteo Alpino, Luca Citino and Federica Zeni, Costs and benefits of the green transition envisaged in the Italian NRRP. An evaluation using the Social Cost of Carbon, Banca d'Italia, 2022
[172] Ministerio dell'Economia e delle finanze, Italy's stability programme – abridged version, 2023
[173] OECD Wealth Distribution Database oe.cd/wealth

comme c'est le cas pour les subventions hors système de tiers payant. En effet, si les propriétaires ne représentent qu'environ 20 % des 15 % d'individus pauvres en capital, ils constituent en revanche la moitié des 14 % de personnes pauvres en revenus au sein de l'OCDE[174]. Les propriétaires sont même majoritaires parmi les personnes pauvres en revenu dans 12 pays de l'OCDE (cf. graphique), qui sont des pays à forts taux de propriétaires. Ce n'est pas le cas en France, où un tiers des personnes pauvres en revenus sont propriétaires[175].

Graphique n° 28 : Statut d'occupation des ménages pauvres en revenu



Note de lecture : au Chili, les 25 % de ménages pauvres se composent de 15 % de propriétaires et 10 % de locataires
Source: Orsetta Causa & Nicolas Woloszko & David Leite, 2019. "Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts," OECD Economics Department Working Papers 1588, OECD Publishing.

La réduction du taux de TVA, à laquelle ont recours les Pays-Bas, la France et le Royaume-Uni, comporte l'avantage de ne pas demander aux ménages d'avance de frais mais n'est pas progressive en fonction des revenus. L'OCDE note en effet que le recours à ce mécanisme peut avoir des effets régressifs[176]. L'Union européenne préconise l'étude des autres instruments disponibles avant la mobilisation des taux de TVA[177]. Aux Pays-Bas, un taux de 9 % (au lieu de 21 %) s'applique depuis 2019 sur la prestation de service des travaux d'isolation effectués dans un logement de plus de 2 ans, les portes et châssis de fenêtre étant exclus de ce dispositif. Les particuliers sont en outre exonérés du paiement de la TVA sur les panneaux solaires et leur installation. Le Royaume-Uni a également instauré un dispositif de taux réduit de TVA à 5 % (au lieu de 20 %) en 2014. Ce taux s'applique par exemple à l'installation de dispositifs de contrôle de chauffages centraux (thermostats, valves de radiateur thermostatiques), d'isolation et de pompes à chaleurs. A partir de 2019, ce dispositif a été réformé pour en réserver l'accès aux plus modestes et limiter la subvention indirecte des matériaux. Seules étaient alors éligibles les personnes de plus de 60 ans ou celles recevant certaines aides ou allocations comme le chômage ou une allocation liée au handicap. En cas de services représentant moins de 60 % de la facture totale, le taux réduit n'était appliqué qu'à ces seules dépenses, mais depuis avril 2022 ces deux conditions ont été supprimées et le taux réduit a été fixé à 0 % jusqu'en mars 2027.

Les systèmes de contrat de performance énergétique comportent un dispositif non fiscal qui permet l'avance des frais par un tiers et un remboursement au fur et à mesure des économies d'énergie. En Italie, la municipalité de Padoue a mis en place le programme *PadovaFIT* qui mobilise un consortium d'acteurs privés, une banque coopérative, une société de services énergétiques (SSE), une fondation de l'enseignement supérieur à but non lucratif et une société d'ingénierie. Ce consortium coordonne et facilite le processus de mise en œuvre dans son ensemble, promeut le programme et apporte un soutien technique aux bénéficiaires. L'unité agit en tant que négociant, facilitateur, assesseur et conseiller financier. Le financement initial est assuré par la SSE et les économies d'énergie réalisées servent à la rembourser, 5 % étant conservé par les bénéficiaires afin de préserver l'incitation

[174] https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2019)58/En/pdf
[175] « La pauvreté touche d'abord les locataires, mais n'épargne pas totalement les propriétaires », Centre d'observation de la société, mai 2022.
[176] OECD/Korea Institute of Public Finance (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en
[177] DG TAXUD, Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union Final report

à prendre part au programme[178]. Si le projet a été reconduit sous la forme de *PadovaFIT Expended* avec le soutien de l'Union européenne à plus grande échelle, la mission n'a eu connaissance d'aucune évaluation d'impact publiée à ce jour.

4.1.2. Le logement collectif soulève des difficultés particulières, à l'exception du parc social

Le logement social offre des perspectives intéressantes du fait de son contrôle public et de l'alignement des intérêts avec ceux des ménages pauvres en termes d'efficacité énergétique, même si la communication auprès des habitants reste un enjeu important. Les ménages bénéficiant de logements sociaux sont, par construction, parmi les plus fragiles. En 2017, plus d'un ménage sur cinq bénéficiant d'un logement social rencontrait des difficultés pour chauffer leur logement en Belgique, France, Irlande et au Royaume-Uni[179]. Or, le logement social, objet d'un contrôle public, peut donner l'impulsion initiale de rénovation au mouvement plus général ambitionné pour l'ensemble du parc immobilier. Comme souligné par l'OCDE, l'augmentation du parc de logements sociaux ou de l'investissement dans la rénovation du parc peut permettre aux gouvernements d'intervenir de manière indirecte pour structurer le marché en promouvant et en accélérant la diffusion de pratiques de construction (ou de rénovation) en adéquation avec les objectifs d'efficacité énergétique[180]. En poursuivant cet objectif, aux Pays-Bas les bailleurs sociaux se sont engagés à démolir ou rénover les logements des catégories énergétiques E, F et G d'ici 2028 (cf. 3.2.1 *supra*). De même, l'État norvégien soutiendra la construction de bâtiments écologiques dans son parc social pour contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur résidentiel. Néanmoins, compte tenu de la taille du parc de logements sociaux norvégien qui ne représente que 4 % de l'ensemble des bâtiments résidentiels, l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre restera modeste. De plus, les études sur l'attitude des habitants de logements sociaux face aux rénovations et aux changements comportementaux nécessaires montrent que l'enjeu n'est pas à négliger. Certes, une étude note une attitude positive des habitants des logements sociaux des Pays-Bas envers des rénovations : les effets tant de motivation pour la lutte contre le changement climatique que de recherche de réduction des factures d'électricité s'équilibrent avec les doutes sur la pertinence et le désagrément causé par de tels travaux de rénovation[181]. Mais d'autres études observent des attitudes plutôt négatives dans ce même pays, au Royaume-Uni, en Italie, en Suède[182] ainsi qu'aux Etats-Unis[183]. Toujours est-il que les différentes études précitées insistent toutes sur l'importance de la communication auprès des habitants des logements sociaux, tant sur les intérêts financiers qu'écologiques de ces rénovations.

La prise de décision concernant les rénovations est, en revanche, particulièrement difficile au sein des copropriétés, ce qui limite l'activation des aides fiscales et a poussé certains pays à moduler les règles de vote des travaux. Comme souligné par les interlocuteurs de la mission notamment en Italie et Espagne (pays à fort taux de propriétaires, et comptant de nombreux propriétaires modestes), les copropriétés réunissent des ménages aux capacités d'avancement des frais et de financement très disparates, ce qui complique la prise de décision. La Belgique a ainsi abaissé le seuil de majorité lors du vote nécessaire pour entreprendre des travaux des trois quarts aux deux tiers en 2018, tandis que l'Autriche est passée d'une majorité des deux tiers à une majorité simple ou à une

[178] FR_Model 24_PadovaFIT! Apartment Building Retrofit Programme_final.pdf (citynvest.eu)
[179] OCDE (2020), Base de données sur le logement abordable.
[180] OCDE, Housing Amid Covid-19: Policy Responses and Challenges, juillet 2020, Housing Amid Covid-19 : Policy Responses and Challenges - OECD (oecd-ilibrary.org)
[181] Bal, Michèlle & Stok, Marijn & Hemel, Carolien & Wit, John. (2021). Including Social Housing Residents in the Energy Transition: A Mixed-Method Case Study on Residents' Beliefs, Attitudes, and Motivation Toward Sustainable Energy Use in a Zero-Energy Building Renovation in the Netherlands. Frontiers in Sustainable Cities. 3. 656781. 10.3389/frsc.2021.656781.
[182] Angela Santangelo, Simona Tondelli, Occupant behaviour and building renovation of the social housing stock: Current and future challenges, Energy and Buildings, Volume 145, 2017, Pages 276-283, ISSN 0378-7788, https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2017.04.019.
[183] Anja Kollmuss & Julian Agyeman (2002) Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior?, Environmental Education Research, 8:3, 239-260

majorité des deux tiers représentant au moins un tiers des copropriétaires[184]. Au Japon, où un minimum de 75 % des voix des copropriétaires est nécessaire pour voter des travaux, le gouvernement a annoncé début juin 2023 une proposition de réforme de ce système qui permettrait d'abaisser ce seuil ou de ne l'appliquer qu'aux copropriétaires présents ou représentés. La Commission européenne identifie également parmi les bonnes pratiques la planification des travaux de rénovation et l'accès à l'information sur les travaux à venir pour les personnes souhaitant investir au sein de la copropriété[185]. Ainsi en Finlande, les copropriétés doivent réaliser tous les cinq ans un plan quinquennal de rénovation et de travaux, consultable par tout acheteur potentiel.

Certains pays ont mis en place des mécanismes de soutien adaptés aux copropriétés, fiscaux ou non fiscaux. Ainsi, en Pologne, où les logements occupés par une seule famille font l'objet d'incitations fiscales à la rénovation pour une meilleure efficacité énergétique, le dispositif similaire pour les bâtiments réunissant plusieurs familles est une subvention[186]. Les dispositifs de contrats de performance énergétique (cf. 4.1.1), dans la mesure où ils ne requièrent pas ou peu d'avance de frais apparaissent également prometteurs pour des situations de forts écarts de capacités contributives au sein des copropriétés. Le Japon, qui fait face à un problème plus global de maintien en état des copropriétés anciennes, a quant à lui créé un dispositif d'incitation fiscale dit de « promotion de la longévité des copropriétés » uniquement dédié à ces dernières. Ce dispositif fiscal consiste en une réduction de taxe foncière d'un montant fixé par la municipalité et compris entre un sixième et la moitié de la taxe due l'année suivant les rénovations. Seules sont éligibles à ce dispositif en vigueur entre le 1er avril 2023 et le 31 mars 2025 les copropriétés de plus de 10 appartements construites depuis plus de 20 ans ayant, par le passé, réalisé au moins une fois des travaux dits de « rallongement de la durée de vie ». En Norvège, à compter du 1er octobre 2023, les coopératives d'habitations et les copropriétés pourront installer des centrales de production d'électricité d'une puissance maximale de 1 MW et revendre l'électricité excédentaire produite, notamment par les panneaux solaires, au réseau national : elles bénéficieront alors d'une exonération du loyer acquitté au réseau, de la taxe sur l'électricité et de la TVA sur l'électricité, dispositions dont bénéficiaient déjà les maisons individuelles.

4.1.3. Même des dispositifs accessibles et bien conçus risquent des effets d'aubaine et se heurtent au manque de professionnels, à l'insuffisance de leur formation, ainsi qu'aux effets inflationnistes

Les dispositifs d'incitation fiscale se heurtent à des effets d'aubaine non négligeables. En Italie, la banque nationale a pu estimer que seule la moitié des travaux engagés dans le cadre du « *superbonus* » l'auraient été en l'absence d'incitation fiscale[187]. D'autres acteurs rencontrés par la mission contestent vigoureusement cette estimation en comparant le nombre constaté de rénovations à la tendance de longue période, à partir de séries longues de l'ENEA (Agence nationale pour les nouvelles technologies, l'énergie et le développement économique durable) relatives au nombre de bâtiments rénovés chaque année. Mais déjà en 2014, une étude du crédit d'impôt à la rénovation énergétique mis en place en Italie en 2007 avait évalué son impact à 30 % de l'ensemble du renouvellement des fenêtres, avec un effet significativement plus important dans les régions froides de l'Italie. En revanche, le modèle estimait un effet nul en ce qui concerne le remplacement des systèmes de chauffage, autrement dit un effet d'aubaine total[188]. Une étude canadienne sur les programmes de crédit d'impôt de 2009 a quant à elle évalué à 50 % du montant l'effet d'aubaine de court terme, et a conclu que 80 % des ménages ayant bénéficié de ces programmes auraient fini par investir dans un

[184] OCDE (2023), Pierre par pierre, volume 2 : de meilleures politiques du logement dans l'après-Covid 19, éditions OCDE, Paris.
[185] European commission, Energy efficiency upgrades in multi-owner residential buildings Review of governance and legal issues in 7 EU Member States, 2018
[186] PL 2020 LTRS EN version.pdf (europa.eu)
[187] Commission Budget Trésor et Planification de l'Assemblée parlementaire italienne, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia, 29 mars 2023
[188] Alberini, A., A. Bigano and M. Boeri (2014). "Looking for free-riding: energy efficiency incentives and Italian homeowners", Energy Efficiency 7(4):571-590, How effective are energy-efficiency incentive programs? Evidence from Italian homeowners - ScienceDirect

équipement identique avant la fin du programme. Ces évaluations étrangères font ainsi écho à deux études relatives au crédit d'impôt transition énergétique français, qui ont respectivement estimé la fréquence des effets d'aubaine à 73 %[189] des bénéficiaires au global, et entre 61 % et 85 % des bénéficiaires pour l'isolation, selon les années[190]. Les subventions sont toutefois aussi à l'origine d'effets d'aubaine importants : une étude réalisée en Allemagne estime ainsi que le phénomène concerne 90 % des ménages bénéficiaires en cas de subvention de 10 % du montant total des rénovations[191].

De plus, certaines études relatives aux subventions font état d'une tension entre les objectifs de lutte contre les effets d'aubaine et de progressivité des aides. Une étude comparative des dispositifs d'aide norvégiens et suisses, depuis lors supprimés, conclut à un effet d'aubaine dans 10 % des cas en Norvège, bien plus faible qu'en Suisse où il avoisinerait 50 %. Mais cette étude démontre aussi qu'en Norvège les ménages les plus aisés étaient surreprésentés parmi les bénéficiaires de subventions . Les ménages ayant bénéficié d'une aide pour leurs travaux de rénovation appartenaient en effet à un percentile de revenu plus élevé que ceux ayant conduit des travaux de rénovation sans percevoir d'aide (respectivement 78 et 67 en moyenne). L'existence possible d'une tension entre les objectifs de lutte contre les effets d'aubaine et de progressivité peut s'expliquer par les enjeux de taille minimale des projets éligibles (si elle est élevée cela contribue à juguler les effets d'aubaine, mais à décourager les propriétaires modestes) ou de complexité administrative (demandes d'informations et critères supplémentaires aident à juguler les effets d'aubaine, mais découragent les propriétaires les moins habitués aux démarches ou ne pouvant financièrement se permettre d'engager les travaux sans certitude sur leur éligibilité à l'aide)[192].

Enfin, plusieurs pays ayant mis en place des dispositifs incitatifs ont été confrontés à l'insuffisante disponibilité des professionnels du bâtiment y compris par manque de formation aux enjeux de la transition écologique, ce qui peut avoir des conséquences inflationnistes. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont particulièrement insisté sur ce point en Espagne et en Italie. De fait, un sondage réalisé par la Banque européenne d'investissement en Italie a identifié le manque de personnel qualifié comme le principal frein au développement du secteur du bâtiment (pour 77 % des entreprises sondées). L'Italie a ainsi observé les conséquences inflationnistes du « superbonus » mis en place sur le secteur de la construction, avec une augmentation plus forte des prix de ce secteur comparé aux autres secteurs, en contrôlant du prix des intrants[193]. Une étude relative à l'Australie identifie le secteur de la construction comme étant sous contrainte de maximisation des bénéfices sur le court terme. Si la limitation des effets d'aubaine des dispositifs de soutien public, qui n'est pas sans difficultés (cf. *supra*) est certes de nature à limiter les effets d'engorgement conjoncturel, la formation des effectifs peut contribuer à un accroissement pérenne de la capacité d'absorption du secteur. Ainsi, afin de prévenir une augmentation de la demande sans augmentation de l'offre, porteuse d'inflation sur le marché de la rénovation, le Japon a mis en place un plan de soutien et de formation pour les entreprises de la rénovation. De plus, en ce qui concerne la construction de logements, pour soutenir les TPE, qui en sont des acteurs importants, le pays a choisi de dispenser des formations dans des domaines tels que les calculs d'efficacité énergétique. S'agissant de la limitation des effets d'aubaine, le Danemark a mis fin en 2022 à un crédit d'impôt pour les rénovations censé décourager l'économie informelle, en raison d'un impact jugé distorsif, et inflationniste sur un secteur déjà en tension. Ce crédit d'impôt représentait 26 % des dépenses de main d'œuvre au titre des rénovations en faveur de la transition écologique (isolation, installation de panneaux solaires, etc.).

[189] Anna Risch, Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit, Energy Economics, Volume 90, 2020, 104831, ISSN 0140-9883, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104831.

[190] Nauleau M.-L., 2014 "Free-riding on tax credits for home insulation in France: An econometric assessment using panel data" Energy Economics 46: 78-92

[191] P. Grösche, C.M. Schmidt and C. Vance (2013). "Identifying free-riding in home renovation programs using revealed preference data." Journal of Economics and Statistics 233(5-6): 600-618

[192] Lars Even Egner, Christian A. Klöckner, Giuseppe Pellegrini-Masini, Low free-riding at the cost of subsidizing the rich. Replicating Swiss energy retrofit subsidy findings in Norway, Energy and Buildings, Volume 253, 2021, 111542, ISSN 0378-7788, https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2021.111542

[193] Commission Budget Trésor et Planification de l'Assemblée parlementaire italienne, Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia, 29 mars 2023

4.1.4. La réglementation ne s'applique généralement qu'à une partie du parc, d'où un impact a priori plus faible que la fiscalité ou les aides, mais aussi une atténuation des effets de congestion

De nombreux pays se reposent sur la réglementation afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés, sans mobiliser la fiscalité environnementale du logement. En Corée du Sud, la loi pourvoit aux enjeux d'efficacité énergétique depuis 2009, et il est obligatoire de soumettre un projet d'économies d'énergie lors de la construction de plus de 30 logements. A partir de 2025, la certification de bâtiment zéro-énergie de niveau 5 sera exigée pour les bâtiments privés d'une superficie supérieure à 1 000 mètres carrés. Les différents niveaux de bâtiments zéro énergie sont attribués selon le ratio d'énergie générée sur l'énergie totale consommée, le niveau 5 étant le plus vertueux et requérant un ratio compris entre 20 et 40 %. En Suisse, pour les bâtiments construits avant 1993 de classe E, F et G un remplacement du générateur de chaleur est obligatoire lorsque des travaux de rénovation du chauffage sont entrepris. L'Australie est un autre exemple de pays ne recourant qu'à la réglementation (voir ci-après).

La règlementation touche en général prioritairement les logements neufs, et éventuellement ceux faisant l'objet d'une transaction ou d'une location, ce qui réduit à court terme le parc ciblé, mais a parfois l'avantage de lisser dans le temps la demande aux professionnels de la rénovation. S'agissant des pays ciblant le logement neuf, le Japon a publié une feuille de route, qui est encore à l'étude et qui préconiserait des exigences en matière d'efficacité énergétique des bâtiments nouvellement construits. Cette feuille de route vise à rendre obligatoire la conformité des nouveaux bâtiments à la norme *Zero Energy House / Zero Energy Building* qui correspond à une consommation énergétique proche de zéro, ainsi que l'installation d'équipements de production d'énergie photovoltaïque dans 60 % des maisons individuelles nouvellement construites. Les dispositifs de soutien et d'aide à la rénovation ou à la construction durable (cf. 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3 *supra*) doivent ainsi soutenir les propriétaires et constructeurs dans l'atteinte de ces futures normes. En Norvège, les normes techniques pour les bâtiments (normes dites TEK17) prévoient notamment les exigences minimales en matière d'efficacité énergétique auxquelles les nouveaux bâtiments doivent se conformer. Elles sont parmi les plus strictes au monde, avec des exigences d'efficacité énergétique qui préconisent des mesures d'isolation et de gestion de la chaleur produite par les occupants, par les appareils électroménagers et par le soleil notamment. Des propositions sont en outre à l'étude pour durcir ces normes afin de soutenir une consommation d'énergie nette pour les bâtiments résidentiels proche de zéro, voire négative, générant de l'énergie renouvelable pouvant être réintroduite dans le réseau norvégien pour une utilisation dans d'autres secteurs et notamment pour soutenir l'électrification des transports. La Norvège a en outre mis en place en 2020 une interdiction totale des brûleurs à mazout, incluant les bâtiments existants. S'agissant là aussi des bâtiments existants, les Pays-Bas ont mis en place des mesures similaires à la France, en interdisant à partir de 2030 la mise en location de logements avec des labels énergétiques E, F ou G, qui diffèrent des catégories françaises puisque les labels néerlandais prennent par exemple en compte l'usage du bâtiment. Cette interdiction a été accompagnée d'un plan national d'isolation de 4 Md€ visant à accompagner et soutenir les propriétaires dans ces travaux en partenariat avec les communes. De même, sur le territoire de Canberra en Australie, l'introduction d'une norme minimale d'efficacité énergétique centrée autour de la qualité de l'isolation pour tous les immeubles locatifs résidentiels prescrit qu'entre le 1er avril 2023 et le 30 novembre 2026, à compter de la signature d'un nouveau bail, les propriétaires disposeront de neuf mois pour la mise en conformité. En effet, les études préliminaires réalisées par le gouvernement australien estiment que 40 % des logements loués sont à ce jour non conformes aux standards requis. Le phasage de l'entrée en vigueur de la réglementation selon les segments du parc, voire selon les logements (selon leur date de mise en location) permet toutefois de lisser le pic de demandes de rénovation pour mise en conformité, et diminue donc potentiellement les effets inflationnistes.

L'éventuelle réglementation sur la taille des logements peut également avoir un impact sur la consommation énergétique du secteur résidentiel. L'OCDE note ainsi que les Etats Unis sont le pays où les logements ont la superficie par habitant la plus grande, devant le Canada ou le Danemark,

et que dans chacun de ces pays, l'intensité énergétique du secteur résidentiel est supérieure à la moyenne pour des degrés-jours de chauffage donnés (même si l'OCDE évoque aussi en complément, dans le cas des Etats-Unis et du Canada, l'explication du massif recours à la climatisation)[194].

4.1.5. Ni les dépenses fiscales ni la réglementation ne prémunissent contre l'effet rebond, une incitation fiscale à la décarbonation restant donc nécessaire

Une meilleure efficacité énergétique des logements peut donner lieu à des effets rebonds au niveau microéconomique (directs ou indirects), mais aussi à des effets macroéconomiques de second tour, qui apparaissent significatifs. Si, à qualité de vie au sein du logement constante (niveau de chauffage et d'éclairage par exemple), l'amélioration de l'efficacité énergétique diminue les dépenses énergétiques, à revenu du ménage inchangé, elle l'incite aussi à améliorer sa qualité de vie au sein du logement, ce qui sera possible sans hausse de dépense. L'effet rebond direct est ainsi la résultante pour le ménage de cette incitation, à savoir une diminution de la consommation énergétique plus faible que celle permise par les rénovations, voire son maintien. L'effet rebond indirect capture, quant à lui, les conséquences du report de consommation des gains pécuniaires réalisés grâce à une meilleure efficacité énergétique, ce report pouvant se faire sur des biens ou services eux-mêmes énergivores. Le recours à la climatisation constitue un possible exemple dans le contexte du changement climatique (en 2020, les 2 milliards de climatiseurs représentaient déjà selon l'Agence internationale de l'énergie près de 16 % de la consommation électrique finale du secteur du bâtiment). Cet effet indirect est potentiellement d'autant plus important que l'effet direct est faible. Mais au-delà de ces deux effets de rebond microéconomiques, on distingue aussi un effet « marché » qui désigne les effets de second tour de la baisse de la demande totale d'énergie sur son prix, la diminution concomitante de celui-ci donnant lieu à un report de consommation au niveau agrégé. Enfin, la littérature évoque aussi un second effet macroéconomique de plus long terme, l'effet « croissance » qui correspondrait aux conséquences du surcroît de croissance économique imputable à la hausse de l'efficacité énergétique, à savoir une hausse de la consommation d'énergie agrégée[195]. Les estimations empiriques de l'effet rebond varient selon les études et les pays, parfois de façon importante, mais indiquent des niveaux globalement significatifs. L'effet direct est ainsi mesuré à long terme à environ 25 % pour les pays de l'OCDE et 60 % pour la France et l'effet indirect entre 20 et 40 % pour le Canada et les Etats-Unis et 70 % et 80 % pour l'Union européenne. L'effet « marché » est estimé entre 40 % et 70 % en Suède, à 10 % au Royaume-Uni et 50 % dans le monde[196]. La mission n'a pu prendre connaissance d'estimations de l'effet « croissance », ce qui pourrait suggérer un enjeu de second ordre.

Il a ainsi été mis en évidence que dans plusieurs pays l'effet rebond a amoindri l'efficience des dispositifs incitatifs, leurs montants étant même parfois négativement corrélés à la réduction de l'utilisation d'énergie. Une étude réalisée en 2013 en Italie sur le programme de déduction fiscale pour la réalisation de travaux d'efficacité énergétique ayant précédé le *superbonus* a analysé les montants reçus et les économies réalisées par 3 000 ménages. Elle a démontré que l'efficience est faible, le coût par tonne de CO2 économisée pour les ménages ayant reçu une aide de 1 000 € correspondant à un prix de 1 000 € par tonne de CO2 sur cinq ans (à titre de comparaison, depuis mi-février 2023 la tonne de CO2 se négocie dans l'UE à un peu plus de 100 €)[197]. Une étude sur les programmes d'incitations fiscales à l'achat de pompe à chaleur aux Etats-Unis réalisée sur 10 000 ménages dans l'état du Maryland a quant à elle démontré une réduction quasi-nulle de la consommation énergétique des ménages, en la comparant tant à celle des ménages n'ayant pas reçu de réduction d'impôt qu'à la consommation précédente des ménages qui en ont bénéficié. Le pourcentage de réduction de la consommation est en outre négativement corrélé au montant de l'incitation reçue, les ménages ayant reçu une réduction de 300 dollars réduisant en moyenne leur consommation de

[194] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[195] Gillingham K., D. Rapson et G. Wagner (2016), « The Rebound Effect and Energy Efficiency Policy », Review of Environmental Economics and Policy, vol. 10, p. 68-88.
[196] Louis Daumas, « L'effet-rebond condamne-t-il la transition à l'échec ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2020/1 (n° 26), p. 189-197. DOI : 10.3917/rce.026.0189. URL : https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2020-1-page-189.htm
[197] Anna Alberini, Andrea Bigano, How effective are energy-efficiency incentive programs? Evidence from Italian homeowners, Energy Economics, Volume 52, Supplement 1, 2015, Pages S76-S85, ISSN 0140-9883, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2015.08.021.

6,22 %, contre 5,5 % et moins de 3 % pour ceux ayant respectivement reçu un montant de 450 et 1 000 dollars. Par ailleurs, à montant reçu donné, l'effet rebond observé est plus fort pour les ménages les plus modestes, puisque pour un montant de 450 dollars, la consommation énergétique des ménages du 10ème percentile augmente de 11 % et ceux du 90ème percentile baisse de 6 %, et pour un montant de 1 000 dollars les ménages du 10ème et 90ème percentile augmentent leur consommation de respectivement 15 % et 5 %[198]. L'Agence internationale de l'énergie a d'ailleurs défini l'attitude des habitants envers les rénovations énergétiques comme un facteur clé des économies d'énergie suite à des travaux de rénovation[199].

Les taxes sur l'énergie et le carbone apparaissent constituer des instruments particulièrement efficaces pour lutter contre l'effet rebond, même si les systèmes d'échange de droits d'émission peuvent également jouer ce rôle à certaines conditions. L'Allemagne a mis en place en 2021 une taxe carbone sur le chauffage des bâtiments, avec un système de répartition des coûts associés à cette taxe entre le locataire et le propriétaire de façon à inciter les propriétaires à entreprendre des travaux de rénovation, tout en continuant à responsabiliser les locataires sur leur consommation, mais avec une fiscalité mieux adaptée aux revenus des plus modestes d'entre eux. Ainsi, lorsque le logement est peu émetteur, c'est le locataire qui supporte la majeure partie de la taxe tandis que dans le cas inverse c'est le propriétaire. Ce mécanisme peut atteindre les objectifs fixés d'incitation et de progressivité, à condition que les propriétaires ne puissent pas répercuter le surcroît d'imposition qui leur incombe sur les locataires. Une étude relative à l'Autriche a évalué que les niveaux de taxes nécessaires pour contrebalancer l'effet de rebond direct et indirect pour le chauffage et l'électricité étaient de respectivement 80 % et 60 % du prix hors taxe. Enfin, les systèmes d'échange de droits d'émission ne permettent de lutter contre l'effet rebond que dans le cas où ils englobent tous les secteurs. En effet, dans le cas contraire, l'effet de rebond pourrait apparaître dans d'autres secteurs économiques.

4.1.6. L'objectif d'efficacité énergétique ne doit pas faire oublier l'enjeu de la décarbonation, qui ne relève pas que de la fiscalité du logement mais aussi des droits d'accise et de la TVA sur les combustibles

Le mix énergétique joue un rôle central dans la réduction des émissions du logement, levier qu'ont mobilisé la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Danemark. La Norvège, pays aux hivers rigoureux et disposant d'habitations relativement grandes, fait par conséquent état d'une consommation d'énergie par habitant plus élevée que la plupart des autres pays de l'OCDE. Toutefois, grâce à son mix énergétique électrique décarboné, composé à 95 % d'hydroélectricité et à 5 % d'éoliennes, la consommation d'électricité du secteur des habitations résidentielles ne génère pas d'émissions de gaz à effet de serre. C'est également grâce à l'hydroélectricité que le secteur résidentiel n'émet pas de carbone en Nouvelle-Zélande, où 70 % de la consommation est électrique[200]. Le Danemark est le pays où le secteur résidentiel a connu la décarbonation la plus forte, grâce à la hausse du recours à la source éolienne mais aussi à son rôle précurseur en ce qui concerne la conversion de ses réseaux de chauffage urbain du gaz vers la biomasse et les déchets comme sources d'énergies primaires. Le mix énergétique explique, de fait, la majorité des écarts d'empreinte carbone par habitant entre pays. À consommation d'énergie par habitant égale, les pays où la part des énergies bas carbone (nucléaire et renouvelables) est élevée ont logiquement une empreinte carbone par habitant beaucoup plus faible. L'OCDE cite ainsi en exemple la France, dont 37 % du mix énergétique était composé de nucléaire en 2019, la Suède, qui mobilise 27 % de nucléaire et 42 % de renouvelables, ainsi que le Brésil avec 45 % de renouvelables dont 28 % d'hydroélectricité[201].

[198] Alberini, Anna and Gans, Will and Towe, Charles, Free Riding, Upsizing, and Energy Efficiency Incentives in Maryland Homes (August 11, 2013). FEEM Working Paper No. 82.2013, https://ssrn.com/abstract=2336044

[199] International Energy Agency Programme on Energy in Buildings and Communities, Occupant behavior and modeling - Separate Document Volume II "Total energy use in buildings analysis and evaluation methods, Final Report Annex 53" Henk Polinder, Marcel Schweiker, Ad van der Aa, Karin Schakib-Ekbatan, Valentina Fabi, Rune Andersen, Naomi Morishita, Chuang Wang, Stefano Corgnati, Per Heiselberg, Da Yan, Bjarne Olesen, Thomas Bednar, Andreas Wagner, novembre 2013.

[200] OCDE (2023), Pierre par pierre, volume 2 : de meilleures politiques du logement dans l'après COVID-19, Éditions OCDE, Paris.

[201] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.

La réduction de l'empreinte carbone du logement pose ainsi la question des incitations financières, en pratique souvent fiscales, à la consommation d'énergies décarbonées. Une telle incitation peut tout d'abord passer par la tarification du carbone : une hausse du tarif effectif du carbone de 1 euro par tonne de CO2 entrainerait à terme une baisse des émissions de 0.73 % en moyenne[202]. Le score de tarification du carbone (STC) permet de mesurer le pourcentage des émissions tarifiées à un coût du carbone donné en indice. Dans le secteur résidentiel et tertiaire, le STC_{60} des 44 pays de l'OCDE et du G20 était de 10 % en 2018, le STC_{30} de 14 % et le STC_{120} de 6 % contre respectivement 19 %, 24 % et 12 % tous secteurs confondus. Certains pays ont néanmoins tarifié les émissions de carbone à un niveau plus élevé dans le secteur résidentiel et tertiaire. Le STC_{60} dans ce secteur a ainsi atteint 89 % aux Pays-Bas, 78 % en Suisse et environ 50 % en Italie, en France et en Grèce. Les Pays-Bas, l'Islande, la Suisse, la Corée du Sud et l'Irlande affichaient par ailleurs un STC_{30} supérieur à 70 %. En Allemagne, la « *Brenstoffemissionshandelsgesetz* », loi sur les échanges d'émission de CO2, fixe un prix annuel (compris entre 25 euros pour 2021 et 55 euros pour 2026) à la tonne de CO2 émise, puis un système de vente aux enchères à partir de 2027. L'augmentation progressive des prix a été ralentie avec la crise de l'énergie et le système de vente aux enchères décalé de 2026 à 2027. Mais à l'exception de la Corée du Sud et de l'Allemagne, qui tarifient les émissions dans le secteur résidentiel et tertiaire par le biais d'une tarification du carbone, les scores de tarification du carbone dans le secteur résidentiel et tertiaire résultent principalement de l'utilisation des taxes sur les combustibles fossiles, parfois aussi explicitement qualifiées de taxes sur le carbone[203]. Aux Pays-Bas, l'incitation passe par une tarification plus importante du gaz par rapport à l'électricité. Une incitation à la consommation d'énergie décarbonée peut également passer par des incitations dans le cadre de la fiscalité des particuliers. Ainsi la loi espagnole prévoit une possibilité pour les municipalités d'instaurer une réduction d'impôt sur la taxe foncière allant jusqu'à 50 % du montant de celle-ci pour les maisons équipées de systèmes d'utilisation thermique et électrique de l'énergie solaire utilisant des collecteurs de production de chaleur. Cette réduction exclut en revanche les sources d'énergie éoliennes. Son caractère facultatif a conduit à une mobilisation inégale sur le territoire national, avec 30 provinces sur 50 ayant mis en place ce dispositif. Les taux de réduction vont de 10 % à 50 %, le système le plus courant en 2018 étant une réduction de 50 % pendant 3 ans[204].

4.2. *L'enjeu d'efficacité énergétique du parc est, dans de nombreux pays, en passe d'éclipser d'autres objectifs de politique environnementale, voire d'en compromettre la réalisation*

4.2.1. La lutte contre l'étalement urbain, source d'artificialisation des sols et de recours au transport individuel, serait compromise par un déclassement de pans importants du parc collectif existant

Entre 1990 et 2014, de nombreux pays comme la France, la Hongrie, les Pays-Bas, la Belgique ou l'Italie ont vu la densité de leurs villes diminuer tout en ayant une partie de leurs zones rurales urbanisées ou rurbanisées de manière très significative[205]. La surface considérée comme « urbaine » en France a ainsi atteint 22 % en 2023 [206]. Cet indicateur est le symptôme d'un étalement urbain continu vecteur d'artificialisation des sols. Ce phénomène emporte d'importantes conséquences sur la biodiversité et les émissions de CO2, et plus largement la pollution de l'air et de l'eau. Cet étalement urbain pourrait de plus être accentué par un « dépérissement urbain », phénomène se produisant lorsque certaines zones urbaines connaissent une détérioration économique, démographique et sociale, avec un cercle vicieux impliquant la baisse des investissements et la dégradation des infrastructures. Or l'épidémie de Covid aurait contribué à impulser ou à renforcer la

[202] Sen, S., & Vollebergh, H. (2018). The effectiveness of taxing the carbon content of energy consumption. Journal of Environmental Economics and Management, 92, 74-99

[203] OCDE (2021), Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, Éditions OCDE, Paris.

[204] Milenka Villca-Pozo, Juan Pablo Gonzales-Bustos, Tax incentives to modernize the energy efficiency of the housing in Spain, Energy Policy, Volume 128, 2019, Pages 530-538, ISSN 0301-4215, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.031.

[205] Policy highlights: Rethinking Urban sprawl, OCDE.

[206] Rapport d'information n° 584 (2020-2021), Sénat.

dynamique d'implantation hors des centres urbains, et ce dans de nombreuses économies avancées, contribuant dès lors à l'accélération de l'étalement urbain[207]. De plus, les difficultés accrues des copropriétés face aux rénovations énergétiques (cf. 3.1.2 *supra*) surexposent au risque de déclassement certains secteurs les plus denses des agglomérations.

Pourtant, la limitation de l'artificialisation des sols et de ses conséquences n'est quasiment pas prise en compte au sein des politiques publiques du logement des pays de l'OCDE et *a fortiori* au sein de la fiscalité du logement de ces derniers. La France et la Suisse font figure d'exception avec leurs objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, mais ne mobilisent pas pour ce faire l'outil fiscal. La Suisse dispose en effet d'un objectif Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050, dans sa stratégie nationale sur les sols, ce qui l'a conduite à mobiliser le levier réglementaire en adaptant la loi sur l'aménagement du territoire de 2014. Cette loi prévoit notamment une augmentation du coefficient d'utilisation du sol ainsi que le rehaussement des limites de hauteur. Aux Pays Bas, pays très densément peuplé, les questions de l'artificialisation des sols et de la gestion des ressources en eau constituent également des éléments de débats internes. Le gouvernement souhaite ainsi que la question des sols et la gestion de l'eau constituent des points de vigilance pour la sélection de terrains de construction. Mais l'utilisation d'une taxe incitative sur l'utilisation des surfaces habitables s'y est heurtée à une forte opposition du Parlement.

Des mesures fiscales pourraient pourtant créer des incitations plus justes que des mesures réglementaires, en incitant à la densification du parc immobilier existant. Des propositions fiscales visant à promouvoir la densification des villes afin de limiter leur étalement ont vu le jour en réponses à ces différentes problématiques. L'OCDE suggère en particulier de revoir la répartition entre taxation du bâti et des terrains. En effet, imposer un « impôt foncier à taux fractionné », c'est à dire un taux d'imposition plus élevé sur la valeur du terrain que sur celle du bâti, peut favoriser le développement de villes plus compactes[208]. L'OCDE suggère également de faire peser la charge fiscale des nouveaux aménagements nécessaires à l'étalement urbain sur les nouveaux propriétaires, de manière à désinciter à cet étalement[209]. Cela peut toutefois contrevenir à l'objectif de favoriser l'accès à la propriété, si tant est qu'il s'agisse d'un objectif explicite de la politique et/ou de la fiscalité du logement.

4.2.2. L'empreinte environnementale des phases de construction (voire destruction/construction) de nouveaux logements, significative, est le plus souvent négligée

La construction de nouveaux logements emporte des conséquences environnementales, notamment en termes d'émissions carbone. Si les émissions liées à la construction dépendent des matériaux utilisés, la construction est globalement fortement émettrice de CO2 en raison de la place importante du béton et de l'acier dans les techniques actuelles. La production de béton représente en effet 7 % des émissions mondiales de CO2[210] et celle d'acier émet 2,3 tonnes de carbone pour chaque tonne produite. Ainsi, selon le programme des nations unies pour l'environnement, la construction de bâtiments représentait en 2019 10 % des émissions de CO2 liées à la consommation d'énergie, ce qui n'est pas négligeable face aux 17 % imputables à la même date aux immeubles résidentiels déjà bâtis. Si le coût environnemental de la construction est important, cela peut être contrebalancé par une qualité du bâti permettant de réduire de manière significative les émissions liées au logement tout au long de son cycle de vie. Toutefois, les Nations Unies ont récemment constaté qu'au moins au niveau global, la croissance de la création de logements est tellement importante qu'elle ne compense pas les gains énergétiques liés aux différents investissements[211].

---

[207] Ahrend, R., et al. (2022), "Changes in the geography housing demand after the onset of COVID-19: First results from large metropolitan areas in 13 OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1713, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9a99131f-en; Ramani, A., & Bloom, N. (2021). The Donut effect of COVID-19 on cities (No. w28876). National Bureau of Economic Research.

[208] Nechyba, T. J., & Walsh, R. P. (2002). Urban sprawl. Journal of economic perspectives, 18(4), 177-200.

[209] Policy highlights: Rethinking Urban sprawl, OCDE.

[210] PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. "Trends in Global CO2 Emissions: 2016 Report."

[211] United Nations Environment Programme, CO2 emissions from buildings and construction hit new high, leaving sector off track to decarbonize by 2050, 2022

Face à cette source d'émission importante, les pays de l'OCDE n'ont introduit que peu de dispositifs fiscaux incitatifs à la réduction de l'empreinte carbone du processus de construction lui-même. Le Japon, où la politique est passée d'une approche fondée sur des démolitions et nouvelles constructions fréquentes des bâtiments d'habitation *(« scrap and build »*), à une approche fondée sur la réutilisation des logements au travers du marché secondaire et sur la rénovation, constitue l'un des rares exemples de mobilisation de la fiscalité, puisque le dispositif d'incitation fiscale dit de « promotion de la longévité des copropriétés » vise à prolonger la durée de vie des logements. Il s'agit toutefois d'une posture défensive (sur le stock de logements) plus qu'offensive (sur le processus de construction). Concernant la construction neuve, les Pays-Bas ont mis en place une limitation réglementaire de l'impact écologique des matériaux de construction utilisés, avec des normes contraignantes (MPG, « *Milieu Prestatie Gebouwen* »). Le MPG qui peut se traduire par « Performance environnementale des bâtiments » est un système de calcul qui permet d'évaluer le coût des différents plans de construction en termes d'émission de carbone. S'il n'existe pas de mesures contraignantes à cet égard en Suisse, le pays a néanmoins conçu une incitation à limiter l'impact des matériaux sur l'environnement avec la reconnaissance du Standard Construction Durable Suisse (SNBS) ainsi qu'en encourageant une approche en cycle de vie et le recyclage. Des idées de réformes fiscales sont toutefois apparues dans le débat universitaire britannique, comme une modification de la règle de calcul de la « *Stamp duty Land tax* » (droit d'enregistrement de ce pays, également applicable aux constructions neuves), qui pourrait prendre en compte l'efficacité énergétique du bien immobilier[212].

Des mesures fiscales telles que la surtaxation des logements vacants ou des résidences secondaires peuvent néanmoins contribuer à freiner les externalités négatives de la construction neuve, en optimisant l'utilisation du parc existant. Mais ce bénéfice environnemental n'est pas l'angle sous lequel ces mesures sont le plus souvent présentées et défendues (cf. parties 1 à 3).

4.2.3. Au vu des coûts environnementaux de l'étalement urbain et de la construction, la fiscalité gagnerait à davantage inciter à la reconversion du bâti, prometteuse dans le contexte post Covid

La reconversion du bâti et, plus largement, de certaines zones délaissées de l'espace urbain, semble une piste prometteuse pour limiter l'impact environnemental du secteur du logement. La reconversion permettrait en particulier de réorienter une partie du parc de bureaux vers des logements, alors même que les transformations amorcées dans la nature du travail depuis la crise du COVID diminueraient la demande.

Des mesures non fiscales en la matière ont déjà été prises en Suisse. En effet, l'incitation à la transformation en habitations d'immeubles de bureaux et de bâtiments industriels vacants en dehors des centres est identifiée dans le débat public comme un levier d'action. Une première loi a été mise en place en 2015 dans le canton de Genève libéralisant le marché du logement locatif afin de rendre rentables les transformations de bureaux en logements.

L'OCDE met toutefois en avant le levier réglementaire mais aussi fiscal. Concernant le premier, il s'agit notamment de plans de zonage modulables qui permettent aux promoteurs et aux investisseurs de donner une nouvelle affectation aux zones et espaces de bureaux sous-utilisés[213]. Concernant le second, l'organisation note que la fiscalité des transactions favorise l'achat de terrains à construire plutôt que la rénovation des zones bâties, suggérant que ce type de prélèvements doit être repensé[214].

[212] A housing market catalyst to drive carbon emission reductions. UK GBC 2021.
[213] OCDE (2021), Pierre par pierre, volume 1 : de meilleures politiques du logement, éditions OCDE, Paris.
[214] Blöchliger H. et Kim J. (2016), fiscal federalism 2016: making decentralization work, éditions OCDE, Paris.

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Allemagne

1. Ambassade de France et service économique régional de Berlin

M. Thibauld Manson, attaché fiscal pour l'Allemagne, l'Autriche, et la Suisse
Mme Léna Cussigh, adjointe de l'Attaché fiscal pour l'Allemagne, l'Autriche, et la Suisse

2. Bundesministerium der Finanzen (Ministère fédéral des finances)

Mme Angelika Buchwald, Cheffe du bureau IV C 1, revenus du capital, location et affermage, loi sur la fiscalité des investissements, rénovation énergétique des bâtiments, coordination des crypto-valeurs nationale
M. Malte Büsche, économiste, bureau IV C 1, revenus du capital, location et affermage, loi sur la fiscalité des investissements, rénovation énergétique des bâtiments, coordination des crypto-valeurs nationale

3. Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Ministère fédéral du logement, du développement urbain et de la construction)

M. Erik Klär, Chef du bureau Z II 1, développement urbain, construction et recherche fondamentale
M. Christoph Priesmeier, économiste, bureau Z II 1, développement urbain, construction et recherche fondamentale

4. Bundestag (Chambre des députés)

Mme Sandra Weeser, députée FDP, présidente du comité du Bundestag consacré au logement et à la construction

5. Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, (Institut allemand pour la recherche économique)

Dr. Konstantin Kholodilin, chercheur

6. Netzwerk für Steuergerechtigkeit (Réseau pour une justice fiscale)

M. Christoph Trautvetter, coordinateur

Danemark

1. Ambassade de France et service économique de Copenhague

Mme Leïla Yacine, adjointe à la cheffe du Service économique

2. Banque du Danemark

M. Asbjørn Westmose Klein, économiste spécialisé sur le marché du logement

3. Boligøkonomisk Videnscenter (Centre de connaissances sur l'économie du logement)

M. Marc Lund Andersen, économiste en chef

4. Center for Politisker Studier (CEPOS) – think tank

M. Otto Brøns Petersen, chef-analyste, ancien directeur et conseiller en chef du ministère des Impôts, et chef de service au ministère des affaires économiques

5. Lejernes Landsorganisation (LLO – organisation nationale des locataires)

M. Claus Højte, directeur

6. Deloitte

M. Anders Zitawi, directeur des questions fiscales et juridiques

Espagne

1. Ambassade de France et service économique régional de Madrid

M. Cyril Forget, chef du service économique régional
M. Thomas Meinzel, adjoint du chef de service économique régional
M. Emmanuel Cros, conseiller développement durable et industrie
M. Alexander Maranon, attaché sectoriel - macroéconomie et affaires européennes
Mme Mélodie Nkoa Zoa, attachée sectorielle, secteur bancaire et assurantiels, construction, logement

2. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Ministère des Transports, de la Mobilité et de l'Agenda urbain)

M. Francisco Javier Martín, directeur général du logement et du sol
M. Miguel Baiget, sous-directeur général de la politique du sol, de l'information et de l'évaluation

3. Ministerio de Hacienda y Función Pública (Ministère des Comptes publics et de la Fonction publique)

M. Alain Cuenca, directeur de l'institut des études fiscales

4. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española, (Autorité indépendante de responsabilité budgétaire)

M. José María Casado, directeur du département de l'évaluation des dépenses

5. Banque d'Espagne

M. David Lopez, économiste senior, chef d'unité au département d'analyse macrofinancière

6. Région de Madrid

Mme María José Piccio-Marcheti Prado, directrice générale du logement et de la réhabilitation au département de l'environnement, du logement et de l'agriculture
Mme María Dolores Rivero, cheffe de la division juridique de la direction général du logement et de la réhabilitation au département de l'environnement, du logement et de l'agriculture

7. Agence de l'habitat de Catalogne

M. Jaume Fornt Paradell, sous-directeur

8. Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (Entreprise municipale du logement et du sol de Madrid)

M. José Antonio Acosta, gérant
Mme Dolores Rodriguez Olmo, directrice de l'administration et des finances

9. Mairie de Barcelone

M. Javier Buron, gérant du département de l'habitat

10. Future Policy Lab

M. Ivan Auciello, économiste

11. BNFIX PICH

Mme Carolina Mateo Marin, économiste et experte en fiscalité
Mme Alba Pich Sabado, économiste et experte en fiscalité

Italie

1. Ambassade de France et service économique régional de Rome

Mme Laura Torrebruno, conseillère économique, adjointe au chef de Service économique régional
M. Pierre Goudin, conseiller pour les affaires sociales

2. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze (Ministère de l'Economie et des Finances – Direction des Finances)

M. Marco Iuvinale, directeur des relations fiscales européennes et internationales
Mme Maria-Teresa Monteduro, directrice des études et recherches en matière fiscale
M. Ilario Scafati, directeur de la législation fiscale et du fédéralisme fiscal
Mme Viola Giangiordano, assistante du directeur général, équipe OCDE
Mme Barbara Bratta, chef de l'unité statistiques
Mme Maria-Paola Tosti, chef de l'unité réglementation des impôts locaux
M. Alessio Baldassarre, statisticien à la direction des études et recherches en matière fiscale
M. Marco Bellucci, en charge de la taxation indirecte
M. Alessandro Blankenburg, économiste à la direction des relations fiscales européennes et internationales
M. Mauro Burzotta, membre de la direction des relations fiscales européennes et internationales
Mme Alba La Valle, comptable à la direction de la législation fiscale et du fédéralisme fiscal
M. Fabrizio Marozza, en charge de la taxation directe

3. Banque d'Italie

M. Giacomo Ricotti, chef de la direction de la fiscalité
M. Roberto Torrini, chef de la direction analyse économique structurelle
M. Fabrizio Borselli, chef de la division TVA et autres impôts (direction de la fiscalité)
Mme Alessandra Sanelli, cheffe de la division analyse de la fiscalité (direction de la fiscalité)
M. Pietro Tommasino, chef de la division finances publiques (direction analyse économique structurelle)
M. Stefano Manestra, conseiller principal de la division analyse de la fiscalité

4. Sénat

M. Luigi Gianniti, directeur du service des études
M. Melisso Boschi, économiste, chef de l'unité de recherche économique et financière

5. Corte dei Conti

M. Giulio Stolfi, magistrat de la cour des comptes

6. ANCE - associazione nazionale Construttori Edili (Association nationale des constructeurs)

M. Romain Bocognani, directeur général adjoint et directeur des relations internationales
M. Marco Zandonà, directeur des politiques fiscales
Mme Chiara Di Marcelli, chargée des impôts sur la construction

Royaume-Uni

1. Ambassade de France et service économique régional de Londres

M. Emmanuel Massé, chef du service économique régional
M. Thomas Ernoult, conseiller financier du service économique
M. Stanislas Godefroy, conseiller économique
Mme Marguerite Moleux, conseillère pour les affaires sociales
Mme Emilie Cariou, attachée fiscale
Mme Lorraine Voisin, adjointe auprès de l'attaché fiscal

2. Her Majesty's Treasury

Mme Jocelyn Goldthorp, responsable de l'imposition du logement
Mme Annabelle Davis, équipe imposition du logement
Mme Roshana Shahid, équipe imposition des revenus

3. Her Majesty's Revenue and Customs

M. Robert Nott, conseiller revenus du patrimoine
M. Alan McGuinness, équipe taxation des plus-values et des transmissions

4. Resolution Foundation

M. Adam Corlett, économiste en chef
Mme Molly Broome, économiste

5. Institute for Fiscal Studies

M. Stuart Adam, économiste en chef

6. Joseph Rowntree Foundation

M. Darren Baxter, conseiller politique
M. Joseph Elliott, responsable d'analyse

7. Center for Cities

M. Anthony Breach, analyste senior