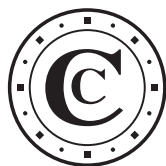


Cour des comptes



L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DES PARTICULIERS

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale

Novembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
 CHAPITRE I UN IMPÔT SUR LA VALORISATION DE L'IMMOBILIER LORS DE LA CESSIION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES	 15
I - UNE FISCALITÉ QUI FAVORISE LA DÉTENTION SUR LONGUE DURÉE DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF ET DES RÉSIDENCES DE VACANCES.....	15
A - Une imposition hors résidence principale qui encourage la détention de long terme	16
B - Des niveaux d'imposition rehaussés par des surtaxes appliquées aux plus-values élevées	19
C - Un dispositif d'imposition des plus-values immobilières présentant quelques singularités par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE.....	22
D - Un régime différent de celui appliqué aux plus-values de cession de valeurs mobilières	25
II - DES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES DONT LES DÉTERMINANTS NE SONT PAS PRINCIPALEMENT FISCAUX	25
A - Un parc immobilier dont une part significative est constituée de résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values	25
B - Des taux de détention et une valorisation des résidences secondaires plus importants parmi les ménages à revenu élevé.....	27
C - Un marché immobilier qui réagit fortement aux variations des taux d'intérêt, mais également sensible à court terme aux modifications fiscales	29
D - Des bases de données notariales à mieux exploiter.....	33
 CHAPITRE II UN NIVEAU DE RECETTES FISCALES REFLÉTANT LA CONJONCTURE IMMOBILIÈRE, UNE GESTION DÉLÉGUÉE AUX NOTAIRES	 39
I - UN RENDEMENT SENSIBLE AUX FLUCTUATIONS DU MARCHÉ IMMOBILIER, UNE BASE FISCALE MAL CONNUE DE L'ADMINISTRATION	39
A - Le rendement budgétaire de l'imposition des plus-values immobilières : des variations annuelles significatives	39
B - Une différenciation territoriale marquée, cohérente avec le marché de l'immobilier	43
C - Une connaissance limitée du profil des contribuables, un produit de l'impôt concentré sur les tranches de revenu élevées	45
D - La nécessité de doter la DGFIP d'une capacité d'expertise de l'impôt sur les plus-values immobilières	48
II - UN IMPÔT DONT LE CONTRÔLE EST LIMITÉ, FAUTE DE DONNÉES DISPONIBLES POUR AUTOMATISER LES VÉRIFICATIONS.....	48
A - Calculés, déclarés et liquidés par des officiers ministériels, des impôts sur les PVI peu contrôlés par l'administration	49
B - Un contrôle des impôts sur les PVI qui repose insuffisamment sur le traitement de données de masse (<i>datamining</i>).....	53
C - Des contentieux alimentant une jurisprudence fiscale désormais plus fournie	60

CHAPITRE III FAUT-IL RÉFORMER L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES ?	63
I - UNE FISCALITÉ DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DONT LES EFFETS SUR LES ACTEURS ET LE MARCHÉ NE SONT PAS UNIVOQUES	64
A - Une rétention des biens imputée à l'imposition des plus-values immobilières mais peu étayée	64
B - D'autres leviers fiscaux et réglementaires mobilisables pour accroître l'offre de logements	68
II - LES SCÉNARIOS DE RÉFORME.....	70
A - La difficulté de réformer la taxation des PVI en conciliant rendement budgétaire et préservation du niveau des transactions.....	71
B - Présentation des évolutions possibles en trois scénarios.....	79
LISTE DES ABRÉVIATIONS	83
ANNEXES	85

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001 - 692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur les impôts appliqués aux plus-values immobilières des particuliers. Cette demande a été acceptée par le Premier président qui, par une lettre datée du 24 février 2025, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour et confiés à sa première chambre.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 2 avril 2025. D'un commun accord, la date de remise du présent rapport a été fixée à la fin du mois d'octobre 2025 afin de permettre à la Commission des finances d'en prendre connaissance en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2026.

Les rapporteurs ont conduit une quinzaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations et organismes publics concernés, ainsi qu'avec les représentants de la profession notariale. Des échanges avec quatre directions départementales des finances publiques ont été réalisés au moyen de visioconférence (Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Hauts-de-France et Paris).

Pour compléter ces échanges, des questionnaires ont été envoyés aux services compétents.

Les données statistiques ont été extraites du centre d'accès sécurisé aux données (CASD) ou envoyées à la Cour au moyen de documents sécurisés. La Cour est la seule instance extérieure à les détenir de manière complète et à les avoir analysées avec des méthodes statistiques approfondies.

*
**

Le projet de rapport provisoire a été délibéré le 17 juillet 2025 par la première section de la première chambre présidée par M. Giannesini et composée de Mmes Bacache-Beauvallet et Rosenwald et de MM. Barbé, Soubeyran, Bichot et von Lennep, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mmes Bouzanne des Mazery, conseillère maître, et Falzone, conseillère référendaire, et en tant que contre-rapporteur M. Blondy, conseiller maître. Les rapporteuses ont bénéficié de l'appui de M. Genin, *data scientist* au sein de la Cour des comptes, et de la contribution de M. Mégy, conseiller référendaire.

Au terme de la phase contradictoire avec les administrations concernées, les observations définitives ont été délibérées le 30 septembre 2025 par la même formation.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, Mme Camby, M. Bertucci, M. Cazé, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 20 octobre 2025. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 17 novembre 2025.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La taxation des plus-values de cessions immobilières (PVI) des ménages a représenté un produit de 3,6 Md€ en 2023, réparti entre l'État (impôt sur le revenu) à hauteur d'un tiers et la sécurité sociale (CSG, CRDS et prélèvement de solidarité) pour les deux tiers, les communes ne bénéficiant que d'une fraction marginale liée à la taxation des terrains nus devenus constructibles. Cette imposition des plus-values se justifie par l'enrichissement que représente pour un particulier la valorisation de ses biens immobiliers en cas de revente. Elle s'applique de manière dégressive aux cessions qui interviennent dans les 30 années suivant l'acquisition du bien. Elle épargne les résidences principales pour ne viser que les cessions de résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values, recouvrant à la fois l'investissement locatif, les résidences de vacances, les logements vacants, mais aussi les autres biens immobiliers tels que les terrains, les garages et les locaux d'activités.

Souvent critiqué pour l'effet de rétention qu'il exercerait sur l'offre de logements et de terrains à bâtir, le dispositif de taxation des PVI a fait l'objet dans la période récente de nombreuses propositions d'amendements aux projets de loi de finances. En réponse à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour a mené une enquête sur le régime en vigueur depuis sa dernière réforme intervenue en 2011-2013, dont rend compte le présent rapport. Au terme de cette analyse, elle dessine des scénarios de réformes possibles visant à accroître l'efficacité de cette fiscalité.

Un régime d'imposition qui exonère la résidence principale et entend favoriser la détention longue des autres biens immobiliers

De longue date, la revente de la résidence principale est exonérée de toute imposition, sociale et fiscale, sur la plus-value réalisée. L'impôt sur les PVI des particuliers est donc de fait un impôt sur les résidences secondaires et les biens à usage d'investissement locatif, suivant un régime qui entend favoriser leur détention sur une longue période en dissuadant les reventes rapides à des fins spéculatives, avec un taux de taxation élevé lorsque le bien est revendu peu de temps après son acquisition (36,2 % en cas de vente avant cinq ans, augmenté d'une surtaxe dans le cas des plus-values les plus importantes). L'assiette imposable fait l'objet d'un abattement progressif sur une durée de 30 ans avant de déboucher sur une exonération totale, ce qui différencie la France d'autres pays européens pratiquant ce type d'abattement progressif dans le temps, notamment l'Allemagne, la Belgique ou l'Italie, dans lesquels l'exonération est acquise plus rapidement. À l'inverse, les PVI sont taxées sans limitation de durée de détention aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Neuf exonérations ciblées ont également été mises en place en France, au profit de certaines catégories de contribuables vulnérables (personnes âgées ou en situation de handicap) ou pour favoriser des politiques d'aménagement du territoire, et notamment la construction de logements sociaux. Ces exonérations représentent un coût estimé à une centaine de millions d'euros mais qui demeure mal connu de l'administration, leurs effets n'étant ni suivis, ni évalués.

La part du parc immobilier susceptible par son usage de faire l'objet d'une imposition sur la PVI peut être estimée en 2023 à 38 % des logements, auxquels s'ajoutent les autres biens immobiliers détenus par des particuliers, constitués de garages, biens agricoles, locaux d'activité et terrains sans habitation. Les terrains nus rendus constructibles, dont la valeur est plus que décuplée par leur changement de statut, sont soumis lors de leur première cession à une taxe complémentaire nationale, complétée le cas échéant par une taxe locale.

Les ménages détenant un logement en sus de leur résidence principale représentaient en 2021 19 % de l'ensemble des ménages, les taux de détention les plus importants étant observés dans le dernier décile de revenus imposables.

L'examen des trois dernières décennies de transactions immobilières, marquées par une forte croissance des prix des logements anciens, montre que la fiscalité des plus-values ne constitue pas le principal déterminant de l'évolution de ce marché, qui est surtout influencé par l'évolution des taux d'intérêt. Le tassement des transactions et des prix observé entre 2011 et 2013, concomitamment à la réforme qui a fait passer de 15 à 30 ans la durée de détention nécessaire à une exonération totale, suggère qu'une modification de la taxation des plus-values peut néanmoins produire des effets sur l'ensemble du marché, bien qu'elle n'affecte directement que la cession des résidences secondaires.

Un produit dépendant de la conjoncture immobilière, une gestion déléguée aux notaires et un impôt faiblement contrôlé par l'administration fiscale

Le produit de l'imposition des PVI est sensible aux fluctuations du marché immobilier. Alors que ce produit atteignait 4,7 Md€ en 2022, soit 72 % de plus que le produit observé en 2017, le retournement du marché a entraîné une diminution de 23 % des recettes en 2023 (3,6 Md€) et de 29 % sur le périmètre de l'impôt sur le revenu (IR) en 2024.

Le rendement de l'impôt est plus important dans les départements les plus touristiques. Alors que beaucoup de redevables n'acquittent que des sommes modestes, voire symboliques (160 € en moyenne pour les 67 000 contribuables formant le premier dixième des contributeurs), la majeure partie de l'assiette et du produit de la taxation est par ailleurs concentrée sur un nombre limité de contribuables, majoritairement situés dans le dernier dixième de l'IR.

Au-delà de ces chiffres, l'imposition des PVI est globalement mal connue et peu suivie au plan statistique. Il serait utile que l'administration fiscale dispose d'une connaissance plus fine des vendeurs, de la nature et de l'usage des biens cédés, notamment pour expertiser les propositions de réforme du régime d'imposition, nombreuses et récurrentes, émanant à la fois de parlementaires et des groupes d'intérêts représentant les parties prenantes (propriétaires, notaires, professionnels de l'immobilier, conseillers en placements, etc.).

La gestion de l'imposition des PVI esît quant à elle maitrisée, du fait du rôle central des notaires dans la déclaration des opérations et la liquidation des impôts dus. Plusieurs points de faiblesse ont néanmoins été identifiés dans le processus actuel de la déclaration, qui ne permettent pas d'automatiser la vérification et le contrôle des données déclarées, ni *a fortiori* d'apparier les données relatives aux impôts sur les PVI avec les systèmes d'information de la DGFIP.

Plusieurs pistes d'amélioration des modalités de déclaration et de contrôles sont possibles, comprenant l'étude de la faisabilité d'une dématérialisation de la procédure actuelle et le renforcement de la contribution du *datamining* à l'identification des résidences secondaires et au ciblage des dossiers à contrôler.

Des scénarios de réforme à considérer avec prudence eu égard à leurs effets possibles sur le marché immobilier

La réflexion sur une éventuelle réforme du dispositif de taxation des PVI doit tenir compte des études existantes sur la fiscalité du logement, qui attestent d'effets contrastés des mesures fiscales sur le marché immobilier mais établissent que l'imposition des transactions provoque plus de distorsions que l'imposition de la détention. Deux études récentes sur le marché français mettent ainsi en lumière la contraction temporaire des ventes et des prix lors de la réforme de l'imposition des PVI de 2011-2013, ainsi que la réduction de la mobilité professionnelle observée dans les départements ayant relevé les droits de mutation entre 2014 et 2016.

Ces études incitent donc à la prudence dans le maniement de la fiscalité des PVI dans un but de régulation du marché, d'autant que d'autres mesures, notamment réglementaires (par exemple la création d'une servitude de résidence principale dans certaines zones), sont plus à même de lutter contre l'attrition des résidences principales au profit des résidences secondaires, considérée dans certains territoires comme une des causes des difficultés d'accès au logement.

Les coûts de l'exonération des plus-values de cession des résidences principales et de l'abattement en fonction de la durée de détention des résidences secondaires sont évalués respectivement à 5,6 Md€ et 4,8 Md€ pour 2022 par le présent rapport. S'agissant des résidences secondaires, le mécanisme d'abattement progressif actuel correspond à un manque à gagner pour les finances publiques de 3 Md€ par rapport à une formule « plancher » qui consisterait à prendre en compte la seule érosion monétaire, comme l'exige à titre minimal la jurisprudence constitutionnelle.

Ces montants sont cependant estimés toutes choses égales par ailleurs, alors que l'alourdissement de la pression fiscale que constituerait la remise en cause de ces dispositions structurantes aurait de fortes chances de provoquer à court terme une contraction significative des transactions immobilières. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme une estimation du gain budgétaire qui en résulterait, celui-ci étant probablement moindre.

Bien qu'il existe d'autres outils que la taxation des PVI pour favoriser un meilleur usage de ressources foncières et immobilières rares, le présent rapport passe néanmoins en revue les objectifs et les mesures qui pourraient étayer une réforme de leur imposition. Celles-ci sont rassemblées à fin illustrative dans trois scénarios : un scénario d'ajustement de l'impôt à caractéristiques fondamentales inchangées ; un scénario de rendement budgétaire ; et un scénario d'atténuation de l'impôt en vue d'une fluidification du marché immobilier.

Compte tenu de la connaissance imparfaite des transactions immobilières et des effets que pourrait avoir sur celles-ci un ajustement de la fiscalité, la Cour invite à la prudence dans le maniement de ces deux derniers scénarios, qui présentent le risque d'un grippage du marché immobilier ou d'une baisse des recettes publiques sans effets notables sur ledit marché.

Recommandations

La Cour ayant fait le choix de rassembler les pistes d'évolution du régime d'imposition des plus-values immobilières (PVI) dans trois scénarios présentés en fin de rapport, les six recommandations suivantes ne portent que sur la gestion de l'impôt, et non sur ses grands paramètres. Elles peuvent être mises en œuvre à régime fiscal inchangé.

1. Garantir aux agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) un accès plein et entier aux bases de données sur les transactions immobilières Bien et Perval (objectif 2026) (*ministre de l'action et des comptes publics, Conseil supérieur du notariat*).
2. Enrichir les bases de données sur les transactions immobilières Bien et Perval d'informations relatives à la fiscalité des plus-values (objectif 2026) (*Conseil supérieur du notariat*).
3. Ajouter un champ automatisé lors de la déclaration Télé@ctes pour signaler une exonération de PVI au titre de la résidence principale (objectif fin 2026) (*ministre de l'action et des comptes publics*).
4. Mettre à l'étude la dématérialisation complète de la déclaration des impôts afférents aux plus-values immobilières via Télé@ctes, en veillant à l'intégration automatique des données dans les systèmes d'information de la direction générale des finances publiques (objectif fin 2026) (*ministre de l'action et des comptes publics*).
5. Renforcer la contribution du *datamining* à l'identification des résidences secondaires et au ciblage des dossiers à contrôler (objectif fin 2026) (*ministre de l'action et des comptes publics*).
6. Automatiser l'accès par les directions départementales des finances publiques d'Alsace et de Moselle aux fichiers cadastraux et mettre en œuvre un raccordement des informations dans les systèmes d'information de la DGFIP (objectif fin 2027) (*ministre de l'action et des comptes publics*).

Introduction

Introduite en France en 1976, la taxation des plus-values de cessions immobilières (PVI), dont le produit représentait 3,6 Md€ en 2023, s'applique de manière dégressive aux cessions qui interviennent dans les 30 années suivant l'entrée du bien dans le patrimoine du vendeur. Bien qu'elle épargne les résidences principales, cette imposition est fréquemment critiquée pour l'effet négatif qu'elle exercerait sur l'offre de logements et de terrains à bâtir, certains vendeurs étant présumés attendre la fin de la période de taxation pour mettre leur bien sur le marché.

Ce dispositif de taxation a été profondément modifié en 2004, l'imposition progressive au barème laissant place à une imposition forfaitaire, partagée entre l'impôt sur le revenu (IR) et les prélèvements sociaux (PS). Parallèlement, la responsabilité de la liquidation et du paiement de l'impôt, prélevé à la source sur le produit de la vente, a été transférée aux notaires. Une autre modification importante a été introduite en 2011 avec l'allongement de 15 à 30 ans de la durée de détention nécessaire pour échapper à l'impôt.

Alors que le dispositif n'a plus été modifié depuis 2013, des propositions d'amendements au PLF 2025¹ ont été examinés au Parlement, visant en particulier à revenir à une exonération après 15 ans de détention dans l'espoir de dynamiser par ce biais un marché immobilier déprimé.

De manière à éclairer ce débat, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour d'analyser le dispositif de taxation des PVI ainsi que son impact sur le marché immobilier, afin d'identifier les pistes qui permettraient d'en améliorer l'efficacité et d'en limiter l'effet potentiellement négatif sur les transactions et sur l'offre de logements.

Alors que le parc immobilier est bien connu dans ses différentes composantes, la Cour a pu constater que les transactions immobilières étaient beaucoup plus difficiles à appréhender à partir de la statistique publique et que l'exploitation des données rassemblées par les notaires permettait seule de connaître les cessions réalisées sur les différents types de biens, sans qu'il soit cependant possible d'identifier les transactions imposables au titre de la plus-value réalisée. Un examen de l'évolution du marché immobilier sur les 15 dernières années et une première exploitation des bases notariales permettent néanmoins de tirer quelques constats sur les plus-values imposables et les transactions.

En sus de ce travail sur les données, le présent rapport présente une analyse de la gestion par la DGFIP de cet impôt, depuis la collecte des informations et le constat du paiement jusqu'au contrôle de son assiette par les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Il s'articule en trois chapitres, présentant successivement I) les caractéristiques de la fiscalité des PVI ainsi que du parc et du marché immobiliers, y compris des résidences secondaires imposables correspondant pour partie à de l'investissement locatif ; II) la gestion,

¹ En première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2025, les amendements n° I-1414, n° I-1730, n° I-1923, n° I-2049, n° I-2083, n° I-2316, n° I-3592 ont été portés par les principaux groupes politiques.

le contrôle et le rendement de cette taxation au titre de l'IR et des PS ; et III) les réformes envisageables et leur combinaison en trois scénarios représentatifs des objectifs susceptibles de leur être attachés (un scénario d'ajustement de l'impôt à caractéristiques fondamentales inchangées ; un scénario de rendement budgétaire ; et un scénario d'atténuation de l'impôt en vue d'une fluidification du marché immobilier).

Chapitre I

Un impôt sur la valorisation de l'immobilier

lors de la cession des résidences secondaires

La taxation des PVI réalisées par les personnes physiques ou les sociétés de personnes a été introduite en 1976 dans un but de lutte contre la spéculation. La vente de la résidence principale en ayant été exonérée dès l'origine, cette taxation correspond en fait à une imposition des ventes de résidences secondaires, des biens destinés à la location et, pour une proportion mineure de son produit, à des cessions de terrains nus ou de locaux vacants. Initialement fondée sur le barème de l'impôt sur le revenu (IR), cette imposition a depuis lors été modifiée une quinzaine de fois, dans le sens d'une hausse du taux et d'un allongement des durées de détention permettant d'obtenir une exonération totale. Une taxe additionnelle, en cas de plus-values d'un montant supérieur à 50 000 €, a été instaurée en 2013.

I - Une fiscalité qui favorise la détention sur longue durée de l'investissement locatif et des résidences de vacances

La fiscalité des PVI tire sa justification de principe par l'enrichissement du détenteur du bien cédé, le revenu correspondant étant soumis à l'impôt. Considérant qu'elle peut constituer cependant un frein à la mobilité (le prélèvement opéré réduit la capacité d'investissement dans un autre logement), le législateur en a toujours exonéré jusqu'à présent la résidence principale. La taxation est par ailleurs dégressive dans le temps grâce à un système d'abattements réduisant l'assiette jusqu'à la supprimer totalement après trente ans de détention.

L'imposition des PVI a été complétée par plusieurs taxes connexes, relatives notamment aux plus-values réalisées en cas de cession d'un terrain nu devenu constructible, créées respectivement en 2006 (taxe locale facultative) et 2010 (taxe nationale obligatoire).

A - Une imposition hors résidence principale qui encourage la détention de long terme

1 - Une captation par l'impôt d'une partie de la croissance de la valeur des biens immobiliers constatée lors des cessions

Dès l'origine, la plus-value est totalement exonérée si le bien cédé constitue la résidence principale du vendeur, ou ses dépendances (cave, jardin, garage...)². Les biens imposés à la plus-value immobilière sont donc les résidences secondaires au sens courant du terme, les biens locatifs, les logements vacants, les locaux commerciaux détenus par les particuliers, les terrains et les parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou celles détenues dans une société civile immobilière (SCI).

La réforme de 2004, qui a remplacé l'imposition au barème de l'IR au profit d'une imposition forfaitaire de 26,3 %, et porté de 10 à 15 ans après l'acquisition la durée au cours de laquelle la plus-value est imposée, avait introduit dans le même temps un calendrier d'abattements progressifs conduisant à une exonération totale au terme de ces quinze années. En 2012, une deuxième réforme a cherché à améliorer le rendement fiscal en reportant à 30 ans cette durée de détention permettant d'obtenir une exonération totale, le taux étant relevé à 34,5 % (19 % au titre de l'IR, 15,5 % au titre des PS).

Face à la diminution du nombre de ventes imputée par les professionnels de l'immobilier à ce nouveau dispositif, une accélération du rythme des abattements a été opérée en 2013, accompagnée d'un abattement exceptionnel de 25 % pour une durée limitée (du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014), puis suivie en 2014 d'un raccourcissement à 22 ans de la durée de détention nécessaire à l'exonération de l'IR, les PS continuant d'être appliqués jusqu'à la trentième année.

Depuis 2018, le taux de l'impôt s'élève à 36,2 %, dont 19 % au titre de l'impôt sur les revenus et 17,2 % pour les PS³. Il s'applique à la plus-value calculée par l'écart entre le prix de cession et le prix d'acquisition, majoré des droits d'acquisition et des travaux d'amélioration, hors entretien et réparation.

Outre cette imposition à la charge du vendeur, le bien immobilier cédé est également imposé comme pour toutes les transactions immobilières aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à la charge de l'acquéreur, dont le taux est plafonné à 5,81 %.

2 - Une exonération acquise au terme de trente ans d'abattements progressifs

Depuis le 1^{er} septembre 2013, la plus-value fait l'objet d'un abattement annuel au-delà de la cinquième année de détention du bien⁴:

² Article 150 U II-1° et 3° du code général des impôts, détaillé dans le fascicule *Voies et moyens*, tome 2, PLF 2025.

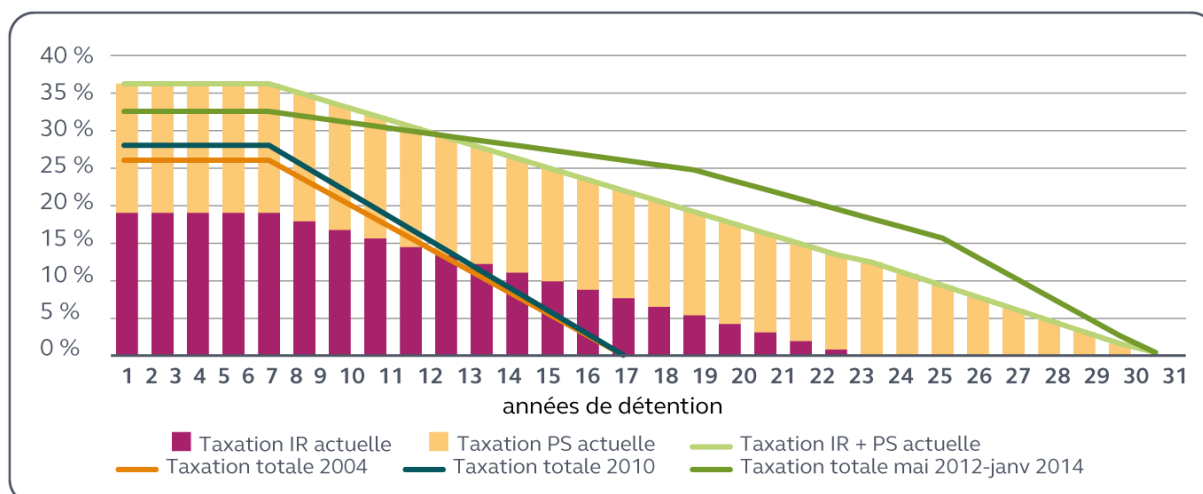
³ Ces derniers reposent à hauteur de 9,2 % sur la CSG, le reste étant constitué de 7,5 % de prélèvement solidarité et de 0,5 % de CRDS.

⁴ Article 150 VC du code général des impôts et article L. 136-7 du code de la Sécurité sociale.

- au titre de l'IR de 6 % de la 6^{ème} à la 21^{ème} année et de 4 % la 22^{ème} année (résultant en une exonération au titre de l'IR au-delà de la 22^{ème} année) ;
- au titre des PS de 1,65 % de la 6^{ème} à la 21^{ème} année, 1,60 % la 22^{ème} année et 9 % de la 23^{ème} à la 30^{ème} année.

Le contribuable voit ainsi son taux d'imposition diminuer progressivement à partir de la 6^{ème} année de détention. Les abattements au titre de l'IR et au titre des PS se traduisent par une diminution régulière du taux d'imposition global (IR + PS) : après une détention de dix ans, le taux de taxation, qui s'établit à 36,2 % les cinq premières années, approche 30 %. Il passe sous 20 % à la dix-septième année, puis sous 10 % à la vingt-quatrième année, pour aboutir à une exonération totale après la trentième année.

Graphique n° 1 : taux d'imposition effectif de la plus-value selon la durée de détention



Source : Cour des comptes

Cette durée, qui est celle d'une génération (le cycle de renouvellement d'une population adulte a longtemps été estimé à 25 ans), est plus élevée que les durées de détention exigées dans d'autres pays européens qui pratiquent un système d'abattements comparable. L'exonération est par exemple acquise au bout de cinq ans en Italie ou en Belgique et de dix ans en Allemagne. Le Royaume-Uni⁵ ou les Etats-Unis ne prévoient à l'inverse pas de limite de durée à la taxation des plus-values-immobilières.

⁵ L'existence d'un abattement permettant de réduire tout ou partie l'assiette de l'impôt n'existe pas dans tous les pays. Au Royaume-Uni, les plus-values réalisées lors de la cession d'un bien immobilier résidentiel ne constituant pas la résidence principale du contribuable (notamment les résidences secondaires ou les biens locatifs) sont soumises à la *Capital Gains Tax* (CGT), quelle que soit la durée de détention. Le gain imposable correspond à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition, majoré des frais afférents à la transaction et des dépenses d'amélioration justifiables. Le régime prévoit une exonération annuelle (de 3 000 livres sterling par personne au titre de l'année fiscale 2024-2025). Le taux d'imposition applicable varie selon le niveau de revenu du contribuable.

3 - Une imposition des plus-values immobilières allégée par un certain nombre d'abattements exceptionnels et d'exonérations

Le législateur a prévu neuf cas d'exonérations ciblées⁶ pour favoriser l'accèsion à la propriété, l'extension du parc social ou réduire les impôts des propriétaires modestes âgés ou en situation de handicap.

Cinq dispositifs tiennent compte de la situation personnelle des vendeurs⁷ (personnes âgées ou invalides de condition modeste, retraités ou adultes handicapés résidant en maison de retraite médicalisée ou en foyer d'accueil médicalisé) qui bénéficient d'une exonération de la taxation de leur plus-value.

Le gain fiscal pour une personne en établissement médicalisé ou spécialisé

Les effets des exonérations pour les contribuables dépendent de leur capacité contributive, du montant de la plus-value et de la durée de détention du bien cédé. Dans le cas moyen⁸, une personne âgée ou invalide cédant une résidence secondaire ou vacante acquise depuis moins de cinq ans à hauteur de 300 000 € bénéficie d'une plus-value moyenne de 70 000 €. Sans abattement pour la durée de détention, elle serait prélevée à hauteur de 26 000 €. Avec l'exonération, le contribuable bénéficie d'un revenu supplémentaire de 26 000 €, qui correspond à dix mois de restes à charge en établissement médicalisé⁹.

Les quatre autres cas d'exonérations¹⁰ relèvent de la politique d'aménagement du territoire et visent à soutenir la politique de construction de logements sociaux en améliorant l'équilibre économique des opérations (dans le cadre d'opérations d'aménagement ou pour la réalisation de logement social par des bailleurs, l'exonération de 60 % à 85 % de la plus-value augmente le gain du vendeur et, partant, peut éventuellement contribuer à réduire le prix de cession). Dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme ou d'opérations de création de logements en zones tendues, des abattements exceptionnels de 60 % ou 75 % des plus-values sont accordés pour la cession de terrains à bâtir ou d'immeubles destinés à la démolition-reconstruction-réhabilitation¹¹.

Le coût exact de chacun de ces abattements exceptionnels n'est pas connu de l'administration (seules quatre exonérations sont chiffrées et le nombre de bénéficiaires n'est pas connu). La plupart des dispositifs représentent des montants modestes, dont l'estimation

⁶ À l'article 150 U du CGI.

⁷ Première cession d'un logement autre que résidence principale ; cession par un retraité ou invalide en maison de retraite ou établissement spécialisé ; première cession par un vendeur non résident en France ; expropriation avec emploi de l'indemnité ; revenus modestes pour les personnes âgées ou invalides.

⁸ *Données 2018*, étude CGDD-Sdes, mai 2022.

⁹ *L'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées*, Drees, 2024.

¹⁰ Cession pour le remboursement rural ; cession d'un bien de faible montant ; cession pour du logement social ; cession pour surélever un bien.

¹¹ Le dispositif en vigueur actuellement s'applique aux PVI réalisées jusqu'au 31 décembre 2027. Il succède à un dispositif proche, assorti de taux d'abattement de 70 % ou de 85 %, valable pour les plus-values réalisées du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, mais dont le champ d'application était limité à la cession de terrains à bâtir ou d'immeubles destinés à la démolition situés en zones tendues (zone A et A bis de la cartographie reflétant le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements).

varie en fonction du volume de ventes immobilières pour un coût global estimé à 100 M€ en 2023 puis à 90 M€ en 2024 et 2025. Leurs effets sur les politiques publiques concernées ne sont pas non plus suivis par l'administration.

Pour la direction générale du Trésor, ces exonérations ciblées, d'un montant résiduel, ne créent pas un effet de levier déterminant sur les politiques publiques concernées, notamment en matière de soutien au logement social.

La révision de l'ensemble de ces exonérations pourrait utilement avoir lieu dans le cadre des conférences fiscales annuelles, auxquelles la Cour a déjà recommandé d'assigner un objectif explicite de pilotage et de rationalisation des dépenses fiscales, en particulier de suppression des dispositifs ne comptant que peu de bénéficiaires, ayant un faible coût faible ou nul ou un gain par usager mineur¹².

L'exonération en faveur des organismes de logement social prend fin au 31 décembre 2025 et doit faire l'objet d'une évaluation avant son éventuelle reconduction. Si celle-ci devait être envisagée, il serait indispensable de lancer au plus tôt l'évaluation.

B - Des niveaux d'imposition rehaussés par des surtaxes appliquées aux plus-values élevées

Les PVI font l'objet d'une taxation supplémentaire lorsque leur montant est considéré comme élevé, correspondant aujourd'hui à une plus-value imposable supérieure à 50 000 €, lorsqu'elles portent sur la première cession d'un terrain devenu constructible, ou dans le cas où elles bénéficient à des contribuables disposant de revenus importants (assujettis à la contribution exceptionnelle et à la contribution différentielle sur les hauts revenus). Lorsque cette surtaxation s'applique, le taux d'imposition peut atteindre 46,2 % pour les biens bâtis et 62,2 % pour les terrains constructibles.

1 - Les plus-values supérieures à 50 000 €, surtaxées de 2 à 6 %

Depuis le 1^{er} janvier 2013, une surtaxe pouvant aller jusqu'à 6 % s'ajoute à l'imposition des PVI lorsque celles-ci sont supérieures à 50 000 € après abattement¹³, à l'exception des terrains à bâtir qui font l'objet de dispositifs spécifiques. Cette surtaxe est calculée selon les mêmes modalités que le prélèvement au titre de l'IR sur la plus-value imposable (19 %), notamment en exonérant la résidence principale et en appliquant l'abattement en fonction de la durée de détention. Elle ne s'applique qu'aux plus-values imposables à l'IR et n'est donc pas exigible après 22 années de détention du bien cédé.

Au-delà d'une plus-value de 60 000 € et jusqu'à 100 000 €, le taux additionnel est de 2 %, ce qui induit un taux d'imposition de 38,2 %. Il atteint 42,2 % pour une plus-value supérieure à 260 000 €.

¹² Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire, Dépenses fiscales*, avril 2025.

¹³ Article 1609 *nonies* G du code général des impôts.

2 - Le cas particulier des terrains devenus constructibles

Les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles, par modification du plan local d'urbanisme, peuvent faire l'objet de deux taxes supplémentaires. Elles visent à limiter les effets d'aubaine induits par des évolutions de la planification urbaine et à contenir par une fiscalité moins favorable l'artificialisation des sols.

Ces objectifs recouvrent des considérations en réalité assez contradictoires.

Au plan local, il est parfois considéré que les collectivités qui investissent pour améliorer des infrastructures locales qui faciliteront ensuite la viabilisation de nouveaux terrains doivent être rétribuées au travers d'un surplus de taxe qui capterait une partie du différentiel entre les prix des terrains non constructibles et constructibles, variable selon les territoires mais qui s'établit en moyenne à un rapport de 1 à 20. Cette taxation supplémentaire au niveau local poursuit le même objectif que la taxe d'aménagement, déjà dirigée vers les acteurs territoriaux.

Au plan national, outre la volonté de taxer une forme d'enrichissement opportuniste et d'accroître - dans des proportions modestes - les rentrées fiscales de l'État, la justification de l'imposition supplémentaire repose sur la volonté de freiner l'artificialisation des sols et de contribuer ainsi au respect de l'objectif zéro artificialisation nette (Zan). Si le calendrier de mise en œuvre de cet objectif est objet de débats, et si le principe même de cette politique est combattu par certains, d'autres considèrent au contraire qu'il serait souhaitable de renforcer fortement le niveau de la taxe nationale pour lui donner un caractère véritablement dissuasif et lui permettre de limiter la consommation de nouveaux terrains.

Cette taxe étant cumulative, le taux d'imposition d'une plus-value trente fois supérieure au prix d'acquisition, résultant d'une cession d'un terrain devenu constructible cinq ans auparavant, peut donc atteindre 56,2 %, voire 62,2 %, en appliquant la taxe sur les plus-values élevées.

Les terrains devenus constructibles, soumis à une imposition cumulative de 5 % à 20 %

La taxation supplémentaire sur les plus-values réalisées sur la vente de terrain devenus constructibles ne s'applique pas aux terrains qui ont déjà fait l'objet de cette taxation lors d'une cession antérieure ou qui ont été rendus constructibles depuis plus de 18 ans. Une cession d'un terrain, même détenu depuis longtemps, est donc soumise à ces taxes dès lors qu'il est devenu constructible depuis moins de dix-huit ans.

La taxe nationale sur la cession des terrains nus rendus constructibles¹⁴ s'applique pour une plus-value supérieure à dix fois le prix d'acquisition, dès lors qu'elle est supérieure à 15 000 €. L'assiette est réduite de 10 % par an à partir de la neuvième année suivant le classement du terrain en zone constructible. Les terrains rendus constructibles antérieurement au 13 janvier 2010 ou qui font l'objet d'une expropriation en sont exonérés. Le produit de l'impôt (estimé à 16 M€ en 2024) est affecté pour sa plus grande partie (12 M€) à un opérateur de l'État pour financer des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture.

¹⁴ Article 1605 *nonies* du code général des impôts.

Le taux d'imposition est de 5 % des plus-values comprises entre dix et trente fois le prix d'acquisition revalorisé en fonction de l'inflation. Il est de 10 % pour les plus-values dépassant trente fois le prix d'acquisition. Dans ce cas, du fait de l'imposition de la plus-value au titre de l'IR, le taux d'imposition d'une plus-value trente fois supérieure au prix d'acquisition, résultant d'une cession d'un terrain constructible cinq ans auparavant, peut atteindre 46,2 %, voire 52,2 % en appliquant la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

La seconde taxe, qui relève d'une décision locale, a été mise en place par 6 703 communes et deux EPCI¹⁵. Intitulée « taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles », elle s'applique avec un taux de 10 % dès lors que la plus-value dépasse le triple du prix d'acquisition revalorisé en fonction de l'inflation. Son assiette est donc plus large que la taxe précédente qui implique une plus-value dix fois supérieure au prix d'acquisition.

Afin de favoriser l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » (Zan) d'ici 2050, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a préconisé une généralisation de la taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles¹⁶ avec une majoration du taux pour parvenir à un taux effectif de 70 %, en prenant en compte l'IR, soit une hausse de près de 14 points. Cette réforme permettrait de capter la rente foncière de la constructibilité des terrains, avec le risque de conduire à une raréfaction des terrains constructibles proposés à la vente pointé par certains acteurs locaux, dont un certain nombre est au demeurant hostile à l'objectif de zéro artificialisation nette. Ce taux serait supérieur au seuil à partir duquel la jurisprudence constitutionnelle considère qu'un taux atteint un niveau confiscatoire, mais, dans le même temps, le Conseil constitutionnel prévoit des exceptions pour tenir compte des situations d'enrichissement sans cause, qui peuvent correspondre à ce type de plus-value. Dans son rapport consacré à la fiscalité du logement¹⁷, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a également formulé une proposition pour rehausser la taxe forfaitaire sur les terrains nus devenus constructibles afin de lutter contre l'artificialisation des sols.

Quelles que soient les suites données à ces propositions, la volonté de préservation environnementale dont elles procèdent plaide en faveur d'une remontée de l'imposition au niveau national, le niveau local étant dans une position plus difficile pour lutter contre une artificialisation également porteuse de ressources nouvelles pour les communes. On peut noter à ce propos que l'ancien rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale a recommandé de fusionner les deux taxes en une seule taxe nationale, tout en abaissant le seuil d'imposition¹⁸.

3 - Des contribuables aisés qui peuvent être assujettis à trois contributions supplémentaires

Quel que soit le montant de la plus-value, celle-ci peut également être grevée d'une taxation complémentaire au titre de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus¹⁹, dont le taux varie entre 3 et 4 % au-delà d'un revenu fiscal de référence de 250 000 € pour un célibataire et de 500 000 € pour un couple. Depuis le 1^{er} janvier 2012, pour ces propriétaires, la

¹⁵ Données publiques DGFIP au 30 avril 2025.

¹⁶ Cécile Claveirole, *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?*, Cese, janvier 2023.

¹⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023.

¹⁸ Jean René Cazeneuve, *Rapport sur l'application des mesures fiscales*, Assemblée nationale, septembre 2023.

¹⁹ Article 223 sexies du code général des impôts.

plus-value est donc imposée *a minima* à 39,2 %. Dans le cas d'une plus-value supérieure à 260 000 €, le taux d'imposition atteindrait jusqu'à 46,2 % lorsque le revenu du propriétaire dépasse 500 000 €, ou 1 M€ pour un couple.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, de surcroît, la contribution différentielle sur les hauts revenus²⁰ instaure un taux minimal d'imposition de 20 % au titre de l'IR²¹, pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 250 000 € pour un célibataire et 500 000 € pour un couple.

La plus-value, même exonérée au titre de la résidence principale ou des abattements, peut en outre augmenter indirectement l'impôt sur la fortune immobilière²² appliqué sur les patrimoines dépassant 1,3 M€. Les PVI hors exonérations sont en effet comptabilisées dans les revenus servant à calculer le plafonnement de cet impôt à 75 % des revenus du contribuable.

C - Un dispositif d'imposition des plus-values immobilières présentant quelques singularités par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE

Dans la plupart des pays occidentaux, la fiscalité des plus-values sur cession de biens (*capital gains tax*) constitue un volet spécifique de l'imposition des revenus du patrimoine. Si des convergences existent dans les principes généraux, les modalités pratiques, les taux appliqués et les exceptions varient largement selon les pays.

La France se distingue des autres pays par des taux élevés de taxation en début de période, un système d'abattement étiré dans le temps et un grand nombre d'exonérations spécifiques. L'exonération totale d'impôt sur les PVI de la résidence principale est la norme dans les pays étudiés, mais certains fixent des conditions pour l'obtenir (durée d'occupation d'au minimum deux ans avant la vente ou réemploi de la plus-value dans l'acquisition d'une nouvelle résidence principale) ou un plafond qui n'existent pas en France.

1 - Un assujettissement des seules résidences secondaires dans une majorité de pays

Le choix de ne taxer que les PVI liées aux résidences secondaires est largement partagé au sein des pays de l'OCDE (sur les 38 pays de l'OCDE, 33 d'entre eux prévoient un dispositif de taxation des PVI ; 20 pays exonèrent totalement la résidence principale, neuf l'exonèrent sous condition), même si les critères de définition de la résidence principale ou les conditions d'exonération peuvent varier. Par exemple, aux États-Unis, l'exonération d'impôt sur la PVI liée à la résidence principale est plafonnée, et en Allemagne, la résidence principale n'est exonérée que si le logement est occupé par son propriétaire depuis la date d'acquisition ou de construction, ou pendant au moins deux ans avant l'année de la vente ou en cas de détention supérieure à dix ans. En Espagne, les PVI ne sont exonérées que si elles sont réinvesties intégralement dans un délai de deux ans dans l'acquisition d'une autre résidence principale, ou pour les contribuables de plus de 65 ans.

²⁰ Article 224 du code général des impôts.

²¹ La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et les prélèvements libératoires de l'impôt sur le revenu doivent également être pris en compte dans le calcul du taux minimal d'imposition.

²² Articles 964 et 979 du code général des impôts.

L'OCDE distingue dans son analyse les différents types de biens immobiliers secondaires que sont les résidences secondaires et de vacances, les investissements immobiliers locatifs, ainsi que les terrains agricoles, mais fait le constat que seuls cinq pays exonèrent les plus-values sur les résidences secondaires qui ne sont pas utilisées pour générer des revenus (par exemple, les maisons de vacances en Norvège).

2 - Des taux d'imposition variables, mais souvent plus bas qu'en France

La France applique un taux nominal élevé de 36,2 % (avec de possibles surtaxes), ce taux étant ensuite dégressif sur une longue période.

Les taux constatés dans les pays de l'OCDE sont généralement inférieurs. Le Royaume-Uni applique un taux de 18 à 24 %. Aux États-Unis, ce taux varie de 0 à 20 % selon les revenus (en cas de détention inférieure à un an, c'est le taux marginal de l'IR qui s'applique) pour la taxe fédérale, à laquelle peut s'ajouter une taxe d'État (13,3 % en Californie et 10,9 % à New York, mais 0 % en Floride et au Texas). En Espagne, le taux varie entre 19 % et 28 %, tandis que l'Italie applique un taux forfaitaire de 26 %. Certains pays comme l'Allemagne ou l'Australie intègrent la plus-value dans le revenu imposable, la soumettant au taux marginal (jusqu'à 45 % dans les deux pays).

Tableau n° 1 : comparaison des taux d'impositions appliqués aux PVI dans plusieurs pays de l'OCDE

<i>Pays</i>	Taux d'imposition des PVI
<i>France</i>	19 % (IR) + 17,2 % (PS) + surtaxe possible
<i>Allemagne</i>	Taux marginal de l'IR (jusqu'à 45 %)
<i>Royaume-Uni</i>	18 % ou 24 % selon les revenus
<i>États-Unis</i>	0 %, 15 % ou 20 % selon les revenus au niveau fédéral ; de 0 à 13,3 % supplémentaires pour la taxe d'État ; taux marginal en cas de détention inférieure à un an
<i>Canada</i>	50 % de la plus-value intégrée à l'IR
<i>Espagne</i>	19 % à 28 % selon le montant
<i>Italie</i>	26 % fixe
<i>Australie</i>	Taux marginal (jusqu'à 45 %), avec abattements

Source : OCDE

Une des spécificités de la France tient au fait d'imposer des PS sur ce type de revenu, ce qui explique son niveau d'imposition élevé, notamment en début de période.

3 - Des exonérations complémentaires qui visent à tenir compte du parcours résidentiel des ménages

En dehors de l'exonération complète appliquée à la résidence principale, plusieurs pays prévoient des exonérations complémentaires dans des cas particuliers qui visent principalement à favoriser la mobilité résidentielle ou la protection patrimoniale :

- en Allemagne, une exonération totale si le bien est demeuré à usage personnel pendant toute la durée de détention ou deux années pleines avant la vente ;
- aux États-Unis, une exonération en cas de réinvestissement sous certaines conditions ;
- en Espagne, une exonération en cas de réemploi du prix de vente dans l'achat d'une nouvelle résidence principale dans un délai de deux ans.

Par ailleurs, plusieurs exonérations visent à tenir compte de la situation des ménages et de leur parcours résidentiel ou patrimonial, à l'instar de l'exonération prévue en France en cas de vente d'un bien par des retraités ou invalides sous conditions de ressources. En Australie, une exonération est ainsi possible en cas de transfert entre conjoints ou héritage sous certaines conditions.

En revanche, l'OCDE n'a pas identifié d'équivalent aux diverses exonérations sectorielles mises en place en France pour soutenir d'autres objectifs de politiques publiques connexes, du type des abattements exceptionnels en cas de vente à un organisme de logement social ou en cas de remembrement rural.

4 - Le système d'abattement progressif de l'assiette sur longue durée, une spécificité française

Pour tenir compte de la durée de détention, l'OCDE recommande une prise en compte de l'érosion monétaire en utilisant, par exemple, l'indice des prix à la consommation (IPC). Dans les pays étudiés par l'organisation, les cas d'indexation sur l'inflation ont cependant été peu à peu abandonnés : en Espagne, jusqu'en 2015, le prix d'achat des biens anciens était multiplié par un coefficient d'inflation basé sur l'indice des prix à la consommation ; un système similaire était appliqué en Australie jusqu'en 1999 avant d'être remplacé par un abattement de 50 % acquis au bout d'un an de détention ; le Royaume Uni appliquait jusqu'en 2008 un système d'indexation qui permettait d'ajuster le prix d'achat à l'inflation, et l'a remplacé par un abattement annuel forfaitaire sur les revenus imposables à la *Capital Gains Tax*. Dans ces deux derniers pays, comme aux États-Unis, la taxation des PVI s'applique sans limitation dans le temps.

Dans d'autres pays, la prise en compte de l'érosion monétaire se traduit par des mesures de corrections indirectes, notamment en favorisant la détention longue via des taux préférentiels. C'est le cas de la France avec l'abattement progressif qui conduit à une exonération totale après 22 ans pour l'IR et 30 ans pour les PS. Cette approche se retrouve dans d'autres pays mais l'exonération y est alors acquise plus rapidement : l'Allemagne applique ainsi une exonération totale après 10 ans de détention ; en Belgique et en Italie, au bout de cinq ans.

La France se distingue donc par la combinaison d'un mécanisme d'abattement progressif et d'une imposition sur une longue période (30 ans) après l'acquisition, situation intermédiaire entre la concentration de la taxation sur les premières années de détention observée en Allemagne, en Belgique ou en Italie et la taxation sans limitation de durée, en général pratiquée par les pays anglo-saxons.

D - Un régime différent de celui appliqué aux plus-values de cession de valeurs mobilières

En France, les plus-values mobilières sont soumises depuis 2018 à un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 %, comprenant 12,8 % d'IR et 17,2 % de PS. Outre le taux retenu, les principales distinctions entre ce régime et celui applicable aux PVI concernent l'abattement en fonction de la durée de détention (inexistant depuis 2018 pour les PVI) et la possibilité de défalquer les moins-values constatées sur certains actifs des plus-values réalisées sur d'autres (inexistante dans le cas des PVI)²³. Inversement, la prise en compte de dépenses effectuées pour réaliser des travaux et minorer la plus-value brute pour établir une plus-value nette n'a pas d'équivalent dans le cas des valeurs mobilières.

Par ailleurs, le régime d'imposition des PVI ne prévoit pas d'option alternative à l'application du taux forfaitaire d'imposition (IR et PS) de droit commun ; pour les plus-values mobilières en revanche, l'imposition au PFU peut être remplacée à la demande du contribuable par l'imposition au barème progressif de l'IR.

Le dispositif actuel d'abattement en fonction de la durée de détention des PVI imposables rend cette fiscalité plus avantageuse que celle appliquée aux plus-values mobilières à partir de la dixième année de détention, puisque le taux effectif d'imposition passe alors sous 30 %²⁴.

II - Des transactions immobilières dont les déterminants ne sont pas principalement fiscaux

La taxation des PVI concerne une partie d'un parc immobilier dont la répartition entre résidences principales et secondaires peut être appréciée grâce aux statistiques rassemblées par le ministère chargé du logement. Les transactions sont en revanche plus difficiles à appréhender, les cessions avec imposition de la plus-value représentant de l'ordre d'un cinquième (22 % en 2022) de ces opérations. L'examen des transactions sur les dernières décennies permet d'appréhender de manière empirique le lien entre fiscalité des plus-values et fonctionnement du marché immobilier.

A - Un parc immobilier dont une part significative est constituée de résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values

D'après le compte du logement²⁵, la France comptait 38 millions de logements en 2023, composés pour l'essentiel de résidences principales (31,2 millions, soit 82,2 % du parc), le reste étant constitué par les résidences secondaires (3,7 millions, 9,8 % du parc) et les logements

²³ D'autres pays comme les États-Unis, le Canada ou le Royaume-Uni autorisent la compensation des moins-values immobilières avec d'autres plus-values et permettent un report sur plusieurs années sur des revenus comparables.

²⁴ Ce taux passe de 30,5 % la neuvième année à 29,1 % la dixième année, puis continue de décroître.

²⁵ Publication statistique des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique.

vacants (3 millions, 8,0 % du parc). On recensait cette même année 68,1 millions d'habitants, pour un nombre de ménages évalué à 30,1 millions²⁶.

Pour connaître le périmètre concerné par la taxation des PVI, il est cependant nécessaire d'ajouter aux résidences secondaires d'agrément non seulement les logements vacants, mais également les logements qui constituent un investissement locatif pour leur propriétaire et la résidence principale de leur occupant.

Les différentes définitions statistiques et fiscales des résidences secondaires

La notion de résidence secondaire ne fait l'objet d'aucune définition juridique unifiée en droit français. Elle varie selon les sources administratives et les objectifs poursuivis.

D'un côté, l'Insee adopte une approche fonctionnelle et déclarative : est considérée comme résidence secondaire tout logement utilisé pour les loisirs, les vacances ou les week-ends, sans constituer la résidence principale de son occupant. Ce périmètre inclut les logements mis à disposition gratuitement, loués en meublé saisonnier ou réservés à un usage ponctuel. Selon les données Insee au 1^{er} janvier 2024, la France (hors Mayotte) comptait 3,7 millions de résidences secondaires ou logements occasionnels, soit 9,8 % du parc total de logements.

De l'autre, l'administration fiscale retient plusieurs définitions, selon l'imposition concernée. Pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), le critère est l'occupation au 1^{er} janvier : tout logement meublé, non utilisé comme résidence principale à cette date, entre dans le champ de la THRS (art. 1407 du CGI), avec une majoration possible dans les zones tendues. En 2022, environ 1,4 million de logements ont été soumis à la THRS, selon les rôles émis par la DGFIP.

Pour la taxation des PVI, est considérée comme résidence secondaire tout bien qui n'est pas la résidence principale du cédant au jour de la vente, indépendamment du statut d'occupation ou de l'ameublement. Le périmètre est plus large : il inclut les 3,7 millions de résidences secondaires, les 3,1 millions de logements vacants et une part des 7,2 millions de résidences principales occupées par un tiers (location, mise à disposition), susceptibles d'être cédées sans bénéficier de l'exonération de résidence principale. Un même logement peut ainsi être considéré comme résidence secondaire dans un cadre mais pas dans un autre.

Le décompte opéré à partir du détail du compte du logement fait ressortir un parc de 14,3 millions de logements relevant de la fiscalité des plus-values en cas de cession, soit 38 % du parc total :

²⁶ Projection réalisée par l'Insee à partir des données du recensement de 2018, publiée en janvier 2024 (« De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 » - *Insee Focus* - 317).

Tableau n° 2 : décomposition du parc de logements selon le statut de l'occupant et l'usage du bien (en milliers de logements)

	2023	
<i>Résidences principales occupées par leur propriétaire</i>	17 832	47 %
<i>Logements loués à titre de résidence principale par des bailleurs personnes physiques</i>	7 388	19 %
<i>Logements loués à titre de résidence principale par des bailleurs sociaux</i>	5 636	15 %
<i>Logements loués à titre de résidence principale par des bailleurs personnes morales hors logement social</i>	386	1 %
<i>Résidences secondaires</i>	3 715	10 %
<i>Logements vacants</i>	3 053	8 %
<i>Ensemble des logements</i>	38 010	100 %
<i>dont considérés comme des résidences secondaires pour la fiscalité des PVI²⁷</i>	14 348	38 %

Source : compte du logement 2023. Calcul Cour des comptes

La structure du parc immobilier a peu évolué au cours des vingt dernières années, les logements considérés comme des résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values représentant 36 % du parc en 2003.

B - Des taux de détention et une valorisation des résidences secondaires plus importants parmi les ménages à revenu élevé

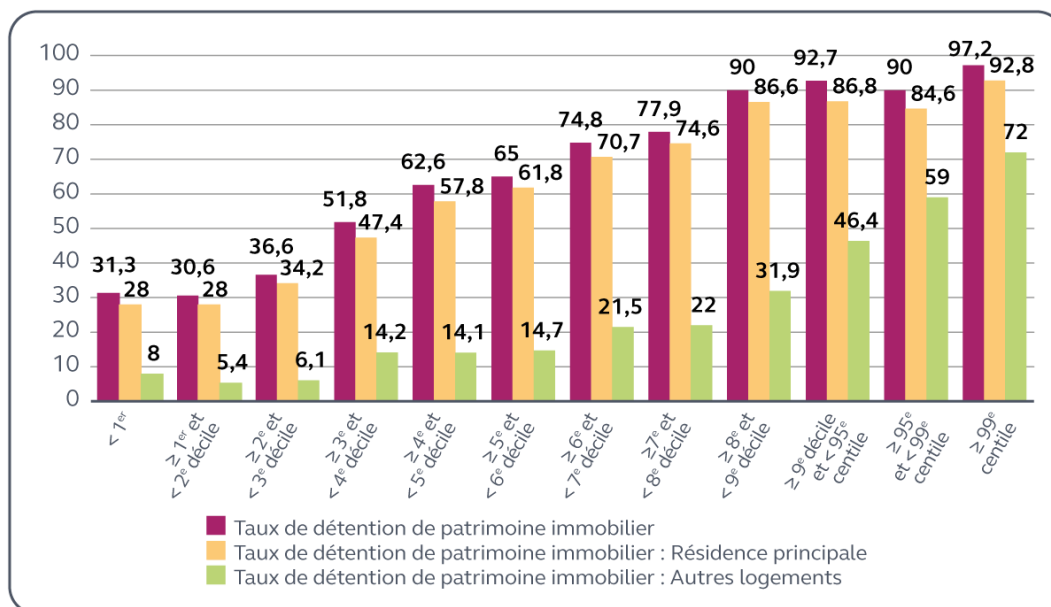
D'après l'enquête Patrimoine de l'Insee²⁸, 57,5 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en 2021 (accédants et non accédants), et 19,2 % détenaient un autre logement.

Les taux de détention les plus importants d'un logement autre que la résidence principale s'observent chez les professions libérales (50,1%), les retraités anciens cadres ou professions libérales (36,7 %) et les cadres hors professions libérales (35,6 %). Les artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont un taux de détention de 33 %, et les agriculteurs de 31,2 %. La détention d'un logement autre que la résidence principale est en revanche l'exception chez les ménages ouvriers (8,8 %), employés (10,3 %) et chez les professions intermédiaires (14,8 %). D'une manière peu surprenante, la détention de deux logements ou plus est plus fréquente dans les catégories socio-professionnelles (CSP) caractérisées par un fort taux de détention de la résidence principale (de l'ordre de 91 % pour les agriculteurs, 77 % chez les professions libérales, 69 % pour les cadres hors professions libérales).

²⁷ Pour ce calcul, seule la moitié des logements loués par des bailleurs personnes morales autres que sociales est considérée par convention comme relevant de la fiscalité des PVI des particuliers. L'autre moitié est considérée comme constituée de bailleurs institutionnels de type sociétés d'assurance.

²⁸ L'enquête Patrimoine de l'Insee permet d'observer la distribution du patrimoine au sein des ménages, ainsi que les taux de détention des différents actifs patrimoniaux (actifs financiers, immobiliers et professionnels des ménages, emprunts). La dernière édition de cette enquête (*Histoire de vie et Patrimoine 2023*) porte sur les données 2021, la précédente portant sur les données 2018.

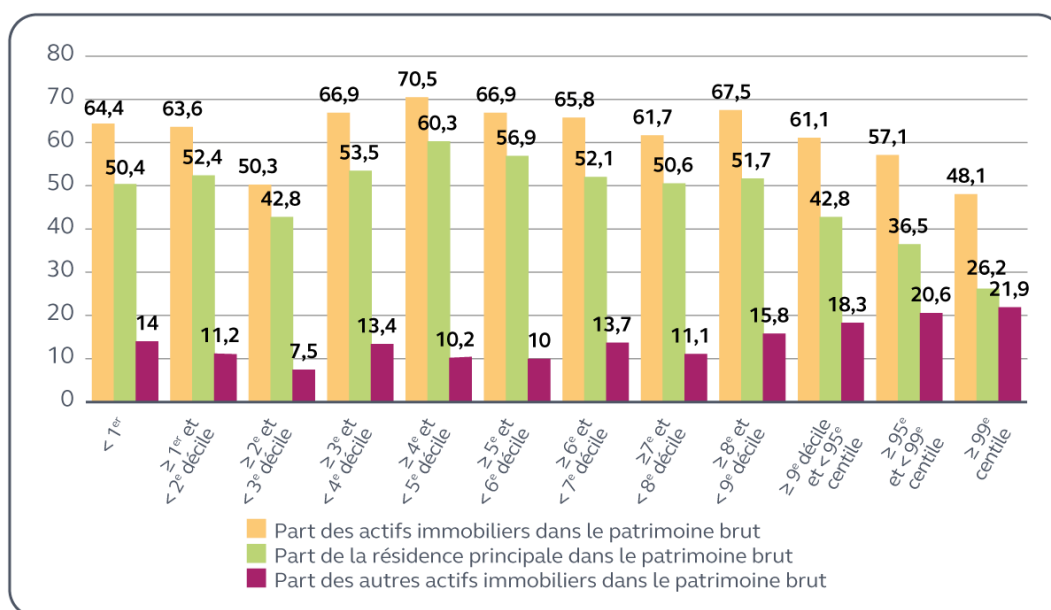
Graphique n° 2 : taux de détention des actifs immobiliers par décile de revenu en 2021 (%)



Source : Insee (enquête Patrimoine 2023)

Ce graphique fait ressortir une nette corrélation du taux de détention avec le niveau de revenu des ménages. On constate néanmoins que, dès le 6^{ème} décile, plus d'un ménage sur cinq détient un logement autre que son logement principal, et est donc potentiellement concerné par le dispositif de taxation des PVI.

Graphique n° 3 : part des actifs immobiliers dans le patrimoine des ménages en 2021 (%)

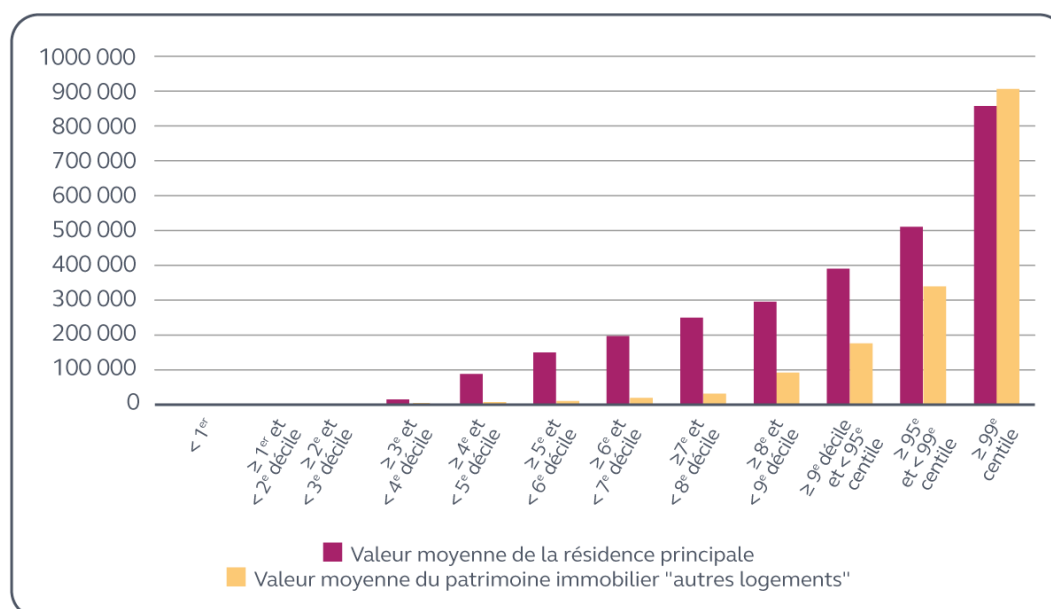


Source : Insee (enquête Patrimoine 2023)

S'agissant de la part des actifs immobiliers dans le patrimoine des ménages, et plus particulièrement de la part représentée par les autres logements que la résidence principale, on ne note pas de corrélation avec le niveau de revenu, cette dernière représentant entre 8 % et 22 % du patrimoine brut des ménages. À partir du 8^{ème} décile cependant, on note à la fois une diminution de la part des actifs immobiliers dans le patrimoine brut des ménages, et une croissance de la part représentée par les logements autres que la résidence principale, qui s'élève à 22 % pour les ménages situés dans le 99^{ème} centile de revenus.

La concentration du patrimoine de résidences secondaires en valeur sur les détenteurs d'un patrimoine élevé est beaucoup plus nette, comme le montre le graphique suivant :

Graphique n° 4 : valeur actifs immobiliers par dixième de patrimoine brut en 2021 (€)



Source : Insee (enquête Patrimoine 2023)

C - Un marché immobilier qui réagit fortement aux variations des taux d'intérêt, mais également sensible à court terme aux modifications fiscales

Si la structuration du parc immobilier est connue grâce aux données du compte du logement²⁹, les transactions réalisées sur ce parc, donnant lieu pour certaines à un prélèvement sur les plus-values réalisées, sont plus difficiles à appréhender.

Les cessions donnant lieu à une imposition au titre de la plus-value représentant en tout état de cause une part significative des transactions immobilières (22 % en 2022 d'après les chiffres transmis par la DGFIP), l'examen de l'évolution du marché des logements anciens sur

²⁹ Le compte satellite du logement (CSL) synthétise un grand nombre de sources de données afin de dresser un bilan comptable complet et structuré des dépenses de logement de l'ensemble des acteurs économiques.

les 20 dernières années n'en est pas moins riche d'enseignements, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'impact sur les transactions de la réforme de 2011-2013 sur l'imposition des PVI.

1 - Des données statistiques publiques ne renseignant pas sur l'usage des biens cédés

Les informations disponibles ne renseignent pas sur l'usage du bien avant la cession, interdisant de ce fait d'identifier les biens qui ne constituent pas la résidence principale du cédant. Une intégration dans les bases notariales Bien et Perval de l'usage du bien cédé et des données relatives à l'imposition de la plus-value permettrait de remédier à cette lacune.

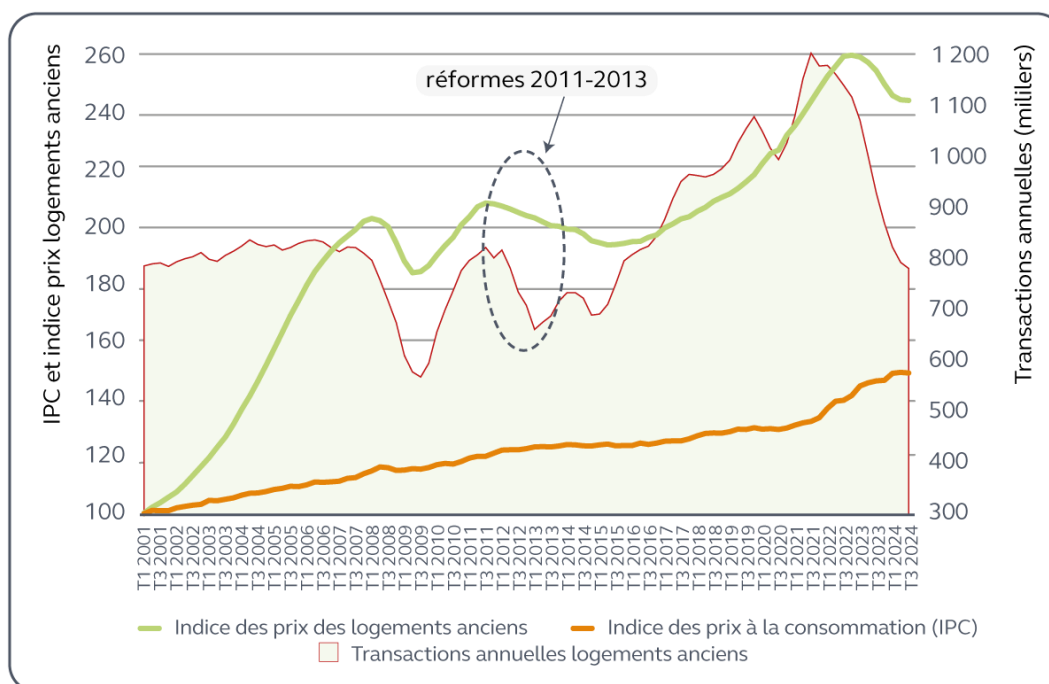
Une étude faite régulièrement par l'Insee³⁰ sur la base des recensements de population donne un ordre de grandeur de la mobilité affectant la résidence principale, qui a concerné, en 2021, 10 % de la population, une proportion sensiblement identique à celle constatée en 2019. Les migrations de l'Île-de-France vers les autres régions ont augmenté de 25 % par rapport à l'année précédant la crise sanitaire, trois personnes sur dix ayant déménagé au cours de l'année 2021 l'ayant fait cependant au sein de la même commune. Cette information portant sur l'usage du bien (occupation en tant que résidence principale) et non sur le statut de l'occupant (propriétaire ou locataire) ne renseigne cependant pas sur les transactions sur logements anciens pouvant donner lieu à une taxation au titre de la plus-value immobilière.

2 - Des enseignements à tirer de deux décennies de hausse des transactions et des prix, suivies d'un retournement en fin de période

Les données du compte satellite du logement³¹ permettent de construire un graphique retraçant l'évolution du prix et des transactions de logements anciens depuis 25 ans. À partir d'un niveau moyen se situant aux alentours de 830 000 transactions annuelles au début de la décennie 2000, l'évolution des cessions de logements anciens passe par une forte contraction provoquée par la crise financière de 2008, avec un point bas à 570 000 transactions au troisième trimestre 2009, accompagné d'une diminution des prix de 9 % en un an. Le nombre de transactions reprend sa croissance pour se situer en 2011 à un niveau proche de celui constaté avant la crise, cette reprise se traduisant par une nouvelle hausse des prix.

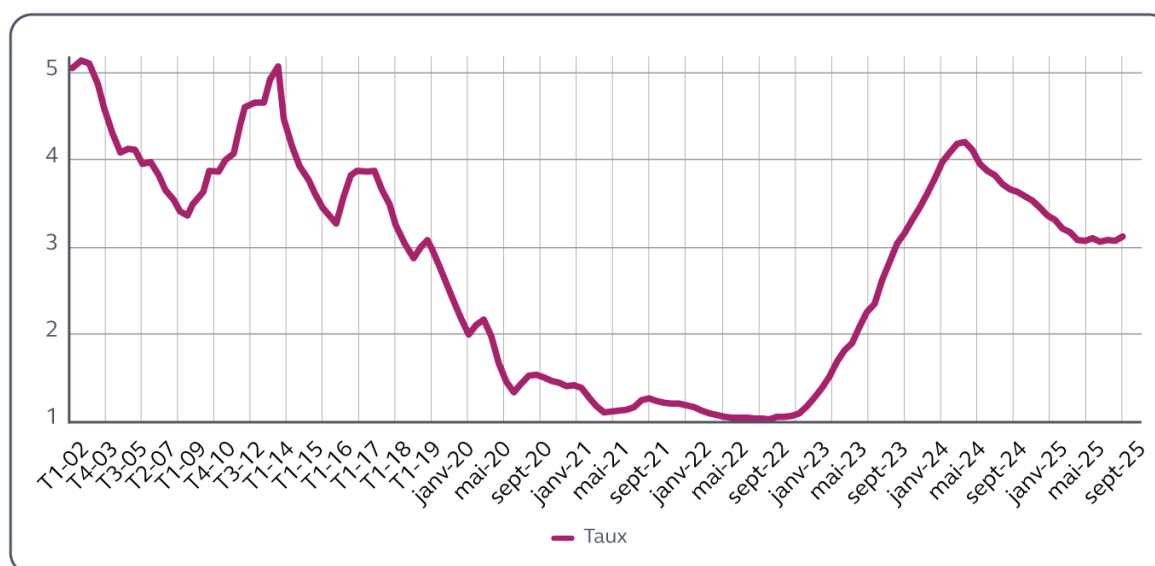
³⁰ « En 2021, des déménagements un peu plus nombreux qu'avant la crise sanitaire depuis l'Île-de-France vers les autres régions », *Insee Première*, juin 2023.

³¹ Le compte satellite du logement contient une série rendant compte du nombre de transactions annuelles sur logements anciens, construite par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) à partir de données de la DGFIP et des bases notariales. Cette statistique porte sur les ventes d'appartements et de maisons, mais pas sur les terrains nus, dont le nombre de cessions n'est pas répertorié. Elle ne distingue pas en fonction de l'usage du bien (résidence principale ou secondaire), mais présente l'intérêt de rendre compte du contexte de marché dans lequel sont réalisées les cessions de biens donnant lieu à une imposition au titre de la plus-value. Le compte du logement offre également des données de valorisation, ne distinguant pas non plus entre résidences principales et secondaires.

Graphique n° 5 : évolution du prix et des transactions de logements anciens

Source : Compte satellite du logement (CSL)

Le décrochage du nombre de transactions enregistré de la fin 2011 au premier semestre 2013, signalé par un liseré rouge dans le graphique ci-dessus, est intervenu en même temps que le choc fiscal provoqué par la modification des règles d'abattement en fonction de la durée de détention et le relèvement conjoint des taux de taxation. Il s'inscrit toutefois aussi dans une période de crise financière qui a pu avoir un effet sur la politique de crédit des banques, malgré des taux en baisse.

Graphique n° 6 : taux des crédits immobiliers aux particuliers (en %)

Source : Observatoire Crédit Logement/CSA

Effet sur le marché de la réforme de 2011 allongeant à 30 ans la durée nécessaire à une exonération de la plus-value immobilière

Conçu comme un moyen d'accroître les rentrées fiscales, l'alourdissement de la taxation des PVI (jusqu'alors exonérées au terme de 15 années de détention, avec un abattement annuel de 10 % après la 5^{ème} année) constituait une des principales mesures du collectif budgétaire de septembre 2011.

Après avoir envisagé dans un premier temps de remplacer l'abattement en fonction de la durée de détention par la seule prise en compte de l'érosion monétaire (mesure qui était décrite comme devant rapporter 2,2 Md€ en 2012), le Gouvernement a finalement maintenu un abattement en portant à 30 ans la durée nécessaire pour obtenir une exonération.

Couplée à un relèvement du taux d'imposition³², la modification du calendrier d'abattement en fonction de la durée de détention a eu un impact fiscal marqué sur les biens détenus depuis plus de cinq ans et moins de 30 : pour un bien détenu depuis 10 ans, l'imposition sur la plus-value de cession était doublée, passant de 14 % à 28 % ; pour un bien détenu depuis 16 ans, l'imposition était de 25 %, alors que, dans le régime antérieur, elle aurait été exonérée.

L'annonce à l'été 2011 d'un alourdissement de l'imposition des PVI n'a pas immédiatement interrompu la croissance du nombre de transactions et des prix enregistrée depuis la fin 2009. Les ventes se sont maintenues à un niveau annuel de l'ordre de 800 000 transactions jusqu'à la fin du premier trimestre 2012, l'anticipation d'un alourdissement de la fiscalité entraînant un pic de 821 000 transactions (en niveau annuel) au troisième trimestre 2011.

La baisse des transactions amorcée au deuxième trimestre 2012 après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif a conduit à un niveau annuel de 661 000 ventes au 1^{er} trimestre 2013, soit une diminution de 19 % par rapport au pic de 2011. Ce ralentissement a entraîné un retournement des prix, avec une baisse ne prenant fin qu'en 2015. La reprise de la croissance des transactions a été en revanche plus rapide, puisqu'elle est intervenue dès le deuxième semestre 2013 avec l'aménagement du nouveau dispositif de taxation, des conditions un peu plus favorables étant consenties aux vendeurs³³.

Cet épisode, qui a fait l'objet d'une étude économétrique datée d'octobre 2021³⁴, illustre l'impact d'une augmentation de la fiscalité sur les plus-values sur le comportement des acteurs du marché immobilier.

Le nombre de transactions annuelles a suivi ensuite une trajectoire en forte hausse jusqu'à la fin 2021, avec néanmoins une nette inflexion durant la crise Covid. Le nombre de cessions annuelles atteignit ainsi 1,2 millions en données corrigées des variations saisonnières au troisième trimestre 2021, avant de plafonner puis d'entamer une diminution à partir de la fin 2022. En deux ans, les transactions diminuent de plus de 30 %, pour se situer au troisième trimestre 2024 au niveau de 780 000 cessions annuelles.

Les prix, qui avaient doublé de 2000 à 2007, reprennent à partir de 2015 une croissance qui les conduit fin 2022 à un point haut où ils représentent 2,6 fois les prix immobiliers du début

³² Relèvement à 33 % du taux d'imposition (IR + prélèvements sociaux), contre 28 % en 2010.

³³ En septembre 2013, le rythme d'abattements a été accéléré pour le paiement de l'impôt sur le revenu, celui-ci n'étant plus dû après 22 années de détention. Des prélèvements sociaux demeurent perçus jusqu'à la 30^{ème} année de détention, la combinaison des abattements et des taux d'imposition débouchant sur une diminution régulière de la taxation globale de la 6^{ème} année à la 30^{ème}. De la 10^{ème} à la 29^{ème} année, ce taux est inférieur à celui appliqué de janvier 2012 (entrée en vigueur de la réforme) à septembre 2013.

³⁴ « *The tax elasticity of capital gains. Evidence from millions of housing sales* », Antoine Levy, octobre 2021.

du siècle. L'inflation cumulée de 2000 à 2022 étant de 41,2 %, la progression des prix des logements anciens en termes réels s'établit à 84 % sur 22 ans.

Les transactions et les prix immobiliers baissent à partir de début 2023, répercutant avec retard le relèvement rapide des taux d'intérêt, qui augmentent de 400 points de base en moins de deux ans, pesant sur la capacité d'endettement des ménages. La diminution du nombre de transactions (-30 %) est plus marquée que celle des prix (-6 % de la fin 2022 au troisième trimestre 2024), les vendeurs continuant de parier sur la stabilisation voire sur la reprise des transactions.

L'analyse de ces évolutions permet d'établir plusieurs constats :

- en dehors de la période 2010-2015, où la modification de la taxation des PVI peut être mise en relation avec le tassement des prix immobiliers (sans qu'il soit possible d'identifier la part jouée par la fiscalité dans cette tendance), l'évolution des taux d'intérêt est le principal facteur explicatif, avec un effet retard, de l'évolution des prix de l'immobilier ;
- l'épisode de 2011-2013 suggère qu'un choc fiscal sur la taxation des plus-values peut se propager au-delà du périmètre des biens imposables, alors que les actes faisant l'objet d'une imposition de la plus-value ne représentent qu'un cinquième des cessions répertoriées en 2022 ;
- une fois le choc fiscal absorbé, la reprise de la croissance du nombre de transactions, qui peut être mise en relation avec des facteurs exogènes (notamment le faible niveau des taux d'intérêt), débouchant sur un nombre de ventes annuelles supérieur à 1,2 millions, signe d'une rotation plus rapide du parc immobilier, s'est faite à niveau de taxation inchangé.

Compte-tenu de la hausse des prix observée durant la dernière décennie, on peut par ailleurs supposer que les biens acquis depuis plus de cinq ans recèlent encore un potentiel de plus-values important, qui n'a encore été que faiblement entamé par le retournement du marché.

D - Des bases de données notariales à mieux exploiter

Dans le cadre de la présente enquête, le Conseil supérieur du notariat (CSN) a mis à disposition sa base de données répertoriant les transactions immobilières réalisées de 2019 à 2022.

Les informations qui peuvent être extraites de cette base sont d'une grande richesse, puisqu'elles recouvrent aussi bien le prix des transactions, les caractéristiques des biens vendus, les droits de mutation acquittés, le statut (particulier ou entreprise) des vendeurs et des acheteurs, ainsi que la date et le prix auquel a été réalisée la mutation précédente, permettant de calculer les plus-values brutes (c'est-à-dire hors prise en compte d'éventuels travaux de rénovation) réalisées sur chaque transaction.

Cette base ne renseigne toutefois pas sur l'usage du bien par le vendeur (résidence principale ou résidence secondaire), qui permettrait d'identifier les transactions faisant en principe l'objet d'une taxation de la plus-value, pas plus qu'elle ne renseigne sur le montant de la plus-value imposable après abattements au titre de l'IR et des PS.

L'exploitation qui en a été faite dans le cadre de la présente enquête permet néanmoins de poser un certain nombre de constats sur l'ensemble des transactions, dont il n'est pas possible d'affirmer qu'ils peuvent être transposés aux transactions sur les seules résidences secondaires,

mais qui éclairent néanmoins utilement le montant et la répartition des plus-values dont une partie fait l'objet d'une imposition.

Il ressort de cette exploitation que les transactions sur les appartements représentaient en 2022 de l'ordre de 32 % du nombre d'actes et de leur montant, les maisons pesant respectivement pour 39 % du nombre d'actes et 46 % de leur montant, la structure des ventes dans les trois années précédentes n'étant pas très éloignée. Les autres biens cédés étaient notamment constitués de biens agricoles, locaux industriels et commerciaux, garages et terrains.

L'analyse qui suit se concentre sur les cessions de logements (appartements et maisons), qui représentent, en 2022, 71 % des actes enregistrés dans la base et 78 % de la valeur des transactions.

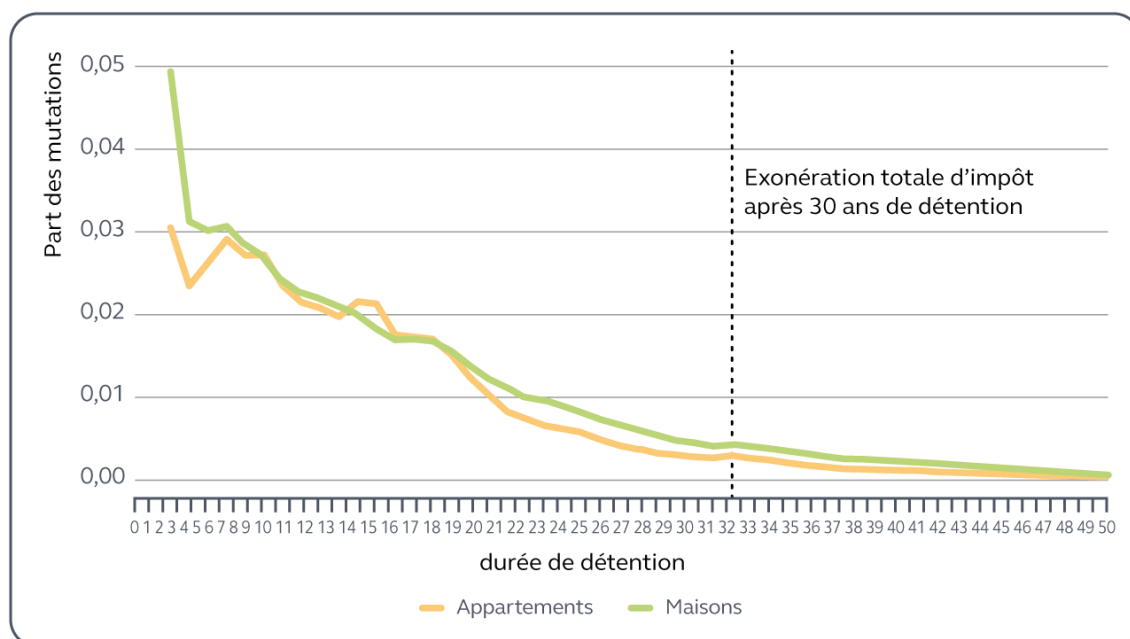
Tableau n° 3 : part des différents types de biens dans le nombre et le montant des cessions immobilières en 2022

<i>Type de bien</i>	Nombre de transactions	Montant total
<i>Bien agricole</i>	7,0 %	1,0 %
<i>Appartement</i>	31,4 %	31,7 %
<i>Garage</i>	3,3 %	0,3 %
<i>Immeuble</i>	1,8 %	9,0 %
<i>Local industriel</i>	2,8 %	5,0 %
<i>Maison</i>	39,1 %	45,8 %
<i>Terrain</i>	13,8 %	6,9 %
<i>Local commercial</i>	0,4 %	0,2 %
Total	100%	100%

Source : bases de données notariales, analyse Cour des comptes

Ces données révèlent aussi une concentration des biens vendus sur les tranches correspondant à un faible nombre d'années de détention³⁵.

³⁵ Une analyse plus fine fait ressortir une surreprésentation des biens issus d'une succession parmi ceux vendus durant la première année de détention.

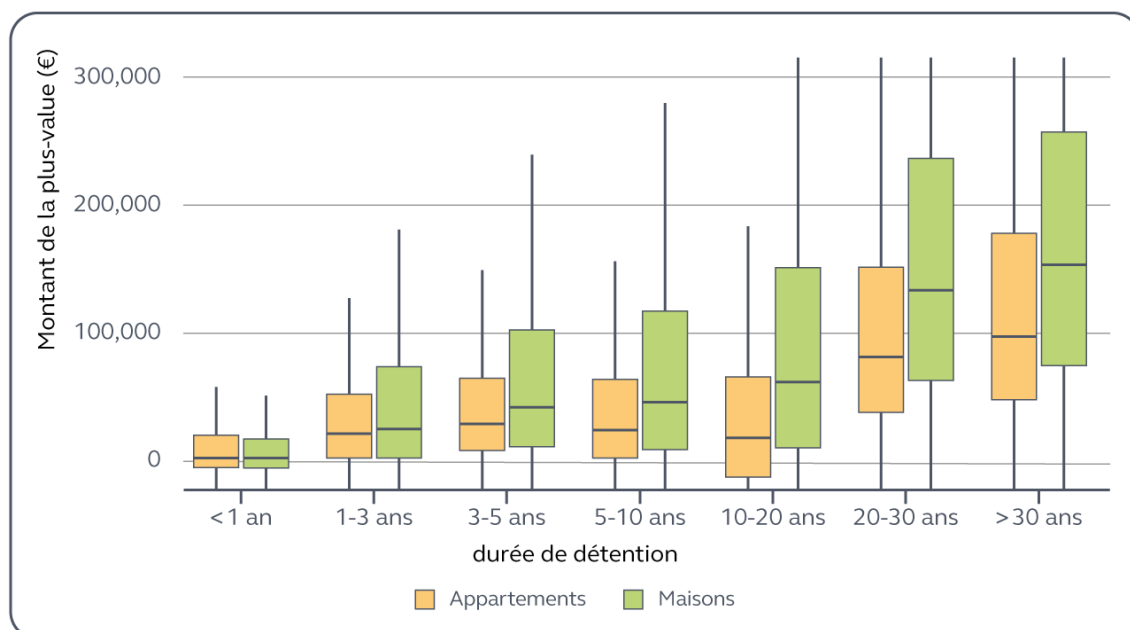
Graphique n° 7 : nombre de biens cédés par années de détention antérieures à la cession

Source : bases de données notariales. Analyse Cour des comptes

La durée moyenne de détention se situe en 2022 à 11 ans pour les appartements et 12,4 ans pour les maisons, avec des médianes plus faibles (8,7 ans pour les appartements, 9 ans pour les maisons) révélant la présence minoritaire parmi les logements cédés de biens détenus depuis longtemps par les vendeurs (25 % de ces logements sont détenus depuis plus de 15,5 ans pour les appartements et 18 ans pour les maisons).

Les plus-values brutes réalisées s'élèvent pour la même année à 49 644 € en moyenne pour les appartements et 98 889 € pour les maisons, le quart des cessions se caractérisant par une plus-value respectivement supérieure à 76 400 € et 146 684 €.

De manière non surprenante, compte tenu de la hausse des prix de l'immobilier sur les deux dernières décennies, les plus-values les plus importantes correspondent aux durées de détention les plus élevées, avec cependant un écart croissant entre les valeurs en dessous du premier quartile (valeur en dessous de laquelle se situent le quart des cessions) et celles au-dessus du troisième quartile (valeur au-dessus de laquelle se situent 25 % des cessions).

Graphique n° 8 : distribution des plus-values par durée de détention et type de bien

Source : bases de données notariales. Exploitation Cour des comptes

Note de lecture : Le montant moyen de la plus-value pour les appartements détenus plus de 30 ans est de 100 000 €. 80% des plus-values sont comprises entre 50 000 et 180 000 €.

L'impossibilité d'isoler parmi ces transactions les opérations faisant l'objet d'une imposition au titre de la plus-value est regrettable. La combinaison des informations sur la durée de détention, le montant de la plus-value et la valeur du bien cédé permettrait en effet de connaître l'impact, toutes choses égales par ailleurs, d'une modification du calendrier d'abattement en fonction de la durée de détention, ce qu'il n'est pas possible de faire aujourd'hui autrement qu'en prenant un certain nombre d'hypothèses nécessairement réductrices (dont l'identité du profil de l'ensemble des biens cédés et de celui des résidences secondaires au sens de la fiscalité sur les plus-values).

CONCLUSION

L'imposition des plus-values de cessions immobilières réalisées par les particuliers lors de la vente de résidences secondaires ou de biens à usage locatif est assortie de taux de taxation élevés (36,2 %), auxquels s'ajoute une taxation additionnelle pour les plus-values les plus importantes, dont l'effet diminue lentement après la cinquième année de détention. La résidence principale échappe à cette imposition en France comme dans une large majorité de pays de l'OCDE. L'existence d'un abattement progressif sur 30 ans avant de déboucher sur une exonération totale place la France dans une situation intermédiaire entre certains pays voisins d'Europe continentale (Allemagne, Belgique, Italie) où la durée de taxation est moins longue et plusieurs pays anglo-saxons (Etats-Unis, Royaume-Uni) qui taxent les PVI sans limitation de durée.

La part du parc immobilier susceptible par son usage de faire l'objet d'une imposition sur la plus-value de cession peut être évaluée en 2023 à 38 % des logements, auxquels s'ajoutent d'autres biens immobiliers détenus par des particuliers constitués de garages, biens agricoles, locaux d'activité et terrains sans habitation. Les terrains nus rendus constructibles, dont la valeur est plus que décuplée par leur changement de statut, sont soumis lors de leur première cession à une taxe complémentaire nationale, complétée le cas échéant par une taxe locale.

Les ménages détenant un logement en sus de leur résidence principale représentaient en moyenne en 2021 19 % de l'ensemble des ménages, les taux de détention les plus importants étant observés dans le dernier décile de revenus imposables. Cet éclairage donné sur le stock de logements gagnerait à être complété par une analyse des biens cédés et du profil des vendeurs grâce à l'exploitation des bases de données notariales.

L'examen des trois dernières décennies de transactions immobilières, marquées par une forte croissance des prix des logements anciens, montre que la fiscalité des plus-values ne constitue pas le principal déterminant de l'évolution de ce marché, qui est surtout influencé par l'évolution des taux d'intérêt. Le tassement des transactions et des prix observé à la suite de la réforme de 2011-2013, qui a fait passer de 15 à 30 ans la durée de détention nécessaire à une exonération, atteste cependant de la capacité d'un choc fiscal sur les PVI à provoquer un mouvement de contraction de quelques années sur l'ensemble du marché.

Chapitre II

Un niveau de recettes fiscales reflétant la conjoncture immobilière, une gestion déléguée aux notaires

Le produit budgétaire annuel des cinq impôts applicables aux PVI et des PS s'est élevé en moyenne à 3,5 Md€ entre 2017 et 2023. Comme les autres impôts applicables aux transactions immobilières, il a connu de fortes variations annuelles, qui découlent directement de la situation du marché immobilier, tant en nombre de transactions qu'en valeur des ventes.

La procédure actuelle de déclaration et de liquidation de l'impôt est le résultat de la réforme de 2004, qui a vu la taxation des PVI devenir une imposition déclarée et liquidée par les notaires, en lieu et place de la déclaration et du paiement de la plus-value par les contribuables dans le cadre de l'IR imposé au barème. Grâce à cette réforme, les impôts applicables aux PVI sont désormais prélevés à la source, au moment de la signature de l'acte de vente du bien immobilier, et le risque d'erreur ou de fraude identifié par l'administration fiscale est faible.

I - Un rendement sensible aux fluctuations du marché immobilier, une base fiscale mal connue de l'administration

A - Le rendement budgétaire de l'imposition des plus-values immobilières : des variations annuelles significatives

Au total, le produit cumulé des cinq impôts applicables aux PVI et des PS s'est élevé à 24,7 Md€ entre 2017 et 2023³⁶, soit un rendement annuel moyen de 3,5 Md€. En 2023, ce produit est en baisse de 23 % par rapport à 2022, passant de 4,7 Md€ à 3,6 Md€, en lien avec le ralentissement du marché immobilier.

L'IR et les PS représentent en moyenne 96 % de la fiscalité appliquée aux PVI (3,5 Md€ en 2023, payés par 578 000 contribuables).

³⁶ Le rendement 2024 des impôts afférents aux PVI n'est pas encore stabilisé au sein de l'administration fiscale.

Le produit annuel de la taxe sur les PVI élevées représente 106 M€ en 2023, pour une assiette taxable de 2,8 Md€, soit un taux moyen d'imposition additionnelle de 3,8 %, correspondant à une assiette moyenne de 146 345 €. Cette taxe s'est appliquée à 19 199 transactions en 2023 (pour une moyenne de 17 422 transactions par an sur la période 2017-2023). À titre de comparaison, l'assiette moyenne des PVI imposées à l'IR s'élevait en 2023 à 11 524 € et celle des PVI auxquelles sont appliqués des PS à 25 000 €.

Le rendement des deux taxes sur les terrains nus devenus constructibles est plus stable, mais d'un niveau inférieur à ces trois impôts. Elles touchent peu de contribuables : 2 366 pour la taxe nationale sur les terrains nus devenus constructibles et 62 pour la taxe locale sur ces mêmes cessions en 2023. La Cour a déjà eu l'occasion d'étudier ces deux taxes, à l'occasion de son rapport consacré aux taxes à faible rendement et a recommandé que, comme pour toutes les petites taxes visant des objectifs redondants, leur rationalisation soit étudiée en vue du prochain PLF³⁷.

Le rendement de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus créée en 2011 et de la contribution différentielle sur les hauts revenus créée en 2025 qui est directement liée aux PVI n'est pas connu de l'administration fiscale, il n'a donc pas été comptabilisé.

Tableau n° 4 : rendement annuel des impôts afférents aux PVI entre 2017 et 2023 (M€)

	Base légale	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Impôt sur le revenu</i>	Art. 150 U CGI ³⁸	904	939	996	944	1 285	1 501	1 145
<i>Prélèvements sociaux</i>	Articles L.136-7 CSS ³⁹ , 235 ter CGI et 16 ordonnances 96-50 du 26.01.1996	1 733	2 055	2 209	2 061	2 702	3 014	2 347
<i>Taxe sur les PVI élevées</i>	Art. 1609 nonies G du CGI	68	81	92	79	102	138	106
<i>Taxe locale sur les terrains nus devenus constructibles</i>	Art. 1529 du CGI	0	2	2	2	2	2	3
<i>Taxe nationale sur les terrains nus devenus constructibles</i>	Art. 1605 nonies du CGI	24	23	28	25	33	36	25
Total annuel		2 730	3 099	3 327	3 110	4 124	4 692	3 625
<i>Variation annuelle</i>		8%	14%	7%	-7%	33%	14%	-23%

Source : données DGFIP, calculs Cour des comptes

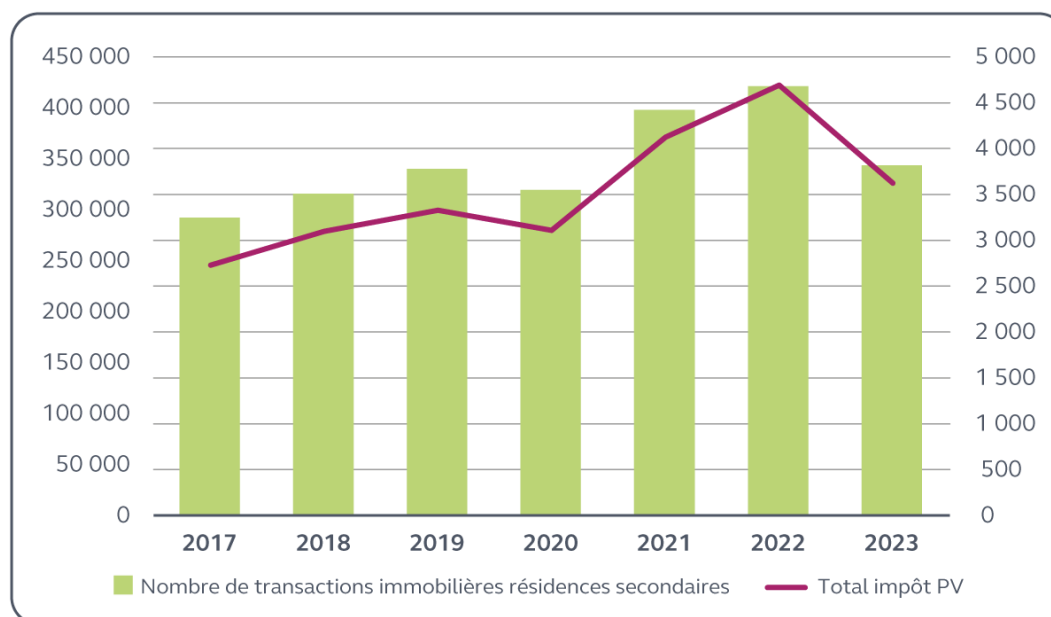
³⁷ Cour des comptes, rapport d'initiative citoyenne, *Les taxes à faible rendement*, 2025.

³⁸ CGI : code général des impôts.

³⁹ CSS : code de la sécurité sociale.

Les impôts sur les PVI ont connu deux années de baisse sur période récente : en 2020 et 2023 (les premiers chiffres disponibles pour 2024 sont également en baisse, de l'ordre de 19 %). Le rapprochement entre le nombre de transactions et le rendement des impôts confirme la forte corrélation entre rendement fiscal et nombre de cessions.

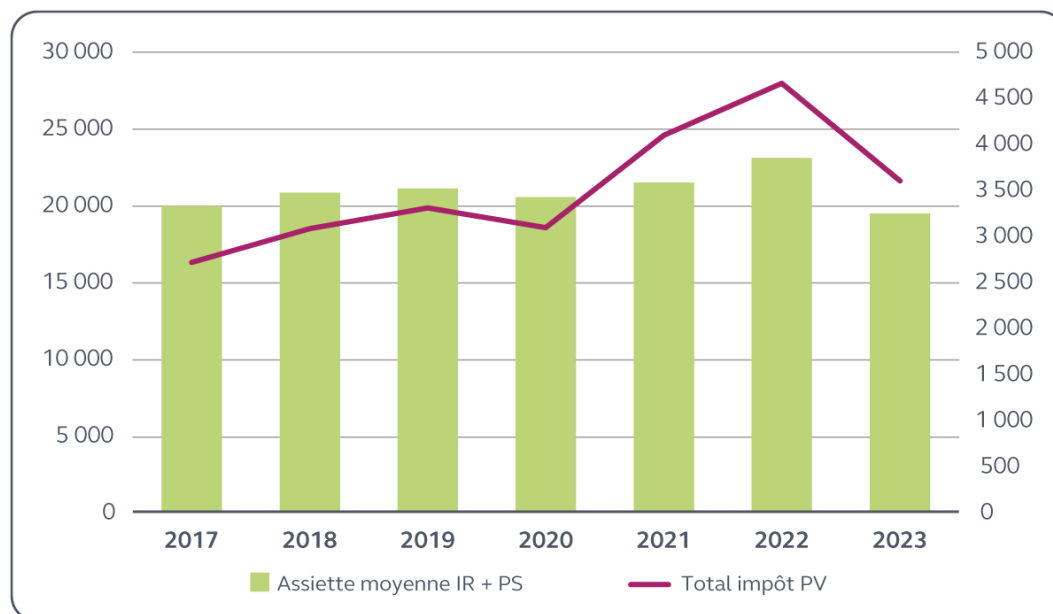
Graphique n° 9 : évolution comparée du nombre de transactions soumises à des PVI et du rendement annuel des impôts entre 2017 et 2023



Source : données DGFIP, calculs Cour des comptes. Échelle : les impôts sont exprimés en M€ (à droite) et le nombre de transactions en unités (à gauche).

Le rendement budgétaire dépend également de la valeur moyenne des plus-values réalisées à l'occasion des transactions, mais l'assiette moyenne est plus stable dans le temps que le nombre de transactions.

Graphique n° 10 : évolution comparée de l'assiette moyenne et du rendement annuel des impôts sur les PVI entre 2017 et 2023



Source : données DGFIP, calculs Cour des comptes. Échelle : les impôts sont exprimés en M€ (à droite) et l'assiette moyenne des impôts en € (à gauche).

Les effets volume et prix peuvent jouer en sens contraire, comme en 2019 (l'assiette moyenne a baissé de 1 % tandis que le nombre de transaction augmentait de 8 %), mais ils jouent généralement dans le même sens sur la période étudiée. L'année 2023 représente une année de baisse particulièrement marquée, tant du nombre de transactions soumises à l'imposition de leurs plus-values de cession que de l'assiette moyenne de ces dernières (-18 % dans les deux cas).

Enfin, la durée de détention peut également avoir un effet sur le rendement, mais elle est, elle aussi, globalement stable.

En valeur absolue, les PS rapportent près du double de l'IR sur l'ensemble de la période étudiée. Le rapport entre le produit perçu au titre de l'IR et celui perçu au titre des PS est un indicateur de la durée moyenne de détention des biens vendus, pondérés par la valeur des PVI imposables. Pour la période 2018-2023, le rapport entre les produits d'imposition s'établit autour de 2,1. Les variations modérées autour de ce ratio d'une année sur l'autre attestent d'une certaine stabilité de la structure des biens vendus en termes de durée de détention et de montant des plus-values réalisées.

Chacune de ces trois variables est le résultat d'une multitude de décisions individuelles peu anticipables, rendant difficile la prévision du rendement budgétaire des impôts afférents aux PVI par le ministère chargé du budget.

B - Une différenciation territoriale marquée, cohérente avec le marché de l'immobilier

En 2024, les 20 départements les plus contributeurs représentent 41 % de l'impôt total (Paris, Alpes-Maritimes, Var, Gironde, Bouches-du-Rhône, Haute-Savoie, Rhône, Savoie, Hauts-de-Seine, Loire-Atlantique, Hérault, Morbihan, Charente-Maritime, Nord, Ile-et-Vilaine, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Garonne, Vendée, Calvados et Isère).

Pour certains départements, le rendement budgétaire relativement élevé de l'impôt est le résultat d'un nombre important de ventes (Nord, Bouches du Rhône, Alpes Maritimes), tandis que, pour d'autres, l'effet prix est plus significatif (Var, Haute-Savoie, Morbihan). Dans certains départements, les deux effets se cumulent (Paris, Gironde).

Tableau n° 5 : classement des 20 principaux départements en matière de rendement budgétaire, de nombre de transactions et de rendement fiscal moyen

Classement 2024	Poids dans le rendement budgétaire national de l'IR	Poids dans le nombre de transactions soumises à l'IR	Rendement moyen de l'IR par transaction
1	Paris	Nord	Paris
2	Alpes-Maritimes	Paris	Guyane*
3	Var	Bouches-du-Rhône	Savoie
4	Gironde	Alpes-Maritimes	Gironde
5	Haute-Savoie	Gironde	Var
6	Bouches-du-Rhône	Rhône	Haute-Savoie
7	Savoie	Hérault	Landes
8	Morbihan	Loire-Atlantique	Alpes-Maritimes
9	Rhône (*)	Var	Martinique
10	Loire-Atlantique	Haute-Garonne	Nièvre
11	Hérault	Isère	Pyrénées-Atlantiques
12	Charente-Maritime	Hauts-de-Seine	Guadeloupe
13	Finistère	Ile-et-Vilaine	Bouches-du-Rhône
14	Hauts-de-Seine	Haute-Savoie	Charente-Maritime
15	Ile-et-Vilaine	Pas-de-Calais	Vaucluse
16	Pyrénées-Atlantiques	Seine-Maritime	Morbihan
17	Vendée	Finistère	Réunion
18	Calvados	Seine-et-Marne	Calvados
19	Nord	Vendée	Seine-St-Denis
20	Côtes-du-Nord	Yvelines	Hauts-de-Seine

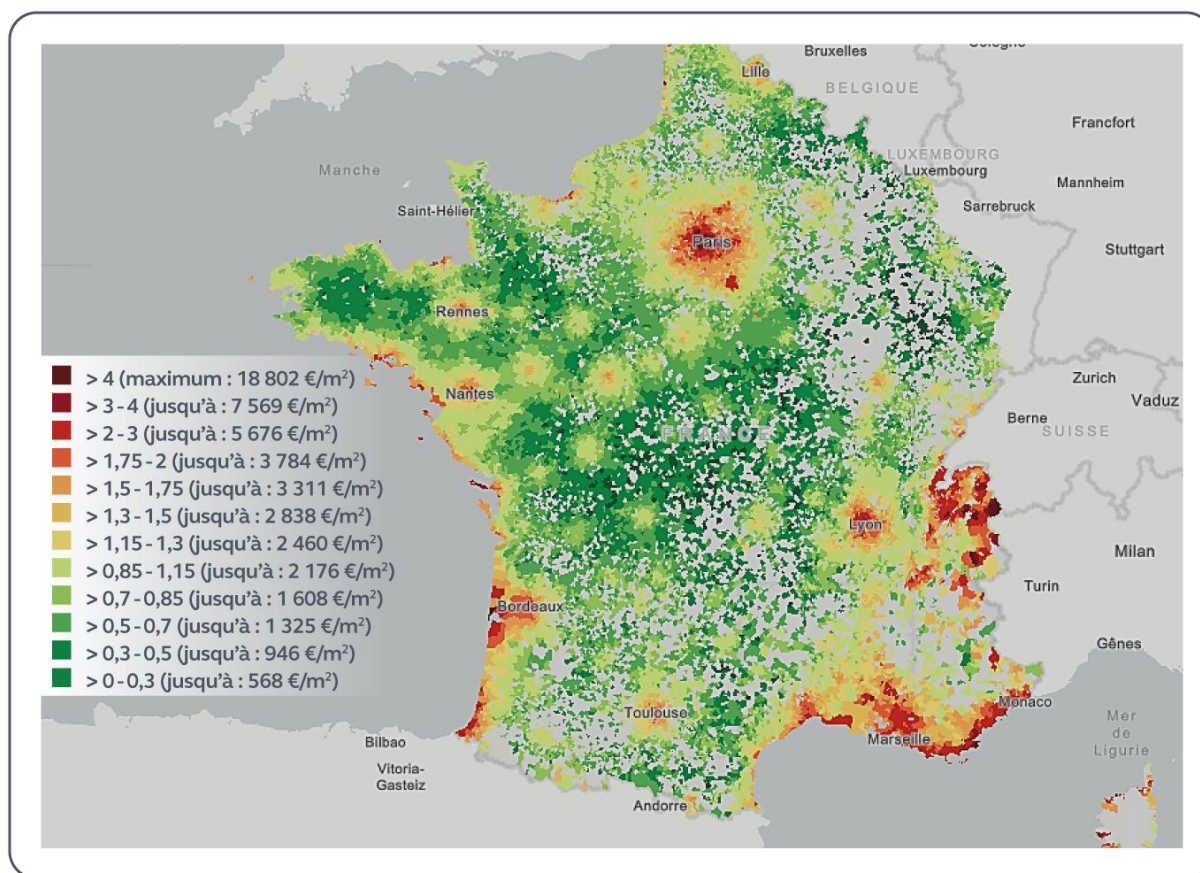
Source : données DGFIP, calculs Cour des comptes.

* Le nombre de transactions constatées en Guyane s'élève à 1895, contre 39820 à Paris et 16 069 en Savoie.

L'assiette moyenne de l'IR par contribuable variait de 4 843 € (Lot-et-Garonne) à 16 727 € (Paris). L'écart de valeur est encore plus notable pour la taxe sur les plus-values élevées, dont l'assiette moyenne par contribuable varie de 63 515 € dans l'Aube à 579 € dans la Nièvre.

Les différences de rendement budgétaire par département sont cohérentes avec les fortes disparités du marché immobilier, qui concernent l'ensemble des biens et pas seulement les résidences secondaires. En volume, les cessions se concentrent dans les métropoles et les zones touristiques, notamment littorales⁴⁰ : en 2024, la moitié du montant des biens immobiliers cédés provient de trois régions : 23 % en Île-de-France, 13 % en Provence-Alpes-Côte-D'azur et 12 % Auvergne-Rhône-Alpes⁴¹. Ces volumes importants de transactions ont généralement pour corollaire des prix plus élevés, comme le confirme la concentration des prix médians sur les zones où les cessions sont les plus nombreuses.

Carte n° 1 : prix médians de l'immobilier 2019 à 2021 (€/m²)



Source : Outil Dynmark, Cerema, 2024

La valeur des biens immobiliers, et plus encore la dynamique du marché immobilier local, ont un impact direct sur la fiscalité des PVI. Ainsi, entre 2010 et 2024, les prix médians ont augmenté de 18 % dans la métropole du Grand Paris, 46 % dans la métropole de Lyon, 90 % dans certaines intercommunalités de Corse du Sud. À l'inverse, dans certains espaces

⁴⁰ Rapport du compte du logement, CGDD, SDES, octobre 2024.

⁴¹ Calculé sur l'assiette du régime de droit commun des DMTO sur l'année 2024.

montagnards ou ruraux, les prix se contractent fortement (-16 % en Ariège, -3 % dans le Cantal)⁴². Ces observations réalisées sur le marché immobilier tous biens confondus s'appliquent également aux transactions relatives aux résidences secondaires.

C - Une connaissance limitée du profil des contribuables, un produit de l'impôt concentré sur les tranches de revenu élevées

En 2023, la DGFIP a recensé 578 515 contribuables ayant acquitté des PS appliqués aux PVI.

Le taux d'imposition appliqué aux PVI est forfaitaire et ne dépend pas, sauf pour quelques cas d'exonération (concernant certains titulaires de pensions de vieillesse), des autres revenus du contribuable. Par conséquent, le profil socio-économique des assujettis n'est pas suivi par l'administration fiscale, et il n'est pas non plus renseigné dans les bases de données constituées par les notaires chargés de liquider l'impôt.

Au-delà des informations générales issues des statistiques de l'Insee sur le profil des propriétaires de logements, un travail d'appariement entre les informations issues des déclarations notariales et les déclarations d'IR permet néanmoins de faire ressortir certaines caractéristiques des vendeurs bénéficiaires de PVI.

1 - Une assiette et un produit de l'imposition concentrés sur un nombre limité de contribuables

Le rendement de l'imposition des PVI est concentré sur les plus-values individuelles importantes : 6 700 contribuables⁴³ ont acquitté en 2022 un impôt moyen proche de 100 000 €, IR et PS confondus⁴⁴, et pesaient pour 14 % du produit total. À l'opposé, 67 000⁴⁵ contribuables ont acquitté un impôt moyen de l'ordre de 160 € au titre des PVI, et pesaient pour 0,2 % du produit total.

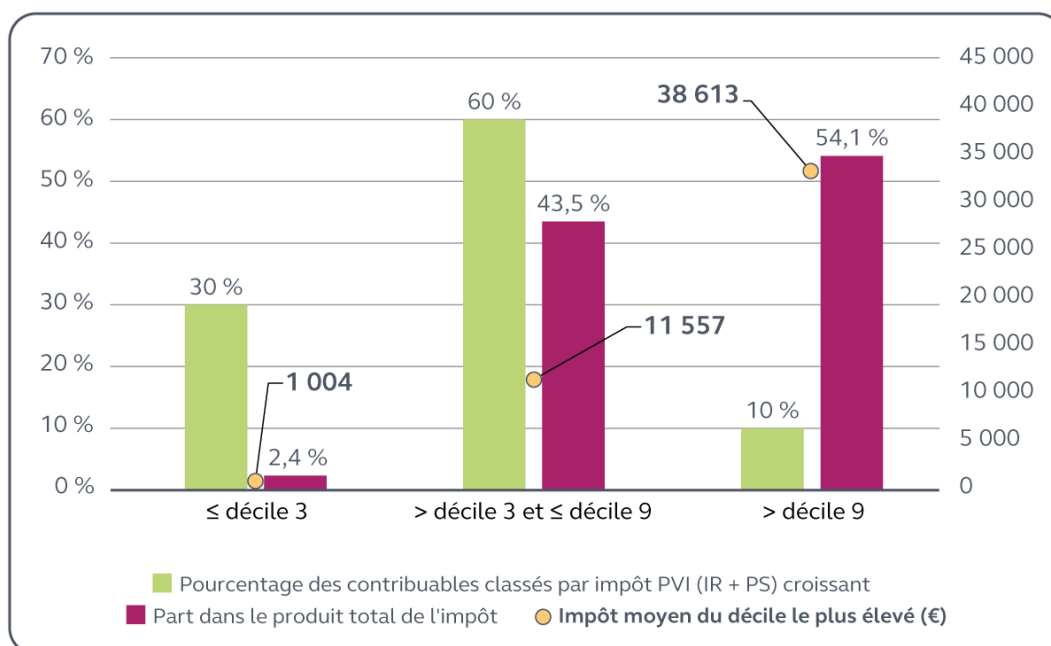
Le graphique suivant illustre la répartition du produit de l'impôt entre les catégories de contribuables classés en fonction de l'impôt sur les PVI acquitté en 2022 :

⁴² Cerema, outil Dynmark, 2024.

⁴³ Soit le premier centile des contribuables classés par importance de l'impôt acquitté (par ordre décroissant).

⁴⁴ Mais hors surtaxe pour les plus-values élevées.

⁴⁵ Soit le premier décile des contribuables classés par importance de l'impôt acquitté (par ordre croissant).

Graphique n° 11 : produit de l'imposition des PVI et montant des impositions individuelles

Source : DGFIP, Calculs Cour des comptes

Un focus sur les impositions individuelles les plus élevées met en lumière le poids des contributions les plus importantes :

Tableau n° 6 : focus sur les impositions individuelles les plus élevées

<i>Part dans les plus-values individuelles classées par ordre décroissant</i>	<i>Part dans le produit IR</i>
1%	21%
2%	28%
5%	41%

Source : DGFIP, Calcul Cour des comptes

La répartition de l'assiette et donc de l'impôt entre des valeurs faibles en grand nombre, et des valeurs fortes concentrées sur quelques milliers de transactions est une des caractéristiques de la taxation des PVI.

Cette caractéristique trouve une illustration dans la part que représentent dans l'assiette imposable les opérations redevables de la taxe sur les plus-values élevées, qui s'applique sur la fraction des plus-values imposables individuelles au titre de l'IR dépassant 50 000 €.

Tableau n° 7 : PVI imposables assujetties à la surtaxe pour plus-values élevées

<i>en M€</i>	2023	2024	Évolution 2023/2024
<i>Assiette assujettie à la surtaxe plus-values élevées</i>	2 810	1 870	-33 %
<i>Nombre de contribuables</i>	21 598	14 493	-33 %
<i>Nombre de contribuables au titre des PVI</i>	582 273	487 865	-16 %
<i>Part des contribuables assujettis à la surtaxe plus-values élevées</i>	4 %	3 %	
<i>Assiette des PVI imposables après abattements au titre de l'IR</i>	6 732	4 783	-29 %
<i>Part des contribuables dans l'assiette après abattements et dans l'imposition à l'IR</i>	42 %	39 %	

Source : DGFIP. Calculs Cour des comptes

2 - Une concentration de l'assiette des PVI imposables sur les tranches de revenu les plus élevées

La concentration de la valeur du patrimoine immobilier sur les tranches de revenu les plus élevées se traduit logiquement par un poids important des ménages aisés dans la répartition de l'assiette des plus-values imposables au titre des prélèvements sociaux, c'est-à-dire jusqu'à 30 ans de détention.

Un examen de la décomposition de cette assiette par décile de revenus montre que plus de 70 % est attribuable aux 20 % de contribuables dont le revenu imposable est le plus élevé (déciles de revenu 9 et 10), tandis que les 60 % de contribuables dont le revenu imposable est le plus faible (décile inférieur à 6) se partagent 12 % de l'assiette imposable.

Tableau n° 8 : répartition de l'assiette des PVI imposables au titre des prélèvements sociaux

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Assiette imposable après abattements (M€)</i>	11 955	12 856	12 006	15 746	17 695
<i>dont décile >= 9</i>	73%	73%	72%	72%	71%
<i>dont décile 7 et 8</i>	16%	16%	17%	17%	17%
<i>dont décile <= 6</i>	11%	11%	11%	12%	12%

Source : DGFIP

La forte concentration de l'assiette imposable sur les revenus élevés se vérifie année après année, avec néanmoins une légère diminution du poids des déciles 9 et 10 de 2018 à 2022. Ce constat, réalisé ci-dessus à partir des données concernant l'assiette imposable après abattements au titre des PS, se vérifie également, dans des proportions quasi identiques, pour l'assiette imposable après abattements au titre de l'IR, qui est plus étroite puisqu'elle exclut les biens détenus depuis plus de 22 ans.

D - La nécessité de doter la DGFIP d'une capacité d'expertise de l'impôt sur les plus-values immobilières

Alors que l'imposition des PVI fait l'objet de nombreuses critiques et propositions de modification, l'administration fiscale n'est pas en mesure d'instruire les projets de réforme et de réduire l'incertitude entourant leurs conséquences sur les transactions et sur le produit de l'impôt, faute de disposer jusqu'à présent des informations qui le lui permettraient.

Seuls les services compétents du ministère de la transition écologique (CGDD) disposaient d'un accès limité à ces bases, par le biais de l'acquisition annuelle jusqu'en 2024 de la version la plus récente de ces bases, puis grâce à un accès gratuit en 2025, qui a néanmoins eu pour effet de réduire le champ des données exploitables, limitation à laquelle il devra être mis fin rapidement.

Les services de la DGFIP et ceux du ministère de la transition écologique devraient pouvoir bénéficier conjointement d'un accès plein et entier aux bases Bien et Perval, à charge pour ces services de répartir entre eux les travaux d'exploitation de ces données. La deuxième convention entre l'État et le Conseil supérieur du notariat en cours de signature pour la période 2025-2028 prévoirait de donner un accès gratuit à ces données à la DGFIP, à l'Insee et aux services statistiques du ministère du logement. S'il s'agit d'une avancée appréciable, il faudra faire en sorte que toutes les informations pertinentes, dont celles concernant l'acquisition précédente, figurent dans les données accessibles aux ministères.

Dans le même temps, il serait nécessaire d'obtenir des notaires qu'ils enrichissent ces bases en enregistrant pour chaque transaction l'existence ou non d'une PVI imposable et le montant acquitté. Cet enrichissement permettrait de connaître le profil des biens cédés imposables en termes de durée de détention, de plus-value imposée et d'impôt payé, ce qui n'est pas possible actuellement. Il mettrait l'administration en position de procéder à des simulations de l'impact des réformes envisagées sur les rentrées fiscales.

Ces simulations seraient faites hors effet volume, la prise en compte de celui-ci supposant une connaissance des élasticités qui fait aujourd'hui défaut, mais que la construction d'une base de données intégrant des éléments de fiscalité pourrait permettre de cerner progressivement.

II - Un impôt dont le contrôle est limité, faute de données disponibles pour automatiser les vérifications

Les impôts et PS applicables aux PVI des particuliers sont calculés, déclarés et versés par les notaires, à l'occasion de l'acte de vente, et sur la base des documents remis par les contribuables. 2 150 redressements par an ont eu lieu en moyenne entre 2012 et 2024 (2 363 entre 2022 et 2024), ce qui représente 0,7 % des transactions soumises à l'imposition des PVI.

Faute d'un contrôle systématique des déclarations relatives aux PVI⁴⁶, basé sur des données dématérialisées, le niveau d'erreur ou de fraude est inévitablement supérieur à ce qui est aujourd'hui constaté et corrigé par l'administration fiscale, mais dans des proportions inconnues.

⁴⁶ Les déclarations 2048-IMM et 2048-TAB.

A - Calculés, déclarés et liquidés par des officiers ministériels, des impôts sur les PVI peu contrôlés par l'administration

1 - Les notaires responsables du calcul et de la déclaration des impôts sur les PVI, mais pas de leur contrôle

La collecte des cinq taxes⁴⁷ et PS applicables aux PVI incombe aux notaires, qui établissent un projet de liquidation lors de la signature de l'acte de vente⁴⁸.

Le calcul doit impérativement être réalisé au moment de la vente directement par le notaire, qui peut utiliser à cette fin un logiciel métier⁴⁹. Les informations nécessaires au calcul de l'impôt sont reportées par le notaire sur les déclarations 2048-IMM et 2048-TAB. La collecte⁵⁰ du montant dû est également réalisée au moment de la vente.

La déclaration de l'impôt et sa liquidation auprès des services fiscaux doivent intervenir au plus tard un mois après la transaction. La déclaration est intégralement dématérialisée et doit être impérativement réalisée au moyen du logiciel Télé@ctes, qui est une plateforme sécurisée permettant la transmission des actes notariés à la publicité foncière, contribuant à la fiabilisation et à l'accélération des formalités d'enregistrement. Elle est développée et maintenue conjointement par la DGFIP et le conseil supérieur du notariat (CSN).

⁴⁷ L'IR et la CSG afférents à la PVI, la taxe sur les PVI élevées via la déclaration 2048-IMM et les deux taxes sur la cession de terrains nus devenus constructibles via la déclaration 2048-TAB.

⁴⁸ La liquidation définitive est effectuée dans l'application de gestion Fidji de la DGFIP par l'agent qui enregistre l'acte.

⁴⁹ Procédure détaillée : au moment d'une vente immobilière, les notaires sont chargés de saisir les données de l'acte (identité des parties, désignation du bien, prix de cession, etc.), à l'aide de logiciels métiers utilisés par les études notariales. Pour préparer la rédaction des actes, ils utilisent ANF qui leur permet d'obtenir de façon dématérialisée des réponses aux demandes de renseignements ainsi que des copies d'actes ; ils vérifient les données d'état civil en utilisant la plate-forme Comedec. Les justificatifs (frais d'acquisition, factures de travaux, attestation de résidence principale, etc.) peuvent être manuellement intégrés (le notaire reçoit les documents sous format papier ou PDF et saisit manuellement les montants dans son logiciel) ou semi-automatisés : certains logiciels permettent d'importer directement des factures électroniques ou de reprendre des montants à partir d'un tableau récapitulatif scanné ou « OCRisé », mais cela reste rare et non normé. Le contrôle de leur validité repose sur une vérification humaine.

⁵⁰ Le notaire remplit la déclaration de plus-value (formulaires 2048-IMM et 2048-TAB) et prélève directement l'impôt dû. Il reverse les montants au Trésor Public dans le mois suivant la cession. Il remet au vendeur une attestation du calcul effectué et du montant prélevé. Ces actions passent par la plateforme Télé@ctes, qui est un système sécurisé de télétransmission entre les études notariales et le service de publicité foncière (SPF) (anciennement les hypothèques). Il permet l'envoi de la déclaration au service de publicité foncière (anciennement conservation des hypothèques) ; le paiement de l'impôt est effectué par virement via un compte de la comptabilité notariale. Enfin les actes notariés sont archivés électroniquement dans les bases notariales (Micen), avec valeur probante. Les documents relatifs à la fiscalité (attestations, formulaires) peuvent être remis de façon dématérialisée au vendeur. La DGFIP conserve une copie de l'acte et la déclaration 2048 de façon dématérialisée dans l'outil d'archivage dématérialisé Atlas.

Le cadre juridique de la relation entre notaires et DGFIP

Les notaires sont des officiers publics ministériels, légalement chargés de collecter, déclarer et reverser certains impôts pour le compte de l'État. Pour chaque cession immobilière imposable, le notaire est notamment chargé du calcul et du paiement de l'impôt sur la plus-value. Ce sont néanmoins les contribuables qui restent responsables de leur déclaration fiscale.

Ce dispositif est encadré par les articles 150 U à 150 VH du code général des impôts, et précisé par le décret n°55-1350 du 14 octobre 1955. Le notaire doit également transmettre l'acte de vente au service de la publicité foncière pour enregistrement et publication. L'article 1713 du CGI impose que l'acte de mutation ne soit signé qu'après paiement des droits dus. Le notaire agit donc comme collecteur et garant du paiement des droits d'enregistrement.

Le recours systématique aux notaires pour calculer des impôts dans des situations patrimoniales complexes est considéré par l'administration fiscale comme un gage d'efficacité pour le recouvrement de l'impôt, car il permet un prélèvement à la source.

Au moment de calculer les impôts dus au titre des plus-values, les notaires doivent contrôler tous les justificatifs de frais qui aboutissent à augmenter la valeur d'acquisition ou qui permettent de bénéficier d'exonérations. La nature et la fréquence des vérifications effectivement réalisées par les notaires à cette occasion ne sont pas connues de l'administration fiscale. En effet, aucun audit du processus déclaratif confié aux notaires n'a été réalisé par la DGFIP depuis la réforme de 2004, les notaires réalisant en revanche des contrôles entre pairs. Chaque étude notariale fait l'objet d'un contrôle tous les deux ans et, en cas de manquements, un suivi renforcé de l'étude concernée peut être mis en place, voire une suspension temporaire de l'activité prononcée.

Les justificatifs doivent être conservés par les contribuables jusqu'à la fin de la période durant laquelle l'administration peut exercer son droit de contrôle sur les déclarations de plus-values, soit en règle générale une durée de trois années après la transaction.

L'analyse des redressements fiscaux montre que le choix de confier intégralement le calcul, la déclaration et la liquidation de l'impôt à des officiers ministériels n'a pas fait totalement disparaître le risque d'erreur, voire de fraude. Entre 2012 et 2024, 21 735 redressements de droits ont été réalisés, pour un montant total de 0,5 Md€⁵¹.

2 - L'administration fiscale n'intervient à aucune étape du calcul de l'impôt, et réalise une vérification de cohérence *a minima* des déclarations

Les services de publicité foncière (SPF, ex-Conservations des hypothèques) reçoivent, traitent et valident les actes transmis par Télé@ctes⁵². Leur rôle est de vérifier leur validité juridique, de les enregistrer, d'inscrire les mentions au fichier immobilier et enfin, d'émettre les titres de perception pour les droits de mutation et les prélèvements fiscaux. À ce stade de la procédure, l'administration fiscale ne procède pas au contrôle de l'existence des pièces justificatives produites pour le calcul de l'impôt ou d'éventuelles exonérations. Ce sujet relève du contrôle fiscal.

⁵¹ La DGFIP indique avoir également réalisé sur la même période 6 713 redressements qu'elle qualifie de « redressements en base » pour un montant de 1,362 Md€.

⁵² A l'exception des DDFIP situées en Alsace Moselle, voir *infra*.

Une autre difficulté signalée par les directions départementales rencontrées tient au fait que les conditions de l'acte de vente, et notamment le caractère de résidence secondaire, sont inégalement retranscrites dans l'acte de vente, cette précision ne constituant pas une information obligatoire. L'outil Tél@ctes ne prévoit pas non plus de champ explicite obligeant à qualifier la nature (principale vs secondaire) du bien vendu. En cas d'omission de cette information, les services fiscaux ne disposent donc d'aucun élément pour vérifier automatiquement, à ce stade de la procédure, si le régime fiscal de la cession immobilière est le bon. Pour lever cette difficulté, il serait nécessaire d'ajouter un champ supplémentaire dans l'outil Tél@ctes.

Une fois cet ajout réalisé, une interconnexion des données déclarées avec la base Gérer mes biens immobiliers (GMBI) permettra à terme de vérifier immédiatement la cohérence des déclarations relatives à la résidence principale.

Le service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI)

Déployé depuis 2023, GMBI vise à améliorer la connaissance du parc immobilier détenu par les particuliers. Initialement conçu pour fiabiliser les données d'occupation à la suite de la suppression de la taxe d'habitation, et permettre le correct assujettissement à la taxe d'habitation sur la résidence secondaire (THRS), GMBI permet désormais à chaque propriétaire d'accéder à une vue consolidée de ses biens bâtis, d'en déclarer l'occupation et, le cas échéant, l'identité des occupants.

À terme, cet outil pourrait jouer un rôle important dans la fiscalité des PVI (PVI), en alimentant le ciblage des contrôles fiscaux via l'identification de discordances entre les déclarations de revenus et les évolutions de patrimoine. L'intégration de GMBI dans le parcours déclaratif à l'IR ouvre déjà cette perspective.

Comme le relève la Cour dans son rapport public thématique consacré à GMBI⁵³, son déploiement s'est déroulé « dans des conditions particulièrement difficiles », empêchant à date l'usage des données recensées dans GMBI pour des fins de contrôle fiscal.

L'étape déclarative pourrait également être mise à profit pour collecter et croiser davantage d'informations utiles, tant pour la programmation des contrôles que pour leur mise en œuvre. Ainsi, la déclaration d'un réemploi de la plus-value pour acheter une résidence principale en vue de bénéficier d'une exonération pourrait automatiquement déclencher, dans un délai de deux ans, une demande de justificatif adressée au contribuable.

Ces différentes pistes doivent impérativement s'accompagner d'une évolution des outils existants, pour ne pas représenter une charge de travail additionnelle aux services de la publicité foncière.

3 - Des contribuables responsables de l'exactitude des informations déclarées, qui n'interviennent qu'indirectement dans la déclaration fiscale

Les contribuables ont accès à un simulateur de calcul des taxes dues au titre des PVI, proposé par le CSN, qui est utilisé plus de 700 000 fois par an. En cas d'incertitude, les

⁵³ Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers, Une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État*, 2025.

particuliers peuvent saisir l'administration fiscale par le biais d'un rescrit. Le nombre de rescrits adressés chaque année a fortement diminué depuis 2012 (287 rescrits recensés) pour s'établir à une moyenne de 132 rescrits par an entre 2017 et 2024.

Les contribuables n'étant pas chargés du calcul et de la déclaration des impôts dus au titre des PVI, ils n'ont pas directement accès aux échanges entre leur notaire et l'administration fiscale au moment de la déclaration. Les représentants de la profession notariale rencontrés n'ont pas signalé de difficultés particulières exprimées par les contribuables concernant ces modalités de déclaration, qui s'apparentent à celles retenues pour le calcul des droits de mutation à titre onéreux. En cas d'erreur de calcul aboutissant à un redressement fiscal, les contribuables peuvent se retourner contre leur notaire, au titre de l'article 1240 du code civil.

Enfin, les contribuables doivent veiller à reporter dans leur déclaration de revenus (formulaire 2042) le montant de la plus-value immobilière nette imposable au titre de l'IR, qui entre dans le calcul de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR). La cohérence entre la déclaration n°2048 (liée à la cession) et la déclaration n°2042 (liée au revenu global) n'est vérifiée qu'en cas de contrôle fiscal, et la détection automatisée des omissions n'est pas réalisée. L'écart entre le nombre de déclarations et l'assiette déclarée au titre des PVI dans les deux cas est actuellement élevé.

Tableau n° 9 : nombre de déclarations et assiette des impôts afférents aux PVI selon les formulaires fiscaux

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Assiette imposable à l'IR (formulaire 2048) (M€)</i>	4 740	4 935	5 234	4 968	6 759	7 904	6 032
<i>Montant de PVI reporté via le formulaire 2042 (M€)</i>	1 558	1 555	1 681	1 731	2 369	2 987	2 227
<i>Écart montant reporté/ assiette imposable IR (M€)</i>	-3 182	-3 380	-3 553	-3 237	-4 390	-4 917	-3 805
<i>Nombre de déclarations 2048 (milliers)</i>	349	350	379	365	469	499	349
<i>Nombre de déclarations 2042 comportant une information PVI (milliers)</i>	117	127	153	171	200	226	179
<i>Écart nb de déclarations 2042/nb de contribuables PVI (milliers)</i>	-232	-223	-226	-194	-269	-273	-170

Source : données DGFIP, calculs Cour des comptes

Une incohérence entre ces deux déclarations peut pourtant être révélatrice d'une tentative de minoration de la CEHR, constitutive d'une omission ou d'une dissimulation de revenus, dans le cas des PVI les plus élevées⁵⁴. Pour détecter de telles minorations, le bureau chargé du *datamining* a mis en place une requête automatisée (DM 81) destinée à détecter les cas où une PVI a été déclarée via le formulaire 2048 mais n'a pas été reportée sur la déclaration 2042 C.

4 - Un volume de redressements qui montre un taux d'erreur et ou de fraude légèrement inférieur à celui des autres impôts, mais nécessairement sous-estimé

Les données issues du contrôle fiscal montrent un taux d'erreur ou de fraude un peu moins élevé que pour les autres catégories de revenus : le montant total des redressements sur la période 2012-2024 a représenté 0,5 Md€ en droits⁵⁵, soit 1,4 % de l'impôt collecté (IR et PS). Par comparaison, le montant redressé pour l'IR sur une seule année s'élève à 2,2 Md€ (redressements 2023), pour un rendement brut total de 112 Md€, soit 2 % de l'impôt collecté.

Entre 2012 et 2024, le nombre des redressements ayant donné lieu à des rappels s'est élevé à 27 945 en cumul, soit 0,7 % des transactions soumises à l'impôt sur la période. L'administration fiscale ne dispose pas du nombre de contrôles intégrant un volet PVI mais n'ayant pas donné lieu à un redressement. Il n'est donc pas possible de mesurer la pression du contrôle fiscal ni l'efficacité du ciblage sur cette imposition.

Le niveau de l'impôt évité est inévitablement sous-estimé, les redressements étant réalisés à l'issue de contrôles patrimoniaux d'ensemble, et non à la suite d'un ciblage spécifique sur les PVI. Or, les critères actuellement utilisés par les DDFIP pour programmer les contrôles fiscaux n'intègrent pas la détection d'anomalies portant sur celles-ci.

Du fait de l'intervention des notaires dans le calcul et la déclaration des impôts afférents aux PVI, le système de collecte de ces impôts est jugé fiable et efficace par l'administration fiscale. Les améliorations qui pourraient être apportées visent surtout à poursuivre la dématérialisation des déclarations et à faciliter leur croisement avec d'autres données à la disposition de l'administration fiscale.

B - Un contrôle des impôts sur les PVI qui repose insuffisamment sur le traitement de données de masse (*datamining*)

1 - Des impôts qui ne sont pas considérés à fort risque d'erreur ou de fraude par l'administration fiscale

Sauf exceptions locales, il n'existe pas de stratégie de contrôle fiscal consacrée à la seule fiscalité des PVI.

⁵⁴ Pour être assujéti à la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), le revenu fiscal de référence doit excéder 250 000 € pour une personne seule et 500 000 € pour un couple soumis à imposition commune.

⁵⁵ La DGFIP indique avoir en outre réalisé sur la même période 6 713 redressements qu'elle qualifie de « redressements en base » pour un montant « en base » (et non en droits) de 1,362 Md€.

Cette situation est le résultat de la stratégie de contrôle mise en place par la DGFIP depuis le milieu des années 2010 : le contrôle fiscal des particuliers s'est progressivement recentré sur une approche globale, fondée sur l'analyse de la situation patrimoniale et financière d'ensemble du contribuable, plutôt que sur un traitement segmenté impôt par impôt. Cette inflexion, amorcée avec la création progressive des pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) à partir de 2013, s'est consolidée avec la montée en puissance des outils de traitement automatisé de données (*datamining*) et le développement de dispositifs nationaux spécialisés tels que le pôle national de soutien au réseau consacré au contrôle patrimonial (PNSR CPat) créé en janvier 2023 au sein de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)⁵⁶. Elle traduit la volonté de la DGFIP de mieux cibler les comportements frauduleux complexes et les stratégies d'optimisation patrimoniale, qui se caractérisent par des interactions multiples entre IR, PS, plus-values, impôt sur la fortune immobilière (IFI) et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR).

Par ailleurs, selon l'analyse de risque menée par la DGFIP sur la fiscalité des PVI, le risque d'erreur de la part des notaires dans le calcul ou la retranscription de la plus-value, ou d'une minoration de la plus-value effectivement réalisée (dans le cas d'une opération de « dessous de table », *cf. infra*) n'est pas jugé important par l'administration fiscale, et ne justifie pas une stratégie spécifique.

2 - Un contrôle des impôts afférents aux PVI le plus souvent réalisé lors de contrôles patrimoniaux plus larges

Le contrôle de l'imposition des PVI est réalisé, en fonction du patrimoine et des revenus des contribuables concernés, par la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) ou par les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) dans les directions déconcentrées des finances publiques, en régions et dans les départements (DRFIP/DDFIP).

Le contrôle fiscal local peut être un contrôle sur pièces (CSP) réalisé notamment par les PCRP ou les services des impôts des particuliers (SIP) ou sur place (réalisé par les brigades de vérification - BDV-, qui réalisent un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle - ESFP). 83 % des contrôles sont réalisés sur pièce, les contrôles sur place étant réservés aux dossiers les plus importants.

⁵⁶ Ce pôle a pour mission d'apporter un soutien juridique et technique aux structures chargées du contrôle patrimonial. Le champ d'intervention du PNSR CPat couvre les impositions liées au patrimoine, telles que l'impôt sur la fortune immobilière, les droits de mutation à titre gratuit ou à titre onéreux, la taxe sur la valeur vénale des immeubles, la taxe forfaitaire sur les objets et métaux précieux, ainsi que les revenus du patrimoine, incluant les plus-values mobilières et immobilières. Il intervient également sur les procédures de contrôle afférentes à ces impositions. Depuis sa création, le PNSR CPat a reçu 169 saisines, dont 13 sur le champ des PVI : 6 en 2023, 4 en 2024 et 3 en 2025. Les demandes concernaient la compétence territoriale des services de contrôle (article 350 *terdecies* de l'annexe III au CGI), la procédure applicable, les règles de prescription, le champ d'imposition des PVI, les modalités de détermination de la base imposable (prix de revient, abattements, situations de donation-cession) ainsi que les exonérations. L'appui fourni par le PNSR CPat prend la forme de fiches pédagogiques rappelant le droit applicable et les étapes du raisonnement à suivre pour l'appliquer au cas d'espèce. Cinq réponses en matière de PVI ont été publiées à destination du réseau. Par ailleurs, le PNSR CPat a intégré au système d'information patrimonial une fiche consacrée à l'articulation entre le mécanisme de la donation transgénérationnelle et les modalités de détermination des plus-values mobilières et immobilières.

Tableau n° 10 : nombre de contrôles et de redressements entre 2012 et 2024

	Nombre de contrôles	Nombre de redressements	dont nombre de redressements en droits	Redressement moyen en droits (€)
<i>Examens de la situation fiscale personnelle (EFSP)</i>	4 271	5 150	3 338	85 068
<i>Contrôles sur pièces (CSP)</i>	21 427	22 795	17 894	14 901
Total	25 698	27 945	21 232	25 932

Source : DGFIP (contrôles réalisés par les DDFIP, les directions spécialisées (DIRCOFI) et la DVNSF)

Note de lecture : un contrôle peut donner lieu à plusieurs redressements.

Les dossiers prioritaires lors de la programmation des contrôles fiscaux sont identifiés selon deux modalités, depuis le niveau central (*datamining*) ou au niveau local par les DDFIP.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) recourt à des outils de *datamining* pour renforcer le ciblage des contrôles fiscaux. Par croisement de diverses informations (données fiscales, patrimoniales, déclaratives et notariales)⁵⁷, le service juridique et du contrôle fiscal (bureau 1D) produit plusieurs listes issues d'une détection automatisée, qui visent à orienter les services vers les situations présentant un risque élevé d'erreur ou de fraude. Quatre requêtes, dites « DM-Part », portent spécifiquement sur les anomalies relatives aux PVI. Ces listes de contribuables sont transmises aux services fiscaux compétents⁵⁸, qui décident de s'en saisir ou non pour leur programmation.

Sur le terrain, le repérage des situations à risque repose essentiellement sur le renseignement fiscal, c'est-à-dire toute information, donnée ou document, collecté(e), détenu(e) ou échangé(e) par l'administration fiscale dans le cadre de l'exercice de ses missions. Le renseignement peut être externe (obtenu auprès de tiers) ou interne (issu de déclarations, croisements ou traitements automatisés).

Rapporté au volume des transactions, le poids du contrôle fiscal des PVI est faible. En termes d'activité, le nombre moyen de contrôles ayant donné lieu à un rappel au titre des PVI s'élevait à 21 par département en 2024. Dans trois départements (75, 92 et 59), on comptait plus de 100 contrôles avec rappel dans l'année, alors que dans 66 départements, ce nombre était compris entre 10 et 61, et dans 33 départements, entre 2 et 9.

Les DDFIP rencontrées ont décrit des pratiques locales de priorisation des contrôles fiscaux variables. La DDFIP des Bouches-du-Rhône a indiqué ne pas avoir de formations ou

⁵⁷ Les analyses établies par le bureau SJCF-1D visent à identifier chaque trimestre des contribuables à surveiller, en fonction de croisements de données (PVI, crédits d'impôt, IR). Les données mobilisées proviennent de plusieurs bases : Fidji, qui centralise les informations issues des actes notariés enregistrés, et la base nationale de données patrimoniales (BNDP), renseignées par les agents de la DGFIP à partir des documents transmis par les notaires.

⁵⁸ Les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) ou le PNSR CPat (Pôle national de surveillance du revenu et du capital) ; la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) ; les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) dans les DRFIP ; ou les services des impôts des particuliers (Sip) dans les DDFIP.

de veille spécifique sur le sujet de la fraude aux PVI immobilières, et confirmé que les impôts correspondant ne constituaient pas un axe prioritaire de contrôle. La DDFIP du Bas-Rhin ne dispose pas des outils informatiques pour mener à bien un contrôle systématique de cette fiscalité (voir *infra*).

Il peut exister des exceptions locales : la DDFIP des Hauts-de-Seine a ainsi choisi de spécialiser sur cette thématique un agent du PCRP de Neuilly, qui réalise près de 65 % des contrôles relatifs aux PVI, en plus de l'action des agents des cinq PCRP du département.

Tableau n° 11 : répartition des dossiers clos taxés entre 2023 et 2025, traités par la DDFIP Hauts-de-Seine

<i>PCRP</i>	Nombre de dossiers principaux et connexes	dont nombre de dossiers principaux	Nombre de dossiers (principaux et connexes avec mise en œuvre du L62)	Total droits (M€)	Moyenne des droits (€)	Médiane (€)
<i>PCRP Boulogne-Billancourt</i>	10	10	3	0,246	24673	16969
<i>PCRP Montrouge</i>	21	15	5	0,42	20006	11230
<i>PRCP Neuilly</i>	98	65	41	1,062	10845	8779
<i>PRCP Sèvres</i>	9	6	6	0,066	7390	6242
<i>PRCP Suresnes</i>	13	13	5	0,153	11783	7422
Total général	151	109	60	1949	12910	8603

Source : DDFIP Hauts de Seine, à partir de donnée ALPAGE

Depuis 2024, les agents des PCRP de cette DDFIP doivent également remplir une fiche pour formaliser leurs investigations menées dans chaque dossier : elle sert ensuite de guide méthodologique, d'outil de traçabilité et de support à la validation hiérarchique ; elle est conservée au sein du dossier physique ou numérique local, hors application de gestion des contrôles fiscaux (Alpage). Une version spécifique de cette fiche, accompagnée d'une notice d'utilisation, est consacrée aux PVI.

Cet exemple de bonne pratique pourrait utilement être généralisé aux DDFIP des départements qui concentrent le plus grand nombre de transactions immobilières de résidences secondaires.

3 - Des données dématérialisées partiellement exploitables pour un contrôle fiscal plus systématique

Selon la DGFIP, la collecte de l'impôt et son rendement ont été nettement améliorés à l'occasion de la réforme de 2004, qui en a confié la gestion aux notaires, en particulier grâce à la mise en place d'un prélèvement à la source.

En revanche, la réforme s'est accompagnée d'un appauvrissement marqué des informations communiquées à l'administration fiscale : seules trois lignes de la déclaration 2048-IMM adressée via Tél@cte sont mises à disposition de la DGFIP de façon agrégée (l'assiette taxable, les montants d'IR et de PS dus). Concrètement, l'ensemble des données déclaratives est disponible de manière dématérialisée pour chaque déclaration mais uniquement dans un format pdf inexploitable, à ce jour, pour procéder à des traitements de masse. À titre d'exemple, sur les 464 999 déclarations enregistrées dans BNDP en 2022, le service de *datamining* en a analysé 108 142 (23 %) correspondant aux cessions supérieures à 300 000 € ; parmi elles, 77 366 déclarations (71 %) se sont avérées exploitables, les autres souffrant d'une numérisation dégradée ou d'une rédaction manuscrite. Sur cet ensemble, seuls 45 730 déclarations, soit 42 % du périmètre étudié, étaient remplies de manière exhaustive, permettant une analyse automatisée des données déclarées. Au total, l'analyse automatisée des déclarations a porté sur moins de 10 % des déclarations déposées en 2022, mais sur 42 % des déclarations considérées à enjeux, en raison du ciblage des travaux de *text mining* sur ces déclarations.

Cette situation s'explique principalement par le fait que la déclaration 2048 n'a pas été entièrement dématérialisée, seul un dispositif de télétransmission étant mis en place. En conséquence, non seulement l'analyse statistique exhaustive des informations contenues dans les actes de vente et les déclarations 2048 est impossible pour les services fiscaux, mais cette limite empêche également un traitement automatique d'un grand nombre de données, aussi bien au moment de la déclaration que lors d'un contrôle fiscal *a posteriori*.

L'insuffisante qualité des données disponibles pour un contrôle automatisé

Lors de la cession d'un bien immobilier, le notaire établit la déclaration n°2048-IMM-SD, qui contient les éléments de calcul de la plus-value nette imposable, notamment le prix de cession, le prix d'acquisition (ou sa valeur déclarée), les éventuelles dépenses de travaux ou de voirie, ainsi que les abattements en fonction de la durée de détention. Cette déclaration mentionne également l'identité du ou des cédants, le montant de la plus-value imposable, le montant de l'impôt prélevé et la nature du bien cédé (terrain à bâtir, résidence secondaire, etc.). L'ensemble de ces informations est ensuite télétransmis à l'administration fiscale via le système Tél@ctes. Les champs de la déclaration ne sont pas transformés à cette occasion en données structurées utilisables à des fins de statistiques ou de contrôle. Les données ne peuvent donc pas être interconnectées avec d'autres données fiscales, en particulier celles issues de la déclaration d'ensemble des revenus (formulaire 2042) ou celles de l'application GMBI (Gérer mes biens immobiliers). Enfin, d'autres sources internes comme les bases bancaires, les flux détectés par Tracfin ou les déclarations d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ne sont pas mobilisées de manière systématique dans le traitement de ces opérations, alors qu'elles pourraient utilement contribuer à fiabiliser le calcul de l'assiette ou à détecter des anomalies.

Les données issues des actes et déclarations sont centralisées dans différentes bases fiscales, qui ne sont pas toutes mobilisées dans une logique de contrôle automatisé. La BNDP (Base nationale des données patrimoniales) regroupe les informations issues des déclarations de succession, de donation et des cessions de titres ou d'immeubles, à des fins de recherche patrimoniale et de ciblage. La base Majic contient les actes de cession immobilière avec leurs caractéristiques essentielles, notamment le prix et la nature du bien. Enfin, la base Fidji (Fichier informatisé des données juridiques immobilières) centralise les flux de données relatifs aux actes notariés, mais sous une forme agrégée et non exploitable automatiquement pour des recoupements individuels. En l'absence de passerelle opérationnelle entre ces bases et les outils de contrôle fiscal (tels que CFVR ou TissUFiP), l'information demeure dispersée, ce qui limite l'efficacité du contrôle à grande échelle sur les PVI.

L'automatisation du contrôle de cohérence et la mise en œuvre d'alertes automatiques pourraient également porter sur la vérification des conditions liées aux exonérations ou sur le prix de cession en cas d'écart avec les prix de marché (voir *supra*).

Dans le cas spécifique de l'Alsace-Moselle, enfin, toute évolution suppose au préalable qu'il soit mis fin à l'absence d'accès automatisé au fichier immobilier pour l'administration fiscale.

Les effets de la réglementation foncière particulière en Alsace et en Moselle

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, le régime de publicité foncière relève du livre foncier, régi par le droit local d'Alsace-Moselle et confié à l'autorité judiciaire, contrairement au reste du territoire national où la publicité foncière est assurée par les services de la DGFIP. Les services fiscaux ne sont donc pas en mesure de consulter ni de modifier le fichier immobilier dans ces départements. Des accès de consultation, tels que Amalfi, existent pour certains agents habilités, mais ne permettent qu'une lecture individuelle et manuelle des actes, sans possibilité de traitement de masse ni de requête.

Cette spécificité locale empêche l'alimentation automatique des applications nationales de la DGFIP (notamment Fidji, BNDP, DVF) avec les informations foncières d'Alsace-Moselle, alors qu'un interfaçage avec les services de publicité foncière existe pour les autres départements.

Cette organisation rend difficile le suivi des mutations foncières, l'identification des PVI imposables et le déploiement d'outils nationaux de ciblage ou de *datamining*. Elle constitue un obstacle récurrent à l'intégration des départements d'Alsace-Moselle dans les chaînes de contrôle automatisé du foncier et des revenus patrimoniaux.

4 - La fraude aux PVI, un risque jugé peu élevé par l'administration fiscale

La fraude à l'impôt sur les PVI peut notamment prendre les formes suivantes : surévaluation du prix d'acquisition via des travaux fictifs ; faux usage de la résidence principale ; reventes rapides en montage spéculatif ; surestimation du prix de vente pour blanchir de l'argent ; sous-déclaration du prix de vente avec mise en place d'un dessous de table. Pour être qualifiée de fraude, cette dernière situation doit être distinguée d'une simple sous-évaluation du prix de cession, laquelle correspond à une vente à un prix certes inférieur à la valeur de marché, mais ne dissimulant pas une partie du prix (prix non déclaré).

Un prix inférieur au prix de marché : quels risques de fraude ?

La cession d'un bien immobilier à un prix manifestement inférieur à sa valeur de marché n'est pas en soi illégale, mais elle est susceptible d'alerter l'administration. Une telle sous-évaluation peut avoir des justifications économiques légitimes (vente urgente, état dégradé du bien, contraintes du marché local), mais elle peut également traduire une volonté de dissimulation d'une donation ou d'optimisation abusive de la fiscalité applicable à la plus-value. En cas de doute, l'administration peut requalifier l'opération en donation déguisée, avec des conséquences en matière de droits de mutation, voire engager une procédure pour abus de droit.

Par ailleurs, une vente à prix bradé peut être utilisée dans des montages de blanchiment de capitaux, en particulier lorsqu'elle s'accompagne de circuits de financement opaques, de liens familiaux ou d'affaires entre les parties, ou d'une revente rapide avec une forte plus-value. Dans ce type de situation, les professionnels de l'immobilier (notaires, agents) ont l'obligation de signaler les transactions suspectes à Tracfin. L'analyse de ces opérations nécessite un croisement des données patrimoniales, foncières et financières, et peut justifier une surveillance renforcée ou un signalement dans le cadre du PNSR CPat.

Le versement d'une somme en espèces non déclarée lors d'une cession immobilière constitue une dissimulation de prix, susceptible de plusieurs qualifications juridiques. Sur le plan fiscal, une telle pratique peut faire l'objet d'un redressement au titre de l'article L. 17 du livre des procédures fiscales (LPF), permettant à l'administration de rehausser la base imposable. Elle peut également relever de l'abus de droit (art. L. 64 LPF) si l'intention d'éluder l'impôt est caractérisée. Lorsque la dissimulation est délibérée, elle peut être qualifiée de fraude fiscale au sens de l'article 1741 du code général des impôts, passible de cinq ans d'emprisonnement et 500 000 € d'amende. Si les fonds dissimulés sont réinjectés dans d'autres circuits financiers, l'infraction de blanchiment de fraude fiscale (art. 324-1 du code pénal) peut également être constituée. Au plan civil, la convention occulte est frappée de nullité absolue : le dessous de table ne produit aucun effet juridique et aucune action en paiement n'est recevable.

La procédure Ermes (échanges de renseignements par messagerie en espace sécurisé) permet aux agents de la DGFIP et aux notaires de signaler des anomalies susceptibles de révéler une fraude à l'impôt sur les PVI. Un signalement, transmis de façon sécurisée et confidentielle, permet d'alerter les services spécialisés (contrôle fiscal, PNSR, Tracfin⁵⁹...) sur de possibles stratégies d'évitement fiscal, comme la minoration volontaire du prix de vente pour réduire artificiellement la plus-value imposable, ou au contraire la surévaluation fictive d'un bien à des fins de blanchiment.

En dehors des soupçons de blanchiment d'argent, les autres cas de fraudes sont appréhendés à l'occasion du contrôle fiscal.

Au sein de l'une des directions réalisant le plus grand nombre de contrôles fiscaux relatifs aux PVI, l'analyse des données saisies par les services permet de classer les 151 dossiers traités par les PCRPs en neuf grandes catégories de redressements. Les plus fréquents concernent les dépenses non déductibles (37,7 %), suivies par le non-respect des conditions de réemploi des fonds (20 %) et les erreurs sur le prix d'acquisition (16,5 %). D'autres anomalies incluent la non-déclaration de cession de parts de sociétés à prépondérance immobilière (7,3 %), des

⁵⁹ La déclaration de soupçon à Tracfin est une obligation en vertu de l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ce signalement doit être réalisé sans en informer le client, sous peine de sanction pénale (art. L. 574-1 CMF).

omissions de report de plus-values sur la déclaration 2042 impactant la CEHR (4,6 %), ou encore des exonérations injustifiées, notamment au titre de la résidence principale (2,6 %). Ces différents cas de figure ne sont pas considérés par l'administration fiscale comme des cas de fraude fiscale, mais plutôt des erreurs ou des omissions.

C - Des contentieux alimentant une jurisprudence fiscale désormais plus fournie

Les contentieux noués sur la période 2012-2024 ont représenté 20 603 dossiers⁶⁰. Cette période a été marquée par une forte progression des demandes de remboursement dans les années 2015 à 2017 liées à la jurisprudence dite « de Ruyter »⁶¹, le nombre de dossiers contentieux atteignant alors une moyenne de près de 4 000 dossiers par an. Les contentieux ont ensuite suivi une pente descendante, pour représenter depuis 2022 une moyenne de 436 dossiers par an. Pour les services de la DGFIP, le contentieux relatif au régime des PVI n'est pas considéré comme massif, mais cette analyse doit être nuancée par plusieurs éléments.

D'abord, la faiblesse du nombre de contentieux est le résultat du faible nombre de contrôles. Le poids du contentieux est plus important, puisqu'il représente 16 % du nombre moyen de redressements prononcés sur la période 2022-2024⁶².

Ensuite, l'analyse du résultat des contentieux montre que la part des dégrèvements réalisés, rapportés au volume financier du contentieux en jeu, est élevée : sur 2012-2024, 36 % des montants contestés devant les tribunaux ont finalement été dégrévés (30 % entre 2022 et 2024, après l'extinction des contentieux « de Ruyter »⁶³). Les sommes en jeu pour l'administration sont faibles (le montant total dégrévé représente 0,3 Md€ sur la période 2012-2024), le montant moyen par contribuable dégrévé étant inférieur à 15 000 € par dossier.

L'analyse des notaires rencontrés et du CSN sur l'acceptabilité de l'impôt et corrélativement le risque d'erreur ou de fraude est enfin plus nuancée que celle de l'administration fiscale puisqu'ils considèrent qu'il s'agit de l'un des régimes fiscaux les plus sujets à interprétation et à litige, si l'on observe l'importance de la jurisprudence afférente. Jusqu'au début des années 2010, la jurisprudence fiscale en la matière était relativement limitée, avec en moyenne une dizaine de décisions de justice par an. Aujourd'hui, le rythme s'est considérablement intensifié : le CSN a recensé environ 30 décisions par mois, toutes juridictions confondues, relatives à la fiscalité des PVI. Cette activité contentieuse reflète, selon

⁶⁰ Une réclamation contentieuse peut soit traduire un désaccord entre le contribuable et l'administration, soit correspondre à une modification que le contribuable souhaite apporter à sa déclaration initiale.

⁶¹ La jurisprudence dite « de Ruyter » (CJUE, 26 février 2015, aff. C-623/13, *Ministère de l'Économie et des Finances c/ Gérard de Ruyter*) a considéré comme contraire au droit de l'Union européenne la perception de prélèvements sociaux (CSG, CRDS, etc.) sur les revenus du capital – y compris les PVI – de personnes affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre. Ces contributions finançant la sécurité sociale française, leur application violait le règlement (CE) n° 1408/71, qui interdit une double affiliation. Cette décision a conduit à de nombreux remboursements de prélèvements sociaux aux non-résidents, et à une réforme du régime en 2016 visant à affecter ces prélèvements à des branches non contributives.

⁶² Le nombre de contentieux constatés en 2024 (376) représentait 16 % des 2 363 redressements réalisés en moyenne chaque année sur la période 2022-2024.

⁶³ Réclamations consécutives à la décision CJUE du 26 février 2015 (*Ministère de l'économie et des finances c/ Gérard de Ruyter*), qui a conduit à de nombreux remboursements de prélèvements sociaux perçus sur les PVI.

le CSN, la diversité des situations patrimoniales et la complexité liée au croisement des règles fiscales découlant des articles 150 U et suivants du CGI (abattements, durée, modalités de détention, régimes dérogatoires) et des règles civiles, notamment en matière de partage de propriété (règles d'indivision, partage ou démembrement). Cette analyse est confirmée en première analyse par l'étude des arrêts des cours administratives d'appel (CAA) et du Conseil d'État (entre 2012 et 2024, ces juridictions ont rendu 1 963 arrêts relatifs aux PVI)⁶⁴ mais doit être à nouveau nuancée en prenant en compte le contentieux de masse exceptionnel lié à la jurisprudence de Ruyter.

Selon les directions départementales rencontrées, les cas les plus fréquents de contentieux concernent, en premier lieu, l'exonération au titre de la résidence principale, et, en second lieu, les dépenses de travaux prises en compte pour la majoration du prix d'acquisition.

S'agissant du premier cas de figure, il est aujourd'hui problématique que la DGFIP ne dispose pas des données lui permettant d'effectuer des traitements de masse visant à réduire le risque d'erreur ou de fraude sur la nature du bien vendu (résidence principale vs secondaire). À l'avenir, la base GMBI permettra de vérifier ce point au stade de la déclaration, à condition que cette base soit appariée avec les données recensées par Tél@ctes (voir *supra*), et que les notaires renseignent explicitement le statut de la résidence vendue.

⁶⁴https://www.legifrance.gouv.fr/search/cetat?tab_selection=cetat&searchField=ALL&query=plus-values+immobili%C3%A8res&searchType=ALL&dateDecision=01%2F01%2F2012+%3E+31%2F12%2F2024&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#etat

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le produit de l'imposition des plus-values de cessions immobilières est sensible aux fluctuations du marché immobilier. Alors qu'il atteignait 4,7 Md€ en 2022, soit 72 % de plus que le rendement observé en 2017, le retournement du marché a entraîné une diminution de 23 % des recettes en 2023, à 3,6 Md€, cette contraction s'étant poursuivie en 2024.

Le rendement de l'impôt est plus important dans les départements les plus touristiques. Alors que beaucoup de contributeurs acquittent des sommes modestes (67 000 d'entre eux payent un impôt moyen de 160 €), la majeure partie de l'assiette et du produit de la taxation est concentrée sur un nombre limité de contribuables, majoritairement situés dans le dernier dixième de l'IR.

La gestion des impôts afférents aux PVI est maîtrisée, du fait du rôle central des notaires dans leur calcul, leur déclaration et leur liquidation. Plusieurs faiblesses ont néanmoins été identifiées dans le processus actuel de déclaration, qui ne permet pas d'automatiser la vérification et le contrôle des données déclarées, ni a fortiori d'apparier les données relatives aux impôts sur les PVI avec les systèmes d'information de la DGFIP.

Plusieurs options d'amélioration des modalités de déclaration et de contrôles sont envisageables, comprenant notamment la conduite d'une étude de faisabilité de la dématérialisation de la procédure actuelle, et le renforcement de la contribution du datamining pour vérifier le statut de résidence principale ou secondaire et pour cibler les contrôles sur les dossiers à enjeux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. garantir aux agents de la DGFIP un accès plein et entier aux bases de données sur les transactions immobilières Bien et Perval (objectif 2026) (ministre de l'action et des comptes publics, Conseil supérieur du notariat) ;*
 - 2. enrichir les bases de données sur les transactions immobilières Bien et Perval d'informations relatives à la fiscalité des plus-values (objectif 2026) (Conseil supérieur du notariat) ;*
 - 3. ajouter un champ automatisé lors de la déclaration Télé@ctes pour signaler une exonération de PVI au titre de la résidence principale (objectif fin 2026) (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
 - 4. mettre à l'étude la dématérialisation complète de la déclaration des impôts afférents aux plus-values immobilières via Télé@ctes, en veillant à l'intégration automatique des données dans les systèmes d'information de la DGFIP (objectif fin 2026) (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
 - 5. renforcer la contribution du datamining à l'identification des résidences secondaires et au ciblage des dossiers à contrôler (objectif fin 2026) (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
 - 6. automatiser l'accès par les DDFIP d'Alsace et de Moselle aux fichiers cadastraux et mettre en œuvre un raccordement des informations dans les SI de la DGFIP (objectif fin 2027) (ministre de l'action et des comptes publics).*
-

Chapitre III

Faut-il réformer l'imposition des plus-values immobilières ?

Une modification structurelle du régime actuel d'imposition des PVI reposerait sur un objectif s'apparentant à un pari, qu'elle vise une hausse ou une baisse de l'impôt : augmenter les recettes fiscales, au risque de réduire le nombre de transactions, ou envoyer un signal prix aux vendeurs en diminuant l'imposition pour fluidifier le marché immobilier, au risque de n'obtenir qu'un effet marginal sur le nombre de logements disponibles. Alors que plusieurs amendements parlementaires⁶⁵ proposent la réduction de la durée de détention nécessaire à l'exonération, de manière à réduire la rétention de logements susceptibles d'être mis sur le marché, d'autres propositions, visant également à atténuer l'effet de distorsion du marché immobilier attribué à l'imposition des plus-values, s'efforcent d'atteindre cet objectif tout en préservant le niveau des recettes fiscales⁶⁶.

Quelles que soit les modifications envisagées, celles-ci doivent aussi intégrer la contrainte jurisprudentielle de neutralisation des effets de l'inflation dans l'imposition de la plus-value, posée par une décision du Conseil constitutionnel de 2013⁶⁷, qui a censuré une disposition législative qui supprimait l'abattement en fonction de la durée de détention des biens sans prendre en compte l'érosion monétaire.

⁶⁵ En première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2025, les amendements n° I-1414, n° I-1730, n° I-1923, n° I-2049, n° I-2083, n° I-2316 et n° I-3592 ont été portés par les principaux groupes politiques.

⁶⁶ Cf. rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, de décembre 2023. Le CPO y formule notamment la recommandation suivante : « Limiter la rétention des biens en remplaçant les abattements sur les plus-values de cessions foncières et immobilières en fonction de la durée de détention par une prise en compte de l'évolution des prix de la construction et des travaux d'amélioration réalisés par le vendeur et en réhaussant, pour les terrains nus rendus constructibles, la taxe forfaitaire ».

⁶⁷ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, considérant n° 46. Le Conseil constitutionnel a considéré que la non prise en compte de l'érosion monétaire pour l'imposition des PVI (via un abattement en fonction de la durée de détention ou la prise en compte de l'inflation ou d'un autre indice de révision du prix d'acquisition) pouvait conduire à taxer non plus seulement la plus-value mais également le capital initial, en contradiction avec l'objet d'une taxe supposée frapper l'enrichissement qui résulte de l'augmentation de la valeur du bien.

I - Une fiscalité des plus-values immobilières dont les effets sur les acteurs et le marché ne sont pas univoques

L'administration est confrontée à une imprévisibilité des comportements des acteurs économiques face aux modifications de la fiscalité sur les transactions immobilières, avec des effets prix et volume qui restent mal connus malgré l'existence d'études empiriques sur le sujet.

A - Une rétention des biens imputée à l'imposition des plus-values immobilières mais peu étayée

1 - Une multiplicité d'effets de la fiscalité immobilière sur le volume des transactions

Plusieurs études empiriques ont été menées sur les dispositifs fiscaux applicables aux PVI et sur les effets possibles de leur réforme. Leurs résultats apparaissent contrastés : certaines suggèrent que des impôts élevés provoquent une baisse des prix, d'autres que les réformes n'ont que peu d'impact sur les comportements des agents économiques ou ont un impact inférieur à celui d'autres variables macroéconomiques (situation du marché immobilier, conditions d'emprunt). Dans le cas de la France, l'incidence de la fiscalité appliquée aux PVI est par exemple faible en comparaison du poids des DMTO sur les transactions immobilières.

Les travaux qui se sont concentrés sur l'analyse de réformes fiscales mettent en évidence une diversité d'effets temporels selon la nature des réformes analysées. Lorsqu'elles portent sur des éléments structurels du régime fiscal – tels que le niveau d'imposition effectif, les conditions de réinvestissement ou la progressivité des barèmes –, les réformes tendent à produire des effets durables sur les comportements des contribuables⁶⁸. À l'inverse, les réformes moins systémiques, introduisant de nouveaux seuils ou modifiant temporairement les règles de taxation, produisent des effets transitoires concentrés dans le temps⁶⁹.

Deux études récentes concernent plus particulièrement l'impact de la fiscalité sur le marché immobilier français :

- une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD)⁷⁰ portant sur l'effet du relèvement des droits de mutation observé dans la plupart des départements entre 2014 et 2016 constate que « le renchérissement des coûts de transaction aurait conduit, toutes

⁶⁸ C'est notamment le cas de la suppression de l'obligation de réinvestissement aux États-Unis en 1997, qui a levé un frein structurel à la mobilité résidentielle (Cunningham & Engelhardt, 2008), ou encore de l'augmentation du taux d'imposition des plus-values par la réforme américaine de 1986, qui a accentué les effets de « verrou fiscal » (Hoyt & Rosenthal, 1992). De même, en Suède, l'imposition proportionnelle à 30 % a été associée à une rétention prolongée des biens chez les ménages en situation de déclassement résidentiel (Lundborg & Skedinger, 1998).

⁶⁹ C'est le cas aux États-Unis, où la réforme de 1997 a aussi provoqué un pic de ventes dans les trois années suivant son entrée en vigueur, sans effet durable au-delà (Shan, 2011). De même, à Washington D.C., l'instauration d'un seuil fiscal sur les droits de mutation a engendré un ajustement immédiat des prix affichés, mais n'a pas modifié la dynamique de cession à moyen terme (Slemrod et al., 2017).

⁷⁰ *Hausse des droits de mutation : quel impact sur le marché de l'immobilier ?*, document édité en 2017 par le Service de la donnée et des études statistiques (SDES) <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/919/download?inline>

choses égales par ailleurs, à diminuer le nombre des transactions sur certains marchés. Il aurait donc pesé directement sur les ménages propriétaires les plus mobiles et pourrait ainsi avoir contribué à rigidifier les marchés du travail locaux » ;

- l'étude précitée sur la réforme de 2011 de la taxation des PVI⁷¹ conclut que « les hausses de la taxation des PVI incitent les propriétaires à modifier leurs décisions de détention, en anticipant considérablement les ventes avant leur mise en œuvre et en réduisant durablement les transactions par la suite. »

Ces études empiriques mettent en lumière, pour la première, un effet différencié du renchérissement du coût des transactions selon que le logement cédé se situe ou non en zone tendue, et, pour la seconde, l'effet négatif d'un alourdissement de la fiscalité sur les plus-values sur le volume de transactions immobilières dans les années qui suivent le choc fiscal. Fondées sur l'observation de deux cas de modifications de la fiscalité du logement en France, elles incitent à la prudence dans le maniement de l'instrument fiscal, dont les effets sur le marché et le nombre de transactions peuvent annihiler les objectifs budgétaires ou, à l'inverse, ne produire que des effets marginaux en contrepartie d'une baisse marquée des recettes fiscales.

Différentes études empiriques, notamment sur le cas américain

Plusieurs études empiriques consacrées à la fiscalité des PVI, menées aux États-Unis, en Suède et au Royaume-Uni, ont cherché à identifier l'existence d'un effet structurel de rétention des biens immobiliers dit de *lock-in* – ou « d'enfermement fiscal » –, qui désigne la tendance des ménages à différer la vente de leur bien afin de minimiser ou d'éviter l'imposition sur la plus-value. Ces études montrent que la structure du régime fiscal applicable aux PVI peut exercer une influence sur les décisions de cession des particuliers via plusieurs paramètres législatifs.

D'une façon générale, le niveau absolu et la progressivité du taux d'imposition influencent directement l'arbitrage des ménages : plus la taxation est lourde, plus l'effet de rétention est fort. Cela est confirmé à la fois en Suède (Lundborg & Skedinger, 1998) et aux États-Unis après la réforme de 1986 (Hoyt & Rosenthal, 1992).

L'existence de seuils (exonérations partielles ou totales à partir d'un certain montant ou d'une certaine durée de détention) crée des incitations fortes à différer la vente jusqu'au seuil. Aux États-Unis, l'exonération jusqu'à 500 000 dollars a significativement stimulé les ventes pour les ménages proches de ce plafond (Shan, 2011 ; Cunningham & Engelhardt, 2008). De même, au Royaume-Uni, le barème progressif du *Stamp Duty* a entraîné des concentrations artificielles de transactions sous les paliers de taxation (Best & Kleven, 2018).

L'obligation de réinvestissement, lorsqu'elle conditionne l'exonération (comme dans le régime américain pré-1997), constitue une barrière à la mobilité, notamment pour les ménages souhaitant se désengager du marché. Sa suppression a permis un retour à une plus grande fluidité (Cunningham & Engelhardt, 2008).

⁷¹ *The tax elasticity of capital gains. Evidence from millions of housing sales*, Antoine Levy, octobre 2021.

Le traitement différencié selon le type de bien – exonération large pour la résidence principale, imposition pleine pour les résidences secondaires – peut entraîner des stratégies de conservation du statut de résidence principale ou de report de cession. Shan (2011) note que les effets de la réforme de 1997 aux Etats-Unis se concentrent sur les résidences principales, sans incidence sur les autres catégories de biens.

La temporalité de la réforme (anticipation ou effet d'annonce) a des effets conjoncturels marqués de précipitation ou de report des ventes. À Washington D.C., l'annonce d'un nouveau seuil a conduit à une chute des ventes au-dessus du seuil dès son entrée en vigueur (Slemrod et al., 2017).

La lisibilité et la simplicité du régime renforcent son effet incitatif. L'exonération simple et sans condition en dessous d'un seuil introduit en 1997 a été plus efficace pour stimuler le marché que les dispositifs antérieurs, jugés trop complexes (Cunningham & Engelhardt, 2008).

2 - Les recommandations de l'OCDE visant à renforcer l'efficacité de l'imposition des plus-values immobilières

L'OCDE a relevé dans une étude de 2022⁷² qu'au-delà de l'imposition des PVI, « les données empiriques montrent généralement que les impôts sur les transactions font baisser les prix ainsi que les volumes de transactions, mais les éléments sur l'ampleur des distorsions économiques sont contrastés. Dans les pays de l'OCDE, des impôts sur les transactions plus élevés sont corrélés à une réduction de la mobilité. La grande majorité des études examinant les réformes des impôts sur les transactions ou les discontinuités dans les barèmes d'imposition, concluent, à partir de cas observés en Allemagne, en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Finlande et au Royaume-Uni, à un effet négatif significatif de ces impôts sur les volumes de transactions. L'OCDE indique également que *« du point de vue de l'équité, l'imposition des plus-values sur les résidences secondaires contribuerait à renforcer la progressivité, car le patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires est nettement plus concentré au sommet de la distribution »*.

Cette analyse débouche sur plusieurs recommandations générales concernant l'imposition des PVI susceptibles de constituer des orientations d'intérêt général :

- limiter les exonérations non ciblées, notamment celles basées uniquement sur la durée de détention ou la résidence principale, qui peuvent induire des distorsions économiques ;
- introduire ou renforcer, dans le calcul de la PVI, l'indexation des prix d'acquisition sur l'inflation ou tout autre système de même effet pour éviter la taxation du capital lui-même, dont la valeur nominale ou historique est par construction affectée par l'érosion monétaire ;
- permettre la compensation des moins-values afin d'assurer une neutralité économique entre les gains et les pertes ;
- simplifier les dispositifs pour rendre la fiscalité plus transparente, plus prévisible et réduire les comportements d'optimisation ;
- aligner les taux d'imposition sur ceux des autres gains en capital pour limiter les arbitrages purement fiscaux entre différents types de placements ou d'épargne.

⁷² OECD, 2022, *Housing Taxation in OECD Countries*.

La recommandation de limiter les exonérations non ciblées (exonérations fondées sur la durée de détention ou sur la résidence principale) va à l'encontre de deux éléments structurants du système d'imposition français. La possibilité de compenser les moins-values constituerait également un changement important en France, où cette possibilité n'est ouverte que pour la fiscalité des placements financiers.

3 - Un effet de rétention difficile à démontrer s'agissant du dispositif français, sauf dans le cas d'un arbitrage entre cession avant ou après transmission

Dans le régime français, on observe une diminution régulière du taux d'imposition effectif après les cinq premières années de détention, seul l'effet de la surtaxe sur les plus-values élevées, qui cesse au terme de la 22^{ème} année de détention, s'apparentant à un effet de seuil marqué⁷³.

En l'absence d'autre effet de seuil au cours de la période de détention, le régime actuel n'incite pas particulièrement à attendre pour mettre son bien sur le marché, sauf à reporter la vente durant de nombreuses années pour échapper totalement à l'impôt. Ce comportement d'évitement n'est cependant rationnel que si les taxes sur la détention des biens (taxe foncière, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe sur les logements vacants, le cas échéant impôt sur la fortune immobilière) n'annulent pas le bénéfice tiré de cette attente, et si les anticipations de croissance des prix de l'immobilier sont favorables.

L'exploitation des bases de données notariales fait néanmoins ressortir une légère augmentation des plus-values moyennes après la 30^{ème} année de détention des biens, qui pourrait refléter une stratégie d'évitement de l'impôt de la part de certains propriétaires, mais qui est aussi probablement imputable à la répercussion à trente ans de distance de la baisse des prix traversée par le marché immobilier de 1990 à 1995.

Il existe par ailleurs au moins un cas de figure dans lequel le souhait d'échapper à l'impôt peut inciter un contribuable à ne pas céder des biens dont il n'a pourtant plus l'usage : s'il a l'intention de faire profiter ses descendants du produit de la vente, il a intérêt à attendre le moment le plus favorable pour le leur transmettre à titre gratuit, à charge pour ses descendants de le vendre (seuls les DMTG auront été acquittés), plutôt que de le vendre immédiatement et de leur transmettre en temps et heure le produit de la vente (dans ce cas, l'impôt sur les plus-values s'ajoutera aux DMTG). La transmission d'un bien immobilier dans le cadre d'une succession ou d'une donation purgeant le bien transmis de sa plus-value imposable, cette démarche est la plus conforme aux intérêts familiaux, surtout dans le cas des biens s'étant fortement valorisés dans le patrimoine du propriétaire. C'est notamment le cas des terrains devenus constructibles, dont la valeur a été multipliée par plus de dix du fait de leur changement de statut.

⁷³ Le nombre de contribuables qui gagneraient à attendre 3 à 5 ans avant la 22^{ème} année dans le seul but d'échapper à la surtaxe sur les plus-values élevées est en tout état de cause limité : sachant que moins de 22 000 contribuables étaient assujettis à cette surtaxe en 2023, ils devaient avoir une assiette de PVI avant abattement au moins égale à 312 000 € après 19 années de détention, 500 000 € après 20 années et 1 250 000 € après 21 années pour être encore affectés par cette surtaxe, qui s'applique aux PVI après abattement au titre de l'IR supérieures à 50 000 €.

B - D'autres leviers fiscaux et réglementaires mobilisables pour accroître l'offre de logements

1 - L'imposition des plus-values, un levier secondaire pour contrer l'attrition des résidences principales dans certaines zones touristiques

Dans les zones où est constatée une captation de l'offre au profit des résidences secondaires, l'écart entre le prix de marché et le prix que pourrait payer la population locale est tel que la taxation des PVI, présentée lors de son introduction en 1976 comme destinée à freiner les démarches spéculatives, ne saurait avoir d'effet marqué sur le déficit en logements abordables. Les exonérations de taxation des plus-values pour les cessions bénéficiant au logement social peuvent plus probablement encourager ce type d'opérations, dans des proportions que, toutefois, l'administration n'est pas actuellement en état de documenter.

Indépendamment de l'encouragement à la construction, d'autres outils réglementaires et fiscaux visent à stimuler l'offre de logements accessibles aux populations locales : délimitation d'une servitude de résidence principale pour les constructions neuves dans certaines zones tendues (comme en Suisse, au Danemark, en Nouvelle-Zélande et à Hong Kong, ou plus récemment en France à Chamonix et Royan), ou durcissement du cadre réglementaire concernant les résidences secondaires faisant l'objet de location touristique. La loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale s'inscrit dans cette logique.

2 - Une mobilisation d'autres leviers fiscaux que l'imposition des plus-values à privilégier

Le détenteur d'un bien immobilier en France est soumis à plusieurs impositions fondées sur la valeur locative cadastrale de ce bien :

- la taxe foncière⁷⁴, dont le taux s'élevait en moyenne à 40,36 % en 2023 ;
- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires⁷⁵ dont le taux, fixé par les collectivités, peut subir une majoration allant jusqu'à 60 % pour les 3 697 communes situées en zone tendue. Le taux moyen majoré est de 41 % dans les 1 450 communes l'ayant mis en place⁷⁶ ;
- la taxe sur les logements vacants⁷⁷ en zone tendue, avec depuis 2023 un taux de 17 % la première année puis de 34 % ensuite. Dans les autres zones, cette taxe est facultative, les communes ou les intercommunalités pouvant décider ou non de la mettre en place.

Dans son rapport de décembre 2023 sur la fiscalité du logement⁷⁸, le CPO préconise de privilégier l'imposition de la détention par rapport à celle de la cession, de manière à limiter les effets de distorsion inhérents à une taxation des transactions. Dans cette perspective, un déport progressif de l'imposition des plus-values vers la taxe foncière pourrait être vertueux, sous

⁷⁴ Article 1381 du code général des impôts.

⁷⁵ Article 1407 du code général des impôts.

⁷⁶ La taxe sur les logements vacants et sur les résidences secondaires, Bis, DGCL, mai 2025.

⁷⁷ Article 232 du code général des impôts.

⁷⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, rapport de décembre 2023.

réserve, d'une part, que la perte de recettes pour l'État soit compensée et, d'autre part, que l'assiette de la taxe foncière reflète effectivement la valeur du bien taxé. Une éventuelle hausse des taux d'imposition du foncier relevant de décisions locales, il serait plus efficace d'initier au niveau national une actualisation des bases locatives fixées dans les années 1970 et désormais largement déconnectée des prix de marché⁷⁹.

3 - Un manque à gagner lié à l'exonération de la résidence principale et à l'abattement calendaire qui ne serait pas aisément récupéré par une réforme de ce régime

Dans les documents annexés aux projets de loi de finances, les exonérations de l'imposition des PVI (résidence principale et abattement en fonction de la durée de détention) ne sont pas présentées comme des dépenses fiscales mais comme des modalités de calcul de l'impôt. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'apporte pour sa part aucune information sur ce sujet, alors que ces exonérations et abattements concernent aussi bien les PS que l'IR.

Une estimation du coût en termes de produit de l'IR (et non de PS) de ces deux exonérations figure néanmoins dans les documents annexés aux PLF 2024 et 2025 :

Tableau n° 12 : coût pour l'IR de l'exonération de la résidence principale et des abattements calendaires (M€)

	Réalisation 2022	Réalisation 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
<i>Coût de l'exonération de la résidence principale</i>	1 730	1 345	1 115	1 205
<i>Variation par rapport à N-1</i>		-22 %	-17 %	8 %
<i>Coût des abattements en fonction de la durée de détention</i>	3 100	2 410	2 000	2 160
<i>Variation par rapport à N-1</i>		-22 %	-17 %	8 %

Source : annexe au tome II du fascicule Voies et moyens (PLF 2024 et 2025)

La présente enquête a repris la méthode utilisée par la DGFIP pour calculer l'impact financier de ces mesures, en extrapolant aux PS les hypothèses faites sur l'IR, et en utilisant les informations détaillées disponibles sur les transactions de 2022. Il en ressort pour cette année 2022 un « coût » total de 5,6 Md€ pour l'exonération de la résidence principale⁸⁰ et de 4,8 Md€ pour l'abattement en fonction de la durée de détention.

⁷⁹ Cf. Cour des comptes, *Les taxes foncières*; Observations définitives, février 2023.

⁸⁰ Cf. annexe 4 détaillant les calculs.

Le terme de « coût » ne signifie cependant pas qu'une suppression de ces deux mécanismes d'exonération (indépendamment de sa constitutionnalité s'agissant de la durée de détention) rapporterait le même montant : une telle suppression entraînerait en effet une contraction du volume de transactions dont l'ampleur et la pérennité ne peuvent être anticipées compte tenu du caractère inédit qu'aurait en France l'imposition des plus-values de cessions des résidences principales.

S'agissant de l'abattement en fonction de la durée de détention, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil constitutionnel exige la prise en compte d'un coefficient d'érosion monétaire dans le calcul de la plus-value imposable, la Cour a procédé à une deuxième estimation en comparant la situation actuelle avec une situation sans abattement mais avec imposition des plus-values nettes d'inflation⁸¹. Dans cette deuxième approche, le « coût » du dispositif serait ramené à environ 1,89 Md€.

Tableau n° 13 : différence de rendement en 2022 entre le dispositif actuel et un dispositif intégrant l'érosion monétaire (en M€)

<i>Recettes constatées en 2022 (a)</i>		Manque à gagner
4 516	Abattement actuel en fonction de la durée de détention	4 854
	Alternative : seule prise en compte de l'érosion monétaire	1 897
	Différence	2 957

Source : calculs Cour des comptes à partir des données CSN des transactions 2022

Si ces calculs sont utiles pour contextualiser l'imposition des PVI, ils ne doivent donc pas être interprétés comme estimant le montant des recettes que génèrerait la suppression de ces deux éléments structurants du dispositif français.

II - Les scénarios de réforme

Le dispositif de taxation des PVI est l'objet depuis sa création de nombreuses propositions de réforme, qui s'ordonnent autour d'objectifs supposés bénéfiques pour le fonctionnement du marché immobilier et favorables à une plus grande équité fiscale, quand elles ne visent pas plus simplement à accroître les recettes fiscales de l'État ou des collectivités.

Les hypothèses de réforme, qu'elles visent prioritairement à fluidifier le marché immobilier ou à augmenter les recettes fiscales, doivent cependant être examinées au regard de leur capacité à limiter les distorsions attribuées à la fiscalité des plus-values et l'effet de contraction des cessions en cas de taxation accrue des vendeurs.

⁸¹ Et non des plus-values brutes comme c'est le cas dans le dispositif actuel.

A - La difficulté de réformer la taxation des PVI en conciliant rendement budgétaire et préservation du niveau des transactions

Un examen objectif par objectif montre la difficulté de transposer en ce domaine la théorie économique en mesures améliorant effectivement le fonctionnement d'un marché dont les déterminants ne sont pas principalement fiscaux, mais qui a tendance à surréagir aux modifications de la fiscalité.

1 - Un objectif de neutralisation des effets de distorsion attribués au dispositif actuel

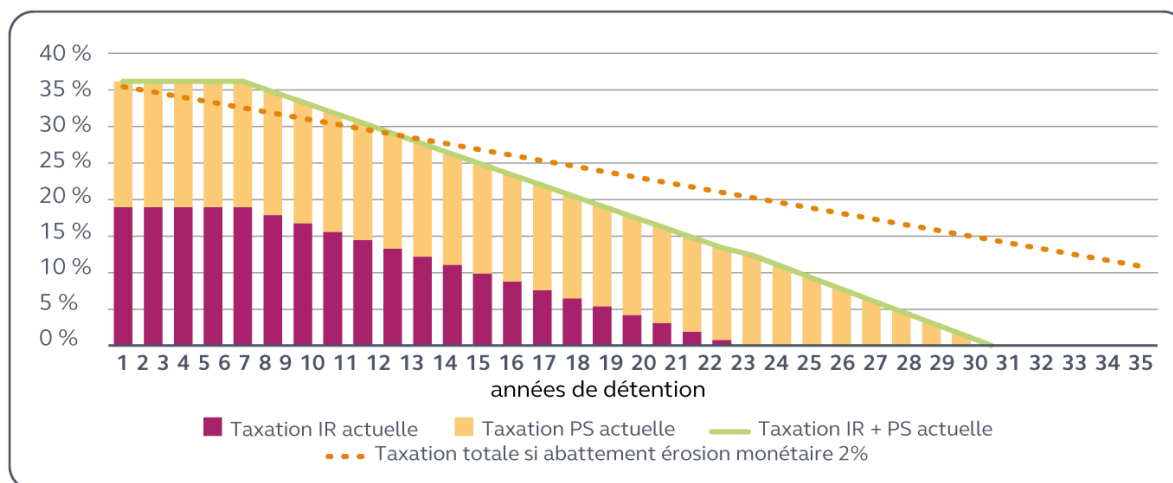
La neutralisation des effets de distorsion attribués par les études économiques à l'abattement en fonction de la durée de détention, supposé provoquer la rétention des biens, et à l'exonération des plus-values de cession de la résidence principale, génératrice d'un biais dans l'allocation d'actifs par rapport aux placements financiers et à l'investissement locatif, peut passer par plusieurs mesures. Il est cependant probable que celles-ci auraient des effets négatifs, au moins à court terme, sur le volume de transactions.

a) Le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par un mécanisme moins favorable aux détentions longues

Le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par la prise en compte de la seule érosion monétaire, permettant de prendre en compte la contrainte constitutionnelle⁸², constitue une des propositions du CPO dans son rapport précité de novembre 2023.

En termes de taux d'imposition, en prenant pour hypothèse une inflation tendancielle de 2 %, la charge fiscale serait un peu moins forte qu'aujourd'hui dans les 10 premières années, puis plus forte dans les 20 années suivantes, et ne s'annulerait qu'au bout de 50 ans. C'est ce qu'illustre la ligne en tirets jaunes ci-dessous, plus étirée que la ligne verte représentative du régime actuel.

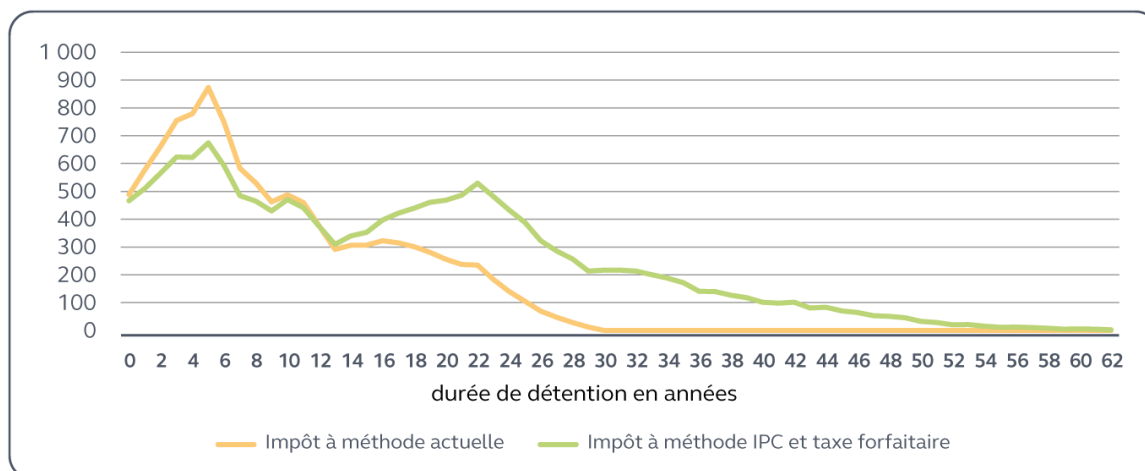
⁸² Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2014, considérant 46.

Graphique n° 12 : abattement n'intégrant qu'une inflation annuelle de 2 %

Source : Cour des comptes

Appliquée au stock actuel de biens destinés à la vente, cette substitution de la prise en compte de l'inflation à l'abattement en fonction de la durée de détention provoquerait cependant un alourdissement significatif des prélèvements totaux sur les vendeurs sur longue période. Constitué durant une période marquée par un fort décrochage des prix de l'immobilier par rapport au revenu disponible et à l'inflation dans les années 1970 et 1980, ce stock recèle un montant élevé de plus-values latentes, qui reste important calculé en euros constants.

Une simulation de l'effet d'une telle réforme a été réalisée à partir des bases de données notariales disponibles pour 2022, en supposant que le profil de plus-values et leur répartition dans le temps seraient les mêmes pour l'ensemble des transactions répertoriées dans cette base que pour les transactions effectivement soumises à l'imposition des plus-values dans le régime actuel. Le graphique suivant présente les résultats de cette simulation sur la base de la totalité des transactions répertoriées en 2022 :

Graphique n° 13 : comparaison du produit de l'impôt actuel par année de détention et du produit sans abattement mais avec coefficient d'érosion monétaire

Source : CSN. Traitements et calculs Cour des comptes

La charge supplémentaire, par rapport à l'impôt perçu en 2022, qu'aurait représentée la substitution de l'imposition forfaitaire à 36,2 % des plus-values nettes d'inflation au dispositif actuel d'abattements en fonction de la durée de détention représenterait 19 % des recettes de 2022 si l'imposition ne portait que sur les biens détenus depuis moins de 30 ans, et 42 % de ces recettes si l'imposition n'était pas bornée dans le temps.

Tableau n° 14 : surcroît d'imposition entraîné par la substitution de la prise en compte de l'inflation aux abattements calendaires

	Impôt total avec durée de détention < 30 ans	Impôt total sans bornage de la durée de détention
Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation par rapport au dispositif actuel	19 %	42 %

Source : Calculs Cour des comptes à partir des données CSN des transactions 2022

Dans l'hypothèse où l'imposition s'arrêterait à la 30^{ème} année de détention, le système avec prise en compte de l'inflation inciterait cependant plus fortement qu'aujourd'hui à la rétention des biens, puisque la pression fiscale serait supérieure à aujourd'hui dans les dernières années. L'incitation à la rétention ne disparaît qu'avec la suppression du bornage dans le temps, l'élimination de cet effet de seuil ayant cependant pour corollaire une pression fiscale presque une fois et demie plus importante que celle exercée par le dispositif actuel.

Dans une perspective de neutralité fiscale entre les différents types de placements et d'épargne, la substitution du taux du prélèvement fiscal unique (PFU) de 30 % au taux forfaitaire actuel de 36,2 %, combinée avec la prise en compte de l'inflation et l'absence de bornage dans le temps de l'imposition, ramènerait à 17 % le surcroît d'impôt à payer par rapport à la situation actuelle et permettrait de limiter à la fois les distorsions fiscales entre plus-values mobilières et immobilières, et, au sein des PVI, en fonction de la durée de détention.

Ces résultats sont dépendants de l'évolution des prix de l'immobilier : calculés à partir du stock de PVI propres aux biens vendus en 2022, ils déboucheraient sur des montants différents – en toute logique moins élevés - s'ils prenaient pour base les transactions 2024, marquées par un fléchissement des prix de l'immobilier. Une étude menée par la direction générale du Trésor à partir de différentes hypothèses de progression des prix, et non à partir du stock de plus-values constaté une année donnée, confirme la sensibilité de ces résultats à l'évolution des prix de l'immobilier.

b) L'imposition au moins partielle des plus-values de cession de la résidence principale

La suppression de l'exonération accordée pour la résidence principale, ou la limitation de cette dernière à travers l'instauration d'un plafond d'exonération ou d'une contrainte de réemploi des produits de cession exonérés dans une autre résidence principale, présente un risque fort de rétraction du marché, s'agissant d'une disposition structurante du dispositif d'imposition des PVI.

La nécessité sociale d'intégrer au régime d'imposition les contraintes de la vie professionnelle et familiale pour tenir compte notamment des mobilités « contraintes »

conduirait à d'inévitables nombreuses dérogations dont serait nécessairement assortie une telle réforme, générant imprévisibilité, charge administrative et contentieux.

À cet égard, si une réforme devait remettre en cause l'exonération totale actuelle, une solution lissée, par exemple par l'application d'un barème progressif au-delà d'un montant de plus-value considéré comme élevé, serait probablement préférable et moins distordante qu'un régime fondé sur une suppression assortie d'exceptions.

c) L'application aux plus-values réalisées sur des investissements locatifs du PFU auquel sont soumis les placements financiers

Un objectif de neutralité fiscale entre les différentes catégories de placements, destiné par exemple à encourager l'investissement locatif, pourrait conduire à harmoniser les régimes applicables aux gains en capital et donc à rapprocher la fiscalité des PVI de celle des valeurs mobilières.

Le rapprochement de ces deux fiscalités supposerait l'identification lors de la vente du bien du cas d'usage que constitue un investissement locatif, qui déclencherait une imposition au PFU, sous condition de durée ou au prorata de la période pendant laquelle le bien a été loué entre son acquisition et sa revente. Cette mesure nécessiterait de compléter la déclaration 2048 avec la mention de l'usage du bien, qui n'est pas requise aujourd'hui, et qui devrait pouvoir ensuite être contrôlée rétrospectivement par l'administration fiscale.

L'imposition au PFU ne comportant pas d'abattement en fonction de la durée de détention, il pourrait être nécessaire de prendre en compte l'érosion monétaire dans le calcul de la plus-value imposable, ce qui renvoie au cas de figure présenté ci-dessus, caractérisé par une période plus longue de taxation et une charge fiscale globalement plus élevée de 17 %, même si elle serait réduite les premières années de détention par rapport au régime actuel.

Tableau n° 15 : différentiel d'imposition en cas d'application du PFU aux PVI sur des biens d'investissement locatif

	Impôt total avec durée de détention < 30 ans	Impôt total sans bornage de la durée de détention
<i>Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation et PFU à 30 % par rapport au dispositif actuel</i>	-3 %	17 %

Source : calculs Cour des comptes à partir des données CSN des transactions 2022

2 - Une moindre imposition des plus-values en vue d'une fluidification du marché : un effet incertain sur l'offre de logements à moyen terme

La fluidification du marché immobilier est supposée permettre la maximisation de l'offre de logements, grâce à la mobilisation de logements vacants et de résidences secondaires, aptes par leur localisation et leur prix à devenir la résidence principale de ménages en quête de

logement, l'accroissement de la mobilité résidentielle créant par ailleurs un appel d'air pour la construction neuve.

Cet objectif peut inspirer un allègement de la fiscalité identifiée comme constituant un frein à la mise sur le marché de nouveaux biens, ou à en aménager les modalités de manière à limiter ses effets de distorsion présumés. Les exonérations accordées pour les ventes de terrains ou les opérations de démolition-reconstruction-réhabilitation dans les zones tendues ou en faveur du logement social participent de cette logique.

a) Un allègement de l'imposition à l'effet probablement limité sur le volume de l'offre à moyen terme

Bien que la fiscalité ne soit pas le principal déterminant des cessions immobilières, tant les études empiriques que l'évolution du marché immobilier durant les années 2010 suggèrent l'existence d'une élasticité de court terme de l'offre en réaction à la variation de prix que représente un alourdissement de la taxation. Si cette élasticité négative est avérée en cas d'augmentation de la taxation, il n'est cependant pas certain qu'un phénomène symétrique soit observé en cas d'allègement de l'imposition. En outre, à moyen terme, cet allègement fiscal risque de peser peu face aux déterminants structurels de l'offre et de la demande de logements.

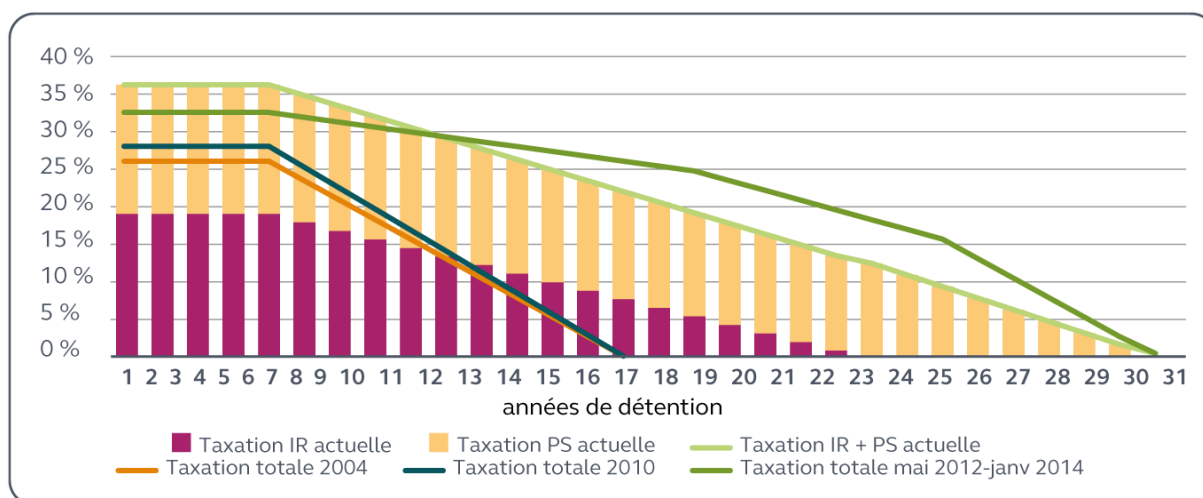
Ainsi, un allègement de l'imposition qui passerait par une réduction de l'assiette, avec par exemple un retour à une durée de 15 ans de détention pour bénéficier d'une exonération totale, aurait surtout pour effet de diminuer les recettes fiscales d'un montant qui peut être estimé à 2,4 Md€ si la réforme avait été appliquée aux transactions réalisées en 2022, hors effets hypothétiques sur le nombre de transactions.

b) Un lissage du calendrier d'abattement déjà réalisé en 2013

L'existence de seuils dans la décroissance de l'assiette taxable pourrait inciter certains propriétaires à attendre le franchissement d'un de ces jalons pour procéder à une vente.

Lorsqu'on l'examine séparément les types de taxation (IR d'une part, PS d'autre part), le dispositif actuel peut donner l'impression de seuils ponctuels dans la décroissance de l'assiette, jalonnée par des dates permettant un allègement significatif de la pression fiscale, principalement la 6^{ème} année (début de l'abattement progressif) et la 22^{ème} année (fin de l'imposition au titre de l'IR).

La combinaison des deux calendriers d'abattement se traduit en réalité par une réduction du taux d'imposition homogène tout au long des 30 ans de détention conduisant à une exonération totale, ce qui n'était pas le cas dans la période 2011-2013, au cours de laquelle des réductions sensibles intervenaient après la 17^{ème} et après la 24^{ème} année.

Graphique n° 14 : taux d'imposition effectif de la plus-value selon la durée de détention

Source : Cour des comptes

Pour les plus-values les plus élevées, le dispositif de surtaxe de 2 à 6 %, qui ne s'applique que sur les 22 premières années, introduit cependant un effet de seuil pour certains contribuables au-delà de cette date.

3 - Un objectif de lutte contre la spéculation immobilière à cibler sur les meublés touristiques

La lutte contre la spéculation immobilière, mise en avant en 1976 pour justifier l'imposition des PVI, se traduisait jusqu'en 2004 par une exigence de cinq ans de détention pour bénéficier de l'exonération accordée aux résidences principales. Le fait que la hausse des prix sur les décennies 2000 et 2010 soit moins liée au comportement des acteurs qu'à des éléments exogènes, tels que la baisse des taux d'intérêt, a relégué la lutte contre la spéculation au rang d'objectif secondaire⁸³ de l'imposition des PVI.

La réintégration d'une durée de détention minimale de la résidence principale, au nom de la lutte contre certains comportements spéculatifs assez résiduels⁸⁴, contraindrait par ailleurs l'administration à vérifier les nombreux cas de dérogations dont serait nécessairement assortie cette obligation (changements de résidence motivés par une mobilité professionnelle, agrandissement ou recomposition familiale, etc.).

Le développement des locations meublées de court terme dans les zones touristiques correspond aujourd'hui à une nouvelle forme de rentabilisation maximale de l'investissement immobilier, qui, par ses excès, restreint le nombre de logements abordables pour les populations locales. De manière à niveler la rentabilité de tels investissements et favoriser l'offre locative

⁸³ Cet objectif peut également être atteint à travers une requalification en activité de marchand de biens l'achat et la revente fréquents par une même personne de logements successifs.

⁸⁴ Certains professionnels rencontrés par la Cour ont mentionné le cas de personnes qui, appartenant souvent au milieu de la construction ou de l'immobilier, rénovent à bas coût des logements, dont elles font à chaque fois leur résidence principale, et qu'elles revendent ensuite en réalisant une plus-value non taxable. Ce phénomène relève cependant plus de l'exception que de la généralité.

classique, il pourrait être envisagé d'appliquer une surtaxe sur les plus-values de cessions des biens loués en tant que meublés touristiques dans les années précédant la vente.

Cette mesure supposerait une adaptation de la déclaration 2048 qui devrait désormais comporter une mention de l'usage par le vendeur du bien cédé, ainsi que la vérification par l'administration fiscale de l'exactitude des informations déclarées. Le croisement des informations issues des déclarations de revenus locatifs et de l'application GMBI avec celles des déclarations de PVI par les notaires pourrait permettre à terme d'outiller les contrôles et de rendre la mise en œuvre d'une telle surtaxe plus robuste.

D'autres mesures peuvent toutefois être envisagées pour rationaliser l'offre de meublés touristiques, tant sur le plan fiscal⁸⁵ que non fiscal.

4 - Un objectif d'augmentation des recettes fiscales

a) Accroître le produit de l'impôt pour l'État

La volonté d'augmenter les recettes fiscales guidait la réforme de 2011 consistant à élargir l'assiette de l'impôt aux biens détenus depuis plus de 15 ans et moins de 30. Cette volonté peut également guider une suppression du calendrier d'abattement en fonction de la durée de détention au profit de la prise en compte de la seule érosion monétaire, comme il peut conduire à envisager une taxation des plus-values de cession de la résidence principale, en compensation d'autres mesures pesant négativement sur les recettes fiscales (tel le raccourcissement de la période de taxation après l'acquisition).

b) Rétribuer les collectivités pour leur investissement dans les infrastructures

La rétribution de l'effort d'investissement consenti par les communes pour renforcer l'attractivité de leur territoire (amélioration des infrastructures de transports, écoles, services publics, etc.) passe déjà par la taxe d'aménagement, qui doit être acquittée par les bénéficiaires des autorisations d'urbanisme.

Cette rétribution pourrait également reposer sur une plus forte captation par les communes de la plus-value réalisée sur les terrains nus devenus constructibles, à travers une augmentation de la taxe communale. Une telle évolution créerait cependant pour les communes une incitation à accroître la constructibilité des parcelles de leur territoire, contraire à la volonté de limiter l'artificialisation des sols. Constatant l'écart important entre les prix des terrains constructibles et non constructibles, le CPO préconise dans son rapport précité de décembre 2023 de relever la taxe nationale forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles, ce qui serait neutre pour les communes et donc sans effet sur l'artificialisation. L'écart de prix entre terrains constructibles et non constructibles est cependant tel que seul un taux de taxation élevé pourrait éventuellement dissuader les propriétaires de vendre leurs terrains à des acquéreurs désireux d'y construire un immeuble ou une maison.

⁸⁵ CPO, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, note n° 9, octobre 2024.

5 - Des effets contrastés sur le volume des transactions et sur les recettes fiscales, selon les voies de réforme privilégiées

L'impact des mesures qui peuvent être actionnées pour atteindre ces différents objectifs peut être représenté de la manière suivante :

Tableau n° 16 : récapitulatif des objectifs d'une réforme de l'imposition des PVI et des moyens identifiés pour y parvenir

<i>Objectif</i>	<i>Moyen</i>	<i>Effet sur le volume de transactions</i>	<i>Effet sur les recettes fiscales</i>	<i>Autres problèmes de mise en œuvre</i>
<i>Neutralisation des effets de distorsion</i>	Remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par un coefficient d'érosion monétaire	↘ ↘	↗ ↗	
	Imposition des plus-values sur la résidence principale	↘ ↘ ↘	≈ ou ↗	
	Application de la surtaxe plus-values élevées au-delà de la 22 ^{ème} année à l'assiette des PS	↘ ou ≈	≈ ou ↗	
	Alignement de la fiscalité des PVI sur les investissements locatifs (autres que meublés touristiques) sur celle des placements financiers	↘ après 9 ans de détention	↗ après 9 ans de détention	effet contraire aux mesures de soutien à l'investissement locatif
<i>Maximisation des recettes fiscales</i>	Pour l'État : relèvement des taux d'imposition à l'IR et des PS	↘	≈ ou ↗	
	Pour les collectivités : relèvement de la surtaxe locale sur les locaux nus rendus constructibles	≈	↗	effet contraire à l'objectif de zéro artificialisation nette, sauf si le relèvement est concentré sur la taxe nationale
<i>Fluidification du marché immobilier</i>	Diminution des taux d'imposition à l'IR et des PS	↗ ou ≈	↘	

<i>Objectif</i>	<i>Moyen</i>	<i>Effet sur le volume de transactions</i>	<i>Effet sur les recettes fiscales</i>	<i>Autres problèmes de mise en œuvre</i>
	Raccourcissement de la durée de détention nécessaire pour bénéficier d'une exonération partielle ou totale	↗	↘ ↘	
	Application de la surtaxe plus-values élevées au-delà de la 22 ^{ème} année à l'assiette PS après abattement	↘ ou ≈	↗	
<i>Lutte contre les comportements spéculatifs</i>	Réintroduction d'une obligation de résidence minimale de 5 ans pour l'exonération de la résidence principale	≈	↗	nuisible à mobilité sauf si nombreuses exceptions (induisant charge administrative, risque de fraude, etc.)
	Taxation plus forte des PVI sur les meublés touristiques	↘ ou ≈	↗	usage du bien aujourd'hui absent de la déclaration 2048, difficile à vérifier pour le notaire

Source : Cour des comptes

B - Présentation des évolutions possibles en trois scénarios

L'examen des bénéfices et inconvénients des différentes réformes de l'imposition des PVI des particuliers montre qu'aucune mesure ne se présente de manière évidente comme ayant un impact uniquement positif pour la collectivité et les finances publiques.

Ces réformes peuvent toutefois à titre illustratif être rassemblées autour de trois scénarios fondés chacun sur un objectif central explicite et assumé : un scénario d'ajustement à la marge, qui est celui recommandé ici ; un scénario de rendement visant à accroître les recettes fiscales ; et un scénario d'allègement de la fiscalité visant à fluidifier le marché immobilier.

La connaissance imparfaite du comportement des acteurs du marché immobilier face aux modifications de la fiscalité incite à considérer avec prudence ces deux derniers scénarios, en raison de la grande incertitude entourant leurs effets prix et volume. Le scénario 2 peut en effet se traduire à court terme par une fragilisation de la reprise d'un marché immobilier ayant déjà traversé deux ans de crise, tandis que les effets favorables du scénario 3 sur l'offre de logements

pourraient n'être, malgré le coût significatif pour les finances publiques, que de second ordre par rapport à ceux de l'évolution des taux d'intérêt.

1 - Un scénario d'ajustement de certains paramètres de l'impôt, à architecture fiscale inchangée

S'il n'est pas sans défauts, le dispositif actuel, en vigueur depuis 12 ans, a le mérite d'être désormais bien connu et intégré par les propriétaires, qui n'en contestent pas le bien-fondé.

L'enquête conduite par la Cour la conduit cependant à assortir ce scénario de stabilité fiscale de quelques mesures d'ajustement répondant à des problématiques ponctuelles. Ces mesures consisteraient notamment :

- à étendre de la 22^{ème} à la 30^{ème} année la surtaxe sur les plus-values élevées, de manière à lisser le taux d'imposition effectif sur toute la durée de détention des biens ;
- à accroître la taxation des PVI sur les biens ayant fait l'objet durant les années précédant la vente d'une location de courte durée (les propriétaires qui omettraient de signaler cet usage du bien lors de la signature de l'acte chez le notaire pouvant se voir redresser et sanctionner *ex post* par l'administration fiscale, qui pourra à terme comparer la déclaration 2048 avec ce qui figure dans GMBI et les informations reportées dans la déclaration 2042) ;
- à passer en revue les petites exonérations et les abattements exceptionnels de manière à ne conserver que ceux pour lesquels un impact positif sur les ménages ou sur l'offre de logements a été démontré par une évaluation rigoureuse.

2 - Un scénario de rendement, axé sur le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par la prise en compte de la seule érosion monétaire

Bien que l'objectif assumé de ce scénario soit d'accroître les recettes publiques, la Cour des comptes ne recommande pas d'y intégrer la suppression de l'exonération de la résidence principale, qui constituerait une rupture majeure par rapport à l'existant, avec à la clé un gain fiscal possiblement décevant.

Cette exonération pourrait cependant être remplacée par un plafonnement de l'exonération accordée comme aux États-Unis (où le plafond est cependant fixé au niveau élevé de 250 000 \$ de plus-value immobilière, 500 000 \$ pour un couple⁸⁶), ou conditionnée à un réemploi dans l'achat d'une nouvelle résidence principale, seule la part de la plus-value non réinvestie étant imposée (les promoteurs de l'investissement locatif plaideront probablement pour que ce type de réemploi soit également exonéré). Le rendement de telles mesures serait cependant faible, alors que la charge administrative associée au contrôle de l'exigence de réemploi serait notable.

Le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par la prise en compte de l'érosion monétaire constitue un autre scénario disruptif, dont la Cour s'est attachée

⁸⁶ L'imposition ne porte que sur la part excédant ces seuils. Transposé à la France, ce mécanisme ne conduirait à taxer qu'un nombre extrêmement limité de transactions.

à chiffrer les effets, sans prise en compte de la contraction des transactions qu'une telle réforme pourrait provoquer. Elle a montré par ailleurs dans les développements précédents que, pour éviter la rétention des biens dans les dernières années de la période d'imposition, il était préférable de ne pas borner dans le temps la taxation des plus-values nettes d'inflation.

Si cette substitution se fait sur la base du taux actuel d'imposition forfaitaire de 36,2 %, le surcroît d'imposition serait de 42 % rapporté aux transactions de 2022, année où le rendement de l'impôt avait été de 4,5 Md€. Cette mesure pourrait donc rapporter environ 1,9 Md€, toutefois hors effets volume sur le nombre de transactions.

Le choc fiscal serait moins marqué dans l'hypothèse d'une imposition au taux du prélèvement fiscal unique (PFU), soit 30 %, assortie d'une taxation des plus-values nettes d'inflation. Rapporté aux transactions de 2022, le surcroît d'imposition resterait néanmoins significatif, puisqu'il s'établirait à 17 % pour un gain de 765 M€, toujours hors effets volume. Cette variante aurait en outre le mérite de renforcer la neutralité de la fiscalité entre investissements immobiliers et mobiliers.

3 - Un scénario visant la fluidification du marché immobilier à travers un raccourcissement de la période d'imposition après l'acquisition

Le raccourcissement de la durée d'imposition passe par l'adaptation du calendrier d'abattement débouchant sur une exonération.

Dans l'hypothèse d'un retour à la situation prévalant avant 2011, où l'exonération était acquise après 15 ans de détention et où chaque année ouvrait droit à une réduction deux fois plus importante de l'assiette taxable, les recettes fiscales seraient réduites d'un montant estimé par la Cour à 2,4 Md€ par référence aux transactions constatées en 2022. Ce chiffrage ne tient pas compte de l'effet volume, supposé positif, d'un allègement de l'imposition.

De manière générale, la situation des comptes publics empêche de recommander une telle réforme, dont l'effet négatif immédiat sur les recettes de l'État serait certain et important, en contrepartie d'un effet macroéconomique sur l'offre de logements hypothétique et en tout état de cause limité.

CONCLUSION

La réflexion sur une éventuelle réforme du dispositif de taxation des PVI doit tenir compte des études existantes sur la fiscalité du logement, qui soulignent les effets incertains et contrastés des mesures fiscales sur le marché immobilier. Deux études récentes sur le marché français mettent en lumière la contraction temporaire des ventes et des prix provoquée par la réforme de l'imposition des PVI de 2011-2013, ainsi que la réduction de la mobilité professionnelle observée dans les départements ayant relevé les droits de mutation.

Ces études invitent à la prudence dans le maniement de la fiscalité des PVI dans un but de régulation du marché, d'autant plus que d'autres mesures, notamment réglementaires (par exemple la création d'une servitude de résidence principale dans certaines zones) sont plus à même de lutter contre l'attrition des résidences principales au bénéfice des résidences secondaires.

Le coût de l'exonération accordée pour les plus-values de cession des résidences principales et celui de l'abattement en fonction de la durée de détention, estimés respectivement à 5,4 Md€ et 3 Md€ pour 2022 par le présent rapport, sont calculés hors effets sur les volumes et les prix des transactions, alors que le choc fiscal que constituerait la remise en cause de ces dispositions structurantes aurait de fortes chances de provoquer à court terme une forte contraction de ces derniers.

Bien qu'il existe d'autres outils que la taxation des PVI pour favoriser un meilleur usage de ressources foncières et immobilières rares et augmenter l'offre de logements, la Cour des comptes passe en revue les objectifs et les mesures qui ont pu ou pourraient être envisagés dans le cadre d'une réforme de l'imposition des plus-values.

Sans occulter la nécessité première d'améliorer la gestion de l'impôt et de mieux outiller l'administration fiscale, ces mesures sont rassemblées ici à fin illustrative en trois scénarios répondant explicitement à des objectifs respectifs distincts : ajustement de l'impôt à caractéristiques fondamentales inchangées, rendement budgétaire ou fluidification du marché immobilier.

Liste des abréviations

Bien	Base d'informations économiques notariales
BNDP	Base nationale des données patrimoniales
CAA	Cour administrative d'appel
CEHR	Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus
CFVR	Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes
CGDD	Conseil général du développement durable
CGI.....	Code général des impôts
CGT.....	<i>Capital gains tax</i>
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMF	Code monétaire et financier
Comedec.....	Communication électronique des données de l'état civil
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG.....	Contribution sociale généralisée
CSN.....	Conseil supérieur du notariat
CSP.....	Catégorie socio-professionnelle
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DNVSF.....	Direction nationale de vérification des situations fiscales
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESFP.....	Examen de la situation fiscale personnelle
Ermes	Échange de renseignements par messagerie en environnement sécurisé
FIDJI	Fichier informatisé des données juridiques immobilières
GMBI	Gérer mes biens immobiliers
Ifi.....	Impôt sur la fortune immobilière
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
Insee	Institut national des statistiques et des études économiques
IPC	Indice des prix à la consommation
IR.....	Impôt sur le revenu
MAJIC.....	Mise à jour des informations cadastrales
OCDE.....	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OCR	<i>Optical character recognition</i>
PCRP	Pôle de contrôle des revenus patrimoniaux
Perval	Données immobilières notariales réservées aux professionnels de l'immobilier
PFU	Prélèvement forfaitaire unique

PLF..... Projet de loi de finances
PNSR..... Pôle national de soutien au réseau
PS Prélèvements sociaux
PVI Plus-value immobilière
SIP Service des impôts des particuliers
SPF Service de la publicité foncière
THRS Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
Tele@ctes..... Télétransmission des actes notariés
Tissufip..... Outil d'analyse du tissu fiscal des particuliers
Tracfin..... Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
Zan Zéro artificialisation nette

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadrage	86
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	88
Annexe n° 3 : exonérations sur les plus-values immobilières	91
Annexe n° 4 : détail des calculs présentés dans le rapport	92

Annexe n° 1 : lettre de cadrage

Cour des comptes



Le Premier président

Le 24 FEV. 2025

Ce

Monsieur le Président,

La Cour des comptes a inscrit à son programme pour 2025 la réalisation d'une enquête sur l'imposition des plus-values immobilières, suite à votre sollicitation en application de l'article 58-2° de la Loi.

L'équipe de la première chambre en charge de ce travail a rencontré MM. Jean-Paul Mattei et Emmanuel Mandon, députés, le 12 décembre dernier afin de préciser d'un commun accord le périmètre, les orientations et le calendrier de l'enquête.

Plusieurs rapports récents, notamment de la mission d'information constituée par votre commission et du conseil des prélèvements obligatoires, ont procédé à une analyse panoramique de la fiscalité des biens immobiliers. L'enquête de la Cour s'inscrira en continuité de ces travaux mais sera plus ciblée : elle portera à titre principal sur le régime d'imposition des plus-values immobilières appliqué aux particuliers, y compris à des fins d'investissement, quel que soit l'impôt auquel est adossée cette imposition – impôt sur le revenu et prélèvements sociaux dans le cas des personnes physiques ou des sociétés civiles immobilières transparentes, impôt sur les sociétés dans le cas de sociétés de personnes.

Monsieur Éric COQUEREL

Président de la commission des finances

Assemblée nationale

126 Rue de l'Université

75355 PARIS 07 SP

1/2

13, rue Cambon ☎ 75100 PARIS CEDEX 01 ☎ T +33 1 42 98 95 00 ☎ www.ccomptes.fr

Le rapport de la Cour proposera une étude approfondie de l'imposition des plus-values sous quatre angles :

- **L'évolution du produit de l'imposition**, analysée à travers celle de ses déterminants (assiette, régime, etc.) et de ses redevables ; en particulier, l'enquête s'efforcera de caractériser **la géographie des plus-values immobilières et de leur imposition**, en lien avec les dimensions territoriales des politiques d'urbanisme et du logement ;
- **La cohérence du régime actuel** au regard notamment de la fiscalité applicable à d'autres catégories de patrimoine ou de placement, en y rattachant les dispositifs connexes (taxes sur les terrains nus rendus constructibles, taxe sur les plus-values immobilières élevées, etc.) et en intégrant ici des éléments de comparaison avec l'imposition des plus-values immobilières dans les autres grands pays européens ; le rapport mentionnera à cet égard les propositions de réforme existantes en exposant leurs enjeux et éventuels avantages et inconvénients ;
- **La gestion de l'impôt** au sens le plus large, par l'administration fiscale mais aussi, en amont, par les autres parties intéressées ou intervenantes (notaires, professionnels du patrimoine et de l'immobilier). Le contrôle des assiettes, la lutte contre la fraude et le contentieux seront aussi examinés au titre de la gestion ;
- **Les effets sociaux et économiques de l'imposition au regard des objectifs explicites ou implicites de la fiscalité du patrimoine et de l'immobilier**, notamment l'encouragement de la construction neuve, la rénovation thermique des biens, la fluidité des parcours résidentiels et la juste fiscalisation de l'enrichissement.

En fonction de ses constats et analyses, le rapport comportera des recommandations touchant au régime fiscal et à la gestion de l'imposition, ces recommandations pouvant, le cas échéant, être rassemblées sous forme de scénarios d'évolution.

Le début de l'année 2025 étant consacré prioritairement aux travaux sur l'exécution des lois financières, l'enquête de la Cour démarrera mi-mars 2025, pour une remise du rapport à votre commission en octobre, dans un calendrier compatible avec l'examen du projet de loi de finances pour 2026.

Une réunion d'étape pourra réunir l'équipe en charge de ce travail et les députés intéressés pour faire le point sur l'avancée du travail, et une présentation des principaux constats et des éventuelles recommandations sera organisée avant l'arrêt par la Cour de ses observations définitives.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.


Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

DGFîP – Administration centrale

DESF – Direction des études et synthèses fiscales

- M. Gérard Forgeot – Chef de bureau
- Mme Sandrine Peltier – Cheffe de bureau
- M. Alexis Sautreau – Chef de bureau
- M. David Vienne – Chef de bureau

GF3B – Sous-direction de la gestion fiscale

- Mme Marie Dacosta Rousseau – Cheffe de service
- Mme Marina Fages – Cheffe de service
- M. Arnaud Plantier – Chef de service

SJCF 1D – Sous-direction juridique et du contentieux fiscal

- M. Jean Cabouat – *Data manager*
- Mme Catherine Lepeltier – Adjointe au Chef de bureau

SJCF 2A – Sous-direction juridique et du contentieux fiscal

- M. Patrick Auger – Chef de section

SJCF2 – Sous-direction juridique et du contentieux fiscal

- M. Daniel Pomeranc – Sous-directeur

DLF – Direction de la législation fiscale

- Mme Astrid Barre – Bureau DLF C2
- Mme Estelle Bideau – Bureau DLF C2
- M. Benoît Kointz – Bureau DLF C2
- M. Frédéric Parrein – Bureau DLF C2

DRFiP Île-de-France et Paris

- M. Hugues Bied-Charreton – Directeur régional
- Mme Anne-Laure Lagadec – Cheffe de pôle contrôle et juridique
- M. Charles Ravet – Directeur du pôle contrôle fiscal et affaires juridiques

DRFiP 13

- Mme Catherine Brigant – Directrice régionale
- M. Emmanuel Gaillardon – Directeur du pôle fiscal
- M. Thierry Michaud – Adjoint au responsable du pôle gestion fiscale
- M. Vincent Suberville – Directeur adjoint du pôle fiscal

DDFiP 67

- Mme Nathalie Bert – Directrice adjointe du pôle gestion fiscale

DDFiP 92

- M. Sébastien Dupuis – Responsable pilotage fiscalité des particuliers et missions foncières
- Mme Séverine Mengaud – Cheffe de service gestion fiscale
- M. Olivier Raboutot – Responsable du contrôle fiscal des particuliers
- Mme Patricia Sellière – Directrice du pôle gestion fiscale

DSS – Direction de la Sécurité sociale*Sous-direction de la législation financière, sociale et fiscale*

- M. Charles Matos – Chef de bureau
- M. Thierry Echaubard – Chef de bureau adjoint

Sous-direction du financement de la Sécurité sociale

- M. Thomas Ramilijaona – Sous-directeur du financement
- M. Charles Boriaud – Sous-directeur adjoint

DHUP / DGALN

- M. Vincent Montrieux – Adjoint au directeur
- Mme Marie Laure Van Qui – Sous-directrice adjointe Financement et économie du logement
- M. Hugues Thierry – Chef du bureau de la connaissance et des politiques foncières

CGDD / SDES*SDSLC – Sous-direction du système de logement et construction*

- Mme Béatrice Sedillot – Cheffe de service
- M. Olivier Aguer – Sous-directeur
- Mme Virginie Andrieux – Cheffe de bureau

Insee

- Mme Pauline Givord – Cheffe du département des études économiques
- Mme Yaelle Hauseux – Directrice de cabinet du Directeur général

DGTrésor

- M. Adrien Zakhartchouk – Sous-directeur

Autres administrations

- M. Pascal Berthaud – Directeur général (Cerema)

- Mme Annabelle Ferry – Directrice (Cerema)
- Mme Maxine Gayraud – Administratrice (Assemblée nationale, commission des finances)

Parties prenantes – Conseil supérieur du notariat (CSN)

- Me Olivier Compère – Notaire
- M. François Devos – Directeur de la mission notariale
- Me Pierre Jean Meyssan – Notaire
- Me Sébastien Pla-Busiris – Notaire
- M. François Proost – Responsable économie du notariat
- Me Éric Simon-Michel – Notaire

Annexe n° 3 : exonérations sur les plus-values immobilières

Référence	Conditions principales	Estimation (M€)
<i>Art. 150 U II-1° bis</i>	Le vendeur n'a pas été propriétaire de sa résidence principale dans les 4 années précédentes et sa plus-value sert à l'achat de sa résidence principale dans les 2 ans.	45
<i>Art. 150 U II-1° ter</i>	Le vendeur a des revenus faibles et son bien, qui était sa résidence principale, a été vendu dans les 2 ans suivant son entrée en établissement.	nc
<i>Art. 150 U II-2°</i>	Le vendeur est ressortissant de l'Union européenne et l'exonération est plafonnée à 150 000 €.	15
<i>Art. 150 U II-4°</i>	L'indemnité d'expropriation est réemployée dans un délai d'un an dans l'achat, la construction ou l'amélioration d'un bien immobilier.	nc
<i>Art. 150 U II-5°</i>	La cession permet de faire des échanges dans le cadre d'un remembrement foncier.	nc
<i>Art. 150 U II-6°</i>	Le prix de cession est inférieur à 15 000 € par vendeur.	nc
<i>Art. 150 U II-7° et 8°</i>	La vente est réalisée avant le 31 décembre 2025 à un organisme social agréé (HLM, SEM, etc.) ou à une collectivité locale.	15
<i>Art. 150 U II-9°</i>	La vente est réalisée avant le 31 décembre 2026 pour achever le logement dans les 4 ans.	nc
<i>Art. 150 U III</i>	Le vendeur a des revenus faibles et occupait le bien comme résidence principale.	15

Source : Cour des comptes, d'après voies et moyens, tome 2, PLF 2025

Annexe n° 4 : détail des calculs présentés dans le rapport

Estimation du coût de l'exonération de la résidence principale

L'estimation de ce coût présentée dans le présent rapport repose sur les chiffres figurant dans l'annexe Excel du tome II du fascicule *Voies et moyens* des PLF 2024 et 2025 (onglet « modalités de calcul de l'impôt ») :

Tableau n° 17 : Coût de l'exonération des plus-values de cession de la résidence principale

M€	Réalisation 2022	Réalisation 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
Coût de l'exonération de la résidence principale	1 730	1 345	1 115	1 205

Source : annexe au tome II du fascicule *Voies et moyens* (PLF 2024 et 2025)

Ce coût est calculé par le bureau chiffrage de la DGFIP en faisant l'hypothèse :

1. que les parts des résidences principales et des résidences secondaires dans les transactions reflètent leur poids dans le parc immobilier (soit 47 % des logements occupés par leur propriétaire à titre de résidence principale en 2023, et 38 % du parc constituant des résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values) ;
2. que les résidences principales cédées ont le même profil, en termes de plus-values et de durée de détention, que les résidences secondaires cédées la même année.

Les recettes au titre de l'IR étant de 1 501 M€ pour les résidences secondaires en 2022, une imposition de la résidence principale réalisée sur les mêmes bases aurait entraîné une recette supplémentaire de $1\,501 / 38 \% * 47 \% = 1\,858$ M €.

Pour calculer le coût de l'exonération de la résidence principale pour les PS, deux méthodes peuvent être utilisées :

1. déduire ce coût de la recette de l'imposition des plus-values de cessions des résidences secondaires en 2022 (3 014 M€) en appliquant le même calcul, débouchant sur un montant de $3\,014 / 38 \% * 47 \% = 3\,728$ M€
2. ou bien considérer que le rapport entre le coût pour les PS et le coût pour l'IR doit respecter le ratio de 2,01 observé en 2022 pour le rapport entre les recettes au titre des PS et les recettes au titre de l'IR. En suivant cette approche, on aboutit à un coût au titre des PS de l'exonération de la résidence principale de $1\,858 * 2,01 = 3\,728$ M€, soit le même résultat qu'avec l'autre méthode.

Le coût total de l'exonération des plus-values de cession de la résidence principale peut donc être estimé à $1\,858 + 3\,728 = 5\,586$ M€ en 2022.

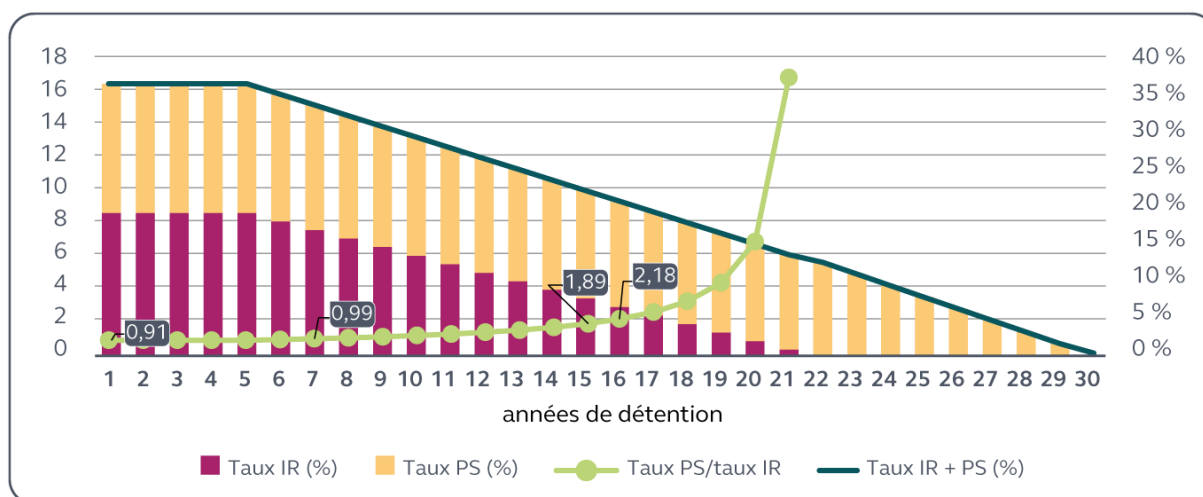
Estimation du coût de l'abattement en fonction de la durée de détention

La Cour a évalué le coût de l'abattement en fonction de la durée de détention par rapport à ce qui résulterait d'une absence d'abattement pour les biens détenus depuis 30 ans et moins, les biens détenus depuis plus de 30 ans n'étant pas imposés.

En l'absence de fichier répertoriant les transactions faisant l'objet d'une imposition de la plus-value de cession et indiquant le montant des plus-values brutes (c'est-à-dire avant abattement) et la durée de détention du bien cédé, la méthode de calcul utilisée par la DGFIP pour estimer le manque à gagner pour l'IR de l'abattement en fonction de la durée de détention se fonde sur l'exploitation d'un fichier interne indiquant, pour chaque transaction imposée, le montant perçu au titre de l'IR et le montant perçu au titre des PS.

Ce fichier permet de connaître la durée de détention du bien cédé en observant le positionnement du rapport impôt dû au titre des PS/impôt dû au titre de l'IR sur la courbe suivante⁸⁷ :

Graphique n° 15 : taux effectifs d'imposition et années de détention



Source : calculs Cour des comptes

À partir du calcul du ratio Impôt PS/Impôt IR, il est donc possible de déduire les durées de détention associées à toutes les transactions intervenant dans les 22 années suivant l'acquisition du bien, l'absence de prélèvement au titre de l'IR rendant ensuite ce calcul impossible. Une fois connue la durée de détention, il est possible de reconstituer le montant des plus-values brutes constatées sur ces transactions.

Suivant cette démarche, la DGFIP a donc pu reconstituer le tableau suivant :

⁸⁷ Comme, pour chaque transaction, Impôt IR = PV brute * taux effectif d'imposition IR après abattements, et Impôt PS = PV brute * taux effectif d'imposition PS après abattement, Impôt PS/Impôt IR = taux effectif PS/taux effectif IR.

**Tableau n° 18 : durée de détention et PVI brutes des transactions imposées
au titre de l'IR en 2022**

<i>Durée</i>	Nombre de transactions	Base impôt	Base CSG	Montant impôt	PVI brute
	480 614	7 148 912 652	16 132 238 790	1 357 959 175	14 363 216 919
05	119 432	2 436 197 083	2 433 459 886	462 795 642	2 436 197 083
06	17 728	462 685 241	484 122 980	87 901 338	492 217 774
07	15 419	372 672 257	409 621 448	70 797 123	423 491 836
08	14 542	372 227 352	431 765 010	70 706 404	453 935 476
09	14 624	353 672 582	434 855 383	67 161 559	465 358 880
10	16 494	406 563 920	532 890 193	77 237 674	580 804 870
11	15 221	385 642 324	542 974 769	73 263 287	602 566 684
12	13 924	330 735 703	504 611 801	62 813 000	570 233 761
13	12 601	269 176 936	449 388 716	51 137 614	517 648 092
14	12 937	325 047 520	602 093 244	61 741 307	706 625 181
15	14 588	267 905 533	559 667 892	50 883 899	669 766 376
16	16 942	289 708 424	698 472 158	55 024 923	852 084 095
17	17 883	298 590 302	857 029 916	56 710 153	1 066 394 030
18	18 225	227 981 657	813 594 766	43 283 830	1 036 280 429
19	17 246	180 632 256	868 748 382	34 304 424	1 128 953 657
20	17 623	114 862 262	866 592 389	21 821 104	1 148 622 620
21	16 801	48 481 443	880 396 273	9 211 579	1 212 036 075
22	107 958	816 112	3 761 953 584	154 893	0
99	426	5 313 745	0	1 009 422	0

Source : DGFIP. Sortie SAS table PVI 2022

À partir des plus-values brutes par année de détention, il est possible de calculer :

- le manque à gagner lié aux abattements pour la taxation au titre de l'IR en faisant la différence avec ce qui aurait résulté d'une imposition sans abattement au taux de 19% sur les 21 ans d'imposition au titre de l'IR ;

- le manque à gagner lié aux abattements pour la taxation au titre des PS en faisant la différence entre le produit PS pour les 21 premières années résultant de l'application à la plus-value brute sans abattements du taux d'imposition à 17,2 % et du produit PS résultant de la même opération avec abattements ;

- le montant des plus-values brutes imposées de la 22^{ème} à la 30^{ème} année, sachant que celles-ci doivent déboucher sur un produit au titre des PS égal à la différence entre le produit PS calculé sur les 21 premières années et celui constaté par la DGFIP en 2022, redressé par le rapport entre le produit IR constaté sur le fichier SAS transmis par la DGFIP et le produit IR effectivement constaté en 2022. Ce produit s'élevant à 596 M€, un des profils de plus-values

brutes après la 21^{ème} année satisfaisant à cette exigence consiste à faire décroître de 3,8 % la plus-value brute annuelle de la 22^{ème} à la 30^{ème} année ;

- si on fait l'hypothèse d'une telle décroissance de la plus-value brute annuelle de la 22^{ème} à la 30^{ème} année, on aboutit à un coût total de 4 388 M€ sur la base du fichier SAS pour 2022, et à un coût redressé de 4 854 M€.

Tableau n° 19 : Coût de l'abattement en fonction de la durée de détention en 2022 (M€)

	Chiffres extraction SAS 2022	Chiffres 2022 redressés
<i>Coût de l'abattement en fonction de la durée de détention pour l'IR</i>	3 088	3 416
<i>Coût de l'abattement en fonction de la durée de détention pour les PS</i>	1 300	1 438
Coût IR+PS	4 388	4 854

Source : calculs Cour des comptes

La limite de cette méthode tient au fait qu'un profil de plus-values différent après la 22^{ème} année, répondant à la même contrainte de rendements, pourrait déboucher sur un résultat sensiblement différent.

**Tableau n° 20 : calcul des coûts IR et PS des abattements
en fonction de la durée de détention sur extraction DGFIP pour 2022**

<i>Durée</i>	<i>PVI brute</i>	<i>Montant IR</i>	<i>Montant IR sans abattement (PVI brute*19%)</i>	<i>Différence IR sans abattement et avec abattement</i>	<i>Montant des PS après abattements</i>	<i>Montant PS sans abattements (PVI brute * 17,2%)</i>	<i>Différence PS sans abattement et avec abattement</i>	<i>Coût total</i>
≤ 5	2 436 197 083	462 795 642	462 877 446	81 804	419 025 898	419 025 898	0	81 804
6	492 217 774	87 901 338	93 521 377	5 620 039	83 264 543	84 661 457	1 396 914	7 016 953
7	423 491 836	70 797 123	80 463 449	9 666 326	70 436 856	72 840 596	2 403 740	12 070 066
8	453 935 476	70 706 404	86 247 740	15 541 336	74 212 095	78 076 902	3 864 807	19 406 143
9	465 358 880	67 161 559	88 418 187	21 256 628	74 758 973	80 041 727	5 282 754	26 539 382
10	580 804 870	77 237 674	110 352 925	33 115 251	91 656 817	99 898 438	8 241 621	41 356 872
11	602 566 684	73 263 287	114 487 670	41 224 383	93 380 964	103 641 470	10 260 505	51 484 888
12	570 233 761	62 813 000	108 344 415	45 531 415	86 751 943	98 080 207	11 328 264	56 859 678
13	517 648 092	51 137 614	98 353 137	47 215 523	77 282 790	89 035 472	11 752 682	58 968 206
14	706 625 181	61 741 307	134 258 784	72 517 477	103 490 911	121 539 531	18 048 620	90 566 098
15	669 766 376	50 883 899	127 255 611	76 371 712	96 191 847	115 199 817	19 007 970	95 379 682
16	852 084 095	55 024 923	161 895 978	106 871 055	119 958 103	146 558 464	26 600 361	133 471 416
17	1 066 394 030	56 710 153	202 614 866	145 904 713	147 102 658	183 419 773	36 317 115	182 221 828
18	1 036 280 429	43 283 830	196 893 282	153 609 452	140 007 704	178 240 234	38 232 530	191 841 982
19	1 128 953 657	34 304 424	214 501 195	180 196 771	149 324 442	194 180 029	44 855 587	225 052 358
20	1 148 622 620	21 821 104	218 238 298	196 417 194	148 666 226	197 563 091	48 896 865	245 314 059
21	1 212 036 075	9 211 579	230 286 854	221 075 275	153 434 071	208 470 205	55 036 134	276 111 409
22	1 165 978 704	154 893	221 535 954	221 381 061	144 394 803	200 548 337	56 153 534	277 534 595
23	1 121 671 513	0	213 117 588	213 117 588	121 544 325	192 927 500	71 383 175	284 500 763
24	1 079 047 996	0	205 019 119	205 019 119	100 221 978	185 596 255	85 374 277	290 393 397
25	1 038 044 172	0	197 228 393	197 228 393	80 344 619	178 543 598	98 198 979	295 427 371
26	998 598 494	0	189 733 714	189 733 714	61 833 219	171 758 941	109 925 722	299 659 436
27	960 651 751	0	182 523 833	182 523 833	44 612 667	165 232 101	120 619 434	303 143 266
28	924 146 984	0	175 587 927	175 587 927	28 611 591	158 953 281	130 341 691	305 929 618
29	889 029 399	0	168 915 586	168 915 586	13 762 175	152 913 057	139 150 882	308 066 467
30	855 246 282	0	162 496 794	162 496 794	0	147 102 360	147 102 360	309 599 154
99	0	1 009 422						
Total	23 395 632 213	1 357 959 175	4 445 170 121	3 088 220 368	2 724 272 217	4 024 048 741	1 299 776 524	4 387 996 891

Source : DGFIP. Calculs Cour des comptes. Note : taux IR 19 %, taux PS 17,2 % et une hypothèse de diminution annuelle des PVI brutes après la 21^{ème} année de 3,80 %.

Estimation du coût d'un raccourcissement à 15 ans de la durée d'abattement nécessaire à l'exonération de l'imposition sur les plus-values

Pour évaluer le coût d'un raccourcissement à 15 ans du calendrier d'abattement de l'imposition de la plus-value de cession débouchant sur une exonération complète, il est fait l'hypothèse d'un abattement de 10 % par an après la 5^{ème} année de détention, sans distinction entre la taxation au titre de l'IR et celle pratiquée au titre des PS. Historiquement, il s'agirait d'un retour au dispositif de taxation qui prévalait avant 2011, et qui était assorti d'un taux d'imposition IR + PS inférieur au taux actuel.

Cette évaluation peut être faite à partir du fichier SAS transmis par la DGFIP pour 2022. Le résultat en est le suivant :

Tableau n° 21 : estimation du coût d'un raccourcissement à 15 ans de la période d'abattements (données 2022)

<i>Durée</i>	<i>PVI brute</i>	<i>Montant IR</i>	<i>Montant PS</i>	<i>PVI après abattement sur 15 ans</i>	<i>Montant IR+PS si abattements sur 15 ans</i>	<i>Différence // situation actuelle</i>
≤ 5	2 436 197 083	462 795 642	419 025 898	2 436 197 083	881 903 344	
6	492 217 774	87 901 338	83 264 543	442 995 997	160 364 551	
7	423 491 836	70 797 123	70 436 856	338 793 469	122 643 236	
8	453 935 476	70 706 404	74 212 095	317 754 833	115 027 250	
9	465 358 880	67 161 559	74 758 973	279 215 328	101 075 949	
10	580 804 870	77 237 674	91 656 817	290 402 435	105 125 681	
11	602 566 684	73 263 287	93 380 964	241 026 674	87 251 656	
12	570 233 761	62 813 000	86 751 943	171 070 128	61 927 386	
13	517 648 092	51 137 614	77 282 790	103 529 618	37 477 722	
14	706 625 181	61 741 307	103 490 911	70 662 518	25 579 832	
15	669 766 376	50 883 899	96 191 847	0	0	
16	852 084 095	55 024 923	119 958 103			
17	1 066 394 030	56 710 153	147 102 658			
18	1 036 280 429	43 283 830	140 007 704			
19	1 128 953 657	34 304 424	149 324 442			
20	1 148 622 620	21 821 104	148 666 226			
21	1 212 036 075	9 211 579	153 434 071			
22	1 195 673 588	154 893	148 072 217			
23	1 179 531 995		127 814 087			
24	1 163 608 313		108 075 940			
25	1 147 899 600		88 847 429			
26	1 132 402 956		70 118 391			
27	1 117 115 516		51 878 845			
28	1 102 034 456		34 118 987			
29	1 087 156 991		16 829 190			
30	1 072 480 372		0			
99	0	1 009 422				
Total	24 561 120 706	1 357 959 175	2 774 701 926		1 698 376 606	2 434 284 495

Source : DGFIP. Calcul Cour des comptes

Appliqué aux données 2022, le coût d'un raccourcissement à 15 ans de la période d'abattements et donc d'imposition s'élève dans cette approche à 2,4 Md€.

Estimation de l'impact de la substitution d'un coefficient d'érosion monétaire au mécanisme d'abattements en fonction de la durée de détention

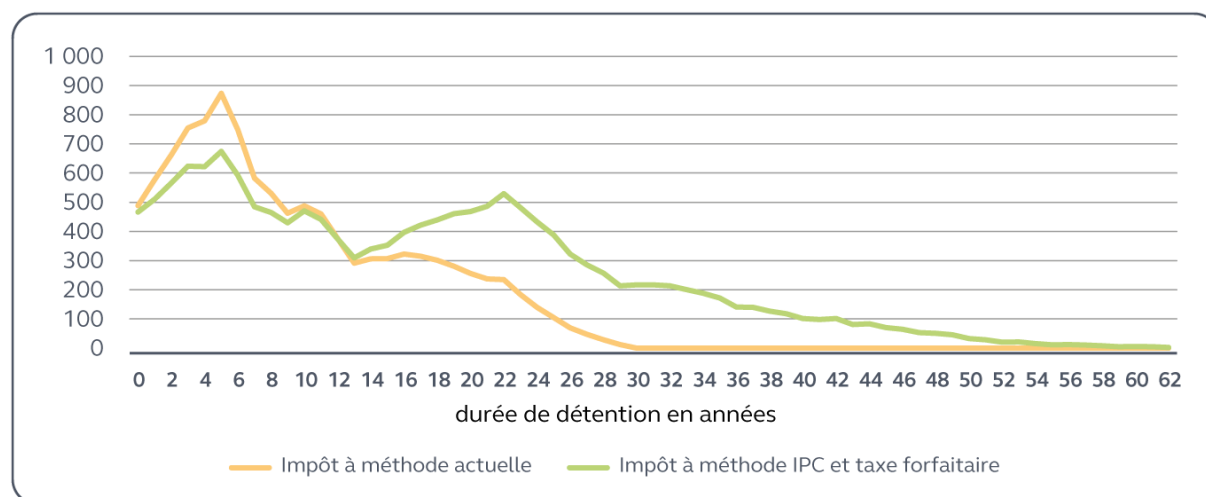
Ce calcul est fondé sur l'exploitation des données notariales relatives à l'ensemble des transactions, en prenant pour hypothèse une homogénéité de profil de PVI (montant et répartition en fonction des durées de détention) entre l'ensemble des transactions et celles qui concernent uniquement les résidences secondaires au sens de la fiscalité des plus-values.

Il a été décidé de comparer l'effet sur les transactions répertoriées dans les bases notariales pour 2022 d'une imposition des plus-values avec le système actuel d'abattement en fonction de la durée de détention et d'une imposition forfaitaire de 36,2 % appliquée à une assiette déflatée de l'érosion monétaire mesurée par l'indice IPC.

La plus-value imposable étant par ailleurs dans les deux cas de figure (système actuel et système sans abattement mais avec prise en compte de l'érosion monétaire) nette des coûts d'acquisition et des travaux de rénovation, il a par ailleurs été décidé de diminuer l'assiette d'un montant forfaitaire de 22,5 % du prix de la mutation précédente, correspondant à la somme du montant des travaux admis par l'administration fiscale en l'absence de justificatifs (15 %) et des droits de mutation ayant pesé sur le prix d'acquisition (7,5 %).

Le graphique suivant représente l'impôt total qui aurait été dû par année de détention si le système actuel avait été appliqué à toutes les ventes d'appartements et de maisons répertoriées en 2022 dans les bases notariales, et l'impôt total qui aurait été dû pour les mêmes transactions si l'abattement en fonction de la durée de détention avait été remplacé par un coefficient d'érosion monétaire.

Graphique n° 16 : imposition des plus-values 2022 avec abattement en fonction de la durée de détention ou prise en compte de l'inflation



Source : données CSN. Traitements et calculs Cour des comptes

On constate que l'imposition actuelle est plus favorable dans les 10 premières années, et moins favorable dans les suivantes. On observe par ailleurs un palier la 30^{ème} année dans la décroissance de l'impôt perçu dans le dispositif tenant compte de l'érosion monétaire. Ce palier va de pair avec une légère remontée de la plus-value moyenne nette d'inflation dans les années qui suivent la 30^{ème} année. Celle-ci pourrait être interprétée comme le signe d'une certaine rétention des biens porteurs de plus-values importantes dans les années précédentes, mais l'absence de pic des ventes et de l'impôt perçu à la 30^{ème} ou la 31^{ème} année ne plaide pas dans ce sens. Cette légère remontée des plus-values peut également répercuter, avec 30 ans de décalage, la crise qu'a traversé le marché immobilier de 1990 à 1995.

La somme de l'impôt perçu toutes durées de détention confondues est supérieure de 19% lorsque le dispositif d'abattement en fonction de la durée de détention est remplacé par la prise en compte de l'évolution de l'indice IPC, avec une durée d'imposition qui demeure limitée aux 30 premières années de détention.

Si l'imposition n'est pas limitée dans le temps, le dispositif avec coefficient d'érosion monétaire entraîne une ponction fiscale supérieure de 42 % à la ponction actuelle.

Le remplacement du taux d'imposition forfaitaire de 36,2 % par le taux du PFU de 30 % fait passer le différentiel d'imposition à -3 % si l'imposition prend fin à la 30^{ème} année (avec néanmoins un fort risque de rétention des biens dans les années précédentes), et à 17 % sans bornage dans le temps.

**Tableau n° 22 : impôt sur toutes les transactions 2022 de logements
(y.c résidence principale) avec abattement en fonction de la durée de détention
ou prise en compte de l'inflation (M€)**

	Total impôt avec durée de détention < 30 ans	Total impôt sans bornage de la durée de détention
<i>Dispositif actuel avec abattements en fonction de la durée de détention (en €)</i>	11 225	11 225
<i>Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation (en €)</i>	13 309	15 973
<i>Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation // dispositif actuel</i>	19 %	42 %
<i>Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation et application du prélèvement fiscal unique (PFU) à 30 %</i>	10 909	13 092
<i>Dispositif sans abattement mais avec prise en compte de l'inflation et PFU à 30 % // dispositif actuel</i>	-3 %	17 %

Source : données CSN. Traitements et calculs Cour des comptes

Réévaluation du coût de l'abattement en fonction de la durée de détention avec une situation de référence comprenant la prise en compte de l'érosion monétaire

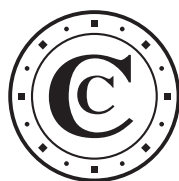
Le coût de l'abattement en fonction de la durée de détention a été évalué plus haut à 4,8 Md€ par rapport à une situation de référence où l'imposition forfaitaire de 36,2% se serait appliquée aux PVI de biens détenus depuis moins de 30 ans, sans prise en compte de l'inflation constatée depuis l'entrée du bien dans le patrimoine du vendeur (acquisition, transmission ou donation).

La prise en compte de l'érosion monétaire conduit à modifier la situation de référence. L'évaluation du manque à gagner pour les finances publiques généré par l'abattement calendaire actuel peut se calculer de la manière suivante :

**Tableau n° 23 : différence de rendement en 2022 entre le dispositif actuel
et un dispositif intégrant l'érosion monétaire (M€)**

<i>Recettes constatées en 2022 (a)</i>		Manque à gagner (b)
4 516	Abattement en fonction de la durée de détention	4 854
	Coef érosion monétaire (recettes supérieures de 42 %)	1 897
	Différence	2 957

Source : données CSN. Traitements et calculs Cour des comptes



Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions chargées des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.