Études de politique fiscale de l'OCDE

La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE



OCDE

N° 29

Études de politique fiscale de l'OCDE

La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE

N° 29

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2022), *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 29, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/242b9308-fr.

ISBN 978-92-64-32158-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-92183-2 (pdf)
ISBN 978-92-64-49193-9 (HTML)
ISBN 978-92-64-59982-6 (epub)

Études de politique fiscale de l'OCDE
ISSN 1680-0419 (imprimé)
ISSN 1990-0554 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © selensergen/Thinkstock.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-Propos

Compte tenu des pressions qui s'exercent sur les autorités pour mobiliser des recettes, améliorer le fonctionnement des marchés du logement et lutter contre les inégalités, la question des taxes sur l'immobilier revêt une importance croissante. Au sortir de la crise liée à la pandémie de COVID-19, de nombreux pays cherchent à redresser leurs finances publiques en combinant accroissement des recettes fiscales et soutien à la reprise de l'économie. Par ailleurs, nombre de pouvoirs publics subissent des pressions grandissantes qui les incitent à s'attaquer aux problèmes du creusement des inégalités et de la baisse de l'accessibilité du logement, qui touchent plus durement les jeunes ménages et ceux à faible revenu. En outre, dans le contexte de la mobilité internationale croissante des capitaux et des personnes, les administrations pourraient chercher à augmenter les recettes provenant de bases d'imposition moins mobiles, en particulier la propriété immobilière. Face à cette attention accrue portée aux taxes sur l'immobilier, il est d'autant plus nécessaire que celles-ci soient conçues dans un souci d'efficacité et d'équité.

Ce rapport procède à une évaluation comparative des politiques fiscales relatives au logement appliquées dans les pays de l'OCDE. Il aborde l'ensemble des impôts prélevés sur l'acquisition, la propriété et la cession d'actifs immobiliers. Il en ressort que si les taxes sur le logement jouent un rôle important dans les pays de l'OCDE, ces derniers disposent d'une marge de manœuvre considérable pour en renforcer l'efficience, l'équité et le potentiel de mobilisation de recettes ; le rapport recense un certain nombre d'options de réforme visant à améliorer la conception de ces taxes.

Le rapport s'appuie sur des travaux antérieurs menés par l'OCDE dans le domaine de la fiscalité immobilière. En particulier, un document de travail de l'OCDE sur la fiscalité, intitulé *Measuring the Effective Taxation of Housing*, a été publié en janvier 2022. Le rapport s'inscrit par ailleurs dans un axe de travail plus général de l'OCDE, portant sur l'imposition du capital des personnes physiques, dans le cadre duquel ont récemment été publiés plusieurs rapports : *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE* (2021), *Taxation of Household Savings* (2018) et *The Role and Design of Net Wealth Taxes* (2018). Il complète également les travaux consacrés à la fiscalité immobilière réalisés en associant plusieurs directions dans le cadre du Projet horizontal de l'OCDE sur le logement.

Le rapport comporte trois chapitres. Le chapitre 1 présente de manière générale les tendances à l'œuvre sur le marché du logement et les défis auxquels il est confronté. Le chapitre 2 livre une analyse de la répartition des actifs immobiliers, en s'appuyant largement, pour ce faire, sur les données provenant de la base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses. Le chapitre 3 donne un aperçu des différents types de taxes prélevées sur le logement dans les pays de l'OCDE et établit un diagnostic de leur efficience, de leur équité et de leurs effets sur les recettes. Il analyse également le rôle d'instruments fiscaux spécifiques pour résoudre les difficultés actuelles en matière de logement. Sur la base de cette évaluation, le rapport propose un certain nombre de réformes que les pays pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'améliorer la conception et le fonctionnement de leur fiscalité immobilière. Enfin, l'annexe contient des informations détaillées par pays.

Remerciements

Cette étude a été menée par la Division des politiques fiscales et des statistiques du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, sous la supervision de Sarah Perret. Le chapitre 1 a été corédigé par Sarah Perret et Antonia Ramm, du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, ainsi que par Boris Cournède et Volker Ziemann, du Département des affaires économiques, sous la direction de Sarah Perret. Le chapitre 2 a été rédigé par Andrew Lonsdale et Bethany Millar-Powell, sous la direction de Bethany Millar-Powell. Le chapitre 3 a été rédigé par Andrew Lonsdale, Bethany Millar-Powell, Sarah Perret et Antonia Ramm, sous la direction de Sarah Perret.

Les auteurs souhaitent remercier David Bradbury pour ses conseils et ses observations tout au long du projet. Le rapport a bénéficié des commentaires très utiles de Séverine Baranger, Bert Brys et Luisa Dressler (Centre de politique et d'administration fiscales), Boris Cournède et Orsetta Causa (Département des affaires économiques), Marissa Plouin (Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales), Carlotta Balestra (Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances), Sean Dougherty (Réseau budgétaire) et Rudiger Ahrend, Jaebeum Cho et Matteo Schleicher (Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes). Les auteurs adressent également leurs remerciements à Carlotta Balestra pour la mise à disposition des données sous-jacentes (base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses) utilisées dans le chapitre 2. Les auteurs sont également très reconnaissants à Carrie Tyler et Natalie Lagorce pour leur soutien en matière de communication, et à Violet Sochay pour son aide sur les aspects administratifs. Outre les collègues de l'OCDE, les auteurs souhaitent tout particulièrement remercier le professeur John Muellbauer (Université d'Oxford) pour les remarques extrêmement utiles qu'il a formulées sur une première version du rapport.

Les auteurs souhaitent saluer l'implication des délégués du Groupe de travail n° 2 sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales (GT2), qui ont formulé des commentaires tout au long du projet et communiqué des informations actualisées sur le traitement fiscal de l'immobilier dans les différents pays.

Ce rapport a été approuvé par les délégués du GT2 et par les délégués du Comité des affaires fiscales (CAF). Il a été préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

Ce rapport utilise les données de l'Enquête de l'Eurosystème sur les finances et la consommation des ménages.

Table des matières

Avant-Propos 3

Remerciements 4

Résumé 8

1 Tendances et défis du marché du logement 12
1.1. Introduction 13
1.2. L'accessibilité du logement s'est sensiblement réduite, tant sur le marché de la vente que de la location 14
1.3. Les contraintes pesant sur l'offre ont contribué à la baisse de l'accessibilité du logement 17
1.4. Dans le même temps, la demande de logements a été stimulée par différents facteurs structurels, économiques et politiques 19
1.5. L'évolution du marché du logement a un impact considérable sur l'économie 21
1.6. Les évolutions récentes du marché du logement risquent de creuser les inégalités préexistantes 22
1.7. Le secteur du logement a un impact significatif sur l'environnement 24
1.8. Les mutations structurelles à long terme auront probablement de profondes répercussions sur les marchés du logement à l'avenir 26
Bibliographie 30
Note 34

2 La répartition des actifs immobiliers 35
2.1. Introduction 36
2.2. Patrimoine des ménages et proportion de propriétaires 36
2.3. Actifs et passifs immobiliers selon les niveaux de revenu et de patrimoine 43
2.4. Patrimoine immobilier selon les groupes d'âge 51
2.5. Héritages et patrimoine immobilier 61
Bibliographie 65
Notes 75

3 Fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE et pistes de réforme 76
3.1. Principaux résultats 77
3.2. Panorama de la fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE 79
3.3. Évaluation des politiques et pistes de réforme 85
Bibliographie 135
Notes 147

Annexe A. Le traitement fiscal du logement dans les pays de l'OCDE 151

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Indice des prix réels des logements, moyenne de 14 pays, 1921-2021 14
Graphique 1.2. Hausse des prix réels des logements et écart des prix réels des logements, 37 pays de l'OCDE 15
Graphique 1.3. Variations en pourcentage des prix et des loyers réels des logements, 2000-2020 16
Graphique 1.4. Évolution de la part des dépenses des ménages à revenu intermédiaire, en moyenne entre 2005 et 2015 17
Graphique 1.5. Élasticité de l'offre de logements entre régions métropolitaines dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2019 18
Graphique 1.6. Dette des ménages et dette hypothécaire par rapport au PIB dans les pays de l'OCDE en 2008 et 2018 20
Graphique 1.7. Variation annuelle des prix des logements et du PIB, en pourcentage, 1971-2019 21
Graphique 1.8. Nombre d'années de revenu disponible moyen des ménages cumulé égal au prix moyen d'un logement de 100 m², 2000 et 2020 23
Graphique 1.9. Part du secteur du bâtiment et de la construction dans la consommation finale d'énergie et les émissions, 2019 24
Graphique 1.10. Les prêts hypothécaires à taux fixe et les ratios de service de la dette modérés limitent les risques sur les marchés du logement 27
Graphique 2.1. Décomposition moyenne des actifs des ménages, 29 pays membres de l'OCDE 37
Graphique 2.2. Composition des actifs des ménages par quintile de patrimoine, moyenne non pondérée, 29 pays membres de l'OCDE 38
Graphique 2.3. Proportion de ménages locataires, propriétaires ayant un emprunt hypothécaire ou propriétaires à part entière, 28 pays de l'OCDE 41
Graphique 2.4. Part des propriétaires sur l'ensemble des ménages par quintile de revenu, 29 pays de l'OCDE 42
Graphique 2.5. Patrimoine net et revenu brut par rapport à la moyenne de la population par mode d'occupation du logement, 27 pays de l'OCDE 43
Graphique 2.6. Patrimoine brut moyen constitué de résidences principales et de biens immobiliers secondaires, tous ménages et quintiles de revenu supérieur et inférieur, 29 pays de l'OCDE 45
Graphique 2.7. Part du patrimoine constitué de résidences principales et de biens immobiliers secondaires par quintile de patrimoine, moyenne non pondérée, 29 pays de l'OCDE 46
Graphique 2.8. Part de la dette au titre des résidences principales et des biens immobiliers secondaires, par quintile de revenu, 28 pays de l'OCDE 48
Graphique 2.9. Valeur moyenne des actifs et passifs constitués de résidences principales par quintiles de revenu et de patrimoine, moyenne non pondérée, 28 pays de l'OCDE 49
Graphique 2.10. Proportion de ménages ayant contracté un emprunt hypothécaire au titre de leur résidence principale, dont le montant est égal à au moins trois fois leur revenu brut, moyenne non pondérée, 19 pays de l'OCDE 50
Graphique 2.11. Valeur moyenne des actifs immobiliers constitués de la résidence principale et des résidences secondaires et des dettes correspondantes, par groupe d'âge du chef de famille, moyenne non pondérée, 26 pays de l'OCDE 53
Graphique 2.12. Part de la dette immobilière au titre de la résidence principale en fonction de la composition du foyer, dans 28 pays de l'OCDE 54
Graphique 2.13. Ratiot entre le patrimoine brut moyen constitué de la résidence principale et le revenu brut moyen, selon l'âge du chef de famille, moyenne non pondérée, 26 pays de l'OCDE 55
Graphique 2.14. Proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale et proportion de ménages ayant un emprunt hypothécaire pour l'acquisition de leur résidence principale, selon le groupe d'âge auquel appartient le chef de famille, 29 pays de l'OCDE 57
Graphique 2.15. Part des propriétaires au long du cycle de vie de cohortes successives en Australie, en Europe du Sud, au Royaume-Uni et aux États-Unis 59
Graphique 2.16. Évolution des proportions de propriétaires parmi les jeunes ménages en France, et parmi les ménages en âge de travailler en Australie, selon le revenu et le patrimoine 60
Graphique 2.17. Proportion des propriétaires parmi les ménages de la tranche des 16-34 ans bénéficiaires, ou non, d'un héritage ou d'une donation importante, 18 pays de l'OCDE 62
Graphique 2.18. Part des bénéficiaires de transferts de patrimoine ayant déclaré avoir reçu un bien immobilier en donation ou en héritage, 17 pays de l'OCDE 63

Graphique 2.19. Part du patrimoine immobilier reçue en donation ou en héritage par quintile de patrimoine net, moyenne non pondérée, sélection de pays de l'OCDE 64
Graphique 3.1. Imposition des actifs immobiliers sur l'ensemble de leur cycle de vie 80
Graphique 3.2. Part des recettes provenant des impôts sur le patrimoine dans le total des recettes fiscales en 2020 82
Graphique 3.3. Part des impôts périodiques sur la propriété immobilière dans les recettes fiscales des collectivités locales et des administrations infranationales en 2019 83
Graphique 3.4. Recettes provenant des impôts sur le patrimoine en proportion du PIB dans les pays de l'OCDE (moyenne non pondérée) entre 1965 et 2019 84
Graphique 3.5. Augmentation moyenne des prix réels des logements et croissance moyenne des recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière (% du PIB) dans 15 pays de l'OCDE entre 1995 et 2020 85
Graphique 3.6. Taux marginaux d'imposition effectifs et composantes fiscales, pour les résidences principales financées par l'emprunt, moyenne pour les pays avec et sans allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, 2016 110

TABLEAUX

Tableau A A.1. Le traitement fiscal de la résidence principale, 2022 151
Tableau A A.2. Le traitement fiscal des biens résidentiels locatifs, 2022 154

ENCADRÉS

Encadré 1.1. La hausse des taux hypothécaires crée des fragilités dans le secteur du logement 26
Encadré 2.1. Mesurer le patrimoine des ménages 39
Encadré 3.1. La conception théorique des impôts périodiques sur la propriété immobilière 89
Encadré 3.2. Réformes récentes visant à actualiser les valeurs cadastrales aux fins des impôts périodiques sur la propriété immobilière 92
Encadré 3.3. Dispositifs de report de l'impôt sur la propriété immobilière dans différents pays 95
Encadré 3.4. Loyers imputés 109
Encadré 3.5. Les réformes de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les résidences principales en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni 114

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD
https://www.facebook.com/theOECD
https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/
https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary
https://www.oecd.org/newsletters/

Ce livre contient des...

StatLinks
Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un StatLink sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Résumé

Le logement occupe une place centrale dans la vie de chacun. L'accès au logement constitue un besoin humain fondamental et joue un rôle décisif dans le bien-être individuel. Le fait de disposer d'un logement bien situé et de qualité est en effet déterminant pour la vie sociale des individus ainsi que pour leur accès aux soins de santé, à l'enseignement, à l'emploi et aux loisirs. Le logement influe également sur le bien-être au quotidien, puisque le domicile est au centre de la vie familiale, mais aussi de plus en plus, du fait de la généralisation du télétravail lors de la pandémie de COVID-19, de la vie professionnelle. Dans les pays de l'OCDE, le logement constitue en moyenne le principal poste de dépense des ménages, tous groupes de revenu confondus, et représente une part de leurs dépenses totales qui n'a cessé de s'accroître ces dernières années.

Bien que son importance relative varie d'un pays à l'autre, le logement constitue aussi le principal investissement que réalisent les ménages au cours de leur vie, ainsi que la majeure partie de leur patrimoine. Il s'agit en effet d'un vecteur essentiel d'accumulation du patrimoine et d'un actif particulièrement important pour les ménages de la classe moyenne. Dans les pays de l'OCDE, les résidences principales représentent en moyenne 50 % du patrimoine total des ménages, toutes catégories confondues, et plus de 60 % du patrimoine de la classe moyenne. Toutefois, l'importance du logement varie considérablement d'un pays à l'autre. La part des propriétaires sur l'ensemble des ménages s'échelonne ainsi de 44 % (Allemagne) à 93 % (Lituanie), tandis que le patrimoine immobilier (en tenant compte à la fois des résidences principales et des biens immobiliers secondaires) représente au moins 80 % du patrimoine total des ménages au Chili, en Lettonie, en Lituanie et en Grèce, mais moins de 40 % aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande.

Bien qu'il soit réparti plus également que les actifs financiers, le patrimoine immobilier demeure concentré entre les mains de ménages à haut revenu, à haut patrimoine et âgés. Les ménages à haut patrimoine et, dans une moindre mesure, ceux à haut revenu, détiennent une part disproportionnée des résidences principales, ainsi que la majorité des biens immobiliers secondaires. Les ménages à haut revenu détiennent également une part disproportionnée de la dette immobilière, même si, en termes relatifs, la charge de la dette pesant sur les ménages à faible revenu ayant contracté un emprunt est généralement plus élevée. Par ailleurs, la proportion de propriétaires et le niveau de patrimoine immobilier sont fortement corrélés à l'âge : les ménages âgés détiennent un patrimoine immobilier plus important et représentent une part bien plus élevée des propriétaires.

Du fait d'une hausse sans précédent des prix de l'immobilier ces dernières décennies, les jeunes générations éprouvent de plus en plus de difficultés à accéder au marché du logement. Malgré quelques fluctuations, les prix de l'immobilier ont enregistré une progression forte et continue au cours du siècle dernier, qui s'est brusquement accélérée ces 30 dernières années, avant de connaître une croissance encore plus importante durant la pandémie de COVID-19. Cette hausse a toutefois affecté différentes régions de manière inégale : elle a été bien plus marquée dans les grandes zones métropolitaines. L'inflation des prix des logements, en particulier dans les zones urbaines, résulte d'une conjonction de facteurs qui limitent l'offre (manque de place dans les zones très urbanisées, réglementations relatives à l'occupation des sols et au zonage, hausse des coûts de construction, par

exemple) et stimulent la demande (évolutions démographiques, faiblesse des taux d'intérêt, mondialisation, etc.). La baisse de l'accessibilité du logement pose un problème particulier aux jeunes ménages : les données démontrent qu'au fil du temps, les taux d'accession à la propriété ont diminué pour les cohortes de personnes plus jeunes, en particulier celles dont le revenu et le patrimoine sont faibles.

Le logement a aussi d'importantes répercussions sur l'environnement. L'empreinte carbone du secteur résidentiel est considérable, puisqu'il représente environ 22 % de la consommation finale d'énergie dans le monde et 17 % des émissions de CO_2 liées à l'énergie, l'essentiel de l'énergie consommée par les logements étant imputable au chauffage, sans compter que le secteur est un important émetteur de particules fines. En matière d'environnement, les répercussions du logement se font également sentir sur l'utilisation des sols et la biodiversité, avec notamment la disparition des terres rurales et le morcellement des habitats naturels, ainsi que sur les transports et la consommation d'eau.

Compte tenu des pressions qui s'exercent sur les autorités pour mobiliser des recettes, améliorer le fonctionnement des marchés du logement et lutter contre les inégalités, la question des taxes sur l'immobilier revêt une importance croissante. Au sortir de la crise liée à la pandémie de COVID-19, de nombreux pays cherchent à redresser leurs finances publiques en combinant accroissement des recettes fiscales et soutien à la reprise de l'économie. Par ailleurs, nombre de pouvoirs publics subissent des pressions grandissantes qui les incitent à s'attaquer aux problèmes du creusement des inégalités et de la baisse de l'accessibilité du logement, qui touchent plus durement les jeunes ménages et ceux à faible revenu. En outre, dans le contexte de la mobilité internationale croissante des capitaux et des personnes, les administrations pourraient chercher à augmenter les recettes provenant de bases d'imposition moins mobiles, en particulier la propriété immobilière. Face à cette attention accrue portée aux taxes sur l'immobilier, il est d'autant plus nécessaire que celles-ci soient conçues dans un souci d'efficacité et d'équité.

La fiscalité immobilière joue déjà un rôle important dans la zone OCDE, dans la mesure où les pays prélèvent un large éventail d'impôts sur les biens immobiliers résidentiels. Tous les pays de l'OCDE (mais pas toutes les administrations infranationales) prélèvent des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Les propriétaires de biens mis en location sont imposés sur leurs revenus locatifs et, dans une minorité de pays, les propriétaires occupant leur bien immobilier sont imposés sur les loyers imputés. Il est par ailleurs fréquent que les achats de logements soient soumis à des impôts sur les transactions immobilières, et les ventes de logements à des impôts sur les plus-values, même si bon nombre de pays exonèrent les plus-values générées par la vente de la résidence principale. Lorsqu'un bien immobilier est cédé aux héritiers du propriétaire, il peut également être soumis à des impôts sur les successions et les donations.

Selon le rapport, cependant, l'efficience, l'équité et le potentiel de recettes des taxes sur le logement sont souvent limités par la façon dont ces taxes sont conçues. De nombreux pays continuent en effet de prélever des impôts périodiques sur la propriété immobilière reposant sur des valeurs cadastrales obsolètes, ce qui affaiblit considérablement leur potentiel de mobilisation de recettes (les recettes n'ont pas augmenté au même rythme que la valeur des biens immobiliers), leur équité (il peut arriver que des ménages possédant des biens immobiliers dont la valeur s'est appréciée ne paient pas davantage d'impôts pour autant), ainsi que leur efficience économique (le prélèvement d'impôts fonciers sur des biens dont la valeur cadastrale est obsolète incite les propriétaires à rester dans des logements plus faiblement valorisés, même s'ils ne correspondent plus à leurs besoins). Le recours aux impôts sur les transactions immobilières est important, malgré le fait qu'ils risquent d'entraver la mobilité résidentielle et, dans une certaine mesure, professionnelle. La majorité des pays exonèrent totalement les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale ; cette approche peut se justifier à certains égards, mais il n'en reste pas moins que les exonérations non plafonnées procurent des avantages nettement plus importants aux ménages les plus riches et introduisent davantage de distorsions dans l'allocation de l'épargne en faveur des résidences principales. En outre, d'autres formes d'allègement fiscal visant les logements occupés par leurs propriétaires, en particulier la déductibilité des intérêts d'emprunt

hypothécaire, s'avèrent régressives et inefficaces pour augmenter la part des propriétaires. Dans certains pays, la façon dont sont imposés les revenus locatifs et les règles applicables aux biens immobiliers en matière d'imposition des successions entraînent également une réduction de la progressivité et du potentiel de recettes. L'analyse démontre par ailleurs que si les taxes sur le logement sont considérées comme plus difficiles à éviter et à contourner que d'autres impôts, les systèmes fiscaux permettent souvent de tels comportements : l'efficience, l'équité et le montant des recettes générées par ces taxes s'en trouvent ainsi amoindris.

Ce rapport constate également que si certaines politiques fiscales relatives au logement peuvent contribuer à résoudre plusieurs difficultés actuelles sur le marché du logement, elles ne sont pas toujours l'outil le plus efficace. Les politiques fiscales peuvent servir à traiter des problématiques spécifiques au marché du logement, par exemple en réduisant sensiblement l'empreinte carbone des logements, en encourageant une utilisation plus efficace des terrains et des logements, et en stimulant l'offre de logements abordables. Toutefois, ces politiques peuvent parfois être imprécises, voire contre-productives dans certaines circonstances. Ainsi, lorsque l'allègement fiscal vise à promouvoir l'accession à la propriété, il peut parfois contribuer à augmenter les prix des logements et à opérer un transfert de richesse en faveur des propriétaires actuels si l'offre de logements est limitée. Même lorsque les politiques fiscales peuvent jouer un rôle positif (impôts sur les logements vacants, incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, par exemple), elles ne sont pas forcément aussi efficaces que d'autres instruments (réglementation, par exemple) et devront généralement s'accompagner d'autres mesures.

Le rapport recense un certain nombre d'options de réforme que les pays pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'accroître tout à la fois l'efficience, l'équité et le potentiel de recettes des taxes sur les biens immobiliers. Le rapport passe en revue un large éventail d'options de réforme qui pourraient contribuer à améliorer la conception, le fonctionnement et l'impact des taxes sur l'immobilier, notamment :

- Renforcer le rôle des impôts périodiques sur la propriété immobilière, en particulier en veillant à ce qu'ils reposent sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour, tout en allégeant les impôts sur les transactions immobilières afin de rendre le marché du logement plus efficient et d'améliorer l'équité verticale et horizontale.
- Envisager de plafonner l'exonération des plus-values lors de la vente d'une résidence principale pour faire en sorte que les plus-values les plus importantes soient taxées, ce qui aurait pour avantage de renforcer la progressivité et d'atténuer une partie des pressions à la hausse qui s'exercent sur les prix des logements, tout en continuant d'exonérer les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale pour la majorité des ménages.
- Progressivement supprimer ou plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire pour les logements occupés par leurs propriétaires aurait également des effets positifs sur la progressivité, les recettes fiscales et l'accessibilité financière des logements.
- Mieux cibler les incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments afin que les ménages à faible revenu puissent en profiter. Cela pourrait contribuer à réduire davantage les émissions et à améliorer l'équité des incitations fiscales.
- La prudence s'impose en cas de recours aux incitations fiscales pour encourager l'accession à la propriété ; le plus souvent, stimuler l'offre de logements et promouvoir un usage plus efficace du parc de logements existant au moyen de mesures fiscales et non fiscales aura probablement un plus fort impact sur l'accessibilité des logements.
- Durcir les exigences déclaratives, y compris concernant les informations que les tiers doivent communiquer aux autorités fiscales et l'échange international de renseignements à des fins fiscales, est déterminant pour garantir la bonne application des taxes sur l'immobilier.

Toute évaluation des politiques fiscales relatives à l'immobilier devrait appréhender de façon globale leurs liens avec d'autres politiques fiscales et non fiscales et avec la situation sur le marché du logement. Les interactions entre différentes politiques fiscales relatives au logement devraient être soigneusement étudiées. Par exemple, la mobilité résidentielle sera directement affectée par les impôts sur les transactions immobilières et les taxes sur les plus-values, et indirectement par la conception des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Aussi, les réformes visant à accroître la mobilité devraient prendre en compte ces trois catégories de prélèvements. En outre, l'examen attentif des interactions entre impôts peut aussi contribuer à déterminer les cas dans lesquels les pays pourraient, avant de mettre en place de nouveaux instruments fiscaux, envisager de réformer la conception des taxes existantes sur l'immobilier. Par exemple, des impôts spéciaux destinés à contrer la spéculation pourraient s'avérer moins nécessaires dès lors que les plus-values à court terme sont correctement taxées. De même, un impôt périodique sur la propriété immobilière reposant sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour pourrait réduire la nécessité d'instaurer des prélèvements visant à capter les hausses de la valeur des biens résultant d'investissements publics locaux (en vue de financer des infrastructures, par exemple). Les interactions entre politiques fiscales et non fiscales ont aussi une importance décisive. Dans certains cas, les politiques non fiscales peuvent constituer une solution plus efficace et plus équitable que des mesures fiscales, surtout lorsque l'objectif est de promouvoir l'accessibilité du logement. Il se peut également que la réussite des mesures fiscales dépende d'autres paramètres de l'action publique ou de la situation sur le marché du logement.

Les réformes de la fiscalité immobilière doivent être planifiées avec soin et en tenant compte de leurs conséquences sur différentes catégories de ménages. Les réformes de la fiscalité immobilière peuvent avoir un impact important sur le prix des logements, entraînant des effets potentiellement significatifs en termes de répartition du patrimoine et des conséquences financières et économiques à plus grande échelle. Une mise en œuvre progressive des réformes peut aider à empêcher des chocs macroéconomiques négatifs tout en atténuant leurs effets délétères sur certaines catégories d'individus, du moins à court terme. Associer des réformes de la fiscalité immobilière à d'autres mesures fiscales ou redistributives peut aussi contribuer à amortir l'impact de certaines réformes sur les personnes plus vulnérables, tout en améliorant l'acceptabilité publique et la faisabilité politique des changements prévus. Les pouvoirs publics qui envisagent d'engager des réformes de la fiscalité immobilière devraient aussi tenir compte de l'évolution de l'environnement macroéconomique, et notamment des variations des taux d'intérêt et de leur impact potentiel sur le marché du logement et sur les ménages.

1 Tendances et défis du marché du logement

Afin de situer le contexte de l'analyse des politiques réalisée ci-après, ce chapitre présente les tendances à l'œuvre et les défis récents sur les marchés du logement. Il aborde l'évolution des prix et l'accessibilité du logement, les dynamiques de l'offre et de la demande, le rôle de l'immobilier dans l'économie, ses implications en termes d'équité et son incidence sur l'environnement. Le chapitre livre également un bref examen des tendances à plus long terme susceptibles de façonner l'avenir des marchés du logement.

1.1. Introduction

Le logement occupe une place centrale dans la vie de chacun. L'accès au logement constitue un besoin humain fondamental et joue un rôle décisif dans le bien-être individuel (OCDE, 2021[1]). Le fait de disposer d'un logement bien situé et de qualité est en effet déterminant pour la vie sociale des individus ainsi que pour leur accès aux soins de santé, à l'enseignement, à l'emploi et aux loisirs (OCDE, 2021[1]). Le logement influe également sur le bien-être au quotidien, puisque le domicile est au centre de la vie familiale, mais aussi de plus en plus, du fait de la généralisation du télétravail lors de la pandémie de COVID-19, de la vie professionnelle.

Le logement combine les caractéristiques d'un bien de consommation et d'un bien d'investissement. Dans les pays de l'OCDE, le logement constitue en moyenne le principal poste de dépense des ménages, tous groupes de revenu confondus, et représente une part de leurs dépenses totales qui n'a cessé de s'accroître ces dernières années (OECD, 2021[2]). Le logement constitue aussi le principal investissement que réalisent la plupart des ménages au cours de leur vie, qu'ils financent généralement par l'emprunt, ainsi que la majeure partie de leur patrimoine. Dans les pays de l'OCDE, il représente en moyenne 50 % du patrimoine total des ménages – un chiffre qui dépasse 60 % pour les ménages à revenu intermédiaire (voir le chapitre 2). Du fait qu'il combine les caractéristiques d'un bien de consommation et d'un bien d'investissement, le logement a des implications importantes pour les politiques publiques, en particulier pour ce qui est du régime fiscal auquel il est soumis (Mirrlees et al., 2011[3]).

Nombre de pays de l'OCDE entreprennent de longue date de promouvoir l'accession à la propriété. L'accession à la propriété est une ambition que partagent nombre de ménages, pour diverses raisons, notamment la constitution d'un patrimoine et le sentiment de sécurité financière, motif pour lequel sa généralisation constitue depuis longtemps un objectif des pouvoirs publics. L'aide à l'accession à la propriété se justifie également par les retombées positives sur le plan socioéconomique (amélioration de l'entretien du parc de logements, renforcement de la participation citoyenne, par exemple) qui y sont associées (Glaeser et Shapiro, 2003[4] ; DiPasquale et Glaeser, 1999[5]), même si d'autres formes d'occupation, telles que la location stable à long terme, pourraient avoir des effets similaires (Acolin, 2022[6] ; OCDE, 2021[1]). La généralisation de l'accession à la propriété peut également entraîner des retombées négatives, notamment la réduction de la mobilité résidentielle (Causa et Pichelmann, 2020[7]), des incitations, pour les propriétaires, à restreindre l'offre locale de logements (Glaeser et Shapiro, 2003[4]), ainsi que des externalités négatives, telles qu'une hausse de la consommation d'énergie, l'imperméabilisation des sols et l'encombrement de la circulation lorsque l'accession à la propriété est associée à des structures immobilières spécifiques (maisons individuelles, par exemple) (Glaeser, 2011[8]).

Le logement est devenu l'une des préoccupations politiques les plus impérieuses de notre temps. La concentration de la demande dans des zones où l'offre est limitée s'est traduite par une hausse des prix et une dégradation de l'accessibilité du logement dans de nombreux pays de l'OCDE. Du fait de la hausse sans précédent des prix des logements, il est plus difficile, pour les jeunes générations, d'accéder à la propriété et de se constituer un patrimoine immobilier. Le contexte actuel – poussée inflationniste et resserrement potentiel de la politique monétaire – pourrait avoir des effets contrastés sur les emprunteurs et sur les acheteurs potentiels. Le fonctionnement des marchés du logement a par ailleurs des répercussions plus larges sur le plan social, économique et environnemental, notamment sur la cohésion sociale, la résilience financière, la mobilité résidentielle et intergénérationnelle ainsi que la transition vers une économie bas carbone. Du fait de leur imbrication étroite, les défis que constituent l'inclusivité, l'efficience et la viabilité écologique du marché du logement nécessiteront, pour être relevés, de mettre en œuvre toute une série de réformes tenant compte des complémentarités et des arbitrages à opérer entre les différents objectifs et instruments des politiques publiques.

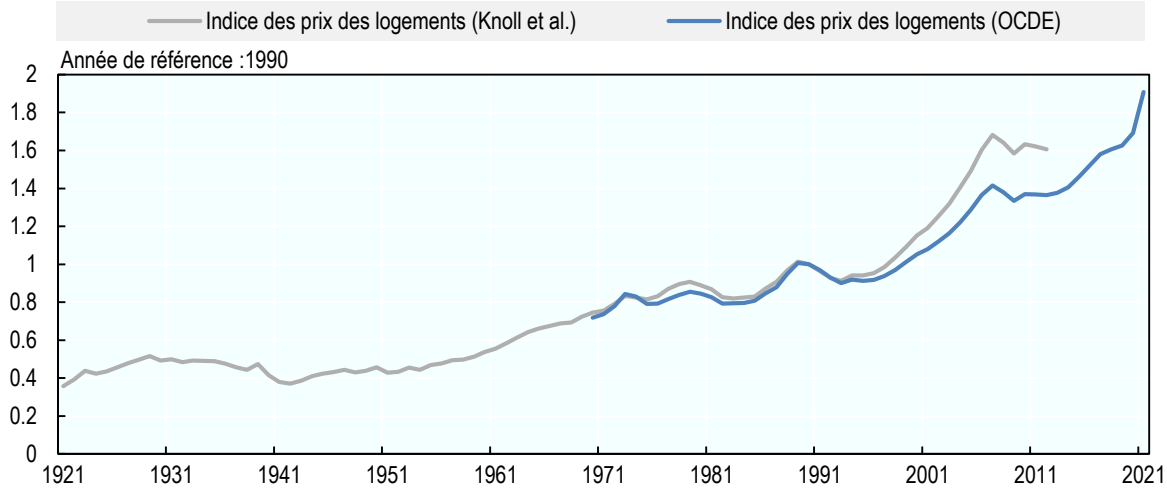
Ce chapitre décrit les tendances à l'œuvre et les défis récents sur les marchés du logement afin de situer le contexte de l'analyse des politiques présentée dans le reste du rapport. Il livre d'abord une

analyse de l'évolution des prix et de ses effets sur l'accessibilité du logement au cours des dernières décennies. Il examine ensuite les dynamiques de l'offre et de la demande, y compris les tendances en matière de financement du logement. Il s'intéresse enfin au rôle du secteur du logement dans l'économie, à son impact sur la mobilité résidentielle ainsi que, plus généralement, à ses implications en termes d'équité. Ce chapitre aborde par ailleurs l'empreinte écologique du secteur du logement et son rôle dans la transition vers une société respectueuse du climat et de l'environnement, avant de se pencher sur la manière dont les tendances à plus long terme, notamment la transformation numérique et le vieillissement de la population, pourraient affecter les marchés du logement à l'avenir.

1.2. L'accessibilité du logement s'est sensiblement réduite, tant sur le marché de la vente que de la location

Les prix réels des logements ont connu une hausse soutenue et significative au cours du siècle dernier, avec une progression particulièrement marquée depuis le milieu des années 1990. Le Graphique 1.1 illustre l'indice des prix réels moyens dans 14 économies développées entre 1921 et 2012, d'après les données sur les prix de l'immobilier de Knoll, Schularick et Steger (2017[9]), et entre 1970 et 2021, d'après la base de données analytique de l'OCDE sur les prix des logements[1]. Malgré quelques fluctuations, le graphique rend compte d'une hausse soutenue et continue des prix réels des logements, l'indice ayant été multiplié par six au cours du siècle dernier. On constate une forte accélération à partir du milieu des années 1990, qui n'a été que brièvement interrompue par une baisse temporaire dans le sillage de la crise financière mondiale.

Graphique 1.1. Indice des prix réels des logements, moyenne de 14 pays, 1921-2021



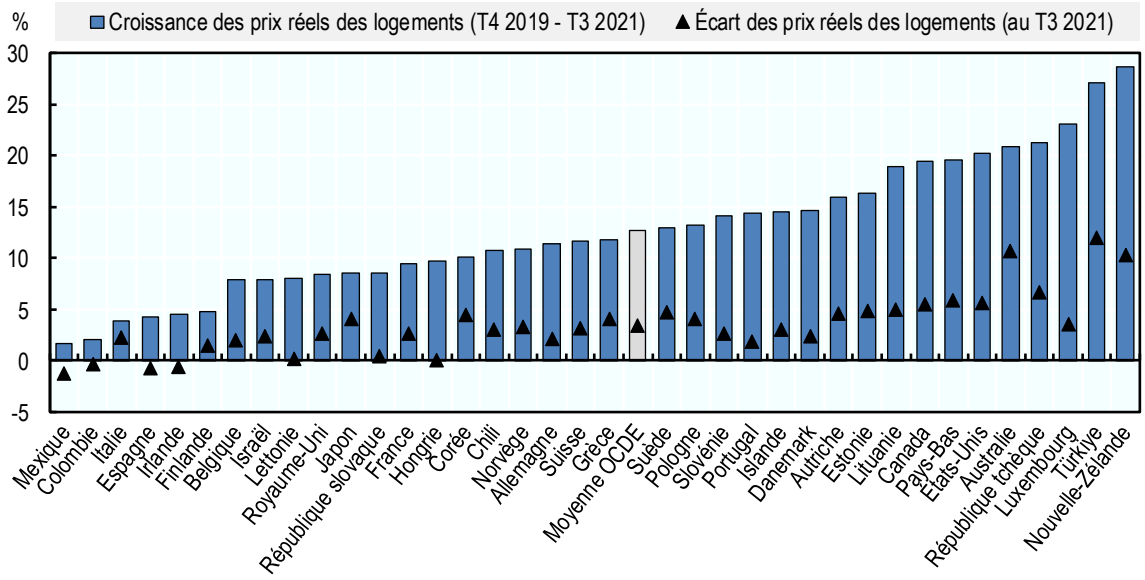
Note : Moyenne pour les pays suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Les prix des logements sont corrigés des variations de l'IPC.
Source : Knoll, Schularick et Steger (2017[9]) ; OCDE, Base de données analytique sur les prix des logements (2022[10]).

StatLink https://stat.link/0br74x

La hausse des prix des logements s'est accentuée durant la pandémie de COVID-19. Les prix réels des logements ont connu une croissance rapide durant la pandémie, avec une progression de 13 % en moyenne (non pondérée) dans les pays de l'OCDE entre la fin de 2019 et la fin de 2021 (Graphique 1.2). Les prix des logements ont augmenté dans tous les pays de l'OCDE, mais à des degrés divers : la hausse a été supérieure à 15 % dans onze pays et inférieure à 5 % dans six pays. Dans presque tous les pays,

la hausse a été supérieure à la tendance sous-jacente observée avant la pandémie, ce qui indique que les prix réels des logements sont désormais plus élevés qu'ils ne l'auraient probablement été si la pandémie n'avait pas eu lieu. Si les prix des logements progressaient beaucoup plus rapidement dans les zones urbaines par le passé, la hausse de la demande d'espace de vie et l'essor du télétravail ont également entraîné une progression dans les zones entourant les grandes villes (Ahrend et al., 2022[11]).

Graphique 1.2. Hausse des prix réels des logements et écart des prix réels des logements, 37 pays de l'OCDE



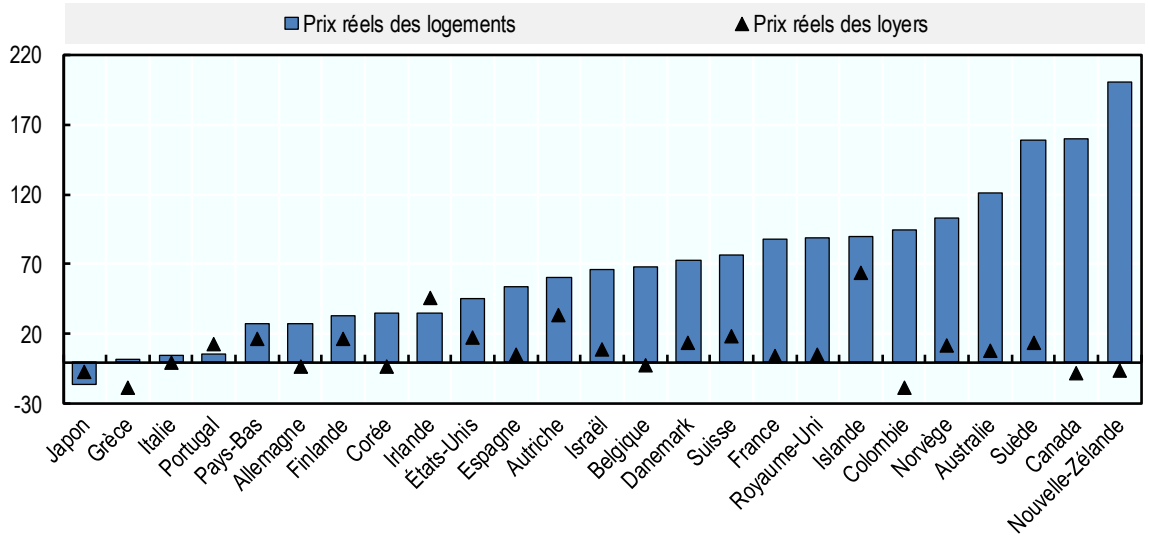
Note : L'écart des prix réels des logements correspond à l'écart en pourcentage entre les prix constatés au troisième trimestre de 2021 et la tendance nationale estimée à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott. Cette dernière constitue une approximation du niveau que les prix des logements auraient atteint si la pandémie n'avait pas eu lieu. L'indice des prix réels des logements correspond au ratio entre l'indice des prix nominaux et le déflateur des dépenses de la consommation privée dans chaque pays. Aucune donnée n'était disponible sur les prix réels des logements au Costa Rica. Les pourcentages indiqués pour l'OCDE correspondent à la moyenne non pondérée des données disponibles de 37 pays de l'OCDE.
Source : OCDE, base de données analytique sur les prix des logements ; Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2021[12]).

StatLink https://stat.link/afnsog

La hausse des prix et des loyers a entraîné une réduction de l'accessibilité du logement dans de nombreux pays de l'OCDE. Au cours des 20 dernières années, les prix des logements et les loyers ont augmenté plus vite que l'inflation générale dans de nombreux pays de l'OCDE (Graphique 1.3). D'une manière générale, leur évolution devrait suivre des tendances globalement similaires. Toutefois, les hausses récentes des ratios prix/loyers peuvent laisser penser que le marché du logement est surévalué (OCDE, 2021[13]). Il est important de noter qu'au cours des deux dernières décennies, la hausse des prix et des loyers réels a été très variable selon les pays. Par exemple, les prix réels des logements ont presque triplé en Nouvelle-Zélande entre 2000 et 2020, tandis qu'au Japon, ils ont diminué sur la même période (Graphique 1.3). La hausse des prix réels des loyers, quant à elle, a été plus modérée au cours des 20 dernières années. Si la plupart des pays ont enregistré une hausse inférieure à 20 %, les locataires d'Islande ont connu une progression supérieure à 60 %. Dans neuf pays, les prix réels des loyers ont diminué au cours de la période considérée. Il convient de noter que les prix des logements et les loyers ont évolué différemment sur le territoire national : la hausse a été particulièrement marquée dans les zones

urbaines, qui se caractérisent par une forte pression de la demande et une offre limitée (Bétin et Ziemann, 2019[14]).

Graphique 1.3. Variations en pourcentage des prix et des loyers réels des logements, 2000-2020

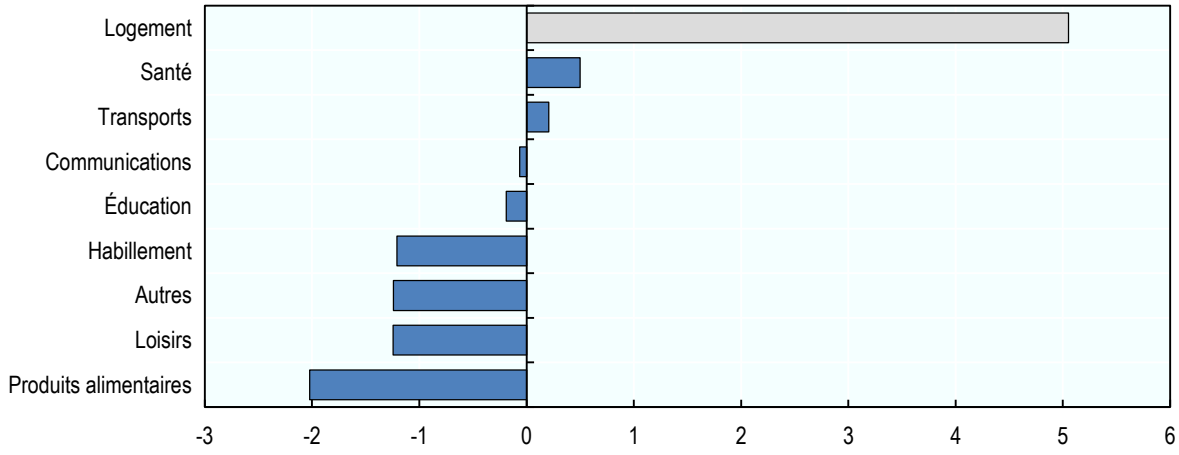


Source : Base de données analytique de l'OCDE sur les prix des logements. (OCDE, 2022[10]).

StatLink https://stat.link/l853sm

La part des revenus consacrée au logement a augmenté. Le logement constitue le principal poste de dépenses des ménages : il absorbe plus d'un tiers des dépenses totales des ménages du quintile inférieur et un quart de celles des ménages du quintile supérieur (OECD, 2021[2]). Entre 2005 et 2015, la part des dépenses consacrées au logement dans le budget des ménages à revenu intermédiaire (c'est-à-dire ceux qui perçoivent 75 % à 200 % du revenu médian) a augmenté, en moyenne, de 5 points de pourcentage dans 23 pays de l'OCDE (Graphique 1.4). La part de certains autres postes de dépenses, notamment les soins de santé et les transports, a également augmenté au cours de la même période, mais à un rythme bien plus faible. Le coût du logement, sous la forme de loyers et de remboursements d'emprunts hypothécaires, représente souvent une charge financière considérable pour les ménages, en particulier ceux qui se situent dans la tranche inférieure de l'échelle de distribution des revenus. En 2019, la charge hypothécaire médiane des propriétaires-occupants (les propriétaires à part entière ne sont pas pris en compte, car ils ne sont pas concernés par le coût d'un emprunt hypothécaire), comprenant à la fois le remboursement du principal et le paiement des intérêts, représentait en moyenne, dans les pays de l'OCDE, 15 % de leur revenu disponible, tandis que la charge locative médiane s'élevait à 22 % (OCDE, 2022[10]).

Graphique 1.4. Évolution de la part des dépenses des ménages à revenu intermédiaire, en moyenne entre 2005 et 2015



Note : Les dépenses liées au logement comprennent les loyers effectivement versés par les locataires, les loyers imputés des propriétaires occupants, les dépenses d'entretien et de réparation, l'approvisionnement en eau et les services divers, l'électricité, le gaz et les autres énergies. Moyenne non pondérée de 23 pays de l'OCDE : Allemagne, Autriche, Belgique, Chili, Espagne, États-Unis, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Lettonie, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie et Türkiye. Les données portent sur les ménages à revenu intermédiaire (qui perçoivent entre 75 % et 200 % des revenus d'activité médians).
Source : OCDE, « Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse » (OCDE, 2019[15]).

StatLink https://stat.link/5lh2zd

1.3. Les contraintes pesant sur l'offre ont contribué à la baisse de l'accessibilité du logement

Le niveau des prix des logements et des loyers résulte de l'interaction entre l'offre et la demande de logements au niveau local, l'offre ayant tendance à être moins réactive à court terme. L'offre de logements est déterminée par les nouvelles constructions résidentielles, ainsi que la rénovation et la modernisation du parc immobilier existant. L'offre a tendance à s'ajuster plus lentement que la demande, car il faut du temps pour planifier et bâtir de nouvelles structures, ce qui se traduit par une intensification des tensions exercées sur les prix. La faible réactivité de l'offre entraîne également une plus grande volatilité des prix et une alternance d'épisodes de forte expansion et de récession.

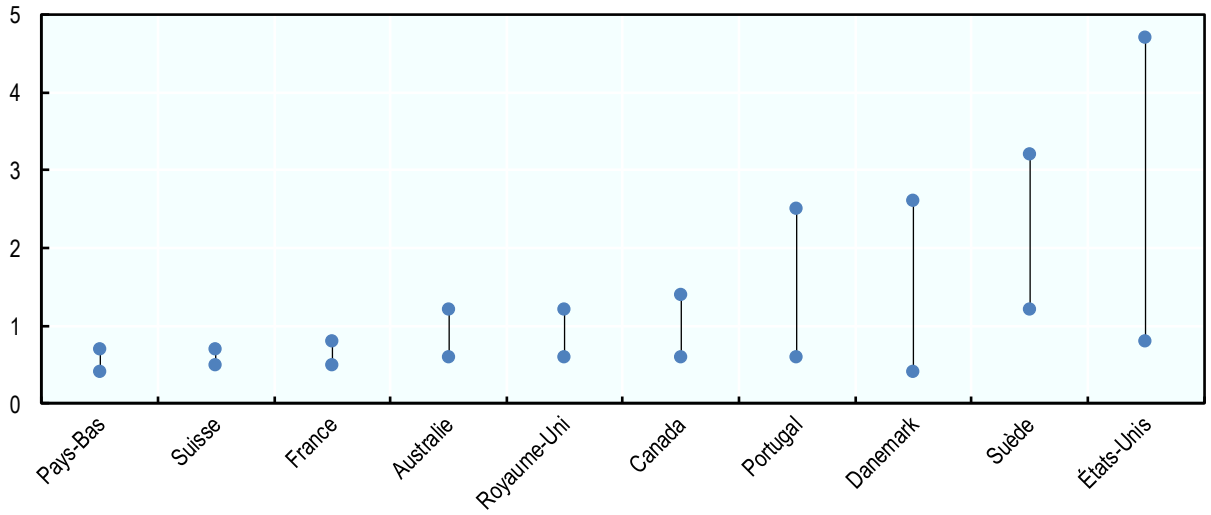
Les obstacles à la construction d'origine naturelle ou humaine, ainsi que les choix stratégiques des pouvoirs publics dans le domaine du logement, ont contribué à affaiblir la réactivité de l'offre, amplifiant les effets sur les prix de la hausse de la demande. Les contraintes géographiques naturelles ainsi que les restrictions réglementaires, notamment les dispositions relatives à l'occupation des sols et au zonage, contribuent à affaiblir la réactivité de l'offre à la hausse de la demande (Bétin et Ziemann, 2019[14]). Ces contraintes sont particulièrement contraignantes dans les agglomérations déjà très urbanisées, où la densité de population est élevée et où le marché du logement est plus réglementé (OCDE, 2021[1]).

La hausse des coûts de construction et la baisse de l'investissement public dans la construction de logements sont d'autres facteurs liés à l'offre qui contribuent à accroître les pressions exercées sur les prix. La hausse des coûts de construction a contribué à la baisse de l'accessibilité financière du logement dans de nombreux pays. Ils ont en effet augmenté, pour les nouveaux logements, de plus de 70 % dans la zone OCDE-UE entre 2000 et 2019 (OCDE, 2021[1]), notamment en raison du durcissement des réglementations relatives à l'efficacité énergétique et à la viabilité écologique. Parallèlement, les

pouvoirs publics ont moins investi dans la construction de logements. Au cours des vingt dernières années, le volume des transferts en capital (c'est-à-dire les transferts de fonds publics vers des organismes extérieurs à l'administration) destinés à la construction de logements s'est contracté de plus de 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, pour s'établir à 0.06 % du PIB en 2018, tandis que les investissements publics directs dans la construction de logements ont diminué de 80 %, soit 0.01 % du PIB en 2018 (OCDE, 2021[1]). Ces tendances se manifestent également par la diminution de la part des logements sociaux dans le parc immobilier total des pays de l'OCDE, qui est venue grever l'accessibilité du logement, en particulier pour les ménages à faible revenu (OCDE, 2021[1]).

La réactivité de l'offre aux fluctuations de la demande varie considérablement, aussi bien entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci. Plusieurs études évaluent l'élasticité de l'offre de logements au niveau national (Caldera Sánchez et Johansson, 2011[16] ; Cavalleri, Cournède et Özsöğüt, 2019[17]) et régional (Bétin et Ziemann, 2019[14]) et livrent une analyse des déterminants qui la sous-tendent. Dans un sous-ensemble de pays de l'OCDE, Bétin et Ziemann (2019[14]) constatent ainsi que l'élasticité de l'offre dans les zones métropolitaines est la plus élevée aux États-Unis et en Suède, où elle est généralement supérieure à 2, bien qu'au sein d'un même pays, les variations soient importantes d'une région métropolitaine à l'autre (Graphique 1.5). La réactivité de l'offre de logements est particulièrement faible aux Pays-Bas, en France et en Suisse, où l'élasticité oscille entre 0.4 et 0.8. La variation intranationale de l'élasticité est particulièrement élevée dans certains pays : de 0.8 à 4.7 aux États-Unis et de 0.4 à 2.6 au Danemark. Ces variations montrent qu'il est important d'opérer un alignement spatial entre l'offre et la demande : les constructions doivent avoir lieu dans les zones où la demande est la plus forte. Les inadéquations peuvent aussi concerner le type de logement : l'offre de logements haut de gamme rentables est abondante, tandis que celle d'appartements plus abordables, pour lesquels les besoins sont généralement plus urgents, tend à être insuffisante.

Graphique 1.5. Élasticité de l'offre de logements entre régions métropolitaines dans un échantillon de pays de l'OCDE, 2019



Note : L'élasticité des prix des logements est calculée en effectuant une régression des variations des prix réels des logements sur les variations de la construction résidentielle au moyen de variables instrumentales pour tenir compte de l'endogénéité potentielle entre les prix de la construction et ceux des logements. Une élasticité de l'offre de 1 (unité) indique que toute variation des prix des logements entraîne une variation proportionnelle de la construction de logements. Une élasticité de l'offre plus élevée signifie que, pour une variation déterminée des prix des logements, la construction de nouveaux logements augmente davantage.
Source : Bétin and Ziemann (2019[14]).

StatLink https://stat.link/52o7ex

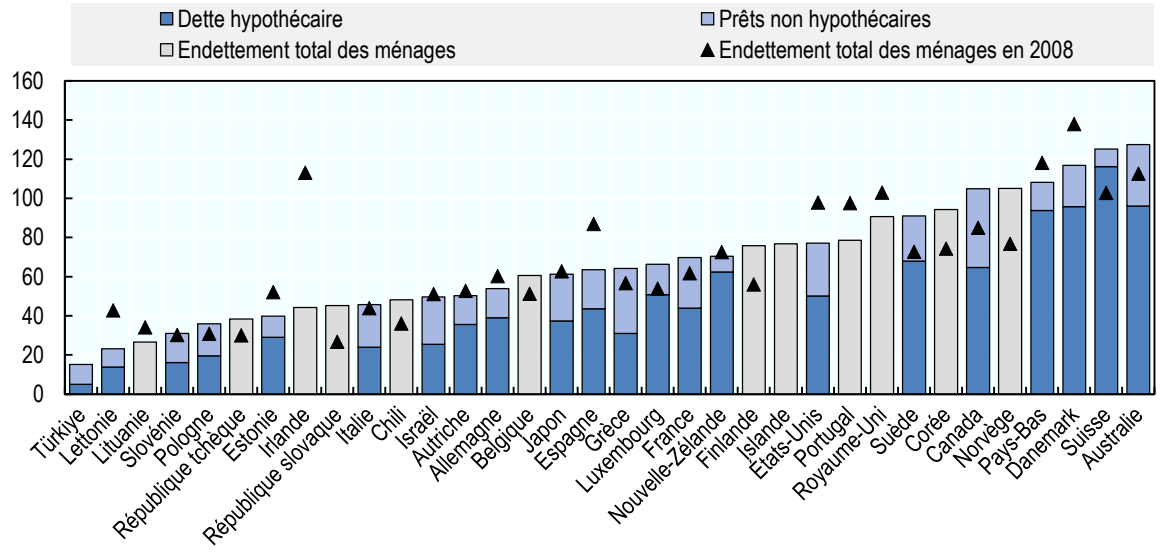
1.4. Dans le même temps, la demande de logements a été stimulée par différents facteurs structurels, économiques et politiques

La demande de logements dépend de l'accessibilité de la propriété et de facteurs structurels qui déterminent les préférences en matière de logement. Les déterminants sous-jacents de la demande peuvent relever de différentes catégories : ceux qui modifient structurellement les caractéristiques et la localisation de la demande de logements, notamment les évolutions démographiques et l'urbanisation, et ceux qui rendent le logement plus ou moins accessible à des segments plus larges de la population, comme la baisse des taux d'intérêt et la facilité à obtenir un financement.

Les conditions macroéconomiques favorables ont accru l'accessibilité du logement au cours des dernières décennies. La baisse historique des taux d'intérêt réels (OCDE, 2021[18]), qui a été renforcée par des politiques monétaires expansionnistes dans le sillage de la crise financière mondiale, a été l'un des principaux moteurs de la forte hausse des prix des logements au cours des deux dernières décennies (OCDE, 2021[1]). La faiblesse des taux d'intérêt a non seulement fait baisser les coûts de financement de l'emprunt immobilier pour les ménages, mais elle a aussi encouragé les investisseurs institutionnels et les particuliers fortunés à la recherche de rendements élevés à investir dans l'immobilier (OCDE, 2021[18]). En outre, la croissance du revenu disponible des ménages, qui tend à faire augmenter la demande de logements, a été l'un des principaux facteurs à l'origine de la hausse des taux d'accession à la propriété dans certains pays de l'OCDE, notamment au Danemark, en Espagne, en Finlande et au Royaume-Uni (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[19]).

Des évolutions sur les marchés financiers et du crédit hypothécaire ont permis d'accroître l'accessibilité du logement, même si certaines de ces innovations peuvent nuire à la résilience du système financier. La déréglementation financière, notamment l'assouplissement des conditions d'emprunt et l'apparition de nouveaux produits de financement du logement, a favorisé le développement des marchés hypothécaires dans de nombreux pays de l'OCDE au cours des 50 dernières années (OCDE, 2021[1]). Ces tendances ont facilité l'accès au financement pour un large éventail de ménages confrontés à des difficultés à obtenir un crédit et ont été associées à une hausse significative de la demande de logements (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[19]). Au lendemain de la crise financière mondiale, la réglementation des produits de financement immobilier structurés a été durcie et la qualité du crédit de ces produits s'est globalement améliorée (OCDE, 2021[18]). Plus récemment, les investisseurs ont favorisé la croissance des organismes de placement collectif dans le cadre du financement immobilier (par exemple, les sociétés d'investissement immobilier cotées), tandis que le renforcement de la surveillance des établissements traditionnels de crédit hypothécaire a conduit à l'expansion des établissements non bancaires à effet de levier (par exemple, les émetteurs de prêts hypothécaires non bancaires), ce qui a coïncidé avec l'essor des marchés immobiliers dans certains pays (OCDE, 2021[18]). Dans ce contexte, il convient de noter que même si la dette hypothécaire a diminué dans plusieurs pays dont le marché du logement a connu un fort ralentissement après 2008, la dette globale des ménages exprimée en pourcentage du PIB a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE depuis 2008, parfois à partir de niveaux qui étaient déjà élevés (Graphique 1.6). Il en ressort que si ces innovations peuvent soutenir la liquidité sur les marchés immobiliers, elles risquent aussi de faire gonfler les prix des logements et d'entraîner une diminution de la résilience financière (OCDE, 2021[18]).

Graphique 1.6. Dette des ménages et dette hypothécaire par rapport au PIB dans les pays de l'OCDE en 2008 et 2018



Note : La dette des ménages en Islande et en Türkiye n'était pas disponible pour l'année 2008.
Source : Van Hoenselaar et al. (2021[20]).

StatLink https://stat.link/ic8gs3

Les aides publiques à l'accession à la propriété, pourtant destinées à favoriser l'accessibilité du marché, ont contribué à l'augmentation de la demande de logements. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics ont résolument soutenu l'accession à la propriété, par exemple en favorisant la déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires (voir le chapitre 3). Toutefois, les mesures de ce type ont eu pour effet, lorsque l'offre était inélastique, de stimuler la hausse des prix des logements (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[19] ; OCDE, 2021[1]).

L'urbanisation a eu des répercussions sur la géographie et la concentration de la demande de logements, en plus d'accentuer les pressions exercées sur des zones où l'offre était déjà limitée. Le passage d'une économie industrielle à une économie de plus en plus axée sur les services a entraîné une concentration de l'activité économique des débouchés professionnels et des possibilités de formation dans les zones urbaines (van Doorn, Arnold et Rapport, 2019[21]). La mondialisation contribue à l'attractivité des grandes zones métropolitaines, reliées au reste du monde grâce à la supériorité de leur réseau d'infrastructures, de même que la concentration des activités culturelles, sociales et de loisirs a renforcé l'attrait des modes de vie urbains (van Doorn, Arnold et Rapport, 2019[21]). Les prix des logements dans les grandes villes ont également été gonflés par la mondialisation des investissements immobiliers, qui a favorisé la montée en puissance des investisseurs institutionnels et des particuliers fortunés qui, à la recherche de rendements élevés, réalisent des placements dans des biens situés à l'étranger (Ahir et Loungani, 2019[22] ; Katagiri et Raddatz, 2018[23]).

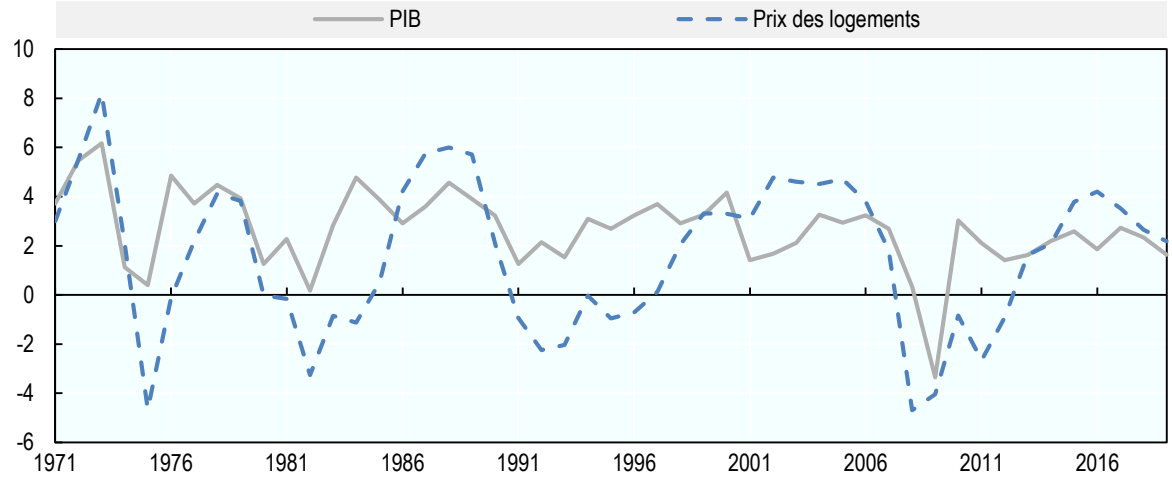
L'évolution démographique a tout à la fois entraîné une hausse de la demande globale de logements et une modification structurelle de la demande pour ce qui est des caractéristiques des biens et de leur emplacement géographique. Les facteurs démographiques, notamment les migrations et le vieillissement de la population, ainsi que l'évolution des taux de nuptialité et de divortialité, se sont traduits par une augmentation du nombre de ménages et une diminution de leur taille (OCDE, 2021[1]). Cette tendance s'est accompagnée d'un accroissement de la surface au sol moyenne par personne

(OCDE, 2021[1]), en partie parce que le nombre d'individus qui partagent le même espace a diminué et que le parc de logements existant met du temps à s'adapter.

1.5. L'évolution du marché du logement a un impact considérable sur l'économie

Le logement joue un rôle central dans l'économie. La construction compte en moyenne pour 6 % du PIB des pays de l'OCDE, tandis que l'investissement résidentiel représente environ 20 % de l'accumulation brute de capital fixe (OCDE, 2021[1]). L'évolution du marché du logement influe sur l'économie réelle de plusieurs façons. Les variations des prix des logements, des loyers ou des taux d'intérêt sur les emprunts hypothécaires, notamment, ont une incidence sur le revenu, le patrimoine et le coût de la vie des ménages (Cournède, Sakha et Ziemann, 2019[24]). Les fluctuations du marché du logement peuvent donc se répercuter sur la demande globale, l'inflation et l'investissement résidentiel (Cournède, Sakha et Ziemann, 2019[24]). Les données montrent en effet que le cycle économique est étroitement lié aux fluctuations des activités ayant trait au logement et des prix des logements. En fait, les variations des prix ont tendance à intervenir avant les fluctuations conjoncturelles (Graphique 1.7), ce qui en fait des indicateurs importants pour prévoir les mouvements de l'activité économique (Cournède, Sakha et Ziemann, 2019[24]).

Graphique 1.7. Variation annuelle des prix des logements et du PIB, en pourcentage, 1971-2019



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et base de données analytique de l'OCDE sur les prix des logements. (OCDE, 2022[10])

StatLink https://stat.link/3qj7sp

L'accès au financement du logement a également des répercussions plus larges sur l'économie. En permettant un lissage de la consommation de logements dans le temps, le bon fonctionnement des marchés hypothécaires joue un rôle essentiel dans l'accès au logement. Cependant, ces marchés peuvent aussi causer de graves problèmes financiers aux ménages qui rencontrent des difficultés de remboursement ou dont la valeur nette du patrimoine immobilier est négative. Par ailleurs, lorsqu'elle atteint des niveaux élevés, la dette hypothécaire peut accroître la volatilité économique en aggravant les ralentissements et en freinant les performances économiques. Au travers d'effets de richesse qui font baisser la consommation, les fortes pressions à la baisse sur les prix des logements ont souvent des effets

négatifs considérables sur l'activité économique (Caldera Sánchez et Johansson, 2011[16]). Ainsi, la morosité des marchés du logement entraîne une détérioration des bilans des banques, ce qui se répercute sur l'activité de prêt. Ces effets sont particulièrement néfastes lorsque le montant de la dette est élevé (Jordà, Schularick et Taylor, 2015[25]). Par ailleurs, des travaux antérieurs de l'OCDE ont montré qu'une hausse rapide de l'endettement des ménages constitue un indicateur d'alerte précoce de l'imminence d'une récession économique (Hermansen et Röhn, 2017[26]).

Le bon fonctionnement des marchés du logement est également essentiel à l'efficience du marché du travail et à la capacité d'une économie à faire face aux changements structurels. La mobilité résidentielle est essentielle à l'affectation efficiente du capital humain dans le processus d'appariement entre offres et demandes d'emploi. En particulier durant les périodes de mutations économiques structurelles qui nécessitent une réaffectation géographique ou sectorielle des ressources (de l'industrie vers les services, par exemple), la vigueur de la mobilité résidentielle permet d'accélérer les ajustements économiques et, partant, de limiter les conséquences négatives sur les performances globales de l'économie (Caldera Sánchez et Johansson, 2011[16]). Les données empiriques montrent que la mobilité résidentielle est étroitement liée à la dynamique des marchés du logement, notamment aux politiques publiques qui influent sur les conditions du marché (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[19]). En particulier, la mobilité résidentielle est plus importante dans les pays où l'offre de logements est plus souple, les coûts de transaction plus faibles, l'encadrement des loyers moins strict et les difficultés à obtenir un crédit moins contraignantes (Caldera Sánchez et Andrews, 2011[27] ; Causa et Pichelmann, 2020[7]).

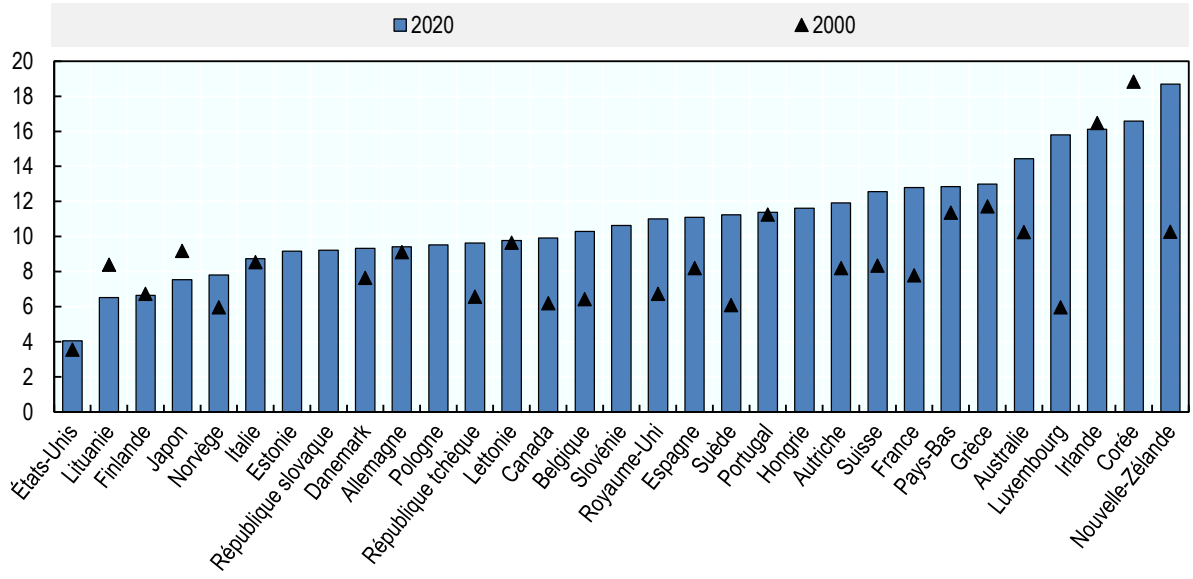
1.6. Les évolutions récentes du marché du logement risquent de creuser les inégalités préexistantes

La baisse de l'accessibilité financière du logement a entraîné des difficultés économiques et sociales qui touchent de manière disproportionnée les ménages modestes et jeunes. Ces dernières décennies, les prix réels des logements et des loyers ont augmenté plus vite que l'inflation (Graphique 1.3) et que les revenus (Graphique 1.8). Si la baisse des taux d'intérêt réels a entraîné une diminution des coûts de remboursement des prêts hypothécaires, elle n'a que partiellement amorti l'impact de la hausse des prix des logements. La part moyenne des dépenses liées au logement dans le budget total des ménages a donc augmenté dans la zone OCDE au cours de cette période (Graphique 1.4). Ces évolutions ont des effets plus marqués sur les ménages à faible revenu et les jeunes ménages, qui, comme le précise le chapitre 2, affichent dans l'ensemble de faibles niveaux d'accession à la propriété et sont donc plus susceptibles de subir les effets négatifs de la hausse des prix des logements. Les ménages modestes, en particulier, sont également plus susceptibles de vivre dans des logements de piètre qualité que les ménages aisés (OECD, 2021[2]), et la hausse des coûts du logement rend plus difficile, pour cette catégorie de population, la prise en charge des travaux d'entretien nécessaires ou le déménagement dans des logements de meilleure qualité. De manière empirique, les logements de mauvaise qualité sont associés à un accès limité aux soins de santé, à l'éducation, aux infrastructures numériques et aux débouchés professionnels, autant d'éléments qui ont des effets durables sur les revenus et qui continueront de désavantager les ménages modestes sur le plan socioéconomique (OCDE, 2021[1]).

La hausse des prix des logements contribue à creuser le fossé économique entre les ménages propriétaires et les autres. La hausse des prix des logements offre une possibilité considérable d'accumulation de patrimoine, car les propriétaires fonciers bénéficient d'importants retours sur investissement sur une catégorie d'actifs importante. Outre les effets de richesse directs, la hausse des prix des logements favorise également l'accès des propriétaires au crédit, car les biens immobiliers peuvent servir de garantie, et l'amélioration des conditions de prêt est fonction de la hausse des valeurs des biens (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[19]). L'évolution de l'accession à la propriété dans les pays de l'OCDE donne à penser que ces avantages bénéficieront de manière disproportionnée aux ménages âgés et à haut revenu, plus souvent propriétaires de leur résidence (voir le chapitre 2).

Parallèlement, la hausse des valeurs immobilières fait de plus en plus obstacle à l'accession à la propriété, puisqu'elle entraîne, pour les nouveaux entrants sur le marché, une augmentation des coûts d'achat initiaux et des charges hypothécaires. Par exemple, le nombre d'années de revenu disponible équivalent au prix d'un logement de 100 m^2 a augmenté presque partout dans la zone OCDE entre 2000 et 2020, allant jusqu'à presque doubler dans certains pays (Graphique 1.8). La hausse des prix des logements, qui tire les loyers vers le haut, entraîne également une diminution du revenu disponible des ménages qui louent leur bien sur le marché privé, ce qui nuit à leur bien-être économique et complique la constitution d'une épargne en vue d'accéder à la propriété. Les ménages qui ne sont pas actuellement propriétaires d'un logement (qui sont le plus souvent, comme indiqué plus haut, des ménages jeunes et modestes) auront donc de plus en plus de mal à accéder à la propriété et à tirer parti des avantages économiques qu'elle présente. Outre ces effets sur le revenu et l'équité intergénérationnelle, la hausse des prix des logements peut aggraver les problèmes d'équité intragénérationnelle au sein des jeunes générations en restreignant davantage l'accession à la propriété aux personnes ayant bénéficié de transmissions de patrimoine (par exemple, donations, héritages ; voir le chapitre 2).

Graphique 1.8. Nombre d'années de revenu disponible moyen des ménages cumulé égal au prix moyen d'un logement de 100 m², 2000 et 2020



Note : Le choix d'une superficie de logement fixe (100 m²) vise à faciliter les comparaisons entre pays. Les données de 2000 sont manquantes pour l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la République slovaque
Source : Bricongne, Turrini et Pontuch, (2019[28]) et calculs de l'OCDE

StatLink https://stat.link/uyiso6

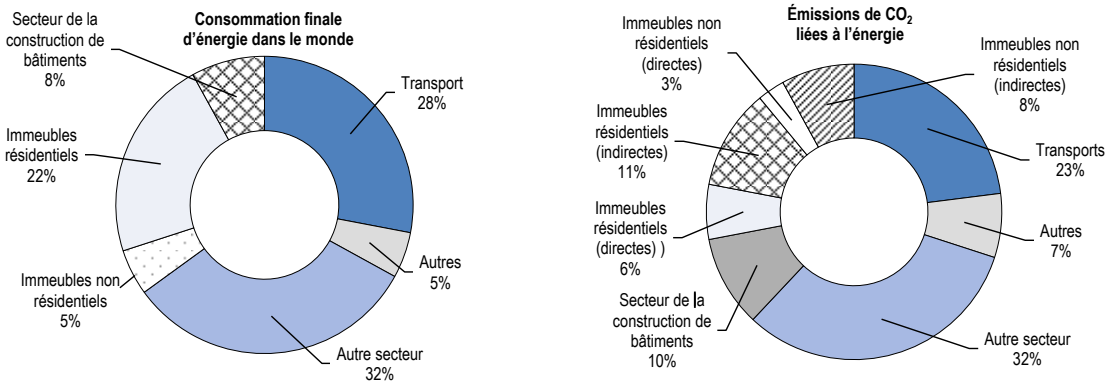
La hausse des prix des logements peut aussi contribuer à la ségrégation spatiale, ce qui a des conséquences importantes sur le bien-être des ménages, l'accès aux services publics et la mobilité sociale. La hausse des prix et l'augmentation connexe des coûts du logement varient considérablement d'une région à l'autre, et les différences de plus en plus marquées en termes de valeurs immobilières limitent la capacité des personnes à faible revenu à vivre à proximité de leur lieu de travail, ce qui peut les contraindre à effectuer de longs trajets quotidiens, au détriment de leur bien-être. La hausse des coûts du logement peut également avoir une incidence sur la capacité des ménages à déménager dans des zones offrant de meilleures perspectives d'emploi et de formation ou permettant d'accéder à des services publics

de plus grande qualité, creusant de ce fait les inégalités économiques existantes. En outre, l'importance des disparités géographiques dans la hausse des prix des logements suscite d'importantes préoccupations liées à la concentration inégale des plus-values sur l'immobilier. Les ménages qui vivent dans des zones où la demande est forte, et qui étaient peut-être déjà relativement mieux lotis au départ, connaîtront une augmentation disproportionnée des plus-values sur les actifs immobiliers qui ne fera que renforcer davantage la ségrégation spatiale.

1.7. Le secteur du logement a un impact significatif sur l'environnement

L'empreinte carbone du secteur du logement est considérable. Dans l'ensemble, le secteur du bâtiment et de la construction représentait 35 % de la consommation finale d'énergie et 38 % des émissions de CO_2 liées à l'énergie et aux procédés en 2019. À elles seules, les émissions liées à l'énergie à l'échelle mondiale sont imputables à l'exploitation des bâtiments à hauteur de 28 % (PNUE, 2020[29]). En 2019, le secteur résidentiel représentait environ 22 % de la consommation finale d'énergie et 17 % des émissions totales de CO_2 liées à l'énergie au niveau mondial (Graphique 1.9). La consommation d'énergie du secteur résidentiel provient en majeure partie du chauffage, les températures locales et la taille des logements en étant les déterminants essentiels (Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction, Agence internationale de l'énergie et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2019[30]). La construction est une autre source importante d'émissions, puisqu'elle représente 8 % de la consommation totale d'énergie et 10 % des émissions de CO_2 liées à l'énergie (Graphique 1.9), principalement imputables à la fabrication de matériaux de construction tels que le ciment, l'acier et le verre (Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction, Agence internationale de l'énergie et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2019[30]). Si l'intensité énergétique par mètre carré s'est améliorée au cours des dernières décennies, le volume total des émissions de CO_2 liées à l'énergie provenant du secteur du bâtiment a augmenté de 25 % à l'échelle mondiale, entre 2000 et 2017, en raison de l'augmentation de la surface au sol (Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction, Agence internationale de l'énergie et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2019[30]).

Graphique 1.9. Part du secteur du bâtiment et de la construction dans la consommation finale d'énergie et les émissions, 2019



Note : Le secteur de la construction de bâtiments correspond à la part (estimée) de l'ensemble du secteur consacrée à la fabrication de matériaux de construction tels que l'acier, le ciment et le verre. Les émissions indirectes correspondent aux émissions imputables à la production d'électricité et de chaleur industrielle.
Source : Programme des Nations Unies pour l'environnement (2020).

StatLink https://stat.link/bf6rik

Il sera essentiel, pour atteindre les objectifs climatiques, de réduire les émissions de dioxyde de carbone dans le secteur résidentiel, notamment en encourageant la rénovation énergétique du parc immobilier existant. Pour respecter les objectifs climatiques de l'Accord de Paris, il faudrait réduire de 30 % la consommation moyenne d'énergie par mètre carré dans les bâtiments d'ici à 2030 (AIE, 2019[31]). Étant donné le faible niveau des nouvelles constructions annuelles par rapport à l'ampleur du parc immobilier existant dans les pays de l'OCDE (la part des nouvelles constructions annuelles représente 1 % de l'ensemble des bâtiments existants dans l'UE), il sera essentiel de procéder à la rénovation énergétique des bâtiments pour réduire les émissions de dioxyde de carbone provenant du parc actuel (OCDE, 2022[32]). Afin de mieux isoler les bâtiments et de favoriser les économies d'énergie, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Agence internationale de l'énergie prévoient que pour respecter l'Accord de Paris, le rythme annuel de la rénovation énergétique du parc immobilier existant doit passer de 1-2 % actuellement à plus de 2-3 % d'ici à 2025 (ONU-Environnement et Agence internationale de l'énergie, 2017[33]). Pour réduire les émissions générées durant la phase de construction, les efforts devront porter, entre autres, sur l'efficacité matérielle, les pratiques visant à allonger la durée de vie des bâtiments et le recyclage des matériaux (AIE, 2019[31]).

Le logement est également une source importante de particules fines (PM2.5). Les PM2.5 sont les polluants atmosphériques qui font peser le plus de risques sur la santé. Une forte exposition à ces particules accroît considérablement le risque de développer des maladies respiratoires et cardiovasculaires. En moyenne, le secteur résidentiel génère 37 % des émissions de PM2.5 à l'échelle mondiale. Le taux d'émissions de PM2.5 provenant du secteur du logement est particulièrement élevé dans les pays où le chauffage résidentiel reste fortement tributaire des combustibles solides, notamment du bois et du charbon (par exemple, en Europe centrale et orientale) (Karagulian et al., 2015[34]). Par ailleurs, l'exposition aux concentrations de PM2.5 est positivement corrélée à la densité des zones urbaines (Borck et Schrauth, 2021[35]). L'exposition moyenne aux PM2.5 diminue progressivement dans la plupart des pays de l'OCDE en raison de l'optimisation des procédés de combustion (dans l'industrie et le chauffage résidentiel), de la régression du charbon dans le mix énergétique et d'une baisse des émissions dans les transports et l'agriculture, mais elle reste élevée et supérieure au seuil de 10 µg/m³ recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OCDE, 2020[36]).

Le logement a des répercussions sur l'utilisation des sols, la biodiversité, la qualité de l'eau et les transports que l'étalement urbain peut encore aggraver. L'étalement urbain, qui se caractérise par la faible densité, l'éparpillement, le caractère discontinu ou la dispersion des aménagements urbains, est considéré comme un défi commun auquel sont confrontées les villes dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2018[37]). Il peut avoir d'importantes conséquences sur l'environnement, pour diverses raisons, notamment la disparition de terres rurales ou naturelles, l'érosion de la biodiversité due à la fragmentation des habitats naturels, et la dégradation de la qualité de l'eau en raison de l'augmentation du ruissellement à partir de surfaces imperméables (par exemple les routes). Il a par ailleurs été démontré que la dispersion des aménagements urbains accroît la dépendance à la voiture, ce qui entraîne une hausse des émissions de gaz à effet de serre et une diminution de la qualité de l'air. Il importe toutefois de noter que l'étalement urbain peut avoir des retombées positives sur le plan social et économique. Ces aménagements peuvent en effet correspondre aux préférences de certains ménages, qui privilégient les quartiers plus épargnés par le bruit, les embouteillages et la pollution atmosphérique, entre autres. Ils peuvent également contribuer au redressement économique de certaines zones rurales, dont le rapprochement avec les principaux centres économiques est favorisé par l'expansion de la périphérie des villes. Si ces avantages ne doivent pas être négligés lorsqu'il s'agit d'évaluer l'opportunité de réaliser de nouveaux projets résidentiels, il est important de veiller à ce que la construction de logements soit pensée de manière à limiter tout étalement inutile ainsi que ses conséquences néfastes pour l'environnement.

1.8. Les mutations structurelles à long terme auront probablement de profondes répercussions sur les marchés du logement à l'avenir

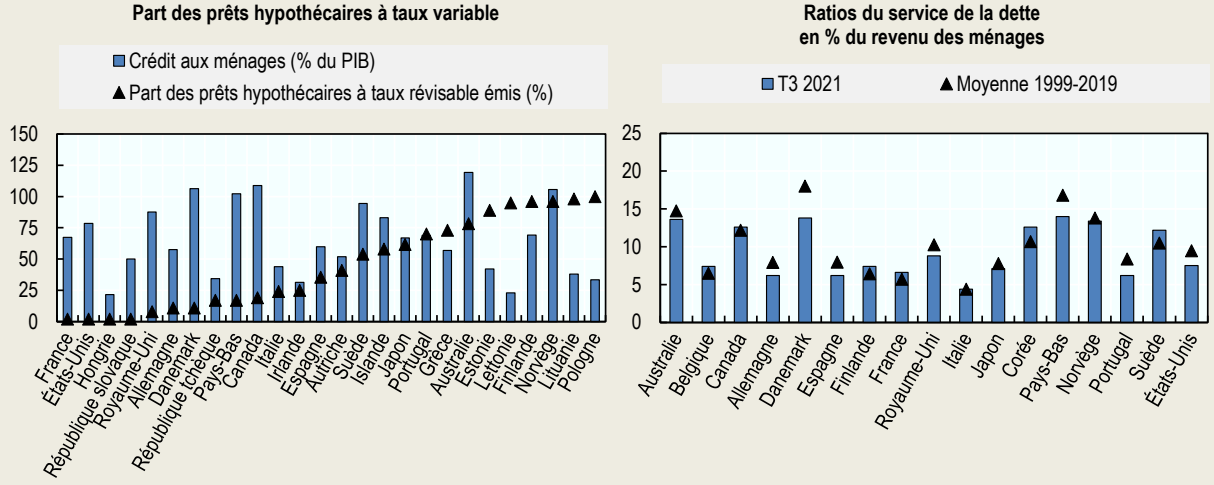
Certains signes indiquent que la période prolongée de faiblesse des taux d'inflation et d'intérêt touche à sa fin, ce qui ne sera pas sans incidence sur le marché du logement. Face aux récentes hausses de l'inflation, les pays pourraient commencer à normaliser leur politique monétaire, laissant entrevoir la possibilité qu'ils finissent par sortir d'une longue période caractérisée par des taux d'intérêt et d'inflation extrêmement bas (OCDE, 2021[12]). À court terme, cette évolution crée un risque d'alourdissement du service de la dette, même si de nombreux ménages seront probablement protégés des hausses des taux d'intérêt par le volume considérable d'épargne accumulée au cours de la période 2020-21 et par la forte proportion de prêts hypothécaires à taux fixe qui caractérise de nombreux marchés (voir Encadré 1.1) (OCDE, 2021[12]). Les emprunteurs à faible revenu, dont les réserves financières peuvent être moins importantes et les ratios service de la dette/revenu plus élevés, seront plus vulnérables face à la hausse du coût de vie et de l'emprunt. Par ailleurs, le renchérissement du coût de l'emprunt influera probablement aussi sur les prix des logements, qui sont susceptibles de se stabiliser, voire de s'ajuster à la baisse, ce qui pourrait améliorer l'accessibilité du logement. Cela étant, une chute importante et inattendue des prix des logements pourrait très négativement affecter certains ménages et entraîner des conséquences à plus grande échelle pour la stabilité du système financier.

Encadré 1.1. La hausse des taux hypothécaires crée des fragilités dans le secteur du logement

Les prix des logements, ainsi que l'endettement des ménages, ont augmenté régulièrement tout au long de la pandémie, y compris dans les pays où ils étaient déjà élevés. Dans de nombreux pays, l'importante progression des prix s'explique en partie par une hausse de la demande résultant de conditions monétaires exceptionnellement accommodantes, un bond de l'épargne des ménages et un soutien budgétaire sans précédent, ainsi que par une baisse de l'offre due à des restrictions de déplacement et des problèmes logistiques. À l'heure où s'amorce la normalisation de la politique monétaire, les taux hypothécaires s'accroissent dans de nombreux pays de l'OCDE, suscitant des inquiétudes en matière de solvabilité. Grâce à la relative solidité des finances des ménages et au recours limité aux prêts hypothécaires à taux variable, les vulnérabilités semblent contenues pour l'instant. Les emprunteurs fragiles n'en encourent pas moins des risques dans les économies où prévalent les emprunts à taux variable, où les ratios du service de la dette sont élevés et où la politique monétaire devrait connaître un resserrement sensible. Les pays devront suivre de près la situation afin de repérer les risques et d'envisager des mesures d'adaptation.

La faiblesse des ratios du service de la dette, le niveau élevé de l'épargne des ménages et la prédominance des emprunts à taux fixe peuvent permettre de réduire les facteurs de vulnérabilité à l'évolution du paysage monétaire. Les ratios moyens du service de la dette restent proches ou en deçà de leur moyenne de long terme et nettement inférieurs à ce que l'on pourrait considérer comme un ratio sous tension. Par ailleurs, le niveau moyen de l'épargne des ménages a sensiblement augmenté durant la pandémie, en partie du fait de la restriction des possibilités de consommer ainsi que des mesures de soutien des revenus. De nombreux ménages ont conclu un emprunt à taux fixe, le type de crédit le plus fréquemment observé sur les principaux marchés hypothécaires, qui est associé à une plus faible probabilité de défaut en cas d'augmentation des taux d'intérêt (Gross et al., 2022[38]). Ces facteurs peuvent permettre d'apaiser certaines des craintes liées à la solvabilité suscitées par le resserrement de la politique monétaire.

Graphique 1.10. Les prêts hypothécaires à taux fixe et les ratios de service de la dette modérés limitent les risques sur les marchés du logement



Note : Le niveau de crédit aux ménages est mesuré au T3 2021 et la part moyenne des prêts hypothécaires à taux variable émis en 2019 et 2020 sert à estimer l'importance de chaque type de prêt dans chaque pays.
Source : Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2021[12]).

StatLink https://stat.link/0eogpb

Toutefois, ces mesures agrégées masquent une forte hétérogénéité au sein des pays et entre eux. En effet, de nombreux ménages à faible revenu n'ont pas été en mesure de se constituer une épargne durant la pandémie, en partie à cause de l'augmentation des dépenses liées à l'alimentation et à l'énergie, ainsi que des suppressions d'emplois, et certains emprunteurs déjà confrontés à des ratios élevés de service de la dette sont soumis à des pressions supplémentaires du fait du retrait des mesures de soutien liées à la pandémie et de l'accélération de l'inflation. En outre, les emprunts à taux variable sont très répandus sur certains marchés hypothécaires, ce qui inquiète d'autant plus les pays où l'accentuation des tensions inflationnistes rend possibles de fortes hausses des taux d'intérêt.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure le niveau auquel s'établira l'inflation et les réponses qui y seront apportées sur le plan monétaire et budgétaire, il est essentiel de suivre de près la situation. Les politiques monétaire et budgétaire varieront d'un pays à l'autre et dépendront de facteurs propres à chacun d'entre eux, notamment l'inflation, la croissance des salaires et la marge de manœuvre budgétaire. Dans ce contexte incertain, les pays devront peut-être réagir rapidement pour assurer la stabilité du marché du logement et empêcher de fortes hausses du coût de la vie. Parallèlement, ils pourraient envisager toute une série de mesures à moyen terme destinées à atténuer les tensions qui s'exercent sur les logements, notamment l'investissement dans le logement social ainsi que des réformes de la fiscalité immobilière, de l'encadrement des loyers et des politiques d'occupation des sols (OCDE, 2021[1]).

Source : Perspectives économiques de l'OCDE (OCDE, 2021[12]).

L'offre de logements devra également s'adapter aux évolutions structurelles de la demande. Les bâtiments ont une longue durée de vie, ce qui rend d'autant plus difficile l'adaptation aux évolutions structurelles des marché du logement. Dans les pays de l'OCDE, près d'un cinquième du parc immobilier résidentiel a été construit avant 1945, et environ la moitié avant 1980 (OCDE, 2022[32]). Parallèlement, la transformation numérique, les mutations technologiques, le vieillissement de la population, le changement

climatique et, plus récemment, la pandémie de COVID-19 ont entraîné une évolution des besoins et des préférences des ménages et des entreprises. Ces tendances devraient avoir des répercussions importantes, quoique parfois incertaines, sur les marchés du logement (OCDE, 2021[1]).

La pandémie de COVID-19 a provoqué des changements dans les pratiques de travail et les préférences en matière de logement dont les effets sur le marché du logement pourraient s'inscrire dans la durée. L'adoption généralisée du télétravail pendant la crise du COVID-19 pourrait avoir des effets durables sur la demande de logements si cette pratique venait à se pérenniser. Elle pourrait notamment favoriser un accroissement de la demande dans les zones périurbaines et rurales, le délaissement des appartements au profit des maisons individuelles et une baisse de la demande d'espaces de bureaux et de commerces dans les grandes villes (OCDE, 2021[1]). Bien qu'il soit encore trop tôt pour prédire les effets dans la durée de cette évolution sur l'accessibilité du logement, elle pourrait entraîner, à l'avenir, une atténuation de certaines tensions exercées sur le marché du logement dans les grands centres-villes, tandis que les tensions auxquelles est soumise la demande pourraient s'intensifier ailleurs (OCDE, 2021[1]).

Les plateformes numériques de partage de logements, qui ouvrent des débouchés, mais présentent aussi des risques, continueront vraisemblablement de façonner les marchés du logement à l'avenir. Les plateformes de partage de logements telles que Airbnb se sont considérablement développées au cours des dix dernières années, en particulier dans les grandes villes et les destinations touristiques (Cournède, Ziemann et De Pace, 2020[39]). En conséquence, de nombreux logements locatifs de longue durée ont été transformés en logements locatifs de courte durée, et les marchés du logement se sont de plus en plus ouverts à la demande internationale. Dans les zones où l'offre est peu réactive, cette évolution a attisé la hausse des prix (Cournède, Ziemann et De Pace, 2020[39] ; Koster, van Ommeren et Volkhausen, 2021[40] ; Shabrina, Arcaute et Batty, 2022[41]), entraînant des conséquences potentiellement négatives en termes d'équité, en particulier pour les habitants des quartiers concernés (Wachsmuth et Weisler, 2018[42]). Cela étant, les plateformes numériques immobilières utilisées pour rechercher des hébergements de longue durée peuvent entraîner une amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande, en particulier lorsque les contenus en ligne permettent un filtrage plus efficace et que les visites en ligne se traduisent par une baisse du nombre de visites physiques, qui sont coûteuses (OCDE, 2021[1]).

Le commerce en ligne influe sur la demande de biens immobiliers commerciaux, même si ses effets sur l'accessibilité du logement restent incertains. Le commerce de détail en ligne s'est considérablement développé, et l'on constate une tendance marquée consistant à privilégier les canaux en ligne aux magasins physiques (OCDE, 2019[43]). Des travaux de recherche montrent que l'essor du commerce en ligne est associé à une baisse de la demande de biens immobiliers commerciaux (Worzala et al., 2002[44] ; Zhang, Zhu et Ye, 2016[45]), accompagnée d'une polarisation plus marquée de la demande entre les biens situés dans les endroits les plus prisés et ceux situés dans des quartiers moins attrayants (Dixon et Marston, 2002[46]). Les mesures de confinement prises pendant la crise du COVID-19 ont accéléré cette tendance, portant la part du commerce électronique dans le volume total des ventes à un niveau record en 2020 : 16 % aux États-Unis, 31 % au Royaume-Uni et 25 % en Chine (OCDE, 2019[43]). Étant donné que la commodité est considérée comme l'un des principaux facteurs à l'origine de son adoption, la pratique des achats en ligne devrait s'inscrire dans la durée (OCDE, 2020[47]). Cependant, les tendances à l'œuvre dans le domaine du commerce électronique indiquent également que les magasins physiques et en ligne sont considérés comme des compléments plutôt que comme de parfaits substituts, ce qui explique pourquoi les magasins physiques ne sont probablement pas près de disparaître (Jones et Livingstone, 2015[48] ; OCDE, 2019[43] ; Zhang, Zhu et Ye, 2016[45]). L'essor du commerce électronique s'accompagne également d'une demande croissante d'entrepôts, qui sont implantés de plus en plus proches des clients, et à l'intérieur des villes, pour tenir les promesses de délais de livraison toujours plus courts. Outre l'évolution de la demande de biens immobiliers commerciaux, l'effet de ces

tendances sur l'accessibilité du logement dépendra également de la flexibilité avec laquelle les biens commerciaux pourront être transformés en biens résidentiels (OCDE, 2021[1]).

Le vieillissement rapide de la population partout dans le monde continuera de modifier la structure et les préférences des ménages. Le vieillissement de la population est associé à des ménages de plus petite taille et plus nombreux. On vit aujourd'hui plus longtemps et plus souvent seul ou à deux, ce qui s'explique également par une baisse sensible des ménages regroupant plusieurs générations. Les marchés du logement ont été soumis aux pressions exercées par ces évolutions de la composition des ménages, compte tenu de la faible réactivité de l'offre. Le parc de logements existant doit également être adapté aux besoins des locataires plus âgés, afin d'en améliorer l'accessibilité, par exemple, et la rénovation des biens existants, coûteuse, peut contribuer à la hausse des prix et des coûts des logements. Par ailleurs, les ménages âgés doivent vivre à proximité immédiate d'une série de services essentiels (OCDE, 2021[1]), ce qui pourrait stimuler la demande de logements dans les zones urbaines et périurbaines déjà prisées, et nécessiter une adaptation des infrastructures des villes.

Le changement climatique influera de plus en plus sur la demande de logements, tandis que l'offre devra s'adapter à l'évolution des conditions météorologiques. Le changement climatique modifiera l'attrait de différentes zones, certaines régions étant appelées à bénéficier de conditions météorologiques plus clémentes, tandis que d'autres seront de plus en plus exposées au risque de catastrophes naturelles et d'épuisement des ressources en raison de la montée du niveau des mers, de la désertification et des températures extrêmes. Ces évolutions de la demande pourraient avoir des répercussions sur l'évolution des prix des logements au sein des pays et entre eux (Atreya et Czajkowski, 2019[49] ; Beltrán, Maddison et Elliott, 2018[50] ; Li, 2009[51]), même si les effets à court et moyen terme sur les marchés du logement dépendent fortement des convictions de chacun et de l'évaluation des risques réalisée par les acheteurs et les vendeurs (Bakkensen et Barrage, 2021[52] ; Baldauf, Garlappi et Yannelis, 2020[53]). En outre, le coût des assurances habitation risque de s'accroître de plus en plus dans les zones exposées à des conditions météorologiques extrêmes et à des risques climatiques plus importants, ce qui pourrait entraîner une hausse du coût global du logement. Parallèlement, la construction, notamment l'utilisation de matériaux et la rénovation des biens, devra s'adapter à l'évolution des conditions météorologiques (Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction, Agence internationale de l'énergie et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2019[30]).

Bibliographie

Acolin, A. (2022), « Owning vs. Renting: the benefits of residential stability? », *Housing Studies*, vol. 37/4, pp. 644-667, https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1823332. [6]

Ahir, H. et P. Loungani (2019), « Managing House Price Booms: Evolution of IMF Surveillance and Policy Advice », dans Nijskens, R. et al. (dir. pub.), *Hot Property*, Springer International Publishing, Amsterdam, Pays-Bas, https://doi.org/10.1007/978-3-030-11674-3_7. [22]

Ahrend, R. et al. (2022), « Changes in the geography housing demand after the onset of COVID-19: First results from large metropolitan areas in 13 OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1713, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9a99131f-en. [11]

AIE (2019), *Perspectives for the Clean Energy Transition: The Critical Role of Buildings*, Agence internationale de l'énergie, https://www.iea.org/reports/the-critical-role-of-buildings. [31]

Alliance mondiale pour les bâtiments et la construction, Agence internationale de l'énergie et Programme des Nations Unies pour l'environnement (2019), *2019 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a zero-emissions, efficient and resilient buildings and construction sector*, https://www.worldgbc.org/news-media/2019-global-status-report-buildings-and-construction (consulté le 21 février 2022). [30]

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en. [19]

Atreya, A. et J. Czajkowski (2019), « Graduated Flood Risks and Property Prices in Galveston County », *Real Estate Economics*, vol. 47/3, pp. 807-844, https://doi.org/10.1111/1540-6229.12163. [49]

Bakkensen, L. et L. Barrage (2021), « Flood risk belief heterogeneity and coastal home price dynamics: going under water? », *NBER Working Paper Series*, n° 23854, National Bureau of Economic Research, https://doi.org/10.3386/w23854. [52]

Baldauf, M., L. Garlappi et C. Yannelis (2020), « Does Climate Change Affect Real Estate Prices? Only If You Believe In It », *The Review of Financial Studies*, vol. 33/3, pp. 1256-1295, https://doi.org/10.1093/rfs/hhz073. [53]

Beltrán, A., D. Maddison et R. Elliott (2018), « Is Flood Risk Capitalised Into Property Values? », *Ecological Economics*, vol. 146, pp. 668-685, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.12.015. [50]

Bétin, M. et V. Ziemann (2019), « How responsive are housing markets in the OECD? Regional level estimates », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1590, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1342258c-en. [14]

Borck, R. et P. Schrauth (2021), « Population density and urban air quality », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 86, p. 103596, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103596. [35]

Bricongne, J., A. Turrini et P. Pontuch (2019), « Assessing House Prices: Insights from "Houselev", a Dataset of Price Level Estimates », *European Economy Discussion Papers*, n° 101, Commission européenne, Bruxelles. [28]

Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kghtc7kzx21-en. [27]

Caldera Sánchez, A. et Å. Johansson (2011), « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 837, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kgk9qhrnn33-en. [16]

Causa, O. et J. Pichelmann (2020), « Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1626, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d91329c2-en. [7]

Cavalleri, M., B. Cournède et E. Özsöğüt (2019), « How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1589, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4777e29a-en. [17]

Cournède, B., S. Sakha et V. Ziemann (2019), « Empirical links between housing markets and economic resilience », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1562, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/aa029083-en. [24]

Cournède, B., V. Ziemann et F. De Pace (2020), « The Future of Housing: Policy Scenarios », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1624, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en. [39]

DiPasquale, D. et E. Glaeser (1999), « Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens? », *Journal of Urban Economics*, vol. 45/2, pp. 354-384, https://doi.org/10.1006/juec.1998.2098. [5]

Dixon, T. et A. Marston (2002), « U.K. Retail Real Estate and the Effects of Online Shopping », *Journal of Urban Technology*, vol. 9/3, pp. 19-47, https://doi.org/10.1080/1063073022000044279. [46]

Glaeser, E. (2011), « Rethinking the Federal Bias Toward Homeownership », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.1914468. [8]

Glaeser, E. et J. Shapiro (2003), « The Benefits of the Home Mortage Interest Deduction », dans Porterba, J. (dir. pub.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, http://www.nber.org/chapters/c11534 (consulté le 2 novembre 2021). [4]

Gross, M. et al. (2022), « What Drives Mortgage Default Probabilities In Europe and the United States? », *Documents de travail du FMI*, n° 065, FMI, https://doi.org/10.5089/9798400205705.001. [38]

Hermansen, M. et O. Röhn (2017), « Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries », *OECD Journal: Economic Studies*, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg2ppjrd6r3. [26]

Jones, C. et N. Livingstone (2015), « Emerging implications of online retailing for real estate », *Journal of Corporate Real Estate*, vol. 17/3, pp. 226-239, https://doi.org/10.1108/JCRE-12-2014-0033. [48]

Jordà, Ò., M. Schularick et A. Taylor (2015), « Leveraged bubbles », *NBER Working Paper Series*, n° 21486, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.08.005. [25]

Karagulian, F. et al. (2015), « Contributions to cities' ambient particulate matter (PM): A systematic review of local source contributions at global level », *Atmospheric Environment*, vol. 120, pp. 475-483, https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2015.08.087. [34]

Katagiri, M. et C. Raddatz (2018), « House Price Synchronization and Financial Openness: A Dynamic Factor Model Approach », *Documents de travail du FMI*, FMI, https://doi.org/10.5089/9781484378243.001.A001. [23]

Knoll, K., M. Schularick et T. Steger (2017), « No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012 », *American Economic Review*, vol. 107/2, p. 353, https://doi.org/10.1257/AER.20150501. [9]

Koster, H., J. van Ommeren et N. Volkhausen (2021), « Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles », *Journal of Urban Economics*, vol. 124, p. 103356, https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103356. [40]

Li, R. (2009), « The Impact of Climate Change on Residential Transactions in Hong Kong », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.1429727. [51]

Mirrlees, J. et al. (2011), « The Taxation of Land and Property », dans *Tax by design*, Oxford University Press, Oxford. [3]

OCDE (2022), *Base de données sur le logement abordable*, https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/ (consulté le 21 février 2022). [10]

OCDE (2022), *Decarbonising Buildings in Cities and Regions*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/a48ce566-en. [32]

OCDE (2021), *Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable*, Éditions OCDE, Paris, http://oe.cd/logement-abordable-2021. [54]

OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/631c1b44-fr. [12]

OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 2*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/09bf9e01-fr. [13]

OCDE (2021), *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/78520651-fr. [1]

OCDE (2021), *The rise of non-bank financial intermediation in real estate finance: Post-COVID-19 trends, vulnerabilities and policy implications*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8123cd42-en. [18]

OCDE (2020), *Environment at a Glance 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4ea7d35f-en. [36]

OCDE (2020), « Le commerce électronique au temps de la pandémie de COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b0b1ce3e-fr. [47]

OCDE (2019), *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr. [15]

OCDE (2019), *Unpacking E-commerce: Business Models, Trends and Policies*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/23561431-en. [43]

OCDE (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264189881-en. [37]

OECD (2021), *Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable*, Éditions OCDE, Paris. [2]

ONU-Environnement et Agence internationale de l'énergie (2017), *Towards a zero-emission, efficient, and resilient buildings and construction sector. Global Status Report 2017*, https://www.worldgbc.org/sites/default/files/UNEP%20188_GABC_en%20%28web%29.pdf (consulté le 21 février 2022). [33]

PNUE (2020), *Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi. [29]

Shabrina, Z., E. Arcaute et M. Batty (2022), « Airbnb and its potential impact on the London housing market », *Urban Studies*, vol. 59/1, pp. 197-221. [41]

van Doorn, L., A. Arnold et E. Rapport (2019), « In the Age of Cities: The Impact of Urbanisation on House Prices and Affordability », dans Nijskens, R. et al. (dir. pub.), *Hot Property : The Housing Market in Major Cities*, Springer International Publishing, Amsterdam, The Netherlands, https://doi.org/10.1007/978-3-030-11674-3. [21]

van Hoenselaar, F. et al. (2021), « Mortgage finance across OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1693, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f97d7fe0-en. [20]

Wachsmuth, D. et A. Weisler (2018), « Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 50/6, pp. 1147-1170. [42]

Worzala, E. et al. (2002), « E-commerce and retail property in the UK and USA », *Journal of Property Investment & Finance*, vol. 20/2, pp. 142-158, https://doi.org/10.1108/14635780210420034. [44]

Zhang, D., P. Zhu et Y. Ye (2016), « The effects of E-commerce on the demand for commercial real estate », *Cities*, vol. 51, pp. 106-120, https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.012. [45]

Note

[1] La base de données de l'OCDE sur les prix des logements compile les prix de l'immobilier résidentiel dans les pays de l'OCDE au fil du temps, les prix réels des logements se référant généralement aux prix des biens immobiliers neufs et anciens, corrigés du déflateur des dépenses de consommation.

2 La répartition des actifs immobiliers

Ce chapitre examine la répartition du patrimoine immobilier et des dettes correspondantes selon les niveaux de revenu et de patrimoine des ménages, ainsi que selon les tranches d'âges et les générations. Il analyse également la place des successions et donations dans l'acquisition d'un bien immobilier. Les conclusions permettent d'éclairer l'évaluation des politiques, ainsi que les options de réformes décrites dans la suite du rapport.

2.1. Introduction

Il est essentiel de bien comprendre la répartition du patrimoine immobilier afin de concevoir des politiques fiscales liées au logement qui soient efficaces et équitables. En prenant en compte la répartition du patrimoine immobilier et des dettes correspondantes, les responsables de l'action publique peuvent anticiper les conséquences des taxes sur l'immobilier. Ce chapitre présente des indicateurs clés concernant la répartition des actifs et des passifs immobiliers dans les pays de l'OCDE (Encadré 2.1). Il décrit en particulier comment la répartition du patrimoine immobilier et de la dette correspondante varie en fonction de la distribution des revenus et du patrimoine, et tout au long de la vie. Ce chapitre examine également l'évolution de la part de propriétaires au fil des générations, et abordent la place des successions dans l'acquisition d'un bien immobilier. Les conclusions de ce chapitre sont essentielles pour la conception des taxes sur les biens immobiliers, et contribuent à éclairer l'évaluation des politiques, ainsi que les pistes de réformes décrites dans la suite du rapport.

L'immobilier constitue une composante clé du patrimoine des ménages, en particulier de ceux de la classe moyenne, bien qu'il se concentre généralement entre les mains des ménages plus âgés, à haut revenu et à patrimoine élevé. L'immobilier représente un moyen essentiel d'accumulation du patrimoine, et un actif particulièrement important pour les ménages de la classe moyenne. La proportion de propriétaires sur l'ensemble des ménages varie considérablement d'un pays à l'autre, mais elle augmente proportionnellement aux revenus dans la plupart d'entre eux. Le patrimoine immobilier (résidences principales et biens immobiliers secondaires) est fortement concentré parmi les ménages fortunés, et dans une moindre mesure parmi les ménages à haut revenu. Les ménages à haut revenu détiennent une part disproportionnée de la dette immobilière, mais le poids de la dette supporté par les ménages à faible revenu ayant contracté un emprunt hypothécaire est en règle générale plus élevé, ce qui a des conséquences sur les allègements fiscaux relatifs aux intérêts d'emprunt. On observe un lien étroit entre l'âge, la proportion de propriétaires et le patrimoine immobilier. Les ménages plus âgés possèdent généralement un patrimoine immobilier important, mais affichent de faibles niveaux de revenu, ce qui peut occasionner des problèmes de liquidités liés à la fiscalité immobilière. Les données montrent également une diminution de la part des propriétaires parmi les jeunes générations, en particulier chez les ménages à faible revenu et modestes. En outre, la probabilité d'accéder à la propriété est bien plus élevée dans certains pays pour les personnes qui reçoivent un héritage. L'effet redistributif des politiques fiscales relatives au logement dépendra de la façon dont il est mesuré, en particulier de selon qu'il est évalué le long de la distribution des revenus ou du patrimoine, et sera différent en valeur absolue et relative, compte tenu de la concentration du patrimoine immobilier au sommet de la distribution, mais aussi de l'importance du logement pour la classe moyenne.

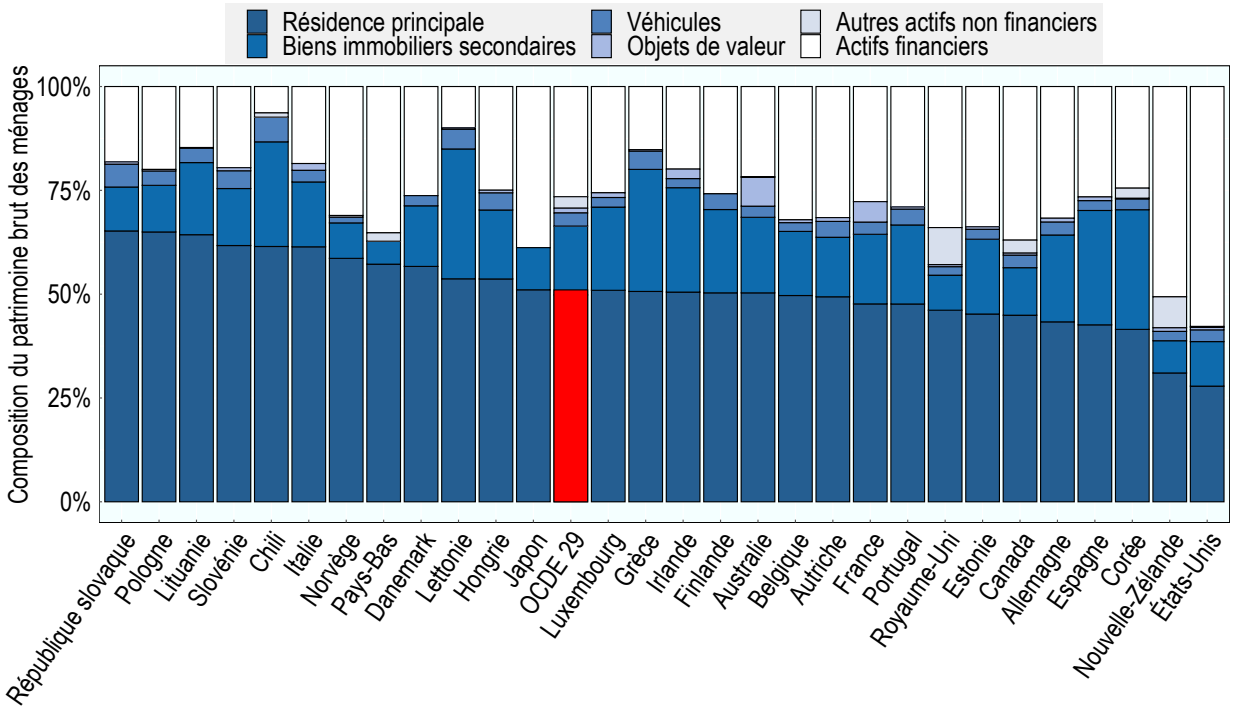
2.2. Patrimoine des ménages et proportion de propriétaires

L'immobilier constitue la principale catégorie d'actifs détenue par la plupart des ménages, et l'essentiel du patrimoine des ménages de la classe moyenne. La résidence principale représente de 28 % du patrimoine brut total des ménages aux États-Unis à 65 % en République slovaque, mais compte en moyenne pour 50 % du patrimoine total des ménages dans les 29 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, et pour plus de la moitié du patrimoine total des ménages dans 17 pays (Graphique 2.1). Les biens immobiliers secondaires[1] représentent également une part importante du patrimoine brut des ménages dans de nombreux pays de l'OCDE, et constituent généralement la deuxième ou troisième catégorie d'actifs détenue par les ménages. La résidence principale est un élément particulièrement important du patrimoine des ménages situés dans la partie intermédiaire de la distribution du patrimoine (c'est-à-dire les deuxième, troisième et quatrième quintiles), pour qui elle représente environ 65 % du patrimoine en moyenne (Graphique 2.2). Cette proportion est nettement plus faible parmi les ménages situés au sommet de la distribution du patrimoine, dont une large part du patrimoine est détenue

sous la forme d'actifs financiers ; la résidence principale ne représente ainsi que 21 % en moyenne du patrimoine des 1 % des ménages les plus aisés. En ce qui concerne les ménages appartenant au quintile de patrimoine inférieur, le poids de la résidence principale est également relativement moins important, et représente en moyenne 52 % de leurs actifs, les autres avoirs matériels (véhicules, objets de valeur et autres biens non résidentiels, par exemple) occupant une place comparativement plus importante dans le patrimoine de ces ménages. Plusieurs facteurs contribuent à la prédominance du logement dans le patrimoine des ménages de la classe moyenne. Par exemple, la résidence principale est à la fois un produit de consommation et d'investissement qui bénéficie généralement d'un traitement fiscal très favorable par rapport à la plupart des autres produits d'épargne (OECD, 2018[1]) (OCDE, s.d.[2]). Le logement est également souvent perçu comme un investissement sûr, et permet aux individus de vivre avec des revenus plus faibles une fois leur prêt hypothécaire remboursé (à la retraite par exemple). La possibilité de souscrire un prêt immobilier permet aussi aux ménages modestes d'accumuler des niveaux substantiels de patrimoine immobilier net au cours de leur vie (Causa, Woloszko et Leite, 2019[1]).

Graphique 2.1. Décomposition moyenne des actifs des ménages, 29 pays membres de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible

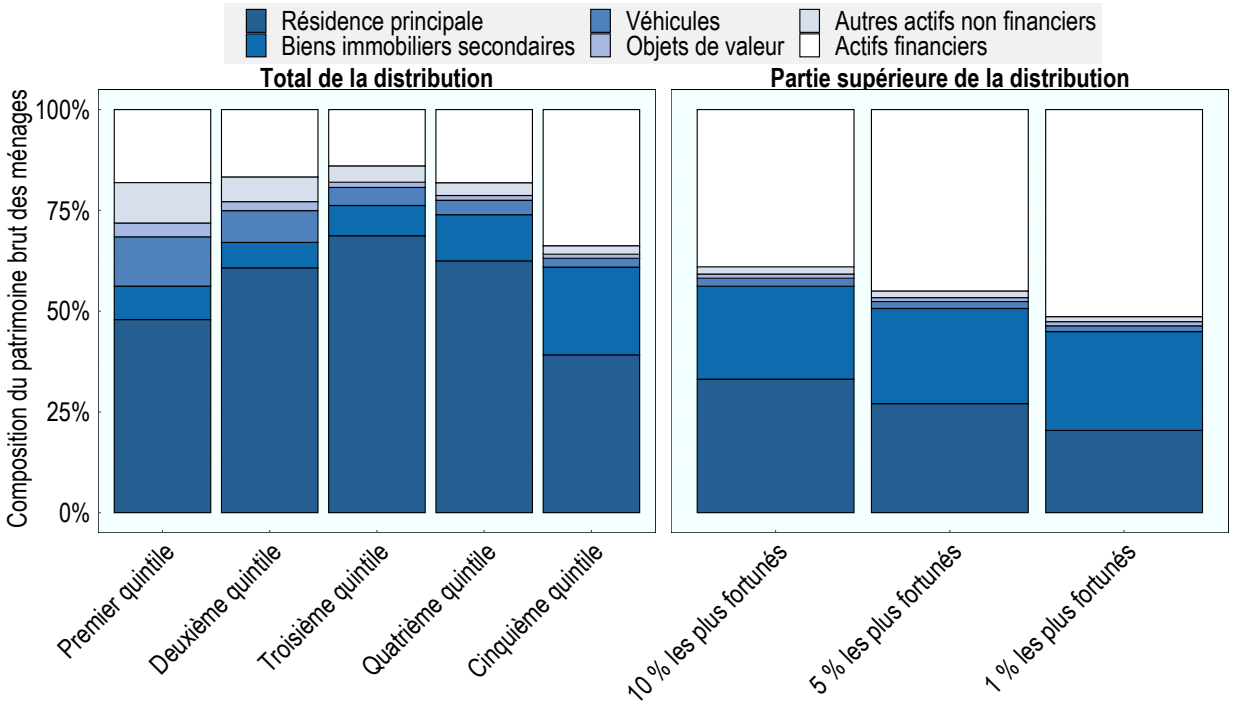


Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/380qew

Graphique 2.2. Composition des actifs des ménages par quintile de patrimoine, moyenne non pondérée, 29 pays membres de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Moyenne pour l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie. Les observations manquantes ont été supprimées.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/i01qum

Encadré 2.1. Mesurer le patrimoine des ménages

Sources des données

Ce chapitre s'appuie dans une large mesure sur la Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, qui contient des données sur 29 pays membres de l'OCDE, ainsi que sur l'enquête sur les finances et la consommation des ménages (HFCS) réalisée par la Banque centrale européenne, qui contient des données sur 19 pays européens membres de l'OCDE. Les données sont disponibles dans les deux ensembles de données pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque et la Slovénie. Les données sont disponibles uniquement dans la Base de données sur la distribution des richesses pour l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni (Grande-Bretagne seulement).

Ces deux sources de données contiennent des micro données qui sont largement comparables entre les pays participants. L'enquête HFCS met à profit les enquêtes menées auprès des ménages, dont les questionnaires sont harmonisés entre les pays participants. La Base de données sur la distribution des richesses s'appuie sur les données fiscales et administratives pour trois pays (Danemark, Norvège et Pays-Bas), tandis que les estimations concernant les autres pays proviennent d'enquêtes réalisées auprès des ménages, dont l'enquête HFCS pour les pays participants.

Indicateurs

Le chapitre examine le patrimoine non ajusté des ménages, c'est-à-dire non ajusté en fonction de la taille du ménage. Le patrimoine brut correspond à la somme du total des actifs des ménages, tandis que le patrimoine net désigne la différence entre le total des actifs et le total des passifs (le patrimoine net peut donc être négatif). Il convient de noter que le calcul du patrimoine des ménages ne prend pas en compte les pensions publiques ou professionnelles. Tout au long de ce chapitre, le patrimoine net est habituellement utilisé pour examiner le niveau de patrimoine global, car il reflète plus fidèlement le patrimoine des ménages. Le patrimoine brut est généralement utilisé pour l'analyse de sa composition, ce qui permet d'éviter le problème éventuel lié au patrimoine négatif.

Ce chapitre traite de la distribution du patrimoine entre les différents niveaux de revenus et de patrimoine. Les quintiles de revenu sont calculés à partir du revenu disponible non ajusté des ménages pour l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et à partir du revenu brut non ajusté des ménages pour les autres pays. Bien que la comparabilité entre les pays qui utilisent des mesures différentes s'en trouve réduite, l'impact est censé être minime, car les ménages occupent généralement une position relative similaire dans la distribution des revenus bruts et disponibles. Les quintiles de patrimoine sont calculés sur la base du patrimoine net non ajusté des ménages pour l'ensemble des pays.

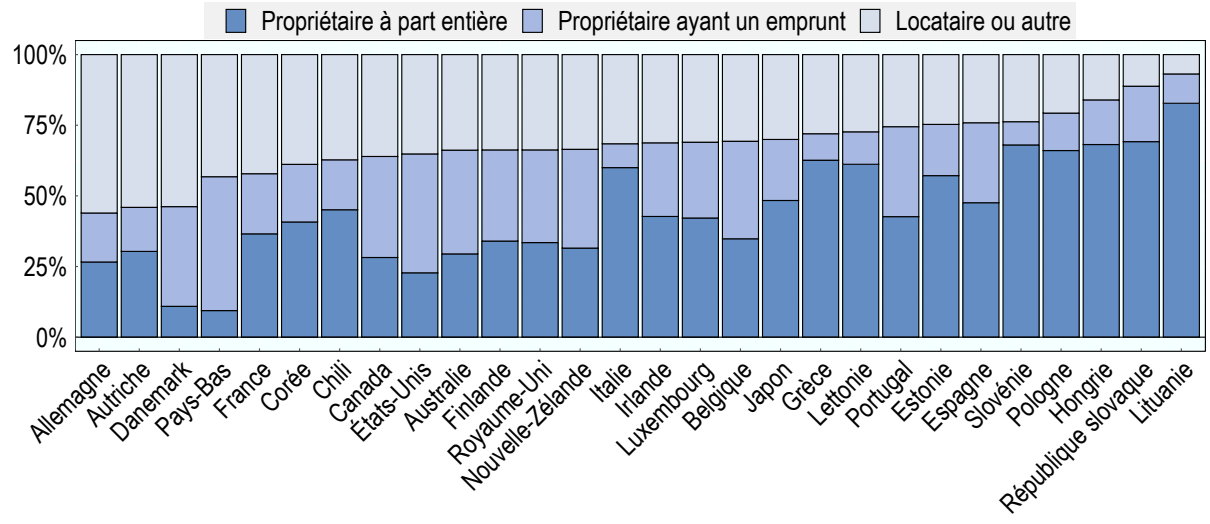
Il convient d'interpréter avec prudence les résultats présentés dans ce chapitre. Étant donné qu'aucun ajustement n'est opéré en fonction de la taille des ménages, et que les ménages à revenu élevé et à patrimoine élevé sont moins susceptibles d'être des ménages unipersonnels, les 10 % et les 1 % les plus riches peuvent représenter respectivement plus de 10 % et de 1 % de la population. Le fait de tenir compte de la taille des ménages pourrait avoir pour effet de réduire la part des revenus et du patrimoine des ménages les plus aisés, même si l'ampleur de cette réduction serait différente en fonction du pays. En outre, différents éléments influent sur les niveaux et la distribution du patrimoine immobilier selon les pays, et les facteurs qui sous-tendent l'évolution du patrimoine immobilier évolueront au fil du temps. La persistance des effets liés aux politiques publiques antérieures, l'évolution démographique, le développement des marchés hypothécaires, ainsi que de nombreux autres facteurs ajoutent à la complexité de l'analyse.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses https://www.oecd.org/social/WDD-Metadata.pdf. Enquête sur les finances et la consommation des ménages https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/research-networks/html/researcher_hfcn.en.html.

La proportion de propriétaires et de locataires varie considérablement selon les pays de l'OCDE. C'est en Allemagne que la proportion de ménages propriétaires de leur logement (avec ou sans prêt hypothécaire) est la plus faible (44 %), suivie de l'Autriche (46 %) et du Danemark (46 %), les autres ménages étant locataires ou ayant recours à d'autres modes d'occupation du logement (Graphique 2.3). À l'inverse, 93 % des ménages en Lituanie sont propriétaires de leur résidence principale, suivie de la République slovaque (89 %) et de la Pologne (84 %). La part des propriétaires varie selon les régions, avec des taux plus faibles observés dans les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, alors qu'ils sont particulièrement élevés dans les pays d'Europe centrale et orientale. En général, la part des propriétaires sur l'ensemble des ménages dans les pays anglophones (par exemple, 66 % en Australie, 64 % au Canada, 65 % aux États-Unis), et dans les pays d'Europe du Sud (par exemple, 72 % en Grèce, 68 % en Italie) se situe entre ces deux groupes. Parmi les propriétaires, la tendance à avoir un prêt hypothécaire varie également considérablement d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, par exemple, seuls 9 % des ménages sont propriétaires à part entière de leur résidence principale, et 47 % ont un prêt. À l'inverse, seuls 8 % des ménages slovènes ont un prêt, tandis que 68 % en sont propriétaires à part entière. Le recours à l'emprunt pour financer l'acquisition de la résidence principale semble beaucoup plus important dans certains pays de l'OCDE que dans d'autres (voir Graphique 2.14).

Graphique 2.3. Proportion de ménages locataires, propriétaires ayant un emprunt hypothécaire ou propriétaires à part entière, 28 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



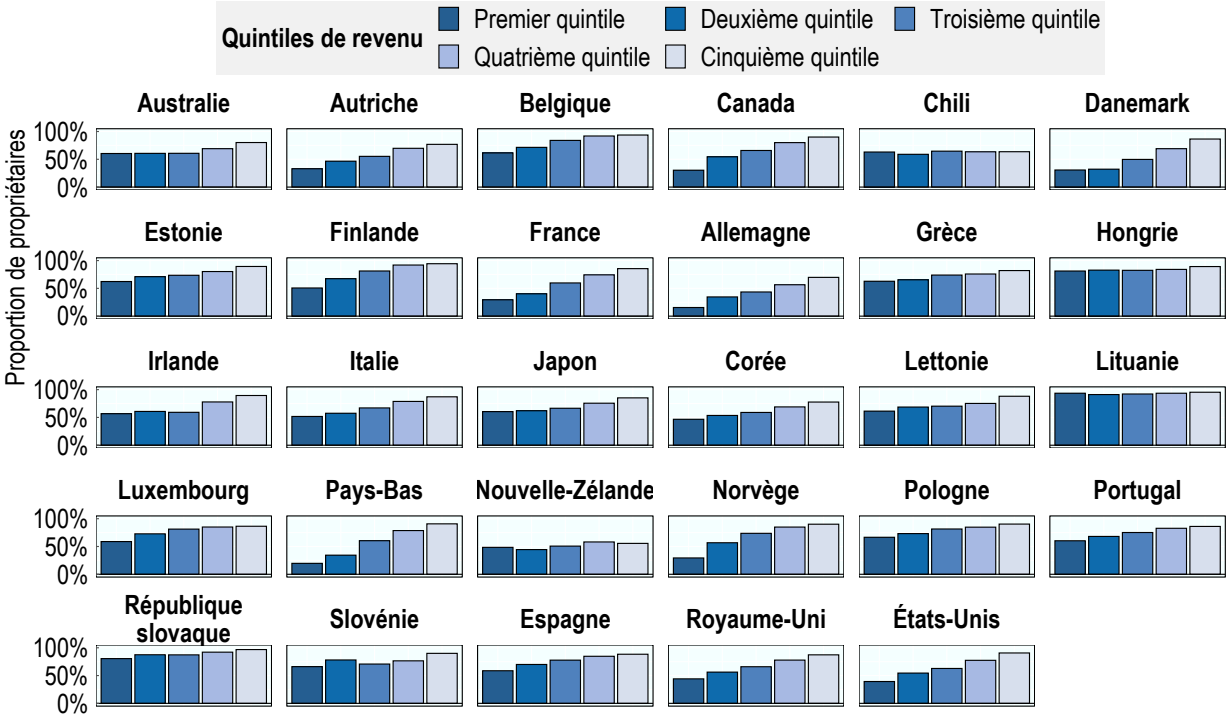
Note : Les données relatives à la ventilation des propriétaires à part entière et des propriétaires ayant souscrit un prêt hypothécaire n'étaient pas disponibles pour la Norvège.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/vyxlpf

La proportion de propriétaires est la plus élevée au sommet de la distribution des revenus dans presque tous les pays de l'OCDE, mais on observe des différences significatives en ce qui concerne les ménages à revenu faible et intermédiaire. Le Graphique 2.4. montre que la proportion de propriétaires est généralement la plus élevée parmi les ménages du quintile de revenu supérieur ; plus des trois quarts des ménages dans le quintile supérieur sont propriétaires dans 26 des 29 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. On observe toutefois des différences marquées d'un pays à l'autre s'agissant des ménages à faible revenu. Dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (comme la Hongrie, la Lituanie et la République slovaque), la proportion de propriétaires est uniforme sur l'ensemble de la distribution des revenus, avec des différences marginales entre les quintiles de revenu. D'autres pays, comme le Japon et la Pologne, affichent des différences plus marquées entre les quintiles de revenu, mais des taux de propriétaires qui restent dans l'ensemble élevés. L'Allemagne, les Pays-Bas et le Canada affichent une faible proportion de propriétaires parmi les ménages du quintile inférieur, et des disparités considérables entre les quintiles suivants, tandis que des pays comme le Chili et la Nouvelle-Zélande présentent une proportion de propriétaires faible, mais comparable sur l'ensemble de la distribution. Ces disparités nationales observées sur l'échelle de distribution des revenus pour ce qui est de la part de propriétaires font écho aux différences en matière de modes d'occupation des logements présentées dans le Graphique 2.3. Dans les pays où la proportion de locataires est faible, l'accession à la propriété semble être à la portée d'une large partie des ménages, indépendamment du quintile de revenu auquel ils appartiennent. Dans ceux où la location représente un mode de location très répandu, toutefois, l'accession à la propriété est davantage fonction du niveau de revenu des ménages.

Graphique 2.4. Part des propriétaires sur l'ensemble des ménages par quintile de revenu, 29 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Cet indicateur concerne uniquement les ménages propriétaires de leur résidence principale, et ne prend pas en compte les propriétaires qui louent leur résidence principale, et possèdent un bien immobilier secondaire.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

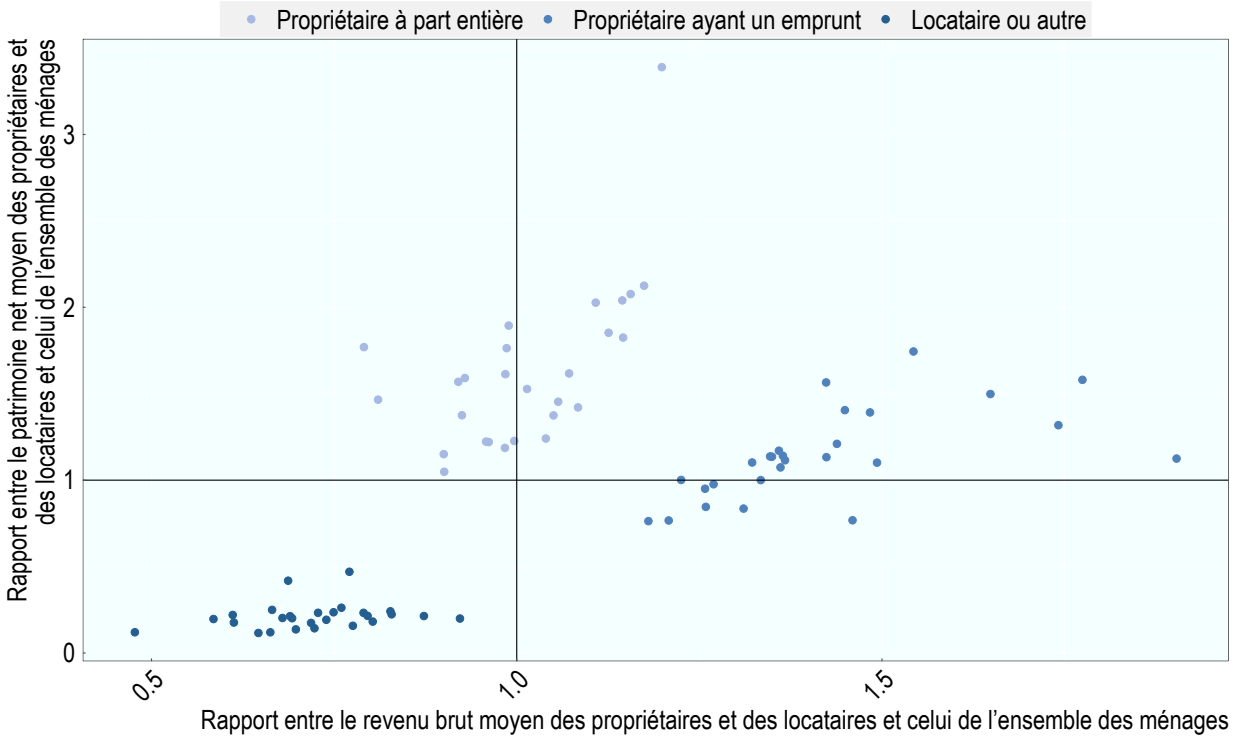
StatLink https://stat.link/hfocu0

Bien que la proportion de propriétaires rapportée à l'ensemble des ménages présente des différences marquées entre les pays de l'OCDE, on observe des similitudes frappantes dans la relation entre les modes d'occupation du logement et les niveaux relatifs de revenu et de patrimoine des ménages. Le Graphique 2.5 compare les revenus et le patrimoine des locataires, des propriétaires à part entière et des propriétaires ayant un emprunt hypothécaire, à ceux de la population totale dans chacun des 27 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Le graphique mesure le rapport entre le patrimoine net moyen de chaque groupe et le patrimoine net moyen de la population totale (sur l'axe des ordonnées), et le rapport entre le revenu avant impôt moyen de chaque groupe et le revenu avant impôt moyen de la population totale (sur l'axe des abscisses) dans chaque pays. Dans tous les pays, les niveaux de revenu et de patrimoine des ménages locataires sont nettement inférieurs à la moyenne de la population. Cela tient au poids de la résidence principale dans le patrimoine des ménages, ainsi qu'à l'importance du revenu pour assurer les remboursement d'emprunts et épargner en vue de se constituer un apport. Comme les jeunes ménages sont essentiellement locataires de leur logement (Causa, Woloszko et Leite, 2019[1]), l'accès à des emplois de qualité, au crédit hypothécaire et à des logements abordables sont des éléments essentiels pour permettre à cette catégorie de la population de se constituer un patrimoine tout au long de la vie. Les propriétaires qui ont contracté un emprunt, en revanche, ont en général des revenus plus élevés, et affichent des niveaux moyens de patrimoine net. Ce groupe comprend pour beaucoup des personnes en milieu de carrière (Causa, Woloszko et Leite, 2019[1]),

fortement endettées au regard de leur patrimoine total, mais qui perçoivent des revenus suffisamment élevés pour rembourser leur emprunt hypothécaire. Enfin, les propriétaires à part entière possèdent un patrimoine net supérieur à la moyenne, et un niveau de revenu moyen. Ce groupe comprend pour l'essentiel des ménages âgés (Causa, Woloszko et Leite, 2019[1]), ayant fini de rembourser leur emprunt hypothécaire, et qui ne perçoivent plus de revenus substantiels.

Graphique 2.5. Patrimoine net et revenu brut par rapport à la moyenne de la population par mode d'occupation du logement, 27 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : Chaque point correspond à un seul pays. Ces indicateurs ont été calculés à partir de la valeur moyenne du revenu brut et du patrimoine net pour chaque groupe dans un pays donné, et en divisant par les valeurs moyennes observées pour l'ensemble des ménages du pays. Sur chaque axe, la valeur « 1 » correspond à la moyenne de la population. Les pays couverts sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Slovénie. Les données concernant le revenu brut n'étaient pas disponibles pour les Pays-Bas, pas plus que les données relatives à la ventilation entre les propriétaires à part entière et les propriétaires ayant souscrit un emprunt hypothécaire pour la Norvège.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/4hzcwm

2.3. Actifs et passifs immobiliers selon les niveaux de revenu et de patrimoine

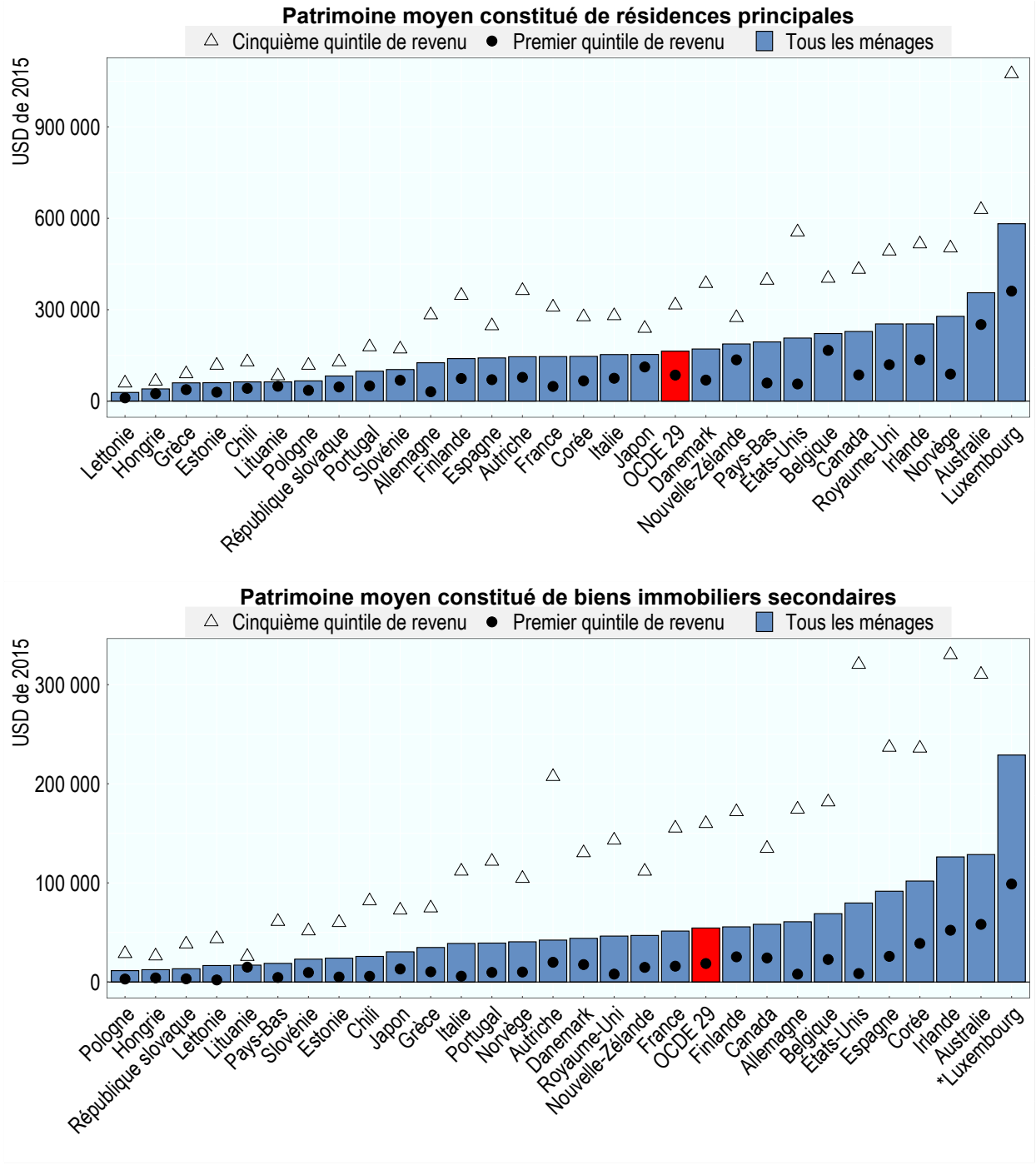
Le patrimoine moyen constitué de résidences principales varie considérablement d'un pays à l'autre, bien qu'il soit systématiquement plus élevé pour les ménages appartenant au quintile de revenu supérieur, et plus faible pour les ménages du quintile inférieur. La partie supérieure du Graphique 2.6 montre que le patrimoine brut moyen constitué de résidences principales s'élève pour l'ensemble des ménages à 164 500 USD en moyenne dans les pays de l'OCDE, et s'échelonne entre

28 500 USD en Lettonie et 582 000 USD au Luxembourg. Il est intéressant de noter que dans les pays où le patrimoine immobilier brut moyen est le plus élevé, la part des propriétaires sur l'ensemble des ménages affiche un niveau moyen, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale, où la proportion des propriétaires est particulièrement élevée, le patrimoine immobilier moyen est relativement faible (Graphique 2.3, Graphique 2.6). Comme le patrimoine immobilier global est fonction de la proportion de propriétaires et de la valeur des logements, cela traduit la faible valeur des actifs immobiliers en Europe orientale. Le Graphique 2.6 rend compte également de la valeur du patrimoine moyen constitué de résidences principales pour les ménages appartenant aux quintiles de revenu supérieurs et inférieurs. Dans tous les pays, les ménages situés dans la partie supérieure de la distribution des revenus possèdent le patrimoine immobilier moyen le plus élevé, tandis qu'il est le plus faible pour les ménages situés dans la partie inférieure. Sur l'ensemble des pays, le patrimoine moyen constitué de résidences principales des ménages du quintile supérieur (309 500 USD) est presque deux fois supérieur à celui de la moyenne de la population (164 500 USD), et plus de trois fois et demie supérieur à celui de la moyenne du quintile inférieur (79 500 USD).

Le niveau du patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires est inférieur au niveau du patrimoine constitué de résidences principales, mais il est beaucoup plus concentré dans le haut de la distribution des revenus (Graphique 2.6). Le patrimoine brut moyen constitué de biens immobiliers secondaires s'élève à 157 000 USD en moyenne dans tous les pays, et il est inférieur au patrimoine moyen constitué de résidences principales dans tous les pays étudiés. Il s'échelonne de 11 500 USD en Pologne à 229 000 USD au Luxembourg. Ces actifs sont également nettement plus concentrés parmi les ménages du quintile de revenu supérieur. Sur l'ensemble des pays, le patrimoine brut moyen constitué de biens immobiliers secondaires détenu par les ménages situés dans le quintile supérieur de la distribution des revenus (157 000 USD) est à peu près trois fois supérieur à celui de la moyenne de la population (53 000 USD), et près de neuf fois supérieur à la moyenne du quintile inférieur (18 000 USD).

Graphique 2.6. Patrimoine brut moyen constitué de résidences principales et de biens immobiliers secondaires, tous ménages et quintiles de revenu supérieur et inférieur, 29 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. La valeur des patrimoines est exprimée en USD de 2015 en partant de la valeur aux prix de la même année (2015) au moyen d'indices de prix à la consommation, puis en convertissant la valeur exprimée en monnaie nationale en USD PPA.

*Le niveau moyen du patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires pour le quintile de revenu supérieur s'établit à 859 500 USD au Luxembourg. Cette observation a été supprimée par souci de lisibilité.

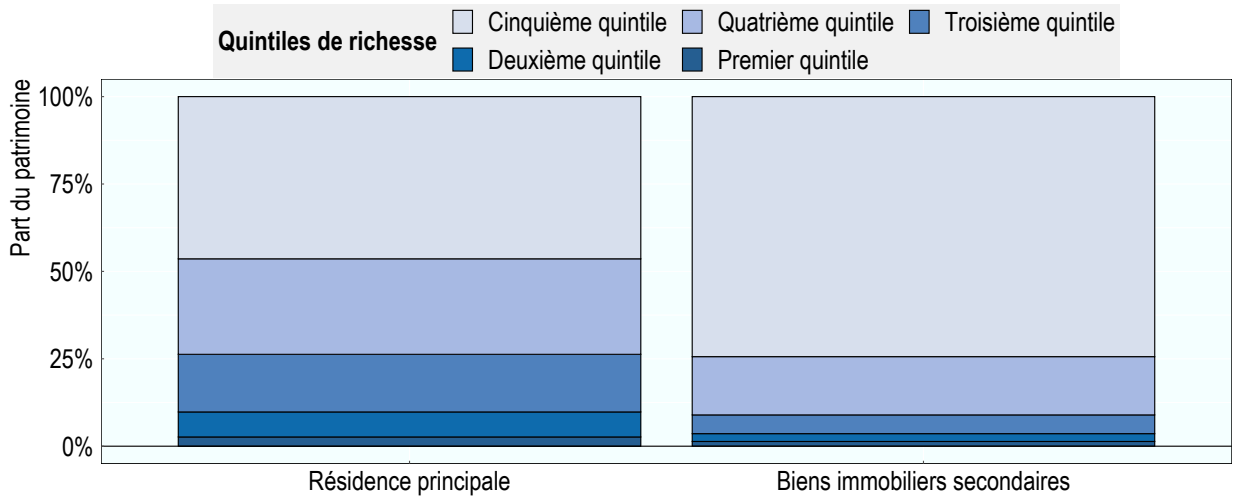
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/4y9fbg

Les ménages les plus aisés détiennent une part disproportionnellement élevée du patrimoine immobilier, et la majorité du patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires. Le Graphique 2.7 examine la répartition du patrimoine selon les quintiles de patrimoine, et complète l'analyse précédente sur la répartition du patrimoine selon les quintiles de revenus, car les revenus et le patrimoine ne présentent pas une forte corrélation dans les pays de l'OCDE (OCDE (2020[2])). Le Graphique 2.7 montre qu'en moyenne dans 29 pays de l'OCDE, près de la moitié (46 %) du patrimoine brut total constitué de résidences principales est détenue par des ménages appartenant au quintile de patrimoine supérieur. Les ménages appartenant aux quintiles intermédiaires (c'est-à-dire les deuxième, troisième et quatrième quintiles) détiennent collectivement 51 % du patrimoine brut constitué de résidences principales, tandis que ceux appartenant au quintile de patrimoine le plus bas en détiennent environ 3 %. Le patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires est encore plus concentré dans le haut de la distribution, les ménages du quintile de patrimoine supérieur en détenant environ 75 %. En revanche, les ménages situés dans la partie intermédiaire de la distribution du patrimoine ne détiennent que 24 % du patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires, tandis que les ménages du quintile inférieur en possèdent 1 %.

Graphique 2.7. Part du patrimoine constitué de résidences principales et de biens immobiliers secondaires par quintile de patrimoine, moyenne non pondérée, 29 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Moyenne pour l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

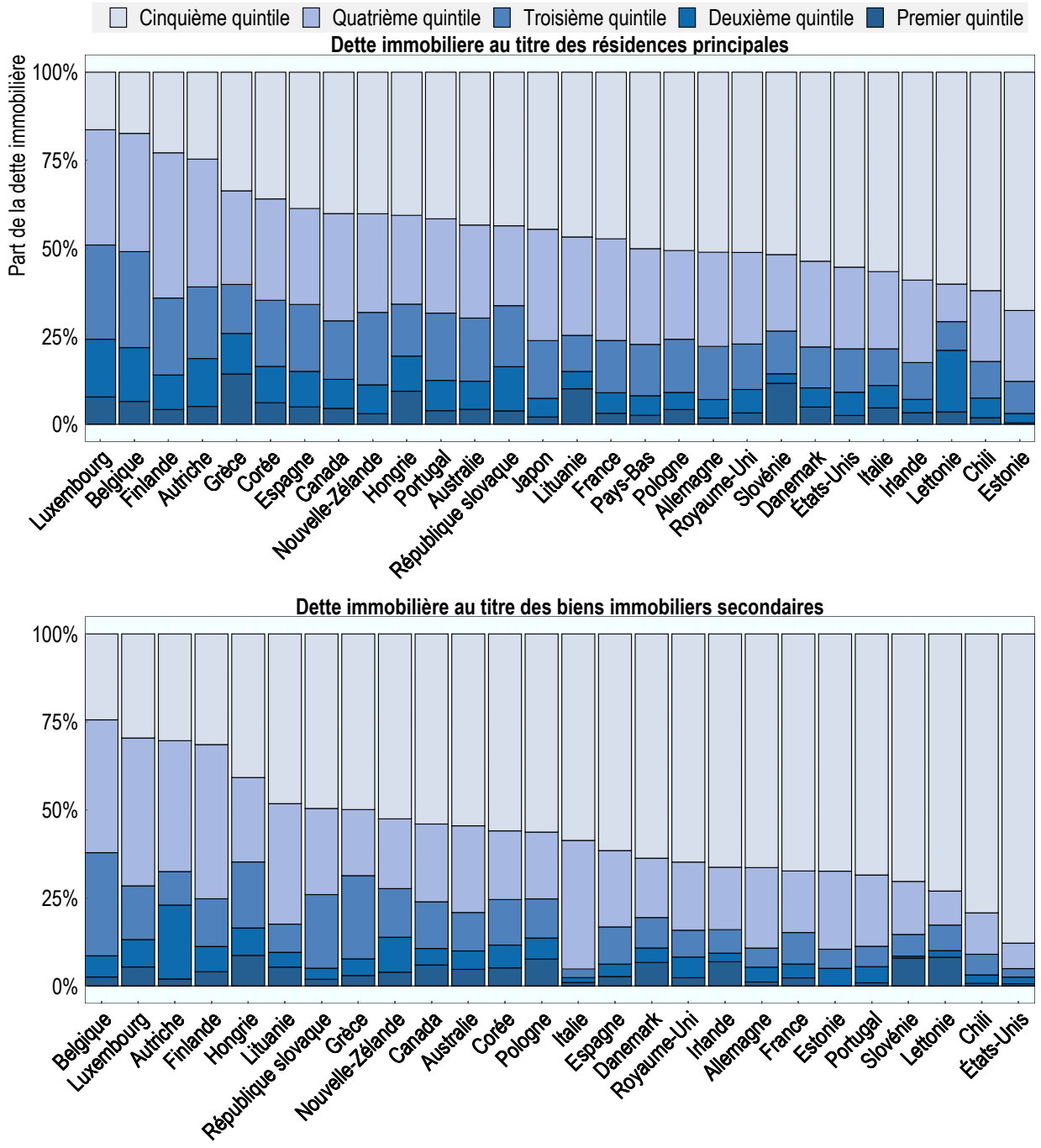
StatLink https://stat.link/u3pnwg

La dette immobilière est en règle générale détenue de manière disproportionnée par le quintile de revenu supérieur, tandis que les ménages à faible revenu en détiennent une part relativement faible. Dans 28 pays de l'OCDE, les ménages du quintile de revenu supérieur détiennent généralement la part la plus importante de la dette totale au titre des résidences principales, de 68 % en Estonie à 16 % au Luxembourg (Graphique 2.8). Les ménages des quintiles de revenu intermédiaires (c'est-à-dire les deuxième, troisième et quatrième quintiles de revenu) détiennent de 76 % (Belgique) à 32 % (Estonie) de la dette immobilière au titre des résidences principales, tandis que ce pourcentage s'échelonne de 14 %

en Grèce à 0.4 % en Estonie pour les ménages appartenant au quintile de revenu inférieur. La distribution de la dette au titre des biens immobiliers secondaires est encore plus concentrée parmi les ménages du quintile de revenu supérieur qui détiennent en moyenne 57 % de l'encours total, contre 45 % de la dette immobilière au titre des résidences principales. La part de la dette au titre des biens immobiliers secondaires détenue par les ménages du quintile de revenu supérieur varie de 88 % (États-Unis) à 24 % (Belgique), ce qui est nettement plus élevé que la part détenue par les ménages du quintile inférieur (de 8.7 % en Hongrie à 0.09 % en Estonie). Les différences entre les pays pour ce qui est de la part de la dette hypothécaire détenue par les ménages aux différents échelons de la distribution des revenus peuvent être imputables à des facteurs tels que l'accessibilité du logement, le degré de concentration des revenus, et l'accès au financement hypothécaire pour les ménages n'appartenant pas au quintile de revenu supérieur. Par exemple, dans les pays où la part de la dette immobilière au titre des résidences principales est répartie de manière plus uniforme sur l'ensemble de la distribution des revenus, les ménages des quatre quintiles inférieurs représentent en général une plus grande proportion des emprunteurs que dans les pays où la souscription d'un emprunt hypothécaire est davantage fonction du revenu des ménages, ce qui donne à penser que le volume des emprunts hypothécaires est un facteur important dans la distribution de la dette immobilière. Les différences entre les pays peuvent également s'expliquer par des allègements fiscaux relatifs aux intérêts d'emprunt limités pour les ménages à haut revenu, ce qui limite l'incitation à souscrire des emprunts hypothécaires importants. La concentration de la dette immobilière au sommet de la distribution a d'importantes conséquences en termes d'effets redistributifs, car de nombreux pays de l'OCDE accordent des allègements fiscaux au titre des intérêts d'emprunt, et n'appliquent généralement pas de plafond pour les hauts revenus (voir le chapitre 3).

Graphique 2.8. Part de la dette au titre des résidences principales et des biens immobiliers secondaires, par quintile de revenu, 28 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



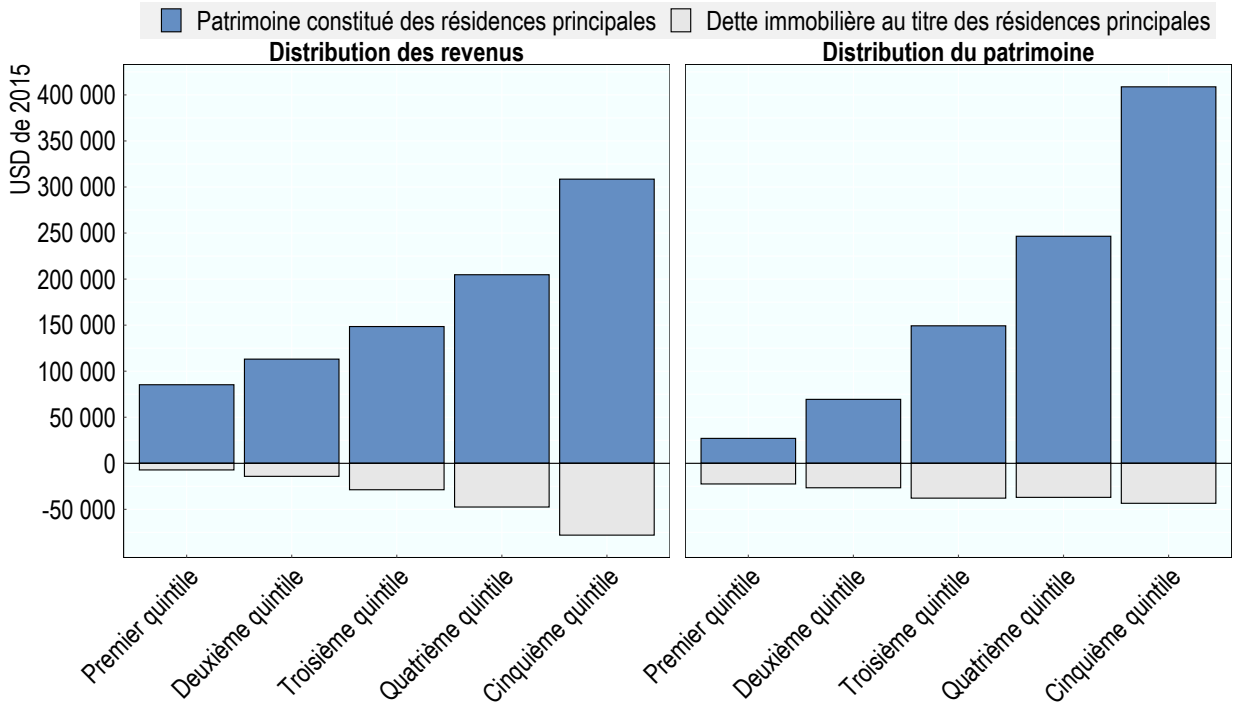
Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Les données relatives à la dette immobilière au titre de la résidence principale n'étaient pas disponibles pour la Norvège. Les données relatives à la dette sur les résidences secondaires n'étaient pas disponibles pour le Japon, la Norvège et les Pays-Bas.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/sa3ndb

La dette immobilière est fortement concentrée parmi les ménages qui perçoivent les revenus les plus élevés, alors qu'elle est plus uniformément répartie entre les différents quintiles de patrimoine. Les ménages appartenant au quintile de revenu supérieur affichent les niveaux de dette immobilière les plus élevés en valeur absolue, par rapport aux ménages à faible revenu et à l'ensemble des quintiles de patrimoine (Graphique 2.9). En revanche, le niveau de dette immobilière des ménages situés dans la partie inférieure de la distribution des revenus est particulièrement faible, en partie parce que les retraités modestes ont terminé de rembourser leur emprunt, et parce que d'autres ménages perçoivent des revenus tout simplement trop faibles pour contracter un emprunt. À l'inverse, les ménages dans le bas de la distribution du patrimoineaffichent un niveau d'endettement bien plus élevé en regard de leur patrimoine que les ménages les plus fortunés, et la dette immobilière est répartie de manière plus uniforme sur l'ensemble de la distribution du patrimoine en général. Les différences concernant la composition des quintiles de revenu et de patrimoine donnent à penser que les effets redistributifs des politiques fiscales en faveur du logement varieront considérablement selon que l'on tient compte de la distribution des revenus ou du patrimoine.

Graphique 2.9. Valeur moyenne des actifs et passifs constitués de résidences principales par quintiles de revenu et de patrimoine, moyenne non pondérée, 28 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



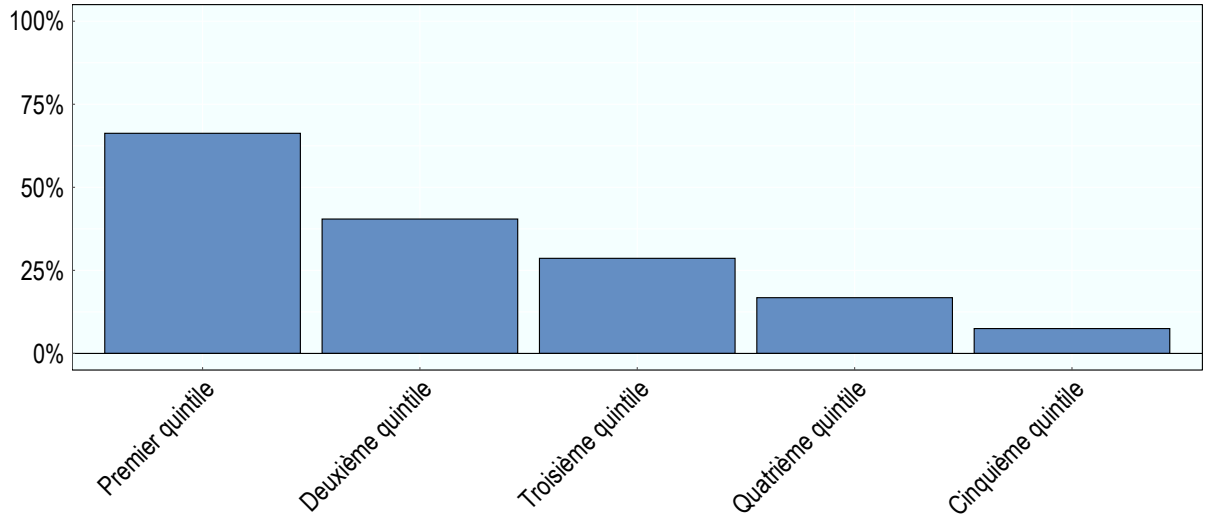
Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Moyenne pour l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie. Les données relatives à la dette immobilière au titre de la résidence principale n'étaient pas disponibles pour la Norvège. La valeur des patrimoines est exprimée en USD de 2015 en partant de la valeur aux prix de la même année (2015) au moyen d'indices de prix à la consommation, puis en convertissant la valeur exprimée en monnaie nationale en USD PPA.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/c9xe1j

Alors que la dette immobilière au titre des résidences principales se concentre de manière disproportionnée au sommet de la distribution des revenus, les ménages à faible revenu ayant contracté un emprunt hypothécaire sont de manière générale confrontés à des niveaux relatifs de dette immobilière plus élevés que les ménages à revenu élevé. Le Graphique 2.10, qui se fonde sur le niveau de la dette immobilière au titre des résidences principales par rapport au revenu brut moyen dans 19 pays de l'OCDE, montre que deux tiers des ménages ayant souscrit un emprunt hypothécaire[2] qui appartiennent au quintile de revenu inférieur affichent un ratio de dette immobilière/revenu supérieur à trois. Ce pourcentage diminue à chaque quintile de revenu suivant, et il est inférieur à 10 % pour les ménages emprunteurs percevant les revenus les plus élevés. Les ménages à faible revenu ayant souscrit un emprunt hypothécaire sont donc plus lourdement endettés, et risquent davantage de rencontrer des difficultés de remboursement. Les mesures mises en place par les pouvoirs publics visant à aider les ménages emprunteurs (comme des allègements fiscaux relatifs aux intérêts d'emprunt) pourraient avoir un impact relatif plus important sur les ménages à faible revenu, malgré le fait que ceux-ci ne représentent qu'une faible part de l'encours total des dettes immobilières.

Graphique 2.10. Proportion de ménages ayant contracté un emprunt hypothécaire au titre de leur résidence principale, dont le montant est égal à au moins trois fois leur revenu brut, moyenne non pondérée, 19 pays de l'OCDE

2017 ou dernière année disponible



Note : Les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir l'Encadré 2.1 pour une description du mode de calcul des quintiles. Moyenne pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie. Cet indicateur correspond à la proportion de ménages ayant contracté un emprunt hypothécaire au titre de leur résidence principale dans chaque quintile de revenu, et dont l'encours de dette immobilière est 3 fois supérieur ou plus à leur revenu annuel brut.
Source : Enquête de l'Eurosystème sur les finances et la consommation des ménages.

StatLink https://stat.link/yzs452

D'un point de vue statique, une proportion élevée de propriétaires va de pair avec des inégalités de patrimoine plus faibles. Causa, Woloszko et Leite (2019[1]) constatent qu'il existe une corrélation négative entre la proportion de propriétaires et les inégalités de patrimoine. En regard des actifs financiers, qui représentent la deuxième part la plus importante du patrimoine des ménages en moyenne (Graphique 2.1), la résidence principale est répartie de façon plus homogène entre les différents niveaux

de revenu et de patrimoine. Causa, Woloszko et Leite (2019[1]) constatent également que le coefficient de Gini du patrimoine net total est inférieur au coefficient de Gini du patrimoine réel financier et non immobilier (c'est-à-dire en excluant le logement du calcul du patrimoine net global), ce qui laisse penser que le logement tend à égaliser la distribution du patrimoine d'un point de vue statique.

D'un point de vue dynamique, les liens entre la part de propriétaires, la hausse des prix des logements, et les inégalités de patrimoine sont plus difficiles à prévoir. Une proportion élevée de propriétaires peut, en théorie, limiter la hausse des inégalités de patrimoine au fil du temps, en permettant à une grande partie de la population d'avoir accès à un vecteur essentiel d'accumulation de patrimoine. Dans ces circonstances, la hausse des prix de l'immobilier pourrait bénéficier davantage à la classe moyenne propriétaire (dont, comme vu plus haut, la résidence principale constitue l'essentiel du patrimoine) qu'aux ménages les plus fortunés (Alvaredo et al., 2018[3]). La hausse des prix de l'immobilier peut toutefois aussi soulever des problèmes de répartition. La hausse des prix des actifs pourrait profiter davantage, en valeur absolue, aux ménages à haut patrimoine, cependant que les ménages qui ne sont pas propriétaires verront inévitablement l'accès au marché du logement se restreindre pour eux. Le niveau élevé des prix des logements peut également alourdir l'endettement des ménages, qui est déjà élevé pour les catégories à faible revenu. La hausse des prix des logements pourrait par conséquent exacerber les inégalités de patrimoine entre les ménages propriétaires de leur logement et les autres, et entre les ménages qui ont les moyens de rembourser un emprunt hypothécaire et ceux qui ne le peuvent pas. Comme on l'a vu au chapitre 1, les ménages plus jeunes et plus modestes sont plus susceptibles de subir les effets négatifs de la baisse de l'accessibilité du logement. Il est probable que pour les jeunes générations, le logement ne pourra pas être un moyen d'accumuler du patrimoine au même titre que pour les générations précédentes.

2.4. Patrimoine immobilier selon les groupes d'âge

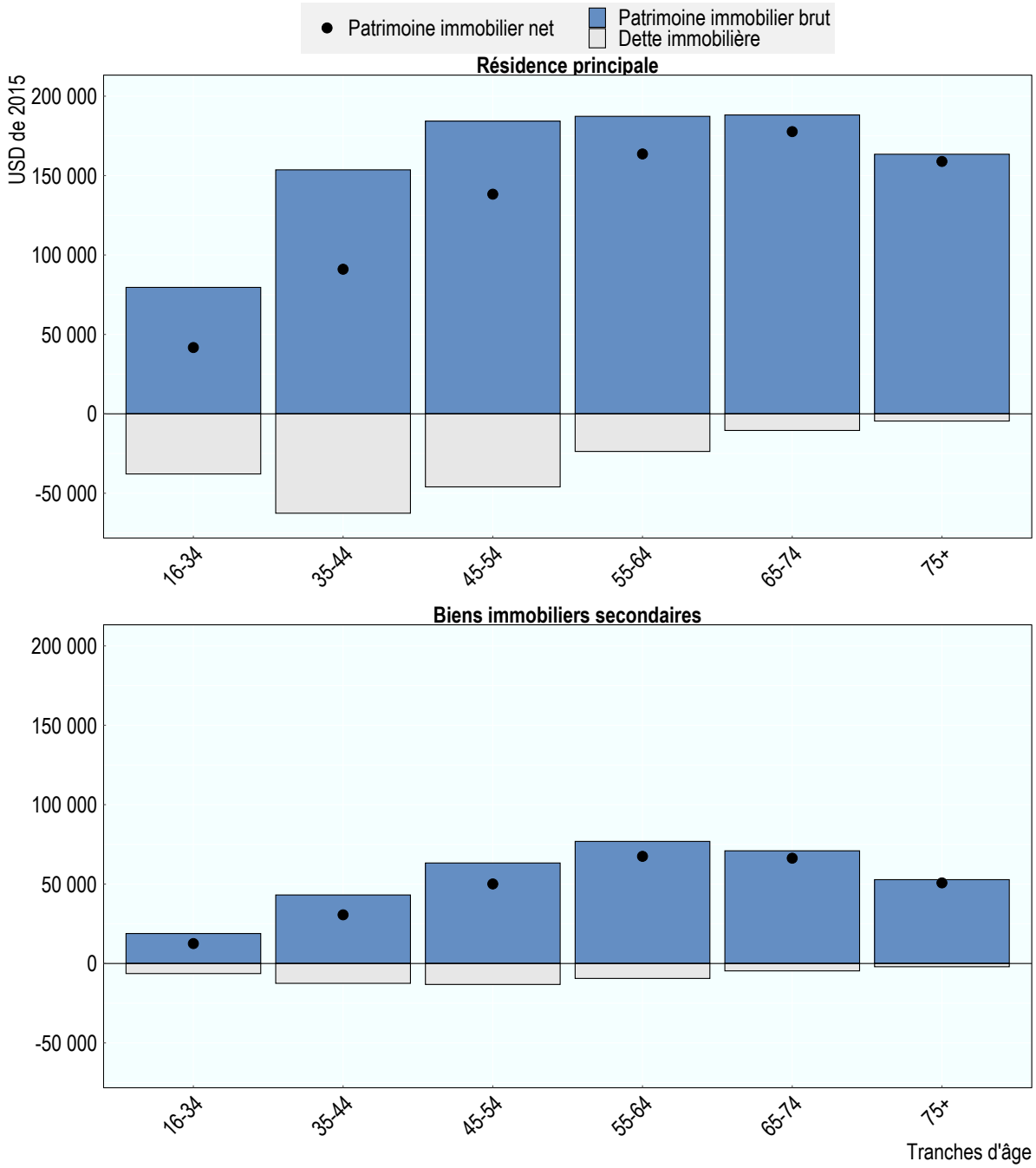
La proportion de propriétaires sur l'ensemble des ménages et le patrimoine immobilier varient selon les groupes d'âge, sous l'influence conjuguée du cycle de vie et des effets de génération. Les écarts entre les groupes d'âge, en termes de proportion de propriétaires et de patrimoine immobilier, peuvent traduire le fait que ces deux paramètres varient au fil des étapes du cycle de vie. Au fur et à mesure du vieillissement par exemple, les individus ont davantage tendance à devenir propriétaires et à constituer un patrimoine immobilier. Ces écarts peuvent aussi être le résultat d'évolutions dans les conditions d'accès à la propriété entre les différentes générations. La proportion de propriétaires à un âge donné, par exemple, peut différer pour des ménages nés à des époques différentes. La présente section a pour objet d'étudier la proportion de propriétaires et le patrimoine immobilier selon les groupes d'âge à partir de données transversales (autrement dit à une date donnée), qui rendent compte de l'influence conjuguée du cycle de vie et des effets de génération, et de données de panel, qui concernent principalement les effets de génération observés dans un petit nombre de pays.

Le patrimoine immobilier augmente régulièrement, en moyenne, avec l'âge dans les pays de l'OCDE, tandis que l'endettement immobilier est au plus haut lorsque les ménages entrent dans une période de leur vie caractérisée par des revenus relativement élevés. Le Graphique 2.11 montre le patrimoine brut et net moyen constitué de résidences principales et secondaires et l'endettement moyen sur les résidences principales et secondaires selon les groupes d'âge des ménages, en fonction de l'âge du chef de famille[3]. Le patrimoine brut constitué de résidences principales augmente avec l'âge depuis le groupe d'âge des 16-34 ans jusqu'à celui des 45-54 ans, avant de se stabiliser pour les ménages âgés de 45 à 74 ans, puis de décliner pour les ménages de plus de 75 ans. Le patrimoine net constitué de résidences principales augmente toutefois régulièrement jusqu'à la tranche d'âge des 65-74 ans avant de diminuer légèrement pour le groupe des plus âgés. Cette observation atteste la contribution essentielle de l'endettement immobilier à la constitution du patrimoine immobilier ; le patrimoine brut fait un bond lorsque les ménages entrent sur le marché de l'immobilier tandis que le patrimoine net suit une progression lente

à mesure qu'ils remboursent leurs emprunts hypothécaires. De fait, le graphique fait apparaître une forte hausse de l'endettement immobilier moyen sur les résidences principales dans le groupe des 35-44 ans, qui donne à penser que ces ménages sont ceux qui ont le plus tendance à s'endetter pour commencer à constituer un patrimoine au moment où ils entrent dans une période de leur vie caractérisée par des revenus relativement élevés et stables. L'endettement immobilier moyen sur les résidences principales recule ensuite sensiblement avec l'âge, après avoir culminé pour la tranche des 35-44 ans, à mesure que les ménages remboursent progressivement cette dette tout au long de leur vie professionnelle. Le patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires est beaucoup plus faible que celui constitué de résidences principales, mais suit une trajectoire similaire au cours du cycle de vie. Le patrimoine (brut et net) constitué de biens immobiliers secondaires croît régulièrement avec l'âge des ménages et atteint un point culminant pour les ménages de la tranche des 55-64 ans avant que ceux-ci ne commencent à puiser dans ce patrimoine au moment où ils prennent leur retraite. La dette culmine un peu plus tard pour les résidences secondaires (groupe d'âge des 45-54 ans) en comparaison avec les résidences principales (35-44 ans), ce qui laisse penser que les ménages donnent la priorité à l'acquisition de leur résidence principale avant d'acquérir un autre bien.

Graphique 2.11. Valeur moyenne des actifs immobiliers constitués de la résidence principale et des résidences secondaires et des dettes correspondantes, par groupe d'âge du chef de famille, moyenne non pondérée, 26 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : moyenne de l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Slovénie. Les données relatives à la ventilation de la dette n'étaient pas disponibles pour la Norvège. Les données relatives à la dette sur les résidences secondaires n'étaient pas disponibles pour le Japon et les Pays-Bas. La valeur du patrimoine est exprimée en USD de 2015 en partant de la valeur aux prix de la même année (2015) au moyen d'indices de prix à la consommation, puis en convertissant la valeur exprimée en monnaie nationale en USD PPA.

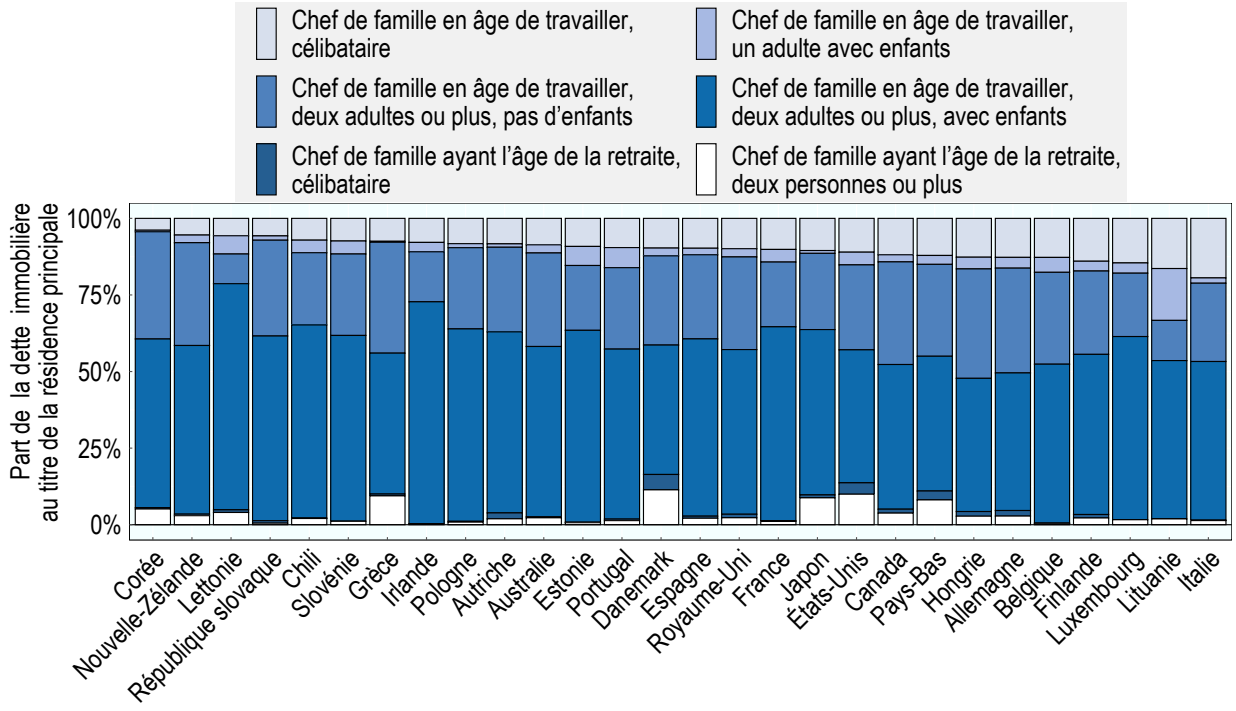
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/f85l6n

On observe des similarités remarquables dans la répartition de la dette immobilière entre les différents types de ménages, avec une forte concentration de l'endettement hypothécaire parmi les ménages composés de deux adultes en âge de travailler. Le Graphique 2.12 montre que dans tous les pays, la dette hypothécaire est en majeure partie concentrée parmi les ménages en âge de travailler composés de deux adultes au moins. Elle se concentre en particulier parmi les ménages en âge de travailler composés de deux adultes et ayant des enfants, dont la part de la dette totale varie entre 42 % au Danemark et 74 % en Lettonie. Par ailleurs, les chefs de famille célibataires en âge de travailler (avec ou sans enfants) représentent moins de 20 % de la dette immobilière dans quasiment tous les pays, à l'exception de la Lituanie (33 %) et de l'Italie (21 %). Les ménages ayant atteint l'âge de la retraite représentent aussi une part particulièrement faible de la dette hypothécaire, soit moins de 5 % dans 21 des 28 pays de l'OCDE. Ces chiffres illustrent le fait que l'endettement immobilier est fortement lié à des facteurs du cycle de vie, tels que la cohabitation avec un conjoint ou le fait d'avoir des enfants. La prévalence et l'âge auquel les individus atteignent généralement ces paliers dans un pays donné dépend d'une combinaison de facteurs économiques et culturels (notamment des normes culturelles concernant la famille, de l'accès aux marchés de l'immobilier et du travail, du revenu des ménages, du niveau des aides publiques aux familles, etc.).

Graphique 2.12. Part de la dette immobilière au titre de la résidence principale en fonction de la composition du foyer, dans 28 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : les données relatives à la dette immobilière au titre de la résidence principale n'étaient pas disponibles pour la Norvège.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

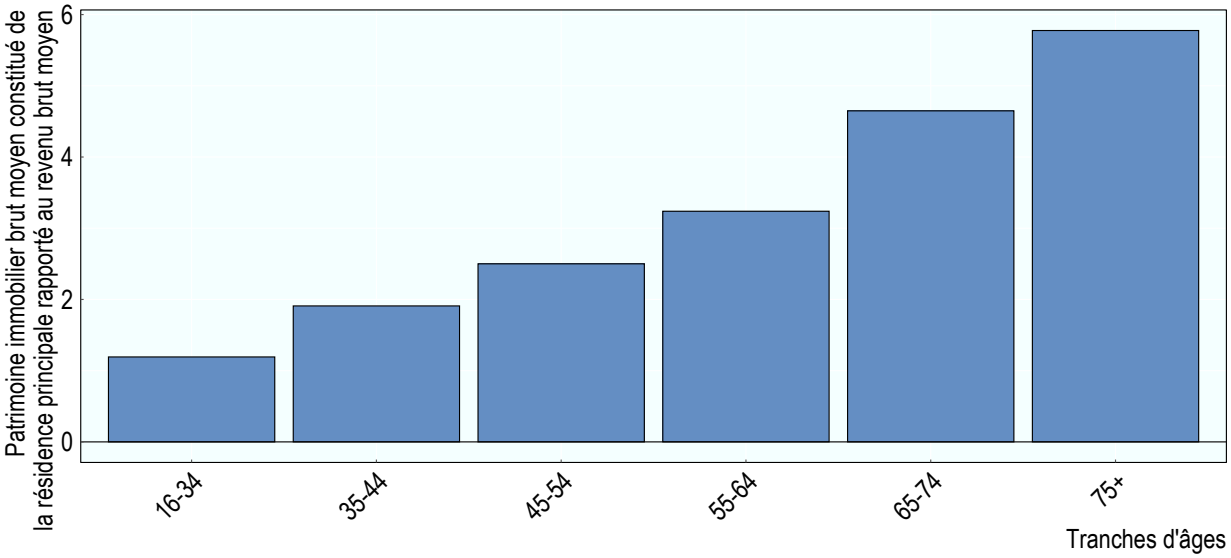
StatLink https://stat.link/np2vu0

Si les ménages plus âgés ont généralement des revenus et un endettement moins élevés, ils possèdent toutefois un patrimoine immobilier net important. Les populations plus âgées se

composent d'une forte proportion de retraités qui ont généralement des revenus plus faibles que le reste de la population. Néanmoins, ils possèdent en moyenne un patrimoine immobilier élevé, constitué de leur résidence principale, et leur en-cours de dette immobilière est limité (Graphique 2.11). Le Graphique 2.13 illustre le ratio entre le patrimoine moyen constitué de résidences principales et le revenu brut moyen des ménages pour différents groupes d'âge, en moyenne, dans 26 pays de l'OCDE. Ce rapport augmente régulièrement avec l'âge du chef de famille et est au plus haut pour la catégorie des plus de 75 ans. Lorsqu'on les met en parallèle Graphique 2.11, les différences évidentes entre les groupes d'âge semblent être le produit d'une augmentation du patrimoine des groupes plus jeunes et d'un déclin du revenu des groupes plus âgés. Ce constat met en évidence la présence, dans les pays de l'OCDE, d'un groupe important de retraités disposant d'un revenu relativement modeste, mais relativement riches sur le plan patrimonial. Ces conclusions donnent à penser que la fiscalité immobilière doit être conçue en tenant compte du revenu et du patrimoine et qu'elle doit comporter des mesures telles que des mécanismes de report d'imposition étant donné que les groupes de population plus âgés possèdent d'importants patrimoines immobiliers sans parfois disposer de revenus ou d'actifs liquides nécessaires pour pouvoir honorer leurs obligations fiscales.

Graphique 2.13. Ratiot entre le patrimoine brut moyen constitué de la résidence principale et le revenu brut moyen, selon l'âge du chef de famille, moyenne non pondérée, 26 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



Note : moyenne de l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Slovénie. Les données relatives au revenu brut des ménages n'étaient pas disponibles pour les Pays-Bas. Les données relatives à la dette immobilière au titre de la résidence principale n'étaient pas disponibles pour la Norvège. Le Chili a été supprimé de la liste en raison de valeurs extrêmement faibles.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/pyted6

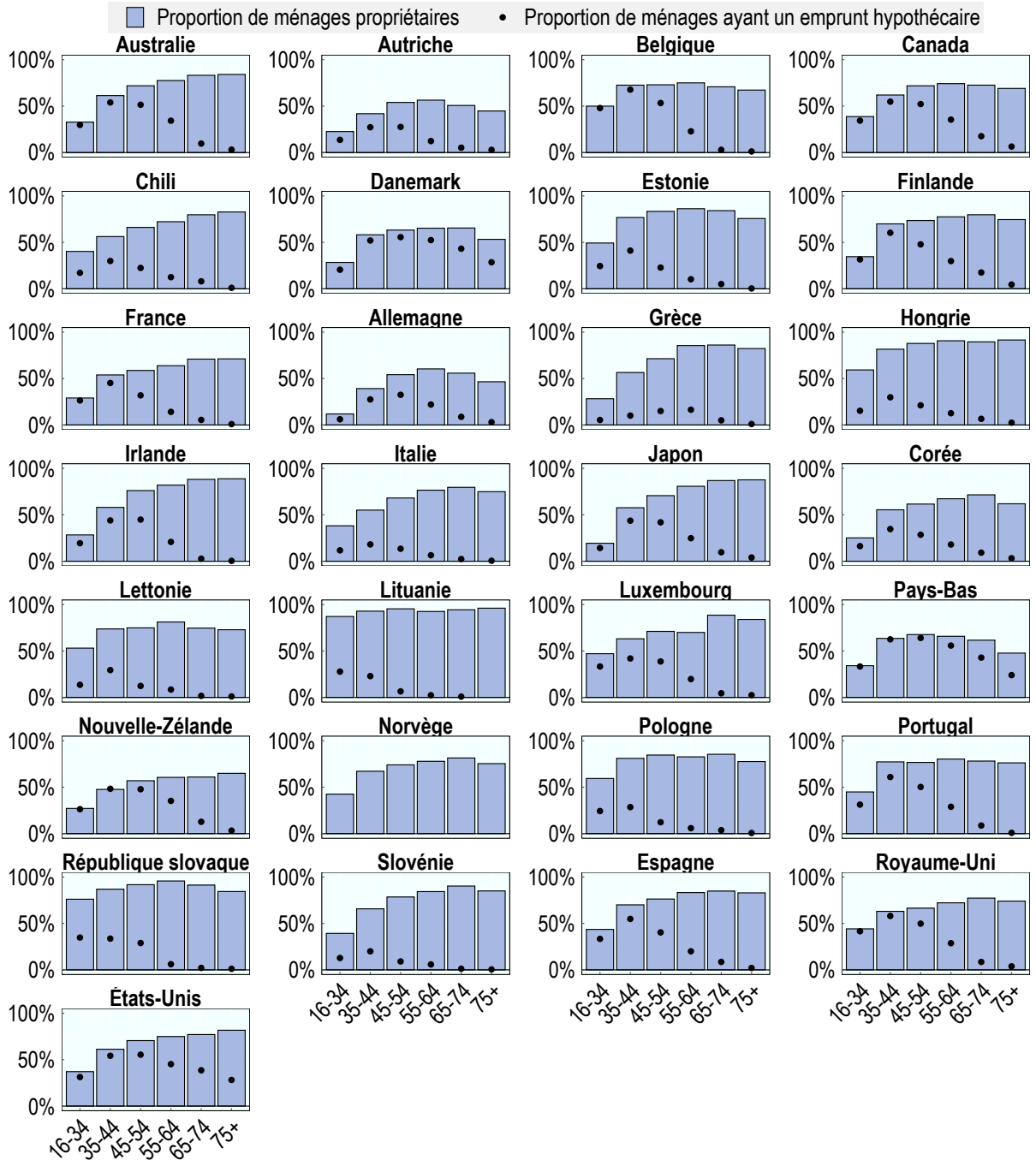
La part des propriétaires est généralement plus élevée pour les ménages âgés et d'âge intermédiaire bien qu'on observe des différences notables entre les pays pour ce qui est des taux de propriétaires selon les groupes d'âge. Si l'on observe quelques similarités dans les proportions de propriétaires selon les groupes d'âge, la chronologietype d'acquisition d'un patrimoine immobilier varie sensiblement d'un pays à l'autre (Graphique 2.14). Les ménages dont le chef de famille se situe dans la

tranche des 16-34 ans sont dans tous les pays ceux dont les taux d'accès à la propriété sont les plus faibles. Les taux d'accès à la propriété augmentent ensuite régulièrement avec l'âge dans certains pays tandis que dans d'autres, ils augmentent pour les ménages d'âge intermédiaire avant soit de se stabiliser, soit de baisser dans le cas des ménages les plus âgés. Dans des pays comme l'Australie et les États-Unis, les taux d'accès à la propriété augmentent progressivement avec l'âge, ce qui laisse penser que certains ménages plus jeunes sont dans l'incapacité de d'accéder au marché immobilier ou préfèrent ne pas devenir propriétaires. Dans des pays comme la Belgique, la Pologne et le Portugal, le taux d'accès à la propriété marque dans une large mesure un plateau à des niveaux relativement élevés à partir du groupe des 35-44 ans, ce dont on peut déduire que l'accessibilité du marché de l'immobilier est relativement bonne pour les plus jeunes. Dans des pays comme l'Allemagne, la Corée et les Pays-Bas, on observe un fléchissement net de la proportion de propriétaires parmi les ménages arrivés à l'âge de la retraite, ce qui traduit peut-être davantage des différences au niveau des cohortes plutôt que de l'âge. Ces différentes tendances sont le reflet d'un ensemble de facteurs selon les pays, englobant les prix de l'immobilier, l'accès au financement (prêts hypothécaires et apports familiaux), l'historique des taux d'accès à la propriété et les attitudes vis-à-vis de l'accession à la propriété.

L'importance de l'endettement hypothécaire pour faciliter l'accession à la propriété et l'âge auquel les ménages finissent de rembourser leurs emprunts varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Graphique 2.14 illustre la proportion de ménages ayant un emprunt hypothécaire pour l'acquisition de leur résidence principale, en fonction de l'âge du chef de famille. Dans de nombreux pays, presque tous les jeunes propriétaires-occupants ont un emprunt hypothécaire, ce qui témoigne du rôle primordial du financement par l'emprunt pour l'accession à la propriété des jeunes ménages (notamment en Australie, en France, en Nouvelle-Zélande). Dans des pays comme le Chili, la Grèce et la Lituanie cependant, la part des jeunes ménages ayant un emprunt hypothécaire est bien inférieure à la proportion de propriétaires parmi les jeunes ménages. On pourrait en conclure que le financement par l'emprunt hypothécaire est moins accessible, que l'accès à la propriété est abordable ou que le soutien financier des familles joue un rôle important dans l'acquisition d'un patrimoine immobilier par les jeunes ménages. À mesure que les ménages vieillissent, la prévalence de l'endettement immobilier décline dans tous les pays car les ménages ayant souscrit un emprunt finissent progressivement de rembourser leur dette. Dans les pays où peu de jeunes ménages ont un emprunt hypothécaire, la plupart des propriétaires semblent l'avoir remboursé à la date à laquelle ils atteignent l'âge de 45 ans (notamment en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne). Outre de faibles niveaux d'endettement initial et un nombre moins élevé de ménages ayant recours à l'emprunt hypothécaire, ce constat peut traduire une durée moyenne des prêts plus courte et un élargissement de l'accès au financement par l'emprunt hypothécaire pour les jeunes générations. Dans les pays où il existe un lien plus étroit entre l'accès à la propriété et l'endettement hypothécaire, les prêts sont généralement remboursés à une date plus proche de l'âge de la retraite (notamment en Australie, au Japon et en Nouvelle-Zélande). Au Danemark et aux Pays-Bas, la proportion de ménages ayant un emprunt hypothécaire culmine dans la tranche d'âge des 45-54 ans et ne diminue que légèrement avec le temps, restant relativement élevée jusque dans le groupe des plus de 75 ans. Ces différences entre les pays dans la prévalence de l'endettement immobilier est tributaire d'un certain nombre de facteurs, tels que l'accessibilité du logement, l'accès au crédit et le traitement fiscal du patrimoine immobilier et de l'endettement hypothécaire.

Graphique 2.14. Proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale et proportion de ménages ayant un emprunt hypothécaire pour l'acquisition de leur résidence principale, selon le groupe d'âge auquel appartient le chef de famille, 29 pays de l'OCDE

2019 ou dernière année disponible



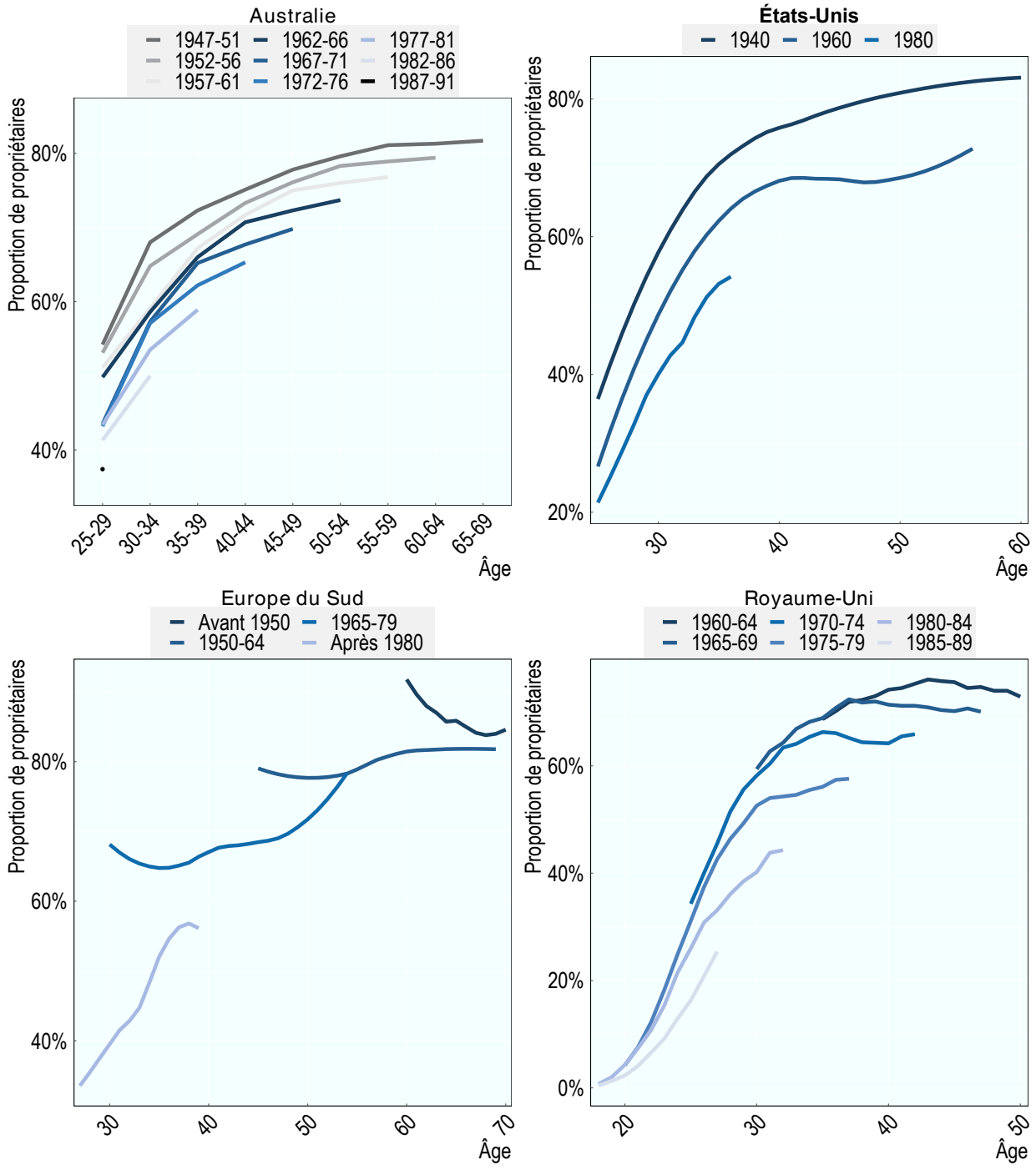
Note : les données relatives à la dette immobilière au titre de la résidence principale n'étaient pas disponibles pour la Norvège.
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des richesses, oe.cd/wealth.

StatLink https://stat.link/r4xugv

Les tendances en matière d'accession à la propriété ont évolué au fil des générations. Si les données transversales étudiées précédemment font ressortir des différences significatives selon les groupes d'âge pour ce qui est de la proportion de propriétaires et du patrimoine immobilier, celles-ci s'expliquent par des effets liés au cycle de vie (au fait que les individus sont à des stades différents de leur vie) et par des effets de cohorte (au fait que les individus sont nés à un moment particulier et vivent dans des environnements différents). Les analyses transversales ne rendent donc pas compte de l'évolution possible de la proportion de propriétaires tout au long de la vie pour chaque groupe. En revanche, les données de panel peuvent laisser entrevoir, par exemple, des évolutions des proportions de propriétaires pour la tranche des 30-40 ans qui sont différentes pour les ménages nés dans les années 60 et ceux nés dans les années 80. Le Graphique 2.15 et le Graphique 2.16 permettent de suivre plusieurs cohortes tout au long du cycle de vie pour une sélection de pays pour lesquels on dispose de données. Les chiffres révèlent que la part des propriétaires décline et devient moins égalitaire au fil des générations, avec l'accès à l'immobilier devenant plus difficile et moins abordable comme moyen de constituer un patrimoine. Compte tenu de la complexité du sujet et du petit nombre de pays pour lesquels on dispose de données, il convient de faire preuve de circonspection lorsqu'on extrapole à partir des tendances observées et lorsqu'on attribue ces tendances à certains facteurs tels que des changements de politiques publiques, des évolutions démographiques ou des modifications de conditions d'accès au crédit hypothécaire.

Les taux d'accès à la propriété ont reculé régulièrement au fil des générations dans un certain nombre de pays. Le Graphique 2.15 et le Graphique 2.16 invitent à examiner les taux d'accès à la propriété tout au long du cycle de vie pour plusieurs cohortes en Australie, en Europe du Sud, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et montrent que dans les pays concernés, chaque génération a généralement moins de chances que la précédente d'accéder à la propriété à un âge donné. En Australie par exemple, les proportions moyennes de propriétaires ont à chaque génération après-guerre enregistré un recul. Les différences entre les cohortes sont plus marquées dans le cas des ménages âgés de moins de 40 ans, signe d'un rétrécissement particulièrement prononcé de l'accès à l'immobilier pour les jeunes dans ce pays. Au Royaume-Uni, la part des propriétaires sur l'ensemble des ménages âgés de 25 ans était de 34 % pour les individus nés entre 1970 et 1974, mais est tombée à 16 % pour ceux nés entre 1985 et 1989. Aux États-Unis, 69 % des ménages nés en 1940 possédait leur logement à l'âge de 35 ans, contre 61 % seulement de ceux nés en 1980. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, la part des propriétaires a commencé à se stabiliser à des niveaux plus bas que par le passé, ce qui donne à penser que dans ces pays, il n'y aura peut-être pas de rattrapage, à des étapes ultérieures de leur cycle de vie, des taux d'accès à la propriété plus faibles observés pour les jeunes générations. En Europe du Sud, les taux d'accès à la propriété sont plus bas pour les générations suivant celle qui les a précédées, mais, étant donné que ces taux augmentent à un rythme plus rapide pour la toute dernière génération, ils pourraient quand même atteindre pour la plus jeune cohorte ceux des cohortes précédentes. Les résultats montrent que se focaliser uniquement sur les proportions moyennes de propriétaires serait trompeur car la persistance d'une forte proportion de propriétaires sur l'ensemble des ménages peut s'expliquer en partie par la présence de cohortes plus âgées de propriétaires qui vivent plus longtemps.

Graphique 2.15. Part des propriétaires au long du cycle de vie de cohortes successives en Australie, en Europe du Sud, au Royaume-Uni et aux États-Unis



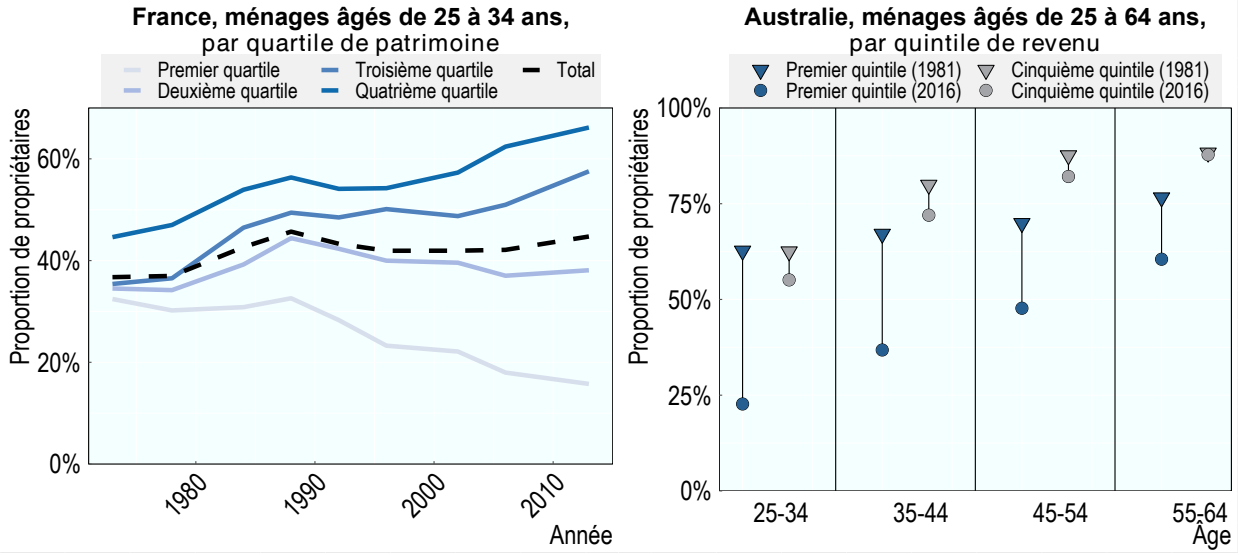
Note : les années figurant dans la légende font référence aux années de naissance des membres de chaque cohorte. Les chiffres pour l'Europe du Sud correspondent à une moyenne pondérée en fonction de la population des chiffres pour Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte et le Portugal.

Source : le chiffre concernant l'Australie provient de l'Institut australien de la santé et du bien-être (AIHW) (2021[4]). Les chiffres pour l'Europe du Sud et les États-Unis sont tirés de Paz-Paredo (2022[5]). Le chiffre pour le Royaume-Uni provient de Cribb, Hood et Hoyle (2018[6]).

StatLink https://stat.link/iman7e

La probabilité de devenir propriétaire de son logement est parfois de plus en plus déterminée par le revenu et le patrimoine du ménage dans certains pays. En France, la proportion de propriétaires était très similaire en 1973 pour les jeunes ménages (âgés de 25 à 34 ans) des trois premiers quartiles de patrimoine. Néanmoins, au fil des décennies comprises entre 1973 et 2013, l'écart entre les jeunes ménages des quartiles de patrimoine supérieur et inférieur s'est considérablement creusé (Graphique 2.16), les ménages les plus riches ayant bénéficié d'une hausse sensible de leur taux d'accès à la propriété alors que pour les moins riches, la baisse a été marquée. En Australie, le déclin des taux d'accès à la propriété d'une génération à la suivante a été beaucoup plus prononcé pour les ménages se situant en bas de l'échelle des revenus que pour les ménages se situant au sommet (Graphique 2.16). Entre 1981 et 2016, les taux d'accès à la propriété pour les ménages de la tranche des 25-34 ans ont chuté de 40 points de pourcentage pour les ménages du premier quintile de revenu et de 7 points de pourcentage seulement pour les ménages du quintile de revenu supérieur. Bien que la baisse des taux d'accès à la propriété soit de plus faible amplitude pour les groupes plus âgés, elle reste, toutes générations confondues, beaucoup plus sensible pour les ménages du quintile de revenu inférieur que pour ceux du quintile supérieur. Parmi les ménages de la tranche des 55-64 ans, la part des propriétaires a reculé de 16 points de pourcentage pour le premier quintile et d'un point de pourcentage seulement pour le cinquième quintile.

Graphique 2.16. Évolution des proportions de propriétaires parmi les jeunes ménages en France, et parmi les ménages en âge de travailler en Australie, selon le revenu et le patrimoine



Note : les données concernant la France sont ventilées par quartile de patrimoine des ménages alors que les données concernant l'Australie sont ventilées selon les quintiles supérieur et inférieur de revenu équivalent des ménages.
Source : Le chiffre concernant la France provient de Bonnet, Garbinti et Grobon (2018[7]). Le chiffre concernant l'Australie provient de Daley, Coates et Wiltshire (2018[8]).

StatLink https://stat.link/rloh28

Ces chiffres illustrent les préoccupations croissantes concernant les perspectives d'accès à la propriété des jeunes générations dans les pays de l'OCDE, avec une part des propriétaires qui décline et qui devient de plus en plus tributaire du revenu, du patrimoine et des héritages. Ces tendances sont en partie le résultat de la hausse des prix de l'immobilier et de la moindre accessibilité de l'immobilier (voir chapitre 1) ainsi que de l'urbanisation et de l'évolution des structures familiales. Bonnet, Garbinti et Grobon (2018[7]) observent par exemple qu'il y a moins de jeunes ménages dans les zones

rurales (où l'immobilier est généralement plus accessible), et moins de jeunes ménages modestes avec enfants (ces derniers ont peut-être d'autres préférences en ce qui concerne l'accession à la propriété ou diffèrent parfois l'arrivée d'enfants jusqu'au moment où ils pourront acquérir un logement). Le creusement du fossé, en termes de revenu et de patrimoine, entre les jeunes ménages peut s'expliquer par l'augmentation de l'endettement immobilier qui exige un niveau élevé de revenu pour assurer le service de la dette, et par l'importance croissante du soutien financier apporté par les familles, qui se concentre parmi les héritiers plus fortunés (OCDE (2021[9]), Bonnet, Garbinti et Grobon (2018[7])). S'il est donc probable que les générations futures vont assister à la poursuite de la baisse de l'accession à la propriété au fil du temps, les ménages ayant un revenu et un patrimoine élevés et/ou ayant accès à des ressources familiales importantes verront peut-être au contraire leur taux d'accès à la propriété augmenter, ou à tout le moins, fléchir dans une moindre mesure. Ces conclusions sont éclairantes pour les pays faisant face à des changements démographiques et à une hausse des prix de l'immobilier, mais il importe de faire preuve de circonspection lorsqu'il s'agit d'en tirer des enseignements pour d'autres pays en raison de la taille limitée de l'échantillon de pays pour lesquels on dispose de données.

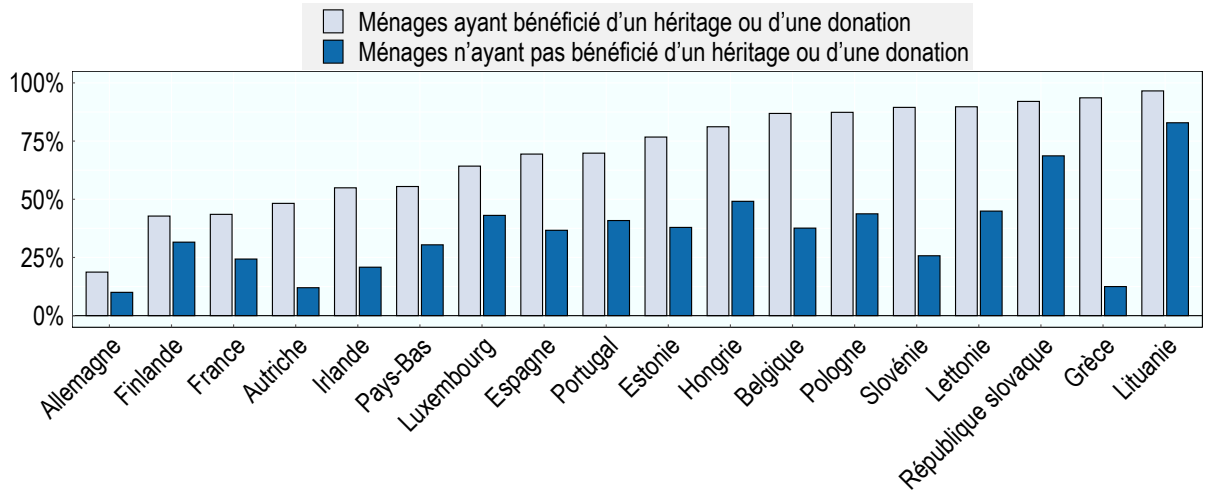
2.5. Héritages et patrimoine immobilier

Les donations et les héritages jouent vraisemblablement un rôle clé pour faciliter l'accession à la propriété de certains ménages, en particulier parmi les jeunes bénéficiaires. Les transferts de patrimoine, sous la forme soit de donations reçues du vivant des donateurs, soit d'héritages reçus après leur décès, peuvent faciliter l'accès à la propriété de certains jeunes ménages et déclencher la constitution d'un patrimoine par ceux qui en ont bénéficié. Si les transferts de patrimoine aident parfois de jeunes ménages à réunir un apport, pour d'autres, ils se concrétisent par la transmission directe d'actifs immobiliers. Il importe, dans une perspective d'équité, de comprendre le rôle joué par les donations et les héritages dans l'accession à la propriété en raison des conséquences importantes qui en découlent pour l'action des pouvoirs publics, en particulier au regard de l'imposition des transferts de patrimoine intergénérationnels.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, on observe un écart notable, pour ce qui est de la proportion de propriétaires, entre les jeunes ménages ayant reçu une donation ou un héritage et ceux qui n'en ont pas reçu. Dans 18 pays de l'OCDE, les ménages de la tranche des 16-34 ans ont de loin beaucoup plus de chances d'être propriétaires de leur résidence principale s'ils ont bénéficié d'une donation[4] ou d'un héritage important (Graphique 2.17). Dans la plupart des pays, la part des propriétaires est environ deux fois supérieure pour les jeunes bénéficiaires de transferts de patrimoine à ce qu'elle est pour ceux qui n'en ont pas bénéficié. C'est en Grèce que l'écart relatif entre les proportions de propriétaires parmi ces deux groupes, soit respectivement 94 % et 13 %, est le plus important, et en Lituanie qu'il est le plus faible, avec des taux de respectivement 97 % et 83 %. Le fait de recevoir une donation ou un héritage est vraisemblablement un paramètre déterminant de la facilité d'accès à la propriété pour les jeunes générations dans les pays où l'écart relatif entre les héritiers et les non-héritiers est important (notamment en Autriche, en Grèce et en Slovénie). En Finlande, en Lituanie et en République slovaque en revanche, où l'écart entre la part des propriétaires parmi les jeunes héritiers et les non-héritiers est beaucoup plus faible, on peut penser que ces transferts ne sont pas un élément déterminant pour l'accession à la propriété. A l'avenir, la hausse des prix de l'immobilier risque de rendre l'acquisition d'un bien immobilier encore plus difficile pour les jeunes individus privés d'aide extérieure, ce qui pourrait creuser l'écart entre les jeunes ménages ayant bénéficié de donations ou d'héritages et ceux qui n'en ont pas bénéficié, et de fait, accroître les inégalités de patrimoine intra-générationnelles.

Graphique 2.17. Proportion des propriétaires parmi les ménages de la tranche des 16-34 ans bénéficiaires, ou non, d'un héritage ou d'une donation importante, 18 pays de l'OCDE

2017 ou année la plus proche disponible



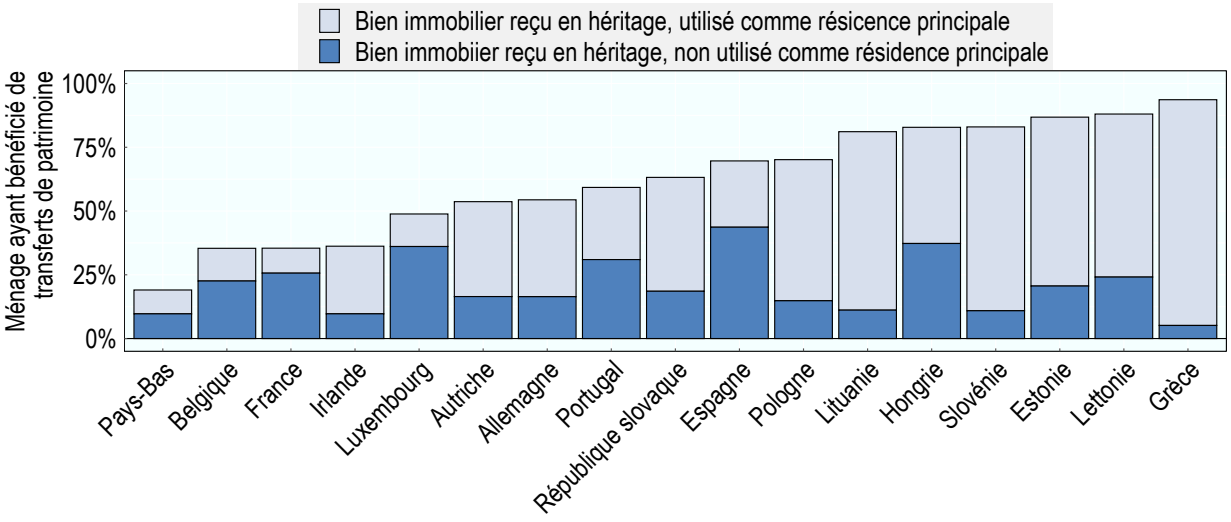
Note : la moyenne pondérée en fonction de la population pour chacune des deux barres juxtaposées est égale à la proportion de propriétaires parmi les ménages de la tranche des 16-34 ans dans chaque pays. Les données relatives à la prévalence des donations et héritages n'étaient pas disponibles pour l'Italie.
Source : Eurosystem Household Finance and Consumption Survey.

StatLink https://stat.link/a51uv6

Une majorité de ménages ayant reçu une donation ou un héritage ont reçu un bien immobilier et beaucoup continuent d'habiter le logement concerné. Parmi les bénéficiaires de transferts de patrimoine, la part des ménages ayant reçu des actifs immobiliers varie entre 19 % (Pays-Bas) et 94 % (Grèce) et est supérieure à 50 % dans tous les pays, à l'exception de cinq d'entre eux (Graphique 2.18). On observe des différences régionales marquées, avec des taux élevés de transmission de logements dans les pays d'Europe orientale et des taux relativement bas en Europe occidentale. La prévalence relativement forte des transferts de biens immobiliers parmi les bénéficiaires de donations et d'héritages témoigne de l'importance essentielle de l'immobilier dans le patrimoine des ménages. Il découle des taux élevés de propriétaires parmi les populations âgées en particulier que ces ménages seront nombreux à transmettre des actifs immobiliers à leurs descendants. Lorsqu'ils ont reçu un bien immobilier en donation ou en héritage, les ménages peuvent le vendre ou le conserver, et ceux qui décident de le conserver peuvent choisir d'en faire leur résidence ou de lui réserver un autre usage. Dans des pays comme la Grèce, la Lituanie et la Slovénie, l'immense majorité des ménages ayant reçu un bien immobilier en héritage ou en donation en font leur résidence principale. En Belgique, en France et au Luxembourg en revanche, la plupart des bénéficiaires de transferts de biens immobiliers font du bien reçu en héritage ou en donation une résidence secondaire, ou le cèdent. Ces différences peuvent s'expliquer en partie par les schémas de mobilité qui varient d'une génération à l'autre sachant que des ménages peuvent parfois hériter d'un bien qui se situe loin de leur lieu de travail dans les centres urbains de sorte qu'ils ne sont pas en mesure d'en faire une résidence principale. Les variations, d'un pays à l'autre, dans la composition des familles peuvent également jouer un rôle étant donné que la probabilité sera plus grande que le bien hérité aille à de multiples bénéficiaires lorsque les familles comptent plusieurs enfants, ce qui amènera à le vendre pour répartir le produit de cette vente entre les bénéficiaires.

Graphique 2.18. Part des bénéficiaires de transferts de patrimoine ayant déclaré avoir reçu un bien immobilier en donation ou en héritage, 17 pays de l'OCDE

2017 ou année la plus proche disponible



Note : les ménages qui ne font pas du bien immobilier reçu en donation ou en héritage leur résidence principale peuvent en faire un autre usage ou le céder. Les données relatives aux biens immobiliers ne constituant pas une résidence principale reçus en donation ou en héritage n'étaient pas disponibles pour la Finlande. Les données relatives à la prévalence des donations et héritages n'étaient pas disponibles pour l'Italie.
Source : Eurosystem Household Finance and Consumption Survey.

StatLink https://stat.link/4qrp1n

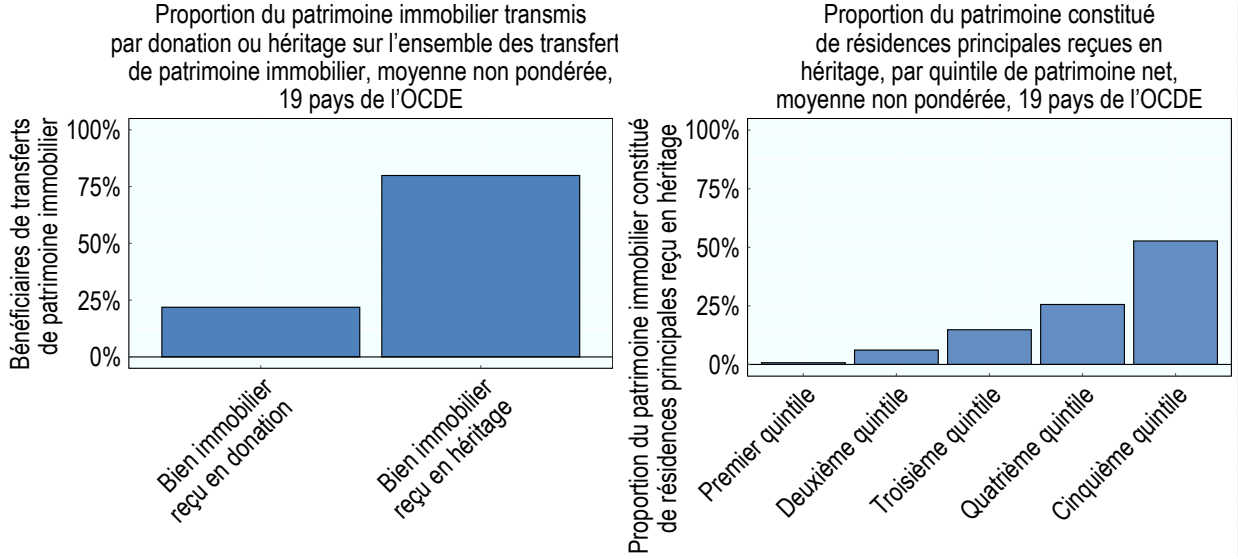
Les actifs immobiliers sont généralement reçus en héritage plutôt qu'en donation. Sur une moyenne de 19 pays de l'OCDE, environ 75 % des transferts de patrimoine immobilier s'effectuent sous la forme d'un héritage, et environ 25 % sous la forme d'un don du vivant du donateur (Graphique 2.19, partie gauche). Ces chiffres pourraient illustrer le fait que les donateurs souhaitant léguer leur résidence principale conservent souvent la propriété de cet actif jusqu'à leur décès, mais peut aussi être le résultat de l'application d'une fiscalité préférentielle, dans certains pays, aux biens légués en héritage par comparaison avec les biens faisant l'objet d'une donation (OCDE, 2021[9]). Les donations de biens immobiliers peuvent aussi être davantage réservées aux individus possédant une résidence secondaire ou ayant recours à des stratégies telles que la constitution de trusts ou la séparation du droit de propriété entre l'usufruit et la nue-propriété pour faire don de leur résidence principale de leur vivant.

Les patrimoines constitués de résidences principales reçus en héritage sont nettement concentrés parmi les ménages se situant dans le haut de la distribution du patrimoine. Si l'on considère les ménages ayant reçu en héritage leur résidence principale[5], en moyenne plus de la moitié de ce patrimoine appartient au quintile de patrimoine supérieur (Graphique 2.19, partie droite). En revanche, 1 % seulement des résidences principales reçues en héritage sont détenues par des ménages appartenant aux 20 % les plus pauvres en termes de patrimoine. Ce constat laisse penser que le traitement fiscal des actifs immobiliers reçus en héritage impactera le plus fortement les ménages aisés et aura des conséquences minimes pour les ménages se situant dans le bas de la distribution du patrimoine. Il importe toutefois de noter que ce chiffre sous-estime peut-être le patrimoine immobilier transmis par héritage étant donné qu'il ne prend pas en compte les ménages qui n'habitent pas le bien concerné, ou qui l'ont cédé avant la réalisation de l'enquête, et le surestime peut-être aussi lorsque la valeur du bien a augmenté depuis qu'il a été reçu en héritage. En outre, la position des ménages dans la distribution du patrimoine peut avoir changé depuis qu'ils ont reçu les actifs immobiliers puisque les données mesurent le patrimoine à la date

de l'enquête et tiennent compte de la valeur de la donation ou de l'héritage. Ces chiffres revêtent un intérêt particulier pour les discussions sur le traitement fiscal des biens immobiliers reçus en héritage et peuvent aider à replacer dans un contexte plus vaste les effets redistributifs de ces dispositifs.

Graphique 2.19. Part du patrimoine immobilier reçue en donation ou en héritage par quintile de patrimoine net, moyenne non pondérée, sélection de pays de l'OCDE

2017 ou année la plus proche disponible



Note : moyenne de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque et la Slovénie. Partie gauche : les ménages ayant reçu un bien immobilier soit en donation, soit en héritage, ont été pris en compte dans les deux catégories ; c'est pourquoi, dans ce diagramme, le total des deux barres cumulées dépasse légèrement 100 %. Partie droite : les quintiles vont du premier (le plus bas) au cinquième (le plus élevé). Voir encadré 2.1 pour une description des modalités de calcul des quintiles.
Source : Eurosystem Household Finance and Consumption Survey.

StatLink https://stat.link/0vaxn6

Bibliographie

Advani, A., E. Chamberlain et A. Summers (2020), *Is it time for a UK wealth tax?*, https://www.ukwealth.tax/wealth-in-the-uk (consulté le 2 novembre 2021). [109]

Ahuja, A. et M. Nabar (2011), « Safeguarding Banks and Containing Property Booms: Cross-Country Evidence on Macroprudential Policies and Lessons From Hong Kong SAR », *Documents de travail du FMI*, n° WP/11/284, Fonds monétaire international, https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2011-284.html (consulté le 2 novembre 2021). [108]

AIHW (2021), *Home ownership and housing tenure*, Australian Institute of Health and Welfare, https://www.aihw.gov.au/reports/australias-welfare/home-ownership-and-housing-tenure. [4]

Alpanda, S. et S. Zubairy (2016), « Housing and Tax Policy », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 48/2-3, pp. 485-512, https://doi.org/10.1111/JMCB.12307. [107]

Alsaïdi, I. et al. (2021), « Factors associated with SARS-CoV2 infection and care pathways among the most vulnerable populations living in Marseille: a case control study », *BMC Public Health*, vol. 21/1704, pp. 1-14, https://doi.org/10.1186/S12889-021-11716-6. [106]

Alvaredo, F. et al. (2018), *World Inequality Report*, World Inequality Lab, Paris, France, http://www.wid.world/team. [3]

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Les marchés du logement et les politiques structurelles dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en. [119]

Andriopoulou, E. et al. (2020), « The distributional impact of recurrent immovable property taxation in Greece », pp. 506-526, https://doi.org/10.3326/pse.44.4.4. [105]

Arnold, J. et al. (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121/550, pp. 59-80, https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2010.02415.X. [104]

Aroul, R., J. Hansz et J. Yang (2021), « "Fix it with Green:" The Valuation Impact of Green Retrofits on Residential Transaction Price », *Journal of Housing Research*, https://doi.org/10.1080/10527001.2021.1984755. [102]

Aroul, R., J. Hansz et J. Yang (2021), « "Fix it with Green:" The Valuation Impact of Green Retrofits on Residential Transaction Price », *Journal of Housing Research*, https://doi.org/10.1080/10527001.2021.1984755. [103]

Banzhaf, H. et N. Lavery (2010), « Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania », *Journal of Urban Economics*, vol. 67/2, pp. 169-179, https://doi.org/10.1016/j.jue.2009.08.005. [101]

Barakova, I. et al. (2003), « Does credit quality matter for homeownership? », *Journal of Housing Economics*, vol. 12/4, pp. 318-336, https://doi.org/10.1016/J.JHE.2003.09.002. [100]

Barker, N. (2020), *The housing pandemic: four graphs showing the link between COVID-19 deaths and the housing crisis*, https://www.insidehousing.co.uk/insight/the-housing-pandemic-four-graphs-showing-the-link-between-covid-19-deaths-and-the-housing-crisis-66562?utm_source=Ocean%20Media%20Group&utm_medium=email&utm_campaign=11575108_IH-THE-FRIDAY-LONG-READ-29-5-2020-GR&dm_i=1HH2,6W3ES,WM2OTO,ROCH0,1 (consulté le 3 novembre 2021). [99]

Baum-Snow, N. et J. Marion (2009), « The effects of low income housing tax credit developments on neighborhoods », *Journal of Public Economics*, vol. 93/5-6, pp. 654-666, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.01.001. [98]

Berger, T. et al. (2000), « The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 32/2, p. 217, https://doi.org/10.2307/2601239. [97]

Besley, T., N. Meads et P. Surico (2014), « The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday », *Journal of Public Economics*, vol. 119, pp. 61-70, https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.07.005. [96]

Best, M. et H. Kleven (2018), « Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the U.K. », *The Review of Economic Studies*, vol. 85/1, pp. 157-193, https://doi.org/10.1093/RESTUD/RDX032. [95]

Bonnet, C., B. Garbinti et S. Grobon (2018), « Rising inequalities in access to home ownership among young households in France, 1973-2013 », *Economie et Statistique / Economics and Statistics* 500-501-502, pp. 117-138, https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.500t.1948. [7]

Borbely, D. (2021), « Limiting the distortionary effects of transaction taxes: Scottish stamp duty after the Mirrlees Review », *Fiscal Studies*, vol. 42/2, pp. 265-290, https://doi.org/10.1111/1475-5890.12270. [94]

Borenstein, S. et L. Davis (2016), « The Distributional Effects of US Clean Energy Tax Credits », *Tax Policy and the Economy*, vol. 30/1, pp. 191-234, https://doi.org/10.1086/685597. [93]

Bourassa, S. et al. (2013), « Mortgage Interest Deductions and Homeownership: An International Survey », *Swiss Finance Institute Research Papers*, n° 12-06, Swiss Finance Institute, https://doi.org/10.2139/SSRN.2002865. [92]

Bowman, J. et M. Bell (2004), « Implications of a Split-Rate Real Property Tax: An Initial Look at Three Virginia Local Government Areas », Lincoln Institute of Land Policy, https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/905_BowmanBell_PDF.pdf. [91]

Brown, J. et D. Phillips (2010), « Tax and Benefit Reforms Under Labour », *2010 Election Briefing Note*, Institute for Fiscal Studies, https://doi.org/10.1920/bn.ifs.2010.0088. [90]

Brys, B. et al. (2016), « Tax Design for Inclusive Economic Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en. [124]

Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kghtc7kzx21-en. [120]

Carasso, A., C. Steuerle et E. Bell (2005), « How to Better Encourage Homeownership », *Tax Policy Issues and Options*, n° 12, Urban Brookings Tax Policy Center, http://www.taxpolicycenter.org/TaxModel/income.cfm. (consulté le 3 novembre 2021). [89]

Carozzi, F., C. Hilber et X. Yu (2020), « On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: evidence from help to buy », *CEP Discussion Papers*, n° 1681, Centre for Economic Performance, LSE, https://ideas.repec.org/p/cep/cepdps/dp1681.html (consulté le 3 novembre 2021). [88]

Causa, O. et J. Pichelmann (2020), *Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/acf95e90-en. [115]

Causa, O., N. Woloszko et D. Leite (2019), « Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1588, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/86954c10-en. [1]

CEE-ONU (2011), *Canberra Handbook on Household Income Statistics*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève, https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canbera_Handbook_2011_WEB.pdf. [87]

Chapelle, G., B. Vignolles et C. Wolf (2018), « Impact of a housing tax credit on local housing markets: Evidence from France », *Annals of Economics and Statistics* 130, pp. 101-131, https://doi.org/10.15609/annaeconstat2009.130.0101. [86]

Charlier, D., A. Risch et C. Salmon (2018), « Energy Burden Alleviation and Greenhouse Gas Emissions Reduction: Can We Reach Two Objectives With One Policy? », *Ecological Economics*, vol. 143, pp. 294-313, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.07.002. [85]

Chawla, R. et W. Ted (2003), *L'impôt foncier*, Statistique Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/75-001-X200310713094 (consulté le 2 novembre 2021). [84]

Clerc, M., A. Mauroux et V. Marcus (2010), *Le recours au crédit d'impôt en faveur du développement durable*, Insee Première, Paris, France. [83]

Cohen, J. et C. Coughlin (2005), « An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 87/3, pp. 359-374, https://doi.org/10.20955/r.87.359-374. [82]

Commission européenne (2012), « Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies », *Occasional Papers*, n° 119, Commission européenne, Bruxelles, https://doi.org/10.765/24556. [81]

Cribb, J. et P. Simpson (2018), « Barriers to homeownership for young adults », dans Emmerson, C., C. Farquharson et P. Johnson (dir. pub.), *The IFS Green Budget 2021*, Institute for Fiscal Studies, Londres, https://ifs.org.uk/green-budget/2018 (consulté le 3 novembre 2021). [80]

Crowe, C. et al. (2011), « How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences », *Document de travail du FMI*, n° WP/11/91, Fonds monétaire international, https://doi.org/10.5089/9781455253302.001.A001. [79]

Cunningham, C. et G. Engelhardt (2008), « Housing capital-gains taxation and homeowner mobility: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997 », *Journal of Urban Economics*, vol. 63/3, pp. 803-815, https://doi.org/10.1016/J.JUE.2007.05.002. [78]

Dachis, B., G. Duranton et M. Turner (2012), « The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto », *Journal of Economic Geography*, vol. 12, pp. 327-354, https://doi.org/10.1093/jeg/lbr007. [77]

Daley, J., B. Coates et T. Wiltshire (2018), *Housing affordability: re-imagining the Australian dream*, Grattan Institute. [8]

Dam, N. et al. (2011), « The Housing Bubble that Burst: Can House Prices be Explained? And Can Their Fluctuations be Dampened? », *Monetary Review*, Nationalbank Denmark, Copenhague. [76]

Davis, C. et al. (2009), « Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States 3rd Edition Institute on Taxation and Economic Policy », Institute on Taxation and Economic Policy, http://www.itepnet.org (consulté le 2 novembre 2021). [75]

Davis, M. (2019), « The Distributional Impact of Mortgage Interest Subsidies: Evidence from Variation in State Tax Policies », *Job Market Paper*, The Wharton School, University of Pennsylvania. [74]

Deniau, F. et al. (2019), *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, Inspection générale des finances, Paris, France. [73]

Di Maggio, M. et A. Kermani (2016), « Credit-Induced Boom and Bust », *The Review of Financial Studies*, https://doi.org/10.2139/SSRN.2463516. [72]

Diamond, P. et J. Mirrlees (1971), « Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency », *The American Economic Review*, vol. 61/1, pp. 8-27, https://www.jstor.org/stable/1910538?seq=1#metadata_info_tab_contents (consulté le 2 novembre 2021). [71]

Duca, J., J. Muellbauer et A. Murphy (2011), « House Prices and Credit Constraints: Making Sense of the US Experience », *The Economic Journal*, vol. 121/552, pp. 533-551, https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2011.02424.X. [70]

Economidou, M. et al. (2020), « Review of 50 years of EU energy efficiency policies for buildings », *Energy and Buildings*, vol. 225, https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110322. [69]

Eriksen, M. et S. Rosenthal (2010), « Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program », *Journal of Public Economics*, vol. 94/11-12, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.002. [68]

Fatica, S. (2015), « Housing taxation: from micro design to macro impact », *Quarterly Report on the Euro Area*, n° 14(1), Direction générale des affaires économiques et financières - Commission européenne, https://ideas.repec.org/a/euf/qreuro/0141-03.html (consulté le 3 novembre 2021). [66]

Fatica, S. et D. Prammer (2017), « Housing and the tax system: how large are the distortions in the euro area? », *ECB Working Paper*, n° 2087, Banque centrale européenne, https://doi.org/10.2866/456421. [67]

Favara, G. et J. Imbs (2015), « Credit Supply and the Price of Housing », *American Economic Review*, vol. 105/3, pp. 958-92, https://doi.org/10.1257/AER.20121416. [65]

Fitzgerald, K. (2020), *Speculative Vacancies 10: A Persistent Puzzle*, Prosper Australia, Melbourne, Victoria, https://www.prosper.org.au/2020/12/the-persistent-puzzle-speculative-vacancies-10/. [64]

Floetotto, M., M. Kirker et J. Stroebel (2016), « Government intervention in the housing market: Who wins, who loses? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 80, pp. 106-123, https://doi.org/10.1016/J.JMONECO.2016.04.005. [63]

Gabriel, S. et S. Rosenthal (1991), « Credit rationing, race, and the mortgage market », *Journal of Urban Economics*, vol. 29/3, pp. 371-379, https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90007-T. [62]

Gale, W., J. Gruber et S. Stephens-Davidowitz (2007), « Encouraging Homeownership Through the Tax Code », *Tax Notes*, n° Vol.115, No.12, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758888 (consulté le 3 novembre 2021). [61]

Gbohoui, W., W. Lam et V. Lledo (2019), « The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy by William Gbohoui, W. Raphael Lam, Victor Lledo », *88*, n° 19, FMI, https://ssrn.com/abstract=3417725 (consulté le 2 novembre 2021). [60]

Giraudet, L., C. Bourgeois et P. Quirion (2021), « Policies for low-carbon and affordable home heating: A French outlook », *Energy Policy*, vol. 151, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112140. [59]

Glaeser, E. et J. Gyourko (2002), « The Impact of Zoning on Housing Affordability », n° w8835, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w8835. [58]

Glaeser, E. et J. Shapiro (2003), « The Benefits of the Home Mortage Interest Deduction », dans Porterba, J. (dir. pub.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, http://www.nber.org/chapters/c11534 (consulté le 2 novembre 2021). [57]

Goldstein, D. et al. (2012), *A Retrospective Look at Federal Energy Efficiency Tax Incentives: How Do Cost and Performance-Based Incentives Compare in Their Ability to Transform Markets?*, ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings. [56]

Goode, R. (1960), « Imputed rent of owner-occupied dwellings under income tax », *The Journal of Finance*, vol. 15/4, pp. 504-530, https://doi.org/10.1111/J.1540-6261.1960.TB02766.X. [55]

Goodman, L. et C. Mayer (2018), « Homeownership and the American Dream », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32/1, pp. 31-58, https://doi.org/10.1257/JEP.32.1.31. [54]

Green, R., P. Hendershott et D. Capozza (1996), « Taxes, Mortgage Borrowing and House Prices », *Wisconsin-Madison CULER working papers*, n° 96-06, Center for Urban Land Economic Research, Wisconsin, https://ideas.repec.org/p/wop/wisule/96-06.html (consulté le 3 novembre 2021). [53]

Gruber, J., A. Jensen et H. Kleven (2021), « Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-experimental Evidence from Denmark », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 13/2, pp. 273-303, https://doi.org/10.1257/POL.20170366. [52]

Grudnoff, M. (2016), « CGT main residence exemption Why removing the tax concession for homes over $2 million is good for the budget, the economy and fairness », The Australia Institute, https://www.tai.org.au (consulté le 2 novembre 2021). [51]

Haider, M., A. Anwar et C. Holmes (2016), « Did the Land Transfer Tax Reduce Housing Sales in Toronto? », *IMFG Papers*, n° 28, Institute on Municipal Finance & Governance, http://munkschool.utoronto.ca/imfg/ (consulté le 2 novembre 2021). [50]

Harris, B. (2010), *The Effect of Proposed Tax Reforms on Metropolitan Housing Prices*, Tax Policy Center - Urban Institute and Brookings Institute. [49]

Harris, B. et L. Parker (2014), *The Mortgage Interest Deduction Across Zip Codes*, Brookings, https://www.brookings.edu/research/the-mortgage-interest-deduction-across-zip-codes/ (consulté le 3 novembre 2021). [48]

Hartzok, A. (1997), « Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 56/2, https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.1997.tb03461.x. [47]

Hilber, C. et T. Lyytikäinen (2017), « Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? », *Journal of Urban Economics*, vol. 101, https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.06.002. [45]

Hilber, C. et T. Turner (2014), « The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions », *Review of Economics and Statistics*, vol. 96/4, pp. 618-637, https://doi.org/10.1162/REST_A_00427. [46]

Hodge, T. et al. (2017), « Assessment Inequity in a Declining Housing Market: The Case of Detroit », *Real Estate Economics*, vol. 45/2, pp. 237-258, https://doi.org/10.1111/1540-6229.12126. [44]

Hood, A., J. Hoyle et J. Cribb (2018), *The decline of homeownership among young adults*, Institute for Fiscal Studies, https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2018.BN0224. [6]

Housing Vancouver (2020), *Empty Homes Tax Annual Report*, ville de Vancouver, Vancouver, Colombie-Britannique, https://vancouver.ca/files/cov/vancouver-2021-empty-homes-tax-annual-report.pdf. [111]

Hui, E., J. Zhong et K. Yu (2017), « Property prices, housing policies for collateral and resale constraints », *International Journal of Strategic Property Management*, vol. 21/2, pp. 115-128, https://doi.org/10.3846/1648715X.2016.1249984. [43]

Hungerford, T. (2011), *Changes in the Distribution of Income Among Tax Filers Between 1996 and 2006: The Role of Labor Income, Capital Income, and Tax Policy*, Congressional Research Service, http://www.crs.gov (consulté le 2 novembre 2021). [42]

Johansson, Å. et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/241216205486. [118]

Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Tackling income inequality: The role of taxes and transfers », *OECD Journal: Economic Studies*, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt. [126]

Karlman, M., K. Kinnerud et K. Kragh-Sørensen (2021), « Costly reversals of bad policies: The case of the mortgage interest deduction », *Review of Economic Dynamics*, vol. 40, pp. 85-107, https://doi.org/10.1016/J.RED.2020.08.003. [41]

Katagiri, M. et C. Raddatz (2018), « House Price Synchronization and Financial Openness: A Dynamic Factor Model Approach », *Documents de travail du FMI*, FMI, https://doi.org/10.5089/9781484378243.001.A001. [40]

Kim, K. et P. Lambert (2008), « Redistributive Effect of U.S. Taxes and Public Transfers, 1994-2004: », *http://dx.doi.org/10.1177/1091142108324423*, vol. 37/1, pp. 3-26, https://doi.org/10.1177/1091142108324423. [39]

Knoll, K., M. Schularick et T. Steger (2017), « No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012 », *American Economic Review*, vol. 107/2, p. 353, https://doi.org/10.1257/AER.20150501. [38]

Kuttner, K. et I. Shim (2013), « Can Non-Interest Rate Policies Stabilize Housing Markets? Evidence from a Panel of 57 Economies », *NBER Working Paper Series*, n° 19723, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/W19723. [37]

Kwak, S. et J. Mak (2011), « Political Economy of Property Tax Reform: Hawaii's Experiment with Split-Rate Property Taxation », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 70/1, https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2010.00761.x. [36]

Malakellis, M. et M. Warlters (2021), « The economic costs of transfer duty: a literature review », *Treasury Technical Research Paper Series*, n° 21-08, NSW Government. [35]

Matsaganis, M. et M. Flevotomou (2007), « The impact of mortgage interest tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece », *EUROMOD Working Papers*, n° EM2/07, Institute for Social and Economic Research, https://ideas.repec.org/p/ese/emodwp/em2-07.html (consulté le 3 novembre 2021). [34]

McClure, K. (2019), « What Should Be the Future of the Low-Income Housing Tax Credit Program? », *Housing Policy Debate*, vol. 29/1, pp. 65-81, https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1469526. [33]

McMillen, D. et R. Singh (2020), « Assessment Regressivity and Property Taxation », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 60/1-2, pp. 155-169, https://doi.org/10.1007/S11146-019-09715-X. [32]

Mecca, U. et al. (2020), « How Energy Retrofit Maintenance Affects Residential Buildings Market Value? », *Sustainability*, vol. 12/12, https://doi.org/10.3390/su12125213. [31]

Mian, A. et A. Sufi (2009), « The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the U.S. Mortgage Default Crisis », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124/4, pp. 1449-1496, https://doi.org/10.1162/QJEC.2009.124.4.1449. [30]

Mirrlees, J. et al. (2011), « The Taxation of Land and Property », dans *Tax by design*, Oxford University Press, Oxford. [29]

Norregaard, J., V. Perry et M. Keen (2013), *Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges, by John Norregaard, document de travail du FMI n° 13/129, 1er mai 2013*. [28]

O'Connor, B. et al. (2015), « Searching for the inclusive growth tax grail: The distributional impact of growth enhancing tax reform in Ireland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1270, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jrqc6vk3n30-en. [123]

OCDE (2021), *Construire pour un avenir meilleur : des politiques pour un logement plus abordable*, Éditions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060078-vkilepncf5&title=FR_OECD-affordable-housing-policies-brief. [112]

OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 28, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/33d40568-fr. [9]

OCDE (2021), *Making Property Tax Reform in China Happen: A Review on Best Practices in Property Tax Design and Reforms in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris. [27]

OCDE (2021), « Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, OCDE, Paris. [26]

OCDE (2021), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dd476bd3-en. [117]

OCDE (2021), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Italie*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2021.pdf (consulté le 3 novembre 2021). [25]

OCDE (2021), *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/78520651-fr. [116]

OCDE (2021), « Tax relief for homeownership », *La base de données de l'OCDE sur le logement abordable*, n° PH2.2, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/family/PH2-2-Tax-relief-for-home-ownership.pdf (consulté le 3 novembre 2021). [24]

OCDE (2020), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr. [2]

OCDE (2020), *Statistiques des recettes publiques 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c6381ca6-fr. [114]

OCDE (2019), *OECD Economic Surveys: Denmark 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-dnk-2019-en. [132]

OCDE (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264189881-en. [130]

OCDE (2018), *Taxation of Household Savings*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 25, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264289536-en. [131]

OCDE (2017), *Études économiques de l'OCDE : Australie 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2014-fr. [128]

OCDE (2016), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2016-en. [129]

OCDE (2014), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2014-en. [127]

OCDE (s.d.), *Études de politique fiscale de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/etudes-de-politique-fiscale-de-l-ocde_19900554. [110]

OECD (2018), *Taxation of household savings*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/doi.org/10.1787/19900538. [133]

Palameta, B. et I. Macredie (2005), « L'impôt foncier et le revenu », *Perspectives*, n° 75-001-XIE, Statistique Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/75-001-x/10305/7796-fra.pdf?st=PNhrj3nA (consulté le 2 novembre 2021). [23]

Paz-Pardo, G. (2022), *Younger generations and the lost dream of home ownership*, Banque centrale européenne, https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2022/html/ecb.rb220126~4542d3cea0.en.html#:~:text=Decreasing%20home ownership%20rates&text=Among%20households%20headed%20up%20by,millennials%E2%80%9D%20born%20in%20the%201980s. [5]

Petkova, K. et A. Weichenrieder (2017), « Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax », *WU International Taxation Research Paper Series*, n° 2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988888 (consulté le 2 novembre 2021). [22]

Poghosyan, T. (2016), « Can Property Taxes Reduce House Price Volatility? Evidence from U.S. Regions », *document de travail du FMI*, n° WP/16/216, Fonds monétaire international, https://doi.org/10.5089/9781475552799.001. [21]

Poterba, J., S. Venti et D. Wise (2011), « The Composition and Draw-down of Wealth in Retirement », *NBER Working Paper Series*, n° 17536, National Bureau for Economic Research, https://doi.org/10.3386/W17536. [20]

Risch, A. (2020), « Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit », *Energy Economics*, vol. 90, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104831. [19]

Segú, M. (2020), « The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France », *Journal of Public Economics*, vol. 185, p. 104079, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079. [18]

Shan, H. (2011), « The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997 », *Journal of Public Economics*, vol. 95, p. 188, https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.10.006. [17]

Sinai, T. et J. Waldfogel (2005), « Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? », *Journal of Public Economics*, vol. 89/11-12, pp. 2137-2164, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.06.015. [16]

Slack, E. et R. Bird (2015), « How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World », *IMFG Papers*, n° 21, Institute on Municipal Finance and Governance, http://munkschool.utoronto.ca/imfg/ (consulté le 2 novembre 2021). [15]

Slack, E. et R. Bird (2014), « The Political Economy of Property Tax Reform », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 18, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en. [122]

Slemrod, J., C. Weber et H. Shan (2017), « The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy », *Journal of Urban Economics*, vol. 100, pp. 137-153, https://doi.org/10.1016/J.JUE.2017.05.005. [14]

Smidova, Z. (2016), « Betting the house in Denmark », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1337, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jln042vd3kk-en. [125]

Sommer, K. et P. Sullivan (2018), « Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership », *American Economic Review*, vol. 108/2, p. 274, https://doi.org/10.1257/AER.20141751. [13]

Sutherland, D. et P. Hoeller (2012), « Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1006, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5k8xb75txzf5-en. [121]

Thomas, A. (2021), « Reforming the taxation of housing in Israel », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 53, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83fd48ad-en. [113]

Tobias, L. (2008), *Toward Sustainable Financing and Strong Markets for Green Building: US Green Building Finance Review*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Québec, http://www.usgbc.org/News/PressReleaseDetails.aspx?ID=3124. [12]

Trésor néo-zélandais (2021), *Tax, Housing and RBNZ Information Release*, Trésor néo-zélandais, https://treasury.govt.nz/publications/information-release/tax-and-housing. [11]

Waldhart, P. et A. Reschovsky (2012), « Property tax delinquency and the number of payment installments », *Public Finance and Management*, Lincoln Institute of Land Policy, https://www.researchgate.net/publication/313050824_Property_tax_delinquency_and_the_number_of_payment_installments (consulté le 2 novembre 2021). [10]

Notes

[1] Les biens immobiliers secondaires ne concernent pas exclusivement les logements, et englobent les actifs immobiliers détenus par les ménages qui ne sont pas la résidence principale du propriétaire. Figurent dans cette catégorie, les résidences secondaires et de vacances, les investissements immobiliers, ainsi que les terrains agricoles.

[2] L'échantillon ne comprend que les ménages qui déclarent avoir souscrit emprunt hypothécaire pour acquérir leur résidence principale. En limitant l'analyse à ces ménages, on omet la population des retraités à faible revenu qui ont terminé de rembourser leur emprunt hypothécaire, et qui réduisent donc sensiblement les passifs immobiliers moyens dans le quintile de revenu inférieur.

[3] La notion de chef de famille correspond à la personne de référence au sein du ménage telle que définie dans le Manuel du Groupe de Canberra sur les statistiques des revenus des ménages. Plus précisément, ce terme fait référence à une personne âgée de 15 ans ou plus, choisie pour représenter le ménage en fonction d'un ensemble de critères de sélection relatifs à la propriété, à la situation maritale ou parentale, au revenu et/ou à l'âge (UNECE (2011[87])).

[4] Selon l'enquête HFCS, l'expression « donation importante » fait référence à une donation qui a eu un impact important sur la situation financière du ménage.

[5] Cette analyse est circonscrite aux propriétaires qui occupent actuellement le bien qu'ils ont reçu en donation ou en héritage parce que les valeurs sont les plus à jour pour ce groupe. Dans le futur, des travaux consistant à partir d'indices détaillés des prix de l'immobilier de plusieurs pays en vue d'y intégrer les biens immobiliers reçus en héritage non occupés par leurs propriétaires pourraient être réalisés. Les quintiles de patrimoine correspondent aux niveaux de patrimoine des ménages à la date de l'enquête, lesquels tiennent compte de la valeur des biens immobiliers reçus en donation ou en héritage concernés.

3 Fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE et pistes de réforme

Ce chapitre donne une vue d'ensemble et procède à une analyse des taxes sur l'immobilier dans les pays de l'OCDE. Il couvre le large éventail de prélèvements généralement appliqués à l'immobilier dans la zone OCDE et examine leur conception du point de vue de l'efficience, de l'équité et des recettes. Il analyse également le rôle de dispositions fiscales spécifiques pour résoudre les difficultés actuelles sur le marché du logement. Enfin, il présente un certain nombre d'options de réforme que les pouvoirs publics pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'améliorer la conception et le fonctionnement de leurs taxes sur l'immobilier.

3.1. Principaux résultats

Ce chapitre procède à une évaluation comparative des taxes sur l'immobilier dans les pays de l'OCDE et recense des options de réforme visant à améliorer leur conception. Il commence par donner un aperçu des différents types de taxes prélevées sur l'immobilier dans les pays de l'OCDE, avant d'examiner les tendances concernant les recettes générées par ces taxes. Il évalue ensuite les politiques fiscales relatives au logement dans les pays de l'OCDE. Il examine les effets de la fiscalité immobilière sur l'efficience, l'équité et les recettes, et évalue le rôle d'instruments fiscaux spécifiques pour résoudre les difficultés actuelles en matière de logement. Sur la base de cette évaluation, ce chapitre propose un certain nombre de réformes que les pays pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'améliorer la conception et le fonctionnement de leur fiscalité immobilière.

Compte tenu des pressions qui s'exercent sur les pouvoirs publics pour mobiliser des recettes, améliorer le fonctionnement des marchés du logement et lutter contre les inégalités, la conception des taxes sur l'immobilier revêt une importance croissante. Toujours confrontés à la pandémie de COVID-19, de nombreux pays cherchent à accroître leurs recettes fiscales sans mettre en péril la reprise de leur économie. Par ailleurs, nombre de pouvoirs publics subissent des pressions grandissantes qui les incitent à s'attaquer aux problèmes du creusement des inégalités et de la baisse de l'accessibilité du logement, qui touchent surtout les jeunes ménages et ceux à faible revenu. En outre, la mobilité internationale croissante des capitaux et des personnes pourrait inciter les États à augmenter les recettes provenant de bases d'imposition moins mobiles, en particulier la propriété immobilière (Dolls et al., 2021[1]). Face à cette attention accrue portée aux taxes sur l'immobilier, il est d'autant plus nécessaire que celles-ci soient conçues dans un souci d'efficacité et d'équité.

Dans l'ensemble, ce chapitre constate qu'il existe une marge importante pour améliorer l'efficience, l'équité et le potentiel de recettes des taxes sur les biens immobiliers dans les pays de l'OCDE. De nombreux pays continuent en effet de prélever des impôts périodiques sur la propriété immobilière reposant sur des valeurs cadastrales obsolètes, ce qui affaiblit considérablement leur potentiel de mobilisation de recettes (les recettes n'ont pas augmenté au même rythme que la valeur des biens immobiliers), leur équité (il peut arriver que des ménages possédant des biens immobiliers dont la valeur s'est appréciée ne paient pas davantage d'impôts pour autant), ainsi que leur efficience économique (le prélèvement d'impôts fonciers sur des biens dont la valeur cadastrale est obsolète peut inciter les propriétaires à rester dans des logements plus faiblement valorisés, même s'ils ne correspondent plus à leurs besoins). Le recours aux impôts sur les transactions immobilières est important, malgré le fait qu'ils risquent d'entraver la mobilité résidentielle et, dans une certaine mesure, professionnelle. La majorité des pays exonèrent totalement les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale ; cette approche peut se justifier à certains égards, mais il n'en reste pas moins que les exonérations non plafonnées procurent des avantages nettement plus importants aux ménages les plus riches et introduisent davantage de distorsions dans l'allocation de l'épargne en faveur des résidences principales. En outre, d'autres formes d'allègement fiscal visant les logements occupés par leurs propriétaires, en particulier la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire, s'avèrent régressives et inefficaces pour augmenter la part des propriétaires occupants. Dans certains pays, la façon dont sont imposés les revenus locatifs et les règles applicables aux biens immobiliers en matière d'imposition des successions entraînent également une réduction de la progressivité et du potentiel de recettes. L'analyse démontre par ailleurs que si les taxes sur l'immobilier sont souvent considérées comme plus difficiles à éviter et à contourner que d'autres impôts, les systèmes fiscaux permettent de tels comportements : l'efficience, l'équité et le montant des recettes générées par ces taxes s'en trouvent ainsi amoindris.

Ce chapitre constate également que si certaines politiques fiscales relatives au logement peuvent contribuer à résoudre plusieurs difficultés actuelles sur le marché du logement, elles ne sont pas toujours l'outil le plus efficace. Les politiques fiscales peuvent servir à traiter des problématiques spécifiques au marché du logement, par exemple en réduisant sensiblement l'empreinte carbone des

logements, en encourageant une utilisation plus efficace des terrains et des logements, et en stimulant l'offre de logements abordables. Toutefois, ces politiques peuvent parfois être imprécises, voire contreproductives dans certaines circonstances. Ainsi, lorsque l'allégement fiscal vise à promouvoir l'accession à la propriété, il peut parfois contribuer à augmenter les prix des logements et ainsi à opérer un transfert de richesse en faveur des propriétaires actuels si l'offre de logements est limitée. Même lorsque les politiques fiscales peuvent jouer un rôle positif (impôts sur les logements vacants, incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, par exemple), elles ne sont pas forcément aussi efficaces que d'autres instruments (réglementation, par exemple) et devront généralement s'accompagner d'autres mesures.

Ce chapitre recense un certain nombre d'options de réforme que les pays pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'accroître tout à la fois l'efficience, l'équité et le potentiel de recettes des taxes sur les biens immobiliers. Renforcer le rôle des impôts périodiques sur la propriété immobilière, en particulier en veillant à ce qu'ils reposent sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour, tout en allégeant les impôts sur les transactions immobilières permettrait de rendre le marché du logement plus efficient et d'améliorer l'équité verticale et horizontale. Plafonner l'exonération fiscale des plus-values sur la vente de la résidence principale en optant pour un seuil élevé et progressivement supprimer ou plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt hypothécaire pour les résidences principales renforcerait la progressivité. Dans le même temps, ces réformes réduiraient les tensions sur les prix de l'immobilier. Les incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments pourraient être mieux ciblées afin que les ménages à faible revenu puissent en profiter. Cela pourrait contribuer à réduire davantage les émissions et à améliorer l'équité des incitations fiscales. La prudence s'impose en cas de recours aux incitations fiscales pour encourager l'accession à la propriété ; le plus souvent, augmenter l'offre de logements et promouvoir un usage plus efficace du parc de logements existant au moyen de mesures fiscales et non fiscales aura probablement un plus fort impact sur l'accessibilité des logements. Durcir les exigences déclaratives, y compris concernant les informations que les tiers doivent communiquer aux autorités fiscales et l'échange international de renseignements à des fins fiscales, est déterminant pour garantir la bonne application des taxes sur l'immobilier. Le chapitre passe en revue beaucoup d'autres options de réforme qui pourraient contribuer à améliorer la conception, le fonctionnement et l'impact des taxes sur l'immobilier.

Toute évaluation des politiques fiscales relatives à l'immobilier devrait appréhender de façon globale leurs liens avec d'autres politiques fiscales et non fiscales et avec la situation sur le marché du logement. Les interactions entre différentes politiques fiscales relatives au logement devraient être soigneusement étudiées. Par exemple, la mobilité résidentielle sera directement affectée par les impôts sur les transactions immobilières et les taxes sur les plus-values, et indirectement par la conception des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Aussi, les réformes visant à accroître la mobilité devraient prendre en compte ces trois catégories de prélèvements. En outre, l'examen attentif des interactions entre impôts peut aussi contribuer à déterminer les cas dans lesquels les pays pourraient, avant de mettre en place de nouveaux instruments fiscaux, envisager de réformer la conception des taxes existantes sur l'immobilier. Par exemple, des impôts spéciaux destinés à contrer la spéculation pourraient s'avérer moins nécessaires dès lors que les plus-values à court terme sont correctement taxées. De même, un impôt périodique sur la propriété immobilière reposant sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour pourrait réduire la nécessité d'instaurer des prélèvements visant à capter les hausses de la valeur des biens résultant d'investissements publics locaux (en vue de financer des infrastructures, par exemple). Les interactions entre politiques fiscales et non fiscales ont aussi une importance décisive. Dans certains cas, les politiques non fiscales peuvent constituer une solution plus efficace et plus équitable que des mesures fiscales, surtout lorsque l'objectif est de promouvoir l'accessibilité du logement. Il se peut également que la réussite des mesures fiscales dépende d'autres paramètres de l'action publique ou de la situation sur le marché du logement.

Les réformes de la fiscalité immobilière doivent être engagées au bon momentet en tenant compte de leurs conséquences sur différentes catégories de ménages. Les réformes de la fiscalité immobilière peuvent avoir un impact important sur le prix des logements, entraînant des effets potentiellement significatifs en termes de répartition du patrimoine et des conséquences financières et économiques à plus grande échelle. Une mise en œuvre progressive des réformes peut aider à empêcher des chocs macroéconomiques négatifs tout en atténuant leurs effets délétères sur certaines catégories d'individus, du moins à court terme. Associer des réformes de la fiscalité immobilière à d'autres mesures fiscales ou redistributives peut aussi contribuer à amortir l'impact de certaines réformes sur les personnes plus vulnérables, tout en améliorant l'acceptabilité publique et la faisabilité politique des changements prévus.

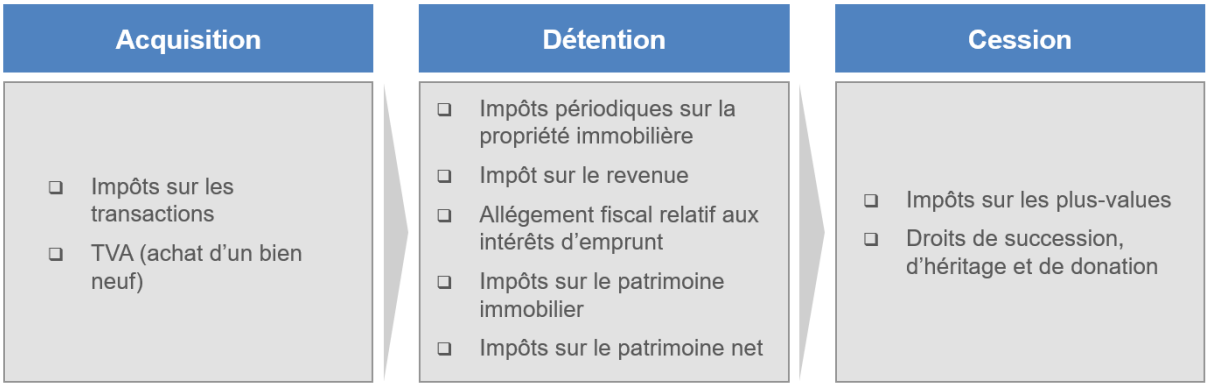
3.2. Panorama de la fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE

Cette section passe en revue les différents impôts sur l'immobilier prélevés dans les pays de l'OCDE et les recettes que génèrent les principales taxes. Elle décrit d'abord les différents types d'impôts communément prélevés lors de l'acquisition, de la détention et de la cession d'un bien immobilier, avant d'examiner les recettes tirées des impôts sur la propriété, qui comprennent un sous-ensemble d'impôts sur l'immobilier, dans les différents pays de l'OCDE. Cette section s'intéresse également à l'évolution dans le temps de ces recettes ainsi qu'aux tendances des recettes fiscales comparées à l'évolution des prix des logements. Ce tour d'horizon jette les bases de l'évaluation détaillée des politiques à laquelle est consacrée la section 3.3.

3.2.1. Taxes sur l'immobilier tout au long du cycle d'investissement

Dans la zone OCDE, un éventail de prélèvements sont généralement appliqués aux différents stades de l'investissement dans l'immobilier résidentiel (Graphique 3.1). Comme nous le verrons plus loin, la fiscalité de l'immobilier présente des caractéristiques communes à tous les pays, notamment la nette distinction opérée entre les biens occupés par leur propriétaire et les biens locatifs. Dans tous les pays de l'OCDE, des impôts sur les transactions sont généralement appliqués au moment de l'acquisition. Dans tous les pays également, des impôts périodiques sur la propriété immobilière sont prélevés pendant la détention du bien. De même, le revenu locatif est le plus souvent imposé, tandis que les loyers imputés de la résidence principale (c'est-à-dire le revenu en nature perçu par les propriétaires occupant leur logement) sont généralement exonérés. L'allégement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt est largement pratiqué, surtout pour les biens locatifs. Les plus-values réalisées lors de la cession d'un bien immobilier constituant la résidence principale du vendeur sont exonérées dans de nombreux pays, alors que celles générées par la vente d'une résidence secondaire (logement locatif, maison de vacances, pied-à-terre en ville...) sont le plus souvent imposées, même si les périodes de détention prolongées peuvent souvent faire l'objet d'abattements. Lorsqu'un bien immobilier est cédé aux héritiers du propriétaire, il peut également être soumis à des droits de succession et de donation. Le traitement fiscal de l'immobilier dans l'ensemble des pays de l'OCDE est présenté à l'annexe A.

Graphique 3.1. Imposition des actifs immobiliers sur l'ensemble de leur cycle de vie



Source : (OCDE, 2018[2]).

L'acquisition d'un actif immobilier donne lieu au prélèvement d'un impôt sur les transactions dans la majorité des pays de l'OCDE : c'est le cas dans 30 des 38 pays membres. Ces impôts sont en règle générale calculés à un taux forfaitaire et, dans quelque cas seulement (Australie, Canada, Corée, Israël, Mexique, Portugal et Royaume-Uni), en fonction de la valeur du bien acquis. L'acquisition d'un logement neuf est souvent exonérée de l'impôt sur les transactions ; en revanche, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), parfois à un taux réduit, s'applique habituellement aux constructions neuves. Dans un certain nombre de pays (par exemple, l'Australie, le Canada, l'Italie et le Royaume-Uni), les primo-accédants bénéficient par ailleurs d'exemptions ou d'abattements sur l'impôt sur les transactions, le plus souvent conditionnés à la valeur du bien.

Durant la période de détention, des impôts périodiques sur la propriété immobilière sont prélevés dans tous les pays de l'OCDE. C'est le cas dans les 38 pays de l'OCDE (mais pas forcément au sein de l'ensemble des administrations infranationales). En règle générale, les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont acquittés par les propriétaires (dans quelques rares cas, par les occupants) et prélevés à la fois sur le terrain et les constructions, à l'exception de quelques administrations centrales ou infranationales qui font porter l'impôt uniquement sur le terrain (Danemark, État australien de Nouvelle-Galles-du-Sud[1]) ou appliquent des taux différenciés au foncier et au bâti (Finlande, certaines communes d'Hawaï et de Pennsylvanie aux États-Unis). Dans la plupart des pays, l'impôt à acquitter dépend de la valeur de marché estimée du bien, laquelle, dans la pratique, peut différer considérablement de sa valeur de marché réelle (voir la section 3.3.1), mais quatre pays (Israël, Pologne, République slovaque et République tchèque) appliquent un mode de calcul fondé essentiellement sur la superficie du bien. Dans un petit nombre de pays (par exemple, le Chili, la Corée, le Danemark, la Grèce, la Lettonie et le Mexique), les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont caractérisés par un taux progressif ; ils comportent aussi un élément de progressivité dans les pays qui appliquent un seuil d'exonération (par exemple, la Lituanie).

L'approche retenue pour imposer les revenus du logement est très différente selon qu'il s'agit de biens occupés par leur propriétaire ou de biens locatifs. Les revenus locatifs sont imposés dans la grande majorité des pays de l'OCDE puisque, dans 34 d'entre eux, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), à un taux forfaitaire dans les pays dotés d'un système d'imposition duale (comme le Danemark et la Finlande) et à des taux progressifs dans ceux qui dont le système d'imposition est basé sur le revenu global (comme l'Allemagne, le Canada ou encore la Nouvelle-Zélande). En revanche, l'imposition des loyers imputés des résidences principales est rare : seuls quatre pays (le Danemark, la Grèce, les Pays-Bas et la Suisse) les imposent, quoiqu'à des taux généralement inférieurs à ceux des revenus locatifs.

L'allégement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, étalé sur la période de détention, est courant dans les pays de l'OCDE. Dix-sept d'entre eux accordent une forme d'allégement (abattement fiscal ou crédit d'impôt) pour les résidences principales. Quelques-uns (Estonie, Finlande, Luxembourg) plafonnent l'allégement ou ne l'accordent qu'en deçà d'un certain niveau de revenu (Chili) ou de valeur du bien (Corée). L'allégement relatif aux intérêts d'emprunt est plus répandu en ce qui concerne les biens locatifs que les résidences principales : 26 pays accordent un abattement (généralement non plafonné) ou un crédit d'impôt.

Quelques pays de l'OCDE imposent le patrimoine net global, y compris les actifs immobiliers, mais appliquent le plus souvent un traitement fiscal préférentiel à la résidence principale. Trois pays de l'OCDE (Espagne, Norvège et Suisse) prélèvent un impôt périodique (annuel) sur le patrimoine net global au-delà d'un certain seuil. Les résidences principales bénéficient le plus souvent d'un traitement fiscal préférentiel au titre de cet impôt. Par exemple, l'Espagne applique un seuil d'exonération fixé à 300 000 EUR pour la résidence principale, qui s'ajoute au seuil normal d'exonération de l'impôt sur le patrimoine, établi à 700 000 EUR. En Norvège, l'impôt ne s'applique qu'à concurrence de 25 % de la valeur du bien[2], part qui monte à 95 % dans le cas d'une résidence secondaire. Quelques pays, par exemple la France et la Corée, prélèvent également des impôts à l'échelon national sur le patrimoine immobilier global au-delà d'un certain seuil.

Au moment de la cession d'un bien immobilier, de grandes différences existent dans le traitement fiscal des plus-values selon que le bien vendu est une résidence principale ou un autre logement. Vingt pays prévoient une exonération fiscale totale et inconditionnelle des plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale ; ailleurs, une exonération totale (9 pays) et d'autres avantages fiscaux (5 pays) sont accordés sous réserve de conditions telles qu'une durée de détention minimum, le montant de la plus-value ou son réinvestissement dans un autre bien. Les plus-values réalisées sur les cessions d'autres types de biens immobiliers sont imposées dans 33 pays, mais souvent, là encore, à un taux réduit si la période de détention excède une certaine durée. Dans les impôts sur les plus-values appliqués par les pays, on trouve un mélange de taux d'imposition progressifs et forfaitaires.

Des droits de succession et de donation sont également prélevés dans de nombreux pays au moment de la transmission de biens immobiliers aux héritiers, un traitement fiscal préférentiel pouvant s'appliquer à la résidence principale sous certaines conditions selon les pays. Un certain nombre de pays exonèrent totalement ou partiellement la résidence principale, tandis que d'autres appliquent des valeurs inférieures à celles du marché ou des taux d'imposition réduits. La plupart des pays imposent des conditions, par exemple le fait, pour le donataire, de vivre dans le logement du donateur avant le décès de ce dernier, au moment de son décès ou juste après. Les autres biens immobiliers à usage résidentiel sont, en règle générale, entièrement inclus dans l'assiette de l'impôt sur les successions (OCDE, 2021[3]).

3.2.2. Recettes tirées des impôts sur le patrimoine dans les pays de l'OCDE

Les recettes des impôts sur le patrimoine, qui comprennent un sous-ensemble de taxes sur l'immobilier, ne représentent qu'une faible part des recettes fiscales globales

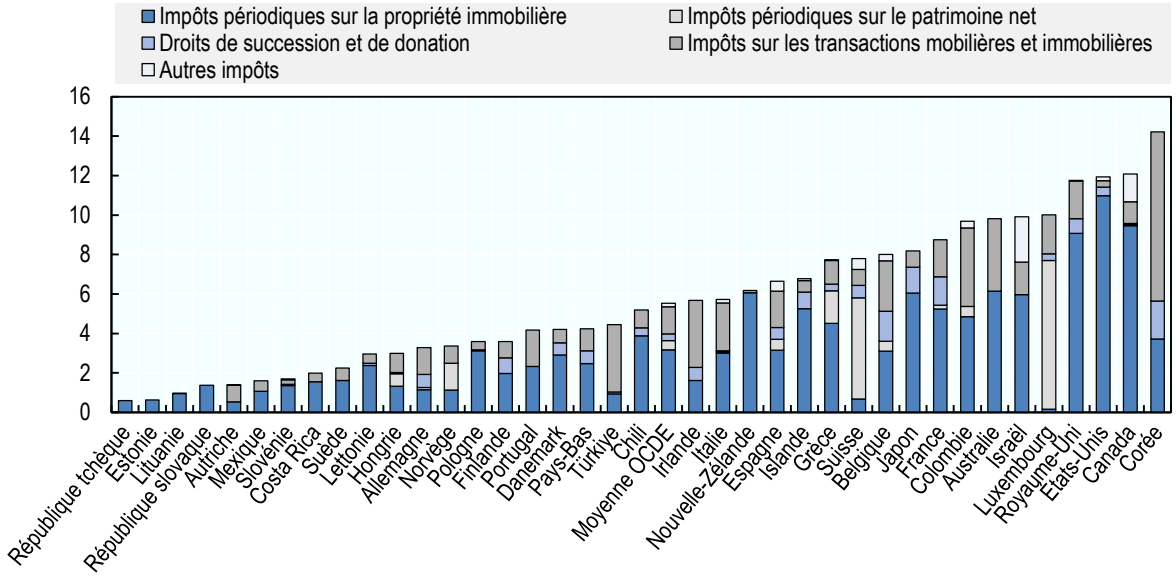
La base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ne permet pas d'inventorier toutes les recettes tirées de la fiscalité sur l'immobilier résidentiel, mais les recettes qui peuvent être recensées fournissent des éléments d'appréciation sur un sous-ensemble de taxes sur l'immobilier. Comme nous l'avons vu plus haut, les pays de l'OCDE prélèvent un large éventail d'impôts sur l'immobilier. Pour certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu, les recettes ne peuvent être ventilées entre, d'une part, les impôts liés à l'immobilier (par exemple, les impôts sur les plus-values immobilières, les revenus locatifs et les loyers imputés, s'ils sont imposés) et, d'autre part, les impôts sur le revenu qui ne sont pas liés à l'immobilier. Compte tenu de ces limites imposées par les données, cette

section se concentre sur les recettes tirées des impôts sur le patrimoine, qui comprennent un sous-ensemble de taxes sur l'immobilier, en particulier les impôts périodiques sur la propriété immobilière et les impôts sur les transactions. Il est toutefois important de noter que les impôts sur le patrimoine comprennent aussi un certain nombre d'impôts qui ne sont pas liés à l'immobilier résidentiel, notamment ceux portant sur les actifs non résidentiels et les actifs détenus par des sociétés.

Les impôts sur le patrimoine représentent généralement une source de recettes fiscales limitée pour les pays de l'OCDE. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, les impôts sur le patrimoine représentent environ 6 % du total des recettes fiscales, soit bien moins que d'autres impôts, notamment ceux prélevés sur les biens et services (33 % de l'ensemble des recettes fiscales), les cotisations de sécurité sociale (26 %), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (23 %) et l'impôt sur les sociétés (10 %) (OCDE, 2020[4]). On observe cependant des variations entre les pays, puisqu'une minorité d'entre eux tirent 10 % ou plus de leurs recettes fiscales des impôts sur la propriété immobilière. Les recettes provenant des impôts sur le patrimoine représentent environ 14 % du total des recettes fiscales en Corée, 12 % au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, 10 % au Luxembourg, mais moins de 1 % en Estonie, en Lituanie et en République tchèque (Graphique 3.2).

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière constituent la principale composante des recettes tirées des impôts sur le patrimoine. Les impôts périodiques sur la propriété immobilière représentent la source la plus importante de recettes provenant de la fiscalité du patrimoine dans la majorité des pays de l'OCDE : ils comptent en moyenne pour 62 % du total des recettes que les pays tirent des impôts sur le patrimoine. Les impôts sur les transactions, qui comprennent les impôts sur les transactions immobilières, représentent en moyenne 27 % du total des recettes tirées des impôts pesant sur le patrimoine. Les impôts sur le patrimoine net ainsi que les droits de succession et de donation, qui sont prélevés sur un large éventail d'actifs, y compris les biens immobiliers, représentent généralement une faible part du total des recettes des impôts totaux sur le patrimoine dans les pays de l'OCDE (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. Part des recettes provenant des impôts sur le patrimoine dans le total des recettes fiscales en 2020

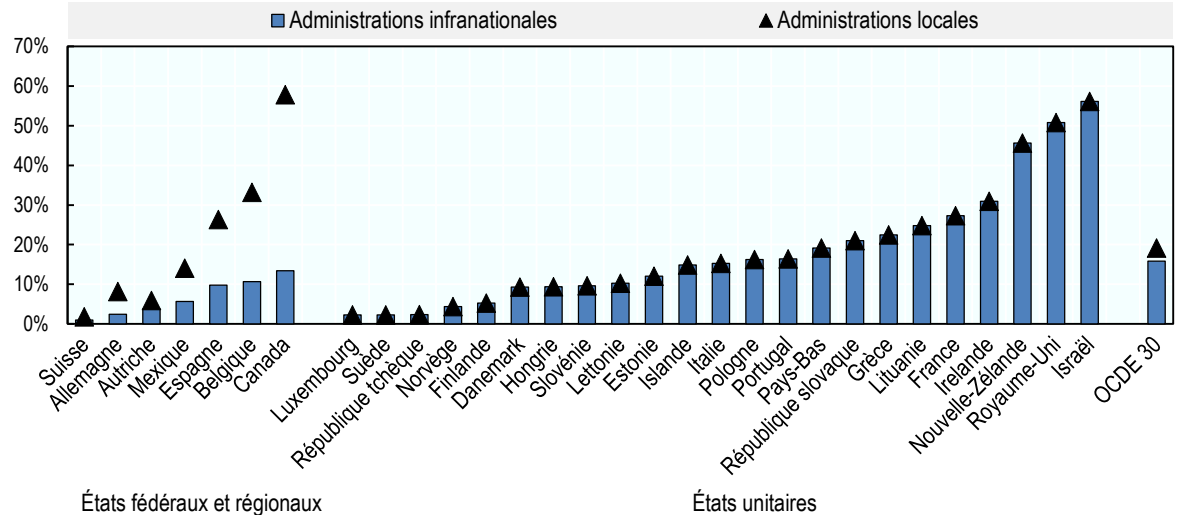


Note : données de 2019 pour l'Australie, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la moyenne de l'OCDE. Les données comprennent les impôts payés par les ménages et les non-ménages ainsi que les biens immobiliers des ménages et des non-ménages.
Source : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/cr7p2e

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière représentent une source majeure de recettes fiscales et un important levier d'action pour les administrations infranationales. Dans la plupart des pays, les recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilière sont en totalité ou en grande partie affectées aux administrations locales. Par conséquent, même si les recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière ne représentent qu'une petite partie du total des recettes fiscales, elles constituent une part importante des recettes fiscales des administrations infranationales. Elles représentent en effet 19 % des recettes des collectivités locales et 16 % des recettes totales des administrations infranationales (collectivités locales et administrations des États/régions dans les États fédéraux) en moyenne dans les pays de l'OCDE (Graphique 3.3). Les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont aussi ceux sur lesquels les collectivités locales ont le plus de contrôle, puisque celles-ci ont généralement le pouvoir de décider de la mise en place et de la suppression de l'impôt, d'établir l'assiette et les taux d'imposition, et de définir les régimes d'allégement, même si le niveau d'autonomie varie d'un pays à l'autre (OCDE, 2021[5]). Cette autonomie étendue permet aux administrations infranationales d'adapter leur politique budgétaire aux besoins de la population locale et contribue à accroître leur responsabilité politique (OCDE, 2021[5]).

Graphique 3.3. Part des impôts périodiques sur la propriété immobilière dans les recettes fiscales des collectivités locales et des administrations infranationales en 2019



Note : Les recettes de l'administration centrale et de l'administration infranationale sont consolidées de façon à faire ressortir les recettes propres de cette dernière (définies comme le total de ses recettes moins les transferts interadministrations). La répartition des recettes entre les différents niveaux d'administration est précisée dans la base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire. Les chiffres portent sur l'année 2019 ou l'année la plus proche suivant la disponibilité des données.

Sources : Statistiques des recettes publiques de l'OCDE (pour les impôts périodiques sur la propriété immobilière) ; base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire (pour les recettes des administrations infranationales) ; *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*. (OCDE, 2021[5])

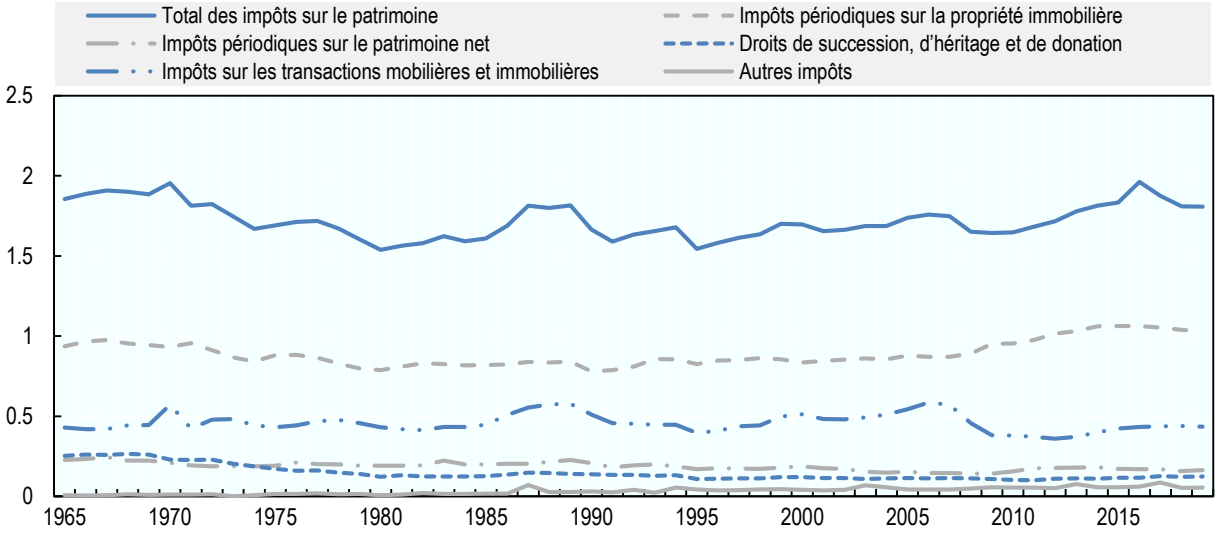
StatLink https://stat.link/potjey

Les hausses de valeur des logements ne se sont pas répercutées sur les recettes tirées de l'impôt sur la propriété immobilière.

Un examen de leur évolution dans le temps révèle que, rapportées au PIB, les recettes globales des impôts sur le patrimoine sont restées remarquablement stables depuis le milieu des années 60.

Exprimé en pourcentage du PIB, le total des recettes issues des impôts sur le patrimoine est resté plutôt constant, oscillant entre 1.5 % et 1.9 % au cours des soixante dernières années (Graphique 3.4). Entre 1965 et 2019, les recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilière, en proportion du PIB, ont légèrement augmenté, de 0.94 % à 1.03 %. En revanche, sur la même période, les recettes tirées des impôts sur les successions et les donations, ainsi que des impôts sur le patrimoine net, ont diminué, en proportion du PIB, de 0.25 % à 0.13 % pour les premières et de 0.23 % à 0.16 % pour les secondes. Cela s'explique par le fait que ces impôts ont été abandonnés dans certains pays et ont vu leur assiette réduite dans d'autres (OCDE, 2018[6] ; OCDE, 2021[3]). Les recettes tirées des impôts sur les transactions mobilières et immobilières ont toujours été plus fluctuantes que celles provenant des autres impôts sur le patrimoine, et n'ont toujours retrouvé le niveau d'avant la chute provoquée par la crise financière mondiale.

Graphique 3.4. Recettes provenant des impôts sur le patrimoine en proportion du PIB dans les pays de l'OCDE (moyenne non pondérée) entre 1965 et 2019



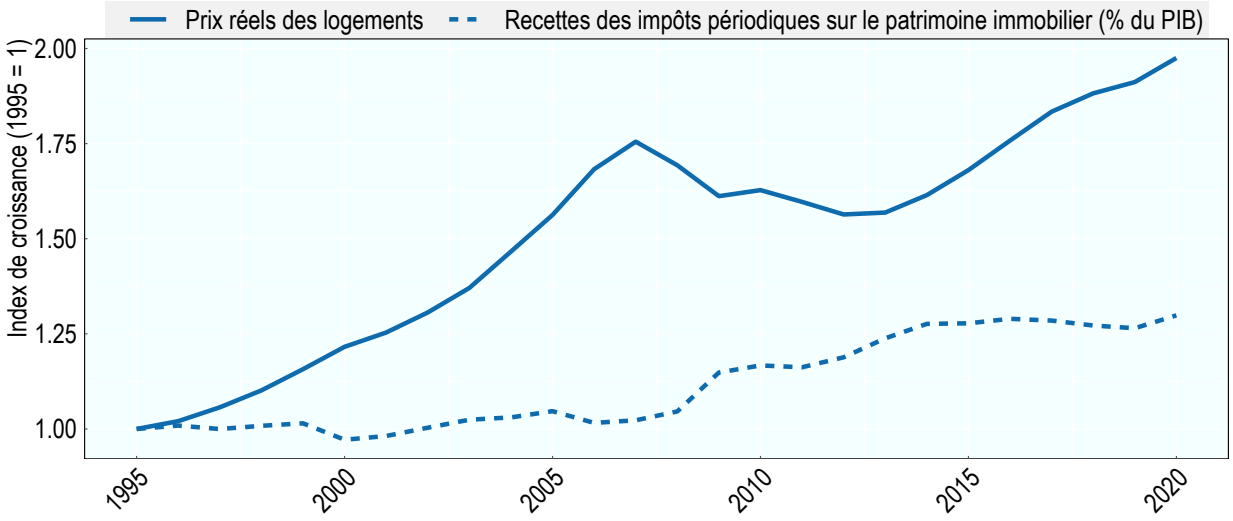
Note : Les recettes fiscales provenant des catégories Impôts sur le patrimoine et Autres impôts en Islande en 2016 sont extrapolées de la moyenne des valeurs pour 2015 et 2017. En effet, en 2016, l'Islande a enregistré des recettes exceptionnelles générées par des contributions à la stabilité ponctuelles dans le cadre de la cessation des activités de banque commerciale ou de caisse d'épargne d'un certain nombre d'établissements de crédit. Ces recettes exceptionnelles, équivalant à 15.7 % du PIB de l'Islande en 2016, ont gonflé la moyenne de la zone OCDE dans les catégories Impôts sur le patrimoine et Autres impôts (Statistiques des recettes publiques, 2018).
Source : base de données des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/zdkvn6

Les données semblent indiquer que les recettes tirées des impôts sur l'immobilier n'ont pas suivi l'augmentation des prix des logements. La croissance soutenue des valeurs des logements au cours des dernières décennies (voir le chapitre 1) aurait dû s'accompagner d'une hausse comparable des recettes provenant des impôts sur la propriété immobilière, mais la conception de ces derniers a mis à mal cette relation de cause à effet dans la pratique. Le Graphique 3.5 met en regard la hausse moyenne des prix réels des logements et la croissance moyenne des recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilière en pourcentage du PIB pour 15 pays de l'OCDE au cours de la période 1995-2020. Les deux ont considérablement divergé au cours des dernières décennies, la croissance des prix réels des logements dépassant de loin celle des recettes provenant des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Comme indiqué à la section 3.3.1, les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont souvent prélevés sur la base de valeurs cadastrales largement obsolètes et sous-évaluées qui ne reflètent pas l'évolution des prix. Par ailleurs, certains pays de l'OCDE plafonnent le montant de l'augmentation que

peuvent enregistrer la valeur estimée des biens et l'impôt à payer au cours d'une année donnée, ce qui distend encore le lien entre les recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilières et les valeurs réelles des biens immobiliers (OCDE, 2021[5]). Ces tendances concordent avec des travaux de recherche récents qui révèlent une certaine atonie des impôts périodiques sur la propriété immobilière (Belinga et al., 2014[7] ; Dougherty et de Biase, 2021[8]), ainsi qu'une faible élasticité des recettes issues de ces impôts par rapport aux prix des logements (Lutz, 2008[9]). Des divergences similaires existent probablement entre l'évolution des prix des biens et les recettes tirées d'autres impôts sur les biens immobiliers, notamment des impôts sur les plus-values réalisées lors de la revente d'un bien, puisque la résidence principale en est généralement exonérée — ce qui se traduit par un important manque à gagner pour les administrations fiscales (par exemple, (Corlett et Leslie, 2021[10] ; Grudnoff, 2016[11] ; Hungerford, 2010[12])). Dans un certain nombre de pays, d'autres incitations fiscales, visant le plus souvent à favoriser l'accession à la propriété, telles que l'exonération de l'impôt sur les transactions pour les primo-accédants, ont encore rétréci l'assiette et réduit la capacité des taxes sur les biens immobiliers à générer des recettes.

Graphique 3.5. Augmentation moyenne des prix réels des logements et croissance moyenne des recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière (% du PIB) dans 15 pays de l'OCDE entre 1995 et 2020



Note : L'indicateur des impôts sur le patrimoine foncier se rapporte à tous les impôts périodiques prélevés sur la propriété immobilière, et pas seulement à ceux qui concernent les actifs des ménages. Note : Moyenne pour l'Allemagne, le Canada, la Colombie, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, Israël, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse. Certains pays ont été exclus de ce calcul, car ils ont profondément réformé leur système d'impôts sur la propriété immobilière au cours de la période considérée (c'est notamment le cas de la Belgique, de la Corée, de l'Italie, du Portugal et de la Suède).
Source : Les données relatives aux prix réels des logements sont issues des Indices des prix des logements aux niveaux national et régional de l'OCDE. Les données sur les recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière sont tirées des Statistiques des recettes publiques de l'OCDE.

StatLink https://stat.link/1zlwin

3.3. Évaluation des politiques et pistes de réforme

Cette section contient un examen des politiques fiscales relatives à l'immobilier appliquées dans les pays de l'OCDE et présente une série de pistes qui peuvent être envisagées pour les réformer. La première partie (section 3.3.1) livre une analyse des politiques existantes en matière de fiscalité

immobilière et propose des options de réforme qui pourraient contribuer à améliorer leur efficacité, leur équité et leur potentiel de mobilisation de recettes. La seconde partie (section 3.3.2) s'intéresse au rôle d'instruments fiscaux spécifiques pour résoudre les difficultés actuelles en matière de logement, en particulier l'accessibilité financière des logements et leur viabilité environnementale. Cette section montre que la conception des politiques fiscales immobilières nécessite de bien mettre en balance les différents objectifs et d'évaluer les interactions entre différents types de politiques et marchés du logement. Dans l'ensemble, il est possible d'améliorer considérablement la conception et le fonctionnement des taxes sur l'immobilier, et un certain nombre de pistes de réforme concrètes pourraient être envisagées par les pouvoirs publics. Cette section souligne aussi le rôle que les instruments fiscaux ont à jouer pour résoudre les difficultés actuelles sur le marché du logement, bien que dans certains cas, certains instruments non fiscaux puissent s'avérer être des outils d'action plus efficaces et plus équitables.

3.3.1. Évaluation des taxes sur l'immobilier et options visant à améliorer leur efficacité, leur équité et leur potentiel de mobilisation de recettes

Les pays disposent d'une marge de manœuvre considérable pour améliorer la conception et le fonctionnement des impôts périodiques sur la propriété immobilière

Tous les pays de l'OCDE prélèvent des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Tous les pays de l'OCDE — mais pas toutes leurs administrations infranationales — prélèvent des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Ce sont généralement les propriétaires qui s'en acquittent, mais il existe quelques exceptions (par exemple, la *Council Tax* au Royaume-Uni et la taxe d'habitation en France) où l'assujetti est l'occupant (qu'il soit propriétaire ou locataire du bien)[3]. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont calculés à la fois sur la valeur des terrains et celle des bâtiments. On ne trouve des impôts purement fonciers que dans trois pays de l'OCDE — Australie (Nouvelle-Galles-du-Sud[1]), Danemark et Estonie —, tandis que la Finlande et certaines communes d'Hawaï et de Pennsylvanie, aux États-Unis, appliquent des taux plus élevés aux terrains qu'au bâti (système du double taux). Dans la plupart des pays de l'OCDE, la fiscalité de la propriété immobilière repose sur la valeur des biens, mais dans quatre pays (Israël, Pologne, République slovaque et République tchèque), elle se fonde sur la superficie, c'est-à-dire que l'impôt sur la propriété immobilière est calculé en fonction de la taille du bien (avec, éventuellement, des ajustements en fonction de critères tels que l'emplacement ou d'autres caractéristiques de l'habitation). Les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont le plus souvent perçus à des taux fixes, mais une minorité de pays les perçoivent à des taux progressifs (Australie, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Grèce, Irlande, Lettonie, Mexique, Slovénie).

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont considérés comme l'une des formes d'imposition les plus efficaces sur le plan économique. Si la nature de l'impôt sur la propriété immobilière fait depuis longtemps l'objet de débats dans les travaux théoriques (voir l'Encadré 3.1), son efficacité a été mise en évidence par de nombreuses études (Grover *et al.* (2017[13]) ; Brys *et al.* (2016[14]), Slack et Bird (2014[15]), Norregaard (2013[16]) ; Johansson *et al*. (2008[17]), Diamond et Mirrlees (1971[18]), (Ramsey, 1927[19])). Les impôts périodiques sur la propriété immobilière des ménages constituent une source de recettes fiscales comparativement efficace, car la base d'imposition — constituée, en règle générale, du terrain et des aménagements — est très immobile, ce qui limite les possibilités de réaction comportementale à l'impôt. C'est particulièrement le cas pour les terrains, dont l'offre est fixe. En effet, en théorie, un impôt purement foncier serait plus efficace, car il ne découragerait pas les investissements dans l'amélioration des immobilisations, mais la plupart des pays taxent à la fois le terrain et les constructions en raison des difficultés pratiques qu'il y a à mesurer la valeur de chaque élément séparément. En outre, un impôt périodique sur les biens d'habitation peut agir, dans une certaine mesure, comme un « impôt sur les avantages », dans le sens où il peut être considéré comme un paiement (partiel) pour des biens publics locaux (voir l'Encadré 3.1), et donc produire moins d'effets de distorsion qu'un impôt

pur. Par ailleurs, les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont souvent capitalisés dans les prix des logements au fil du temps, ce qui tend à montrer que ce type de prélèvements peut contribuer à ralentir la hausse des prix de l'immobilier résidentiel et à stabiliser les fluctuations du marché du logement (Oliviero *et al.*, (2019[20]), Blöchliger *et al.*, (2015[21])), et comporte moins d'effets de distorsion que d'autres impôts qui ne sont pas capitalisés dans les prix (Slack et Bird, 2015[22]). Enfin, les impôts périodiques sont difficiles à éluder en raison de la nature très visible des biens immobiliers, et peuvent contribuer à une utilisation plus efficace des terres. D'un point de vue empirique, les impôts périodiques se révèlent être parmi les impôts les moins préjudiciables à la croissance économique à long terme (Johansson, 2016[23] ; Cournède, Fournier et Hoeller, 2018[24] ; Johansson et al., 2008[17]).

Par ailleurs, les impôts périodiques sur la propriété immobilière constituent de longue date une excellente source de recettes pour les autorités locales. Les impôts périodiques sur la propriété immobilière se prêtent à la taxation par les autorités locales pour plusieurs raisons. Premièrement, ils sont principalement supportés par les résidents locaux, et restent donc très circonscrits (Norregaard, 2013[16]). Deuxièmement, comme mentionné ci-dessus, il existe un lien significatif entre l'impôt et les services reçus, et les services ainsi que les investissements publics locaux se reflètent plus ou moins dans l'assiette de l'impôt. Troisièmement, l'impôt sur la propriété immobilière constitue, en règle générale, une source de recettes relativement stable et prévisible (Blöchliger et al., 2015[21] ; Norregaard, 2013[16]). Enfin, les impôts périodiques sur la propriété immobilière peuvent également améliorer la transparence des autorités locales. Les administrations locales et infranationales disposent généralement d'une plus grande autonomie dans la conception et la mise en œuvre des impôts périodiques sur la propriété immobilière que pour d'autres impôts (voir la section 3), ce qui, associé à l'importance de l'impôt sur la propriété immobilière, fait que les contribuables sont plus enclins à demander des comptes à leurs administrations locales et sont plus à même de le faire.

Du point de vue de la distribution, plusieurs études montrent que les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont régressifs par rapport au revenu, mais ces études présentent des limites. Plusieurs études constatent que les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont régressifs par rapport au revenu parce que les obligations fiscales représentent une part plus importante du revenu des ménages à faible revenu (Andriopoulou *et al.* (2020[25]), Kim et Lambert (2008[26]), Palameta et Macredie (2005[27]), Chawla et Wannell (2003[28])). Toutefois, ces études présentent des limites qui laissent penser que les impôts périodiques sur la propriété immobilière ne sont peut-être pas aussi régressifs qu'on le pense généralement, et qu'ils peuvent même présenter certaines caractéristiques progressives. Les études notent pour la plupart que le rapport entre l'impôt et le revenu diminue à tous les niveaux de la distribution des revenus ; toutefois, l'effet régressif est le plus marqué pour les ménages aux revenus les plus faibles et est beaucoup moins prononcé (bien que toujours présent) lorsque l'on compare les ménages aux revenus moyens inférieurs aux ménages aux revenus les plus élevés (Andriopoulou *et al.* (2020[25]), Palameta et Macredie (2005[27])). Cela donne à penser qu'une conception judicieuse des impôts et l'octroi d'allégements fiscaux aux ménages aux revenus les plus faibles peuvent atténuer cet effet régressif, une conclusion soutenue par quelques études (Joumard, Pisu et Bloch (2012[29]), O'Connor *et al.* (2015[30])). En outre, certaines études montrent que les obligations fiscales, en valeur absolue, augmentent avec le revenu parce que les ménages à revenu élevé possèdent des biens de plus grande valeur (Andriopoulou et al. (2020[25])). Plus généralement, les effets de répartition des impôts périodiques sur la propriété immobilière diffèrent d'un pays à l'autre en fonction de la distribution des actifs immobiliers. Dans les pays où les biens immobiliers sont fortement concentrés au sommet de la distribution, une modification de la structure de la fiscalité visant à donner plus de poids à la taxation du patrimoine immobilier devrait avoir des effets plus progressifs que dans les pays où les actifs immobiliers sont répartis de manière plus égale dans la distribution des revenus. En outre, la plupart des études ne s'intéressent qu'aux résidences principales et ignorent l'impact de l'imposition des biens secondaires, qui est susceptible d'être progressive, étant donné que les ménages aux revenus les plus élevés détiennent bien plus de biens secondaires que les ménages à faible revenu (voir le chapitre 2).

Il est probable que les impôts sur la propriété immobilière soient progressifs par rapport au patrimoine, mais les études empiriques sont rares en raison de contraintes liées aux données. Si de nombreuses études sont consacrées au rapport entre l'impôt et le revenu dans la distribution des revenus, plus rares sont celles qui mesurent les obligations fiscales au titre de l'impôt sur la propriété immobilière dans la distribution du patrimoine ou en proportion du patrimoine. Une étude montre qu'au Canada, le rapport entre les impôts périodiques dus au titre de la propriété immobilière et la valeur des résidences est pratiquement le même à tous les échelons de la distribution des revenus (Chawla et Wannell, 2003[28]). Bien que les données de qualité sur le patrimoine immobilier et les obligations fiscales qui en découlent soient rares, les tendances qui se dessinent en matière d'accession à la propriété dans l'ensemble de la distribution du patrimoine laissent penser que les impôts périodiques sur la propriété immobilière devraient être progressifs par rapport au patrimoine, les ratios impôt/patrimoine augmentant pour les ménages situés en haut de la distribution. Étant donné que les ménages qui se trouvent au sommet de l'échelle possèdent des biens de plus grande valeur et détiennent la majorité du patrimoine immobilier, les obligations fiscales en proportion du patrimoine des ménages les plus aisés sont susceptibles d'être plus importantes. Comme les ménages à faible patrimoine ne sont généralement pas propriétaires du bien qu'ils occupent, les impôts sur la propriété immobilière sont susceptibles d'être peu élevés dans le bas de la distribution des patrimoines. Toutefois, le ratio impôt/patrimoine peut être plus élevé pour les ménages de la tranche moyenne supérieure de la distribution du patrimoine, dont le patrimoine se concentre essentiellement dans leur résidence principale, que pour les ménages situés au sommet de la distribution, qui détiennent également d'autres actifs (financiers, professionnels...) non soumis aux impôts périodiques sur la propriété immobilière. Étant donné que le patrimoine constitué de résidences principales est moins concentré que le patrimoine constitué de biens immobiliers secondaires et que le patrimoine financier dans l'ensemble de l'échelle de distribution, l'imposition des résidences principales peut être moins progressive que celle d'autres catégories d'actifs.

Les effets distributifs des impôts périodiques sur la propriété immobilière dépendront également de facteurs dynamiques, notamment la capitalisation fiscale et l'incidence économique finale de l'impôt. Le degré de capitalisation fiscale, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les obligations fiscales futures réduisent le prix des actifs immobiliers, affectera les effets distributifs des impôts périodiques sur la propriété immobilière en déterminant les personnes qui supportent leur incidence économique finale. Par exemple, lorsque la capitalisation est totale (c'est-à-dire lorsque, après avoir pris en compte toutes les caractéristiques des logements, les différences de prix sont exactement égales à la valeur actuelle des variations des obligations fiscales attendues), ce sont les propriétaires actuels qui supportent l'incidence économique finale d'une évolution de la fiscalité, tandis qu'en cas de capitalisation partielle, on peut penser que les propriétaires actuels sont en mesure de transférer partiellement l'incidence sur les nouveaux acquéreurs. Des études empiriques démontrent que les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont capitalisés dans les prix des logements, parfois de manière totale (Borge et Rattsø, 2013[31] ; Gallagher, Kurban et Persky, 2013[32] ; Palmon et Smith, 1998[33] ; Oates, 1969[34]). L'effet distributif dépendra donc du profil des propriétaires actuels et potentiels ; si ces derniers sont des ménages plus jeunes et moins aisés, un fort degré de capitalisation fiscale peut laisser penser que les effets sont plus progressifs. Dans le cas de l'immobilier locatif, les effets de répartition des impôts périodiques sur la propriété immobilière dépendront également de la question de savoir si c'est le propriétaire ou le locataire qui supporte l'incidence économique finale de l'impôt. Par exemple, un impôt sur la propriété immobilière peut être plus progressif lorsque les propriétaires ne peuvent pas répercuter la totalité de la charge fiscale sur les locataires au moyen de loyers plus élevés. En revanche, lorsque les propriétaires peuvent répercuter la totalité de l'impôt sur leurs locataires, l'impôt aura les mêmes effets distributifs que si l'assujetti était l'occupant du bien (comme dans le cas de la *Council Tax* au Royaume-Uni ou de la taxe d'habitation en France). Le degré de capitalisation et l'incidence économique finale de l'impôt dépendront en fin de compte de l'élasticité de la demande et de l'offre, ainsi que d'autres facteurs tels que la réglementation (par exemple, l'encadrement des loyers) (Hilber (2017[35])).

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière soulèvent également des problèmes de liquidité pour les ménages à faible revenu mais à patrimoine élevé. Les données montrent que les ménages à faible revenu possèdent un patrimoine immobilier (chapitre 2), c'est-à-dire des actifs illiquides qui, dans le cas d'une résidence principale, ne génèrent pas de revenus. S'ils ne disposent pas des revenus nécessaires, les contribuables peuvent donc rencontrer des difficultés s'ils doivent s'acquitter d'impôts périodiques sur la propriété immobilière importants. Ces problèmes sont particulièrement difficiles durant les périodes de forte hausse des prix de l'immobilier, car les propriétaires peuvent voir la valeur de leur bien augmenter sans que ce soit le cas de leurs revenus pour autant (Commission européenne, 2012[36]). Le problème se pose aussi pour les retraités dont le patrimoine, constitué de leur résidence principale, est élevé par rapport à leurs revenus (chapitre 2). Cependant, certaines données canadiennes montrent que les propriétaires retraités à faible revenu ne sont pas soumis à des impôts sur la propriété immobilière plus élevés que le reste de la catégorie des propriétaires à faible revenu (Palameta et Macredie, 2005[27]). Cette situation peut s'expliquer en partie par une conception de l'impôt conduisant à des impôts sur le patrimoine effectifs faibles, qui peut par exemple résulter de l'octroi d'allégements fiscaux aux personnes âgées ou du fait que ces impôts sont souvent basés sur des valeurs cadastrales obsolètes. Étant donné que ces caractéristiques de conception et d'allégement des impôts sont communes à tous les pays de l'OCDE, ces résultats pourraient s'appliquer à d'autres pays, mais des recherches supplémentaires seraient nécessaires.

La façon dont sont conçus les impôts périodiques sur la propriété immobilière est également cruciale pour leur efficacité, leur équité et leur potentiel de mobilisation de recettes. Comme expliqué en détail ci-dessous, l'efficacité, l'équité et le potentiel de mobilisation de recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière dépendent en fin de compte de la conception desdits impôts, notamment de l'étendue de l'assiette, des taux applicables, de l'existence d'allégements pour les ménages à faible revenu et, peut-être plus fondamentalement, du fait que l'impôt est ou non calculé sur la base de valeurs cadastrales régulièrement actualisées. L'évaluation ci-dessous donne à penser qu'il existe une marge importante d'amélioration de la conception des impôts périodiques sur la propriété immobilière dans la zone OCDE et que les pays pourraient envisager un certain nombre de réformes pour en accroître l'efficacité, l'équité et le potentiel de mobilisation de recettes. Il existe également diverses stratégies que les administrations pourraient adopter pour accroître l'acceptabilité des réformes fiscales par la population.

Encadré 3.1. La conception théorique des impôts périodiques sur la propriété immobilière

Les travaux théoriques s'articulent autour de trois conceptions différentes de la nature des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Ces différentes conceptions ont des implications importantes pour l'évaluation de l'efficacité, de l'équité et de l'incidence économique finale des impôts périodiques sur la propriété immobilière.

La conception classique

La « conception classique » considère les impôts locaux sur la propriété essentiellement comme des taxes sur les services de logement (Edgeworth, 1897[36]). Elle se fonde sur une approche d'équilibre partiel dans laquelle le prélèvement de l'impôt sur la propriété se divise, d'un point de vue conceptuel, en un impôt sur un actif immobile (le terrain) et un impôt sur le capital mobile (c'est-à-dire les constructions et aménagements). Alors que le premier est capitalisé dans la valeur foncière du terrain, le second se répercute sur le consommateur final du logement. Les travaux empiriques qui s'appuient sur cette conception montrent que les impôts périodiques sur la propriété immobilière sont régressifs par rapport au revenu, puisque la part des impôts acquittés diminue le long de l'échelle de distribution des revenus. Les impôts sur la propriété, lorsqu'ils frappent les structures, s'avèrent par ailleurs inefficaces, car ils faussent l'affectation du capital logement.

La conception du capital

La « conception du capital » considère l'impôt périodique sur la propriété immobilière comme un impôt sur le capital (Mieszkowski, 1972[37]). L'approche est fondée sur un modèle d'équilibre général dans lequel le capital est en offre fixe au niveau national, mais mobile entre juridictions infranationales. Si les modifications de l'impôt sur la propriété immobilière au niveau des juridictions peuvent temporairement influer sur les prix des logements au niveau local (selon les mécanismes décrits dans la conception classique), l'affectation du capital s'ajuste au fil du temps, égalisant les rendements de capital après impôt. D'un point de vue national, la charge fiscale pèse sur les détenteurs de capital, ce qui, compte tenu d'une plus forte concentration de capital parmi les ménages à haut revenu et haut patrimoine, implique que les impôts sur la propriété immobilière ont des effets de répartition progressifs. En ce qui concerne leur incidence sur l'efficience économique, les impôts sur la propriété immobilière devraient fausser l'affectation du capital et donc générer des coûts d'inefficacité.

La conception des avantages

La « conception des avantages » considère les impôts périodiques sur la propriété immobilière comme une redevance au titre des services publics locaux (Hamilton, 1975[38]). Selon ce point de vue, les contribuables mobiles « votent avec leurs pieds » et s'installent dans les collectivités qui offrent les niveaux de services publics et de valeur des logements correspondant le mieux à leurs attentes. La concurrence entre juridictions et la mobilité des consommateurs font que les services publics locaux peuvent être fournis de manière efficace, car l'effet de distorsion serait faible si les contribuables pensaient que l'impôt est directement proportionnel au coût des services publics. En outre, l'effet de répartition est considéré comme neutre, puisque les impôts dus sont compensés par les gains liés à la consommation de services publics.

Source : (Edgeworth, 1897[36] ; Hamilton, 1975[38] ; Mieszkowski, 1972[37] ; Norregaard, 2013[16] ; Oates et Fischel, 2016[39] ; Zodrow, 2001[40])

Les systèmes d'impôt sur la propriété fondés sur la valeur, en particulier ceux qui s'appuient sur la valeur marchande plutôt que sur la valeur locative annuelle, sont plus efficaces et équitables que les systèmes fondés sur la superficie. Les systèmes qui s'appuient sur la valeur marchande sont préférables à ceux qui se fondent sur la superficie, sur la taille du bien. En effet, il est peu probable cette dernière constitue un bon indicateur du patrimoine immobilier et de la capacité de paiement des contribuables, car elle ne tient pas compte des autres caractéristiques physiques du bien et de son emplacement[4], qui sont des facteurs déterminants de sa valeur. Dans la pratique, les impôts sur le patrimoine immobilier fondés sur la superficie sont rares dans les pays de l'OCDE (Israël, Pologne, République slovaque et République tchèque), sans compter que, le plus souvent, ils ne sont pas purement fondés sur la superficie, puisqu'ils incluent en général des ajustements tenant compte d'autres caractéristiques du bien, notamment son emplacement. Les impôts sur le patrimoine immobilier fondés sur la valeur, en revanche, comprennent à la fois des impôts reposant sur la valeur en capital (c'est-à-dire le prix du bien sur le marché) et des impôts reposant sur la valeur locative annuelle (c'est-à-dire le prix auquel le bien peut être loué). Même si les deux valeurs peuvent, dans certaines circonstances, être équivalentes en termes mathématiques, c'est la valeur en capital que retiennent la plupart des pays, car cette méthode permet de saisir l'utilisation la plus élevée et la meilleure d'un bien (plutôt que l'utilisation courante, comme c'est le cas avec les loyers) (Slack et Bird, 2014[15]) et d'éviter des difficultés d'évaluation lorsque les loyers sont encadrés (Kelly, White et Anand, 2020[41]).

La mise à jour régulière des valeurs cadastrales est également déterminante pour l'efficience, l'équité et le potentiel de mobilisation de recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière. L'établissement de l'impôt sur la base de valeurs cadastrales obsolètes crée des distorsions entre les logements anciens, qui n'ont pas été réévalués depuis un certain temps, et les logements récents

qui ont été évalués dernièrement, ainsi qu'entre les biens qui ont été évalués à la même époque mais dont les prix ont connu une croissance plus ou moins forte. La faible charge fiscale qui résulte de ces valeurs obsolètes réduit aussi l'incitation à utiliser efficacement le parc immobilier existant, et encourage les propriétaires à rester dans des logements sous-évalués. Par exemple, dans les grandes villes où le prix des logements connaît de fortes hausses, mais pas la charge fiscale relative au patrimoine immobilier (fondée sur des valeurs cadastrales obsolètes), les ménages âgés ne sont pas incités à s'installer dans un logement plus petit et de moindre valeur, et à libérer ainsi de l'espace pour les jeunes familles. En outre, le fait d'établir l'impôt sur la base de valeurs cadastrales obsolètes affaiblit l'équité horizontale (pour deux ménages possédant des biens de valeur similaire, les impôts à payer peuvent ne pas être similaires) et l'équité verticale (les ménages possédant des biens immobiliers de plus grande valeur ne paient pas forcément plus d'impôts) (Mirrlees et al., 2011[42]). Les données empiriques montrent que les évaluations cadastrales obsolètes ont tendance à rendre régressifs les impôts périodiques sur le patrimoine immobilier (Hodge et al., 2017[43] ; McMillen et Singh, 2020[44]). Le prélèvement d'impôts périodiques sur la propriété immobilière frappant des biens dont la valeur n'est pas régulièrement actualisée a aussi pour conséquence que les augmentations de la valeur cadastrale peuvent, dans certains cas, totalement échapper à l'imposition — par exemple en cas d'exonération des plus-values immobilières. Enfin, l'obsolescence des valeurs cadastrales compromet le potentiel de mobilisation de recettes des impôts sur le patrimoine immobilier (voir la section 3.2.2) et leur capacité à limiter l'instabilité et la hausse des prix des logements. Une révision trop peu fréquente de ces valeurs augmente aussi le risque de flambée soudaine des impôts à payer lorsque les biens sont finalement réévalués (Slack et Bird (2014[15])). Dans certains cas, ce risque de flambée des impôts peut être, pour les administrations, un motif de plus de remettre à plus tard, voire d'abandonner définitivement toute nouvelle révision des valeurs. Ainsi, veiller à ce que les impôts périodiques sur le patrimoine immobilier soient établis sur des valeurs régulièrement actualisées est une condition préalable pour garantir l'efficacité, l'équité et le potentiel de mobilisation de recettes de ces prélèvements.

Si les situations sont variées au sein de la zone OCDE, de nombreux pays ne prévoient pas de révision régulière ou remettent à plus tard la révision des valeurs cadastrales. Dans plusieurs pays, les valeurs des terrains et des constructions sont régulièrement révisées. C'est le cas en Australie dans la province de Nouvelle-Galles-du-Sud[1] (tous les ans, la valeur imposable correspondant à la moyenne des trois années précédentes), en Lituanie (tous les ans, la valeur imposable étant valable pendant cinq ans[5]), en Norvège (tous les ans pour les communes qui utilisent les valeurs estimées aux fins de l'impôt sur le patrimoine net ; tous les dix ans pour les autres) et en Nouvelle-Zélande (tous les trois ans). À l'inverse, un certain nombre de pays s'appuient sur des valeurs cadastrales très obsolètes. Ainsi, les valeurs cadastrales utilisées à des fins fiscales datent de 1964 ou de 1935 en Allemagne (dans l'ex-Allemagne de l'Ouest et l'ex-Allemagne de l'Est respectivement)[6], de 1973 en Autriche, de 1975 en Belgique, de 1970 en France, de 1941 au Luxembourg et de 1991 au Royaume-Uni. Plusieurs pays indexent les valeurs en fonction de l'inflation ou appliquent un facteur correctif (Slack et Bird (2014[15])). Bien que l'indexation soit simple et puisse contribuer à assurer le dynamisme des recettes à court et moyen terme, elle entraîne des inégalités à long terme, car elle ne tient pas compte des variations de la hausse des prix selon les régions ou les types de biens. Ainsi, la révision régulière de la valeur cadastrale est la seule méthode garantissant que les impôts sur le patrimoine immobilier continuent à générer des recettes de manière efficace et équitable.

Il existe différentes approches pour réévaluer les biens, mais le numérique permet de réduire le coût des évaluations régulières. La méthode d'évaluation la plus courante est la comparaison des ventes (ou des loyers), qui se fonde sur des données relatives aux ventes récentes de biens similaires et sur des données spécifiques au bien afin de le comparer à des biens similaires (OCDE, 2021[5]). Toutefois, l'évaluation régulière des biens selon cette méthode est coûteuse sur le plan administratif. L'utilisation du numérique et de systèmes d'évaluation de masse assistée par ordinateur (CAMA), qui permettent d'estimer les valeurs d'un groupe de biens à l'aide de modèles mathématiques, peut réduire le coût de la réévaluation fréquente des biens, mais elle nécessite des données de haute qualité et une capacité

technique importante, et il est préférable de la confier à des niveaux supérieurs d'administration (OCDE, 2021[5])[7]. Les données provenant plateformes numériques qui font la publicité de biens immobiliers à vendre (par exemple, Zillow, Seloger) peuvent également améliorer la capacité des administrations à évaluer régulièrement et précisément des biens. En plus d'être techniquement difficiles, les révisions de la valeur des biens immobiliers peuvent être très impopulaires. Pour résoudre ce problème, les pays qui utilisent des valeurs obsolètes et qui souhaitent mettre en place un système d'évaluations périodiques pourraient envisager d'intégrer cette réforme dans une refonte plus large de la fiscalité immobilière, accompagnée de mesures destinées à freiner la hausse potentielle de la charge fiscale, comme cela a été fait au Danemark et en Irlande (Encadré 3.2).

Encadré 3.2. Réformes récentes visant à actualiser les valeurs cadastrales aux fins des impôts périodiques sur la propriété immobilière

Danemark

Le Danemark a gelé la valeur des biens immobiliers en 2002, ce qui a contribué à l'explosion des prix des logements au cours de la première décennie du 21e siècle et à une baisse des taux effectifs d'imposition. Il a été démontré que ces économies d'impôt étaient réparties de manière inégale entre les régions, les avantages moyens les plus importants revenant aux propriétaires de la région du Grand Copenhague (Dam et al., 2011[45]).

En 2017 a été adoptée une grande réforme de l'impôt sur la propriété immobilière qui a entraîné la révision de la juste valeur marchande des biens. Dans le cadre du nouveau système, la valeur des biens doit être actualisée tous les deux ans (à partir de 2020) et les premiers avis d'imposition fondés sur les évaluations actualisées ont été émis en 2021. Compte tenu du gel fiscal qui a duré près de deux décennies, on s'attendait à ce que les réévaluations entraînent une augmentation significative des obligations fiscales, en particulier dans les secteurs ayant connu une hausse importante des prix des logements.

Afin d'amortir l'alourdissement de la pression fiscale et de renforcer l'adhésion politique, l'État a intégré l'actualisation des valeurs cadastrales dans une réforme globale de l'impôt sur la propriété immobilière. Le taux légal a été ramené de 1 % à 0.6 % et une surtaxe visant les propriétés de grande valeur a été appliquée au-delà d'un certain seuil. Pour répondre aux problèmes de liquidité et protéger les propriétaires occupants, les assujettis dont l'impôt global augmente en raison du nouveau système ont pu bénéficier d'un abattement en 2021 et auront la possibilité de reporter l'augmentation future de l'impôt périodique sur la propriété immobilière jusqu'à la vente du bien.

L'approche globale de la réforme de l'assiette de l'impôt sur la propriété immobilière au Danemark a sans doute contribué sensiblement à son acceptation politique. Même si les mesures d'indemnisation des contribuables lésés vont avoir une incidence sur les recettes fiscales à court terme, la réforme permet d'accroître l'équité et le futur potentiel de mobilisation de recettes de l'impôt, et devrait réduire la volatilité des prix de l'immobilier à long terme.

Irlande

À la suite de la mise en place de la *Local Property Tax* (LPT) (impôt foncier local) en 2013, les valeurs cadastrales établies à des fins fiscales devaient être révisées en 2016. La révision ayant été retardée, les valeurs cadastrales étaient obsolètes et les biens construits à partir 2013 échappaient à l'imposition.

La réforme de la LPT en 2021 a abaissé les taux d'imposition, élargi l'assiette, obligé les assujettis à actualiser les auto-évaluations de leurs biens et fait entrer dans l'assiette des logements jusqu'alors exonérés (ceux construits à partir de 2013).

La réforme devrait réduire ou laisser inchangée la charge de l'impôt sur la propriété immobilière pour la majorité des contribuables. L'augmentation de la charge annuelle de l'impôt devrait être inférieure ou égale à 100 EUR (118 USD) pour environ un tiers des assujettis et supérieure à 100 EUR pour seulement 3 % des assujettis. Afin de soutenir les ménages à faible revenu, la réforme a également augmenté le seuil de revenu en dessous duquel les contribuables peuvent bénéficier d'un report de l'impôt sur la propriété immobilière, et ramené de 4 à 3 % les intérêts appliqués aux reports de paiement de l'impôt.

Source : (Dam et al., 2011[45] ; OCDE, 2019[46] ; Smidova, 2016[47] ; Department of Finance - Ireland, 2021[48] ; Commission européenne, 2012[49])

Permettre le paiement échelonné de l'impôt peut réduire les contraintes de liquidité et la visibilité de l'impôt, tandis que le versement par un tiers peut aussi améliorer la discipline fiscale. Le paiement de l'impôt périodique sur la propriété immobilière implique souvent un ou deux versements importants, ce qui peut engendrer des problèmes de liquidité pour les ménages qui ont du mal à planifier ce genre de dépenses ou dont le budget est serré (Slack et Bird, 2014[15]). Les ménages peuvent avoir besoin d'épargner en vue du paiement de l'impôt, puis ils assument la responsabilité de son versement, ce qui rend cet impôt d'autant plus visible. Le paiement échelonné peut donc aider les particuliers à gérer leur budget et à alléger leurs contraintes de liquidité, ainsi qu'à réduire le poids de l'impôt. Des études montrent que, lorsqu'ils sont bien conçus, les systèmes de paiement échelonné peuvent renforcer la discipline fiscale (OCDE, 2021[5]), Reschovsky et Waldhart (2012[46])). La possibilité du versement par un tiers (par exemple, en Irlande, les contribuables peuvent confier le paiement de leur impôt sur la propriété immobilière à leur employeur ou à leur caisse de retraite) peut également contribuer à réduire le coût de la discipline fiscale.

Il existe de solides arguments en faveur du report de l'impôt, dans certains cas, pour alléger les contraintes de liquidité, même si les programmes de report peuvent entraîner certaines difficultés administratives ou des pertes de recettes temporaires. Il est tout à fait justifié de traiter les problèmes de liquidité par le biais de reports d'impôts afin de réduire les risques de difficultés économiques et la nécessité de recourir à des formes d'allégement moins efficaces et équitables (telles que d'importantes exonérations ou le report de la révision des valeurs cadastrales). Plusieurs pays proposent des reports d'impôt (généralement assortis d'intérêts) permettant à l'assujetti de reporter tout ou partie du paiement de l'impôt à une période ultérieure, lorsque sa capacité de paiement sera plus importante (par exemple, après la vente ou le transfert du bien immobilier). Cela donne effectivement lieu à une dette fiscale garantie par le bien immobilier. Ces reports sont généralement réservés à certaines catégories de contribuables, tels que les contribuables à faible revenu et les personnes âgées (voir l'Encadré 3.3). Les reports d'impôt posent toutefois certains problèmes. S'ils sont ciblés, la définition et l'identification des contribuables éligibles peuvent poser des problèmes d'administration et d'équité. À l'inverse, si le droit au report est automatique (c'est-à-dire qu'il ne dépend ni du revenu ni du patrimoine), la mise en œuvre du dispositif peut être plus simple, mais le ciblage insuffisant, ce qui pourrait entraîner d'importantes pertes de recettes à court et moyen terme (Slack et Bird, 2014[15] ; Munnell, Hou et Walters, 2022[47]). L'application d'intérêts au montant de l'impôt impayé peut également dissuader les contribuables de recourir au report d'impôt

dans les cas où les taux d'intérêt sont susceptibles d'augmenter et la valeur des biens de baisser, sans compter qu'elle accroît la complexité du processus, même si la numérisation facilite grandement le suivi des dettes fiscales dans la durée. Les pays devraient appliquer des intérêts à un taux calculé de façon que les ménages optant pour le report d'impôt ne soient ni pénalisés ni avantagés. Une autre option, s'agissant du report d'impôt, pourrait consister à reconnaître à l'administration fiscale le droit de prendre une participation dans le bien immobilier égale à la dette fiscale exprimée en proportion de la valeur marchande du bien au moment de la prise de participation et qui reviendrait à l'administration lors de la vente (Muellbauer, 2018[48])[8]. Un tel système protégerait les particuliers contre les baisses de valeur des biens immobiliers tout en permettant aux autorités fiscales de bénéficier des hausses de valeur. Cela étant, un système de report fondé sur cette « participation au capital » exposerait les autorités fiscales aux fluctuations du marché du logement. Abstraction faite des considérations administratives, certaines études portant sur les programmes de report existants révèlent qu'ils suscitent, étonnamment, très peu d'engouement, parce que les ménages âgés ne souhaitent généralement pas léguer à leurs héritiers des biens grevés d'obligations fiscales importantes (Slack et Bird, 2014[15]) et parce que les problèmes de liquidité peuvent être moins importants qu'on ne l'imagine en général (Bowman, 2006[49]).

Les allégements de l'impôt sur la propriété immobilière peuvent entraîner des effets non voulus s'ils ne sont pas soigneusement conçus, mais offrent une autre solution pour renforcer l'équité des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Les allégements accordés au titre des résidences principales peuvent améliorer l'équité des impôts fonciers, mais le risque est que, en plus de réduire la base d'imposition, l'allégement soit capitalisé dans les prix des logements et affaiblisse le lien entre les impôts payés et les services publics locaux reçus. Les allégements doivent être conçus de manière à réduire le plus possible ces effets négatifs potentiels tout en renforçant la progressivité. L'une des options consiste à accorder à tous les contribuables une exonération limitée (par exemple, l'exonération de la propriété familiale [*homestead exemption*] aux États-Unis). L'allégement doit prendre la forme d'un montant forfaitaire, plutôt que d'un pourcentage de la valeur du logement. En effet, une exonération forfaitaire a des effets progressifs sur la répartition des impôts sur le patrimoine, car les ménages à faible revenu possèdent généralement des biens de moindre valeur, de sorte que l'allégement représente une part plus importante de la valeur de leur logement (Langley, 2015[50]). Une exonération de base limitée éliminerait également de l'assiette fiscale les biens de très faible valeur, qui génèrent le plus souvent des recettes négligeables. Une autre solution consiste à accorder un avantage plus ciblé sous la forme d'un crédit ou d'une exonération d'impôt. Dans de nombreux pays, l'allégement fiscal cible les propriétaires à faible revenu, qui sont plus susceptibles de manquer de liquidités pour payer l'impôt foncier, mais d'autres critères pourraient être envisagés. Par exemple, aux États-Unis, environ un État fédéré sur trois plafonne l'impôt foncier en fonction du revenu, une approche appelée « coupe-circuit », l'allégement fiscal étant généralement ciblé sur les ménages à faible revenu et les personnes âgées. Ce type de critère de revenu pourrait être complété par un critère de patrimoine (par exemple en tenant compte de la valeur de la résidence principale ou du patrimoine immobilier total de l'assujetti), afin que les aides soient ciblées sur les contribuables à faible revenu et à faible patrimoine et d'éviter d'accorder des allégements aux ménages dont le revenu est faible, mais le patrimoine immobilier élevé. L'allégement de l'impôt foncier pourrait aussi tenir compte du nombre d'occupants ou d'enfants à charge (comme en Belgique). Il est important de rappeler que la nécessité de proposer un allégement de l'impôt sur la propriété dépend également de sa conception. Ainsi, lorsque les impôts dus sont, le plus souvent, relativement peu élevés, et qu'il existe un système de report, l'allégement peut s'avérer moins nécessaire (voir ci-dessus).

Encadré 3.3. Dispositifs de report de l'impôt sur la propriété immobilière dans différents pays

Plusieurs pays de l'OCDE proposent des dispositifs de report de l'impôt sur la propriété immobilière, qui sont généralement réservés à certains types de contribuables, notamment les personnes âgées et les ménages à faible revenu. Les reports peuvent également être utilisés comme mesures transitoires, pendant la mise en œuvre des réformes, pour protéger les contribuables contre des augmentations importantes des obligations fiscales au titre de l'impôt foncier.

- Au **Canada**, les administrations provinciales et locales gèrent des dispositifs de report d'impôts réservés, essentiellement, aux personnes âgées, aux veufs et veuves et aux invalides. Les reports sont plafonnés et des intérêts (au taux du marché ou en dessous) s'ajoutent au montant impayé. La province de l'Alberta propose un « programme de report de l'impôt sur la propriété immobilière destiné aux personnes âgées » qui permet aux contribuables de bénéficier, sur leur résidence principale, d'un prêt participatif à faible taux d'intérêt couvrant les paiements de l'impôt jusqu'à la vente du logement (ou tout événement antérieur), date à laquelle le prêt, intérêts et principal, devient remboursable (le dispositif applique des intérêts simples et non des intérêts composés). Seuls les contribuables de plus de 65 ans sont éligibles, à condition qu'ils détiennent au moins 25 % des parts de leur résidence principale et que celle-ci soit assurée.
- Au **Danemark**, un dispositif de report de l'impôt a été introduit dans le cadre d'une réforme globale de l'impôt sur la propriété immobilière (voir l'Encadré 3.2) qui créait un risque de voir le montant des impôts périodiques sur la propriété augmenter considérablement du fait de la révision des valeurs cadastrales. Pour atténuer les problèmes de liquidité potentiels, la réforme permettait de reporter l'augmentation de la charge fiscale jusqu'à la vente du bien.
- L'**Irlande** offre un report total ou partiel du paiement de l'impôt sur la propriété immobilière aux assujettis qui remplissent certaines conditions relatives à leur situation financière et aux caractéristiques de leur bien (usage résidentiel ou locatif). Des intérêts s'appliquent sur le montant restant dû, et la durée du report dépend du cas spécifique du contribuable, de son revenu (corrigé des paiements d'intérêts au titre du crédit hypothécaire sur la résidence principale), de son insolvabilité personnelle ou de ses difficultés (perte financière ou dépense importante et inattendue).
- Aux **États-Unis**, de nombreux États offrent un report partiel ou total de l'impôt sur la propriété immobilière aux contribuables éligibles suivants : personnes âgées, assujettis à faible revenu, personnes handicapées ou veufs/veuves, ou encore militaires en activité. Le montant reporté peut être plafonné et combiné à d'autres allégements fiscaux (tels que l'exonération de la propriété familiale), et des intérêts s'appliquent. Le paiement du montant restant dû est exigible au décès du propriétaire ou à la vente du bien. Les critères retenus pour bénéficier de ces dispositifs sont souvent l'âge et le niveau de revenu (en plus de la détention d'un pourcentage minimum de parts dans le bien et de certaines caractéristiques de celui-ci).

Source : (Department of Finance - Ireland, 2021[51] ; OCDE, 2021[5])

Le recours à des taux d'imposition progressifs peut permettre de renforcer l'équité des impôts périodiques sur la propriété immobilière, mais la mise en place d'une imposition progressive plus s'avérer plus efficace si elle est assurée par les échelons supérieurs de l'administration. La progressivité des impôts périodiques sur la propriété immobilière est appliquée dans une minorité de pays de l'OCDE et peut renforcer l'équité verticale, puisque les contribuables qui possèdent des biens de plus grande valeur sont redevables d'impôts proportionnellement plus élevés. La progressivité peut également passer par des allégements consentis aux ménages plus modestes et à faible patrimoine (voir ci-dessus).

L'efficacité avec laquelle la progressivité des taux d'imposition permet d'accroître la progressivité globale du système fiscal dépend de la répartition des logements dans les échelles des revenus et du patrimoine ; elle se trouvera améliorée dans les pays où le patrimoine immobilier est concentré au sommet (OCDE, 2021[5]). Toutefois, les taux progressifs peuvent créer davantage de distorsions que les taux fixes, car les contribuables peuvent, par exemple, se regrouper en dessous de certains seuils de valeur ou s'installer dans des zones à fiscalité plus faible (Best et Kleven, 2018[52]). Ces effets comportementaux dépendent toutefois de la conception des impôts. Plus généralement, la question se pose de savoir si l'impôt sur la propriété immobilière, qui est prélevé au niveau local et destiné à financer les services publics locaux, doit être progressif. Le plus souvent, mieux vaut que la redistribution soit assurée par les niveaux supérieurs de l'administration afin de faire en sorte que les habitants des communes pauvres et des communes riches soient traités sur un pied d'égalité. Une solution autre que la progressivité de l'impôt sur les biens individuels consiste à prélever des impôts progressifs sur le patrimoine immobilier net total des contribuables (c'est l'option retenue par la Corée et la France, qui, au-delà d'un certain seuil, frappent le patrimoine immobilier global d'un impôt progressif national).

L'augmentation des impôts périodiques sur les résidences secondaires peut accroître la progressivité, mais cela dépend de l'incidence fiscale et peut soulever des questions d'équité concernant les locataires. Dans de nombreux pays, les résidences secondaires sont, dans la pratique, soumises à une imposition plus importante du fait des abattements ou des seuils d'exonération accordés pour les résidences principales. Les biens immobiliers secondaires étant fortement concentrés au sommet de l'échelle de distribution des revenus et du patrimoine (voir le chapitre 2), le relèvement des taux de l'impôt périodique sur la propriété immobilière frappant les résidences secondaires pourrait renforcer la progressivité. Toutefois, l'imposition des résidences principales, déjà soumise à un régime très préférentiel, pourrait s'en trouver encore plus avantagée, et des problèmes d'équité pourraient se poser dans le cas des logements loués. En outre, il est important de distinguer entre les biens secondaires mis en location de longue durée, ceux mis en location de courte durée, et les résidences secondaires qui ne génèrent pas de revenus (par exemple, maisons de vacances, pied-à-terre en ville). L'augmentation des impôts sur les biens mis en location de longue durée pourrait mettre à mal l'équité du dispositif si ce sont les locataires, dont le patrimoine et le revenu sont généralement plus faibles (voir le chapitre 2), qui supportent in fine l'incidence économique de l'impôt. En revanche, si l'incidence d'une hausse des impôts sur les locations saisonnières retombait sur les locataires de courte durée, cela serait moins préoccupant du point de vue de l'équité. Enfin, une hausse des impôts périodiques sur les biens secondaires qui ne sont pas utilisés pour générer des revenus devrait améliorer l'équité, puisque l'incidence en retomberait sur les propriétaires.

Le recours à des systèmes de tranches, de plafonds et de limites de réévaluation réduit la progressivité et le potentiel de mobilisation de recettes des impôts périodiques sur la propriété immobilière. Les plafonds, les limites d'évaluation et les tranches sont couramment utilisés dans l'imposition de la propriété immobilière pour contenir la charge fiscale, atténuer les problèmes de liquidité et lisser les augmentations des valeurs cadastrales, mais ces mesures créent un certain nombre de problèmes. En particulier, les plafonds, qui limitent l'augmentation des obligations fiscales, et les limites de réévaluation, qui restreignent la hausse des valeurs cadastrales, réduisent en fin de compte la progressivité, car les contribuables qui en bénéficient le plus sont ceux qui possèdent les biens les plus chers ou dont la valeur connaît les augmentations les plus fortes (Slack et Bird, 2014[15]). Par ailleurs, les plafonds et les limites de réévaluation réduisent la mesure dans laquelle les impôts sont en phase avec les hausses des prix des logements, ce qui limite les recettes fiscales. Les systèmes de tranches (en vertu desquels chaque bien est affecté à une tranche de valeur et tous les biens d'une tranche sont frappés du même impôt) posent aussi des problèmes d'équité. Comme la charge fiscale est la même pour tous les biens d'une même tranche, la charge fiscale effective (l'impôt dû en pourcentage de la valeur du bien) est la plus élevée, dans chaque tranche, pour les biens dont la valeur est la plus faible et la moins élevée pour les biens dont la valeur est la plus importante.

Les pays peuvent adopter diverses stratégies pour remédier à l'impopularité des réformes des impôts périodiques sur la propriété immobilière et renforcer leur acceptabilité et leur faisabilité politique. Les réformes des impôts périodiques sur la propriété immobilière se heurtent habituellement à une forte résistance de l'opinion publique en raison de leur visibilité (ce sont souvent les plus visibles pour les contribuables, surtout lorsqu'ils sont payés en une seule fois), de leur déconnexion avec le revenu et les éventuels problèmes de liquidité, de leur régressivité ressentie et des difficultés qui se posent en matière d'évaluation des biens (Slack et Bird, 2014[15]). Les autorités peuvent envisager différentes options pour améliorer l'acceptabilité sociale et la faisabilité politique des réformes de l'impôt sur la propriété immobilière. L'une d'elles consiste à grouper ces réformes avec d'autres mesures fiscales (par exemple, réduction des impôts sur les transactions immobilières ou sur le travail) ou de les associer à des améliorations apportées aux services publics locaux (Slack et Bird, 2014[15]). En effet, les analyses empiriques montrent que les contribuables qui bénéficient directement de leurs contributions fiscales, par exemple par l'amélioration des services publics locaux, sont plus disposés à payer davantage d'impôts fonciers (Giaccobasso et al., 2022[53]). Il est également essentiel d'agir en amont pour informer la population de la manière dont les recettes tirées de ces impôts sont dépensées, car les contribuables ne sont pas toujours conscients de l'utilisation qui en est faite par les autorités locales (Giaccobasso et al., 2022[53]). Plus généralement, l'adhésion des contribuables est également favorisée par la conception d'un impôt simple, facilement compréhensible et correctement appliqué, comprenant un système d'évaluation des biens et un mécanisme de recours fonctionnels et transparents (OCDE, 2021[5]). D'autres mesures visant à simplifier le respect des obligations fiscales, telles que la retenue de l'impôt sur la propriété immobilière par l'employeur ou la caisse de retraite (l'Irelande par exemple) ou par l'émetteur du prêt hypothécaire (par exemple les États-Unis, avec les comptes séquestres), peuvent également être envisagées. Des mesures destinées à atténuer les effets régressifs potentiels et les problèmes de liquidité, comme le report de l'impôt sur la propriété immobilière et son allégement pour les ménages à faible revenu ou faible patrimoine (voir ci-dessus), sont également susceptibles de rendre les réformes plus acceptables.

Les réformes impliquant de remplacer des prélèvements qui ont un effet de distorsion par des impôts périodiques sur la propriété immobilière peuvent également soulever des problèmes politiques et de gouvernance entre les différents niveaux de l'administration. Beaucoup plaident pour une réorientation de la structure de la fiscalité vers des impôts périodiques sur la propriété immobilière en lieu et place des prélèvements jugés porteurs d'effets de distorsion (par exemple, l'impôt sur le revenu ou les impôts sur les transactions immobilières) (Arnold et al., 2011[54]) (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[55] ; Norregaard, 2013[16] ; FMI, 2013[56]). Toutefois, une telle réorientation implique souvent de réduire des impôts principalement levés au niveau de l'administration centrale, et d'augmenter les recettes provenant d'impôts généralement prélevés par les administrations infranationales. Une réorientation vers des impôts périodiques sur la propriété immobilière affectera donc les relations budgétaires interadministrations, car elle augmentera les recettes fiscales et l'autonomie des niveaux infranationaux. Une réorientation de la fiscalité vers des impôts périodiques sur la propriété immobilière peut également nécessiter un certain travail de coordination entre les communes de la part de l'administration centrale pour faire advenir la réforme. En effet, la possibilité d'une diminution des transferts interadministrations, la sensibilité politique due à leur proximité avec les contribuables et la concurrence fiscale entre communes peuvent rendre les administrations infranationales réticentes à augmenter les impôts sur la propriété immobilière. Des inégalités régionales, entre des communes ayant des capacités différentes de collecte de recettes, peuvent également se révéler (Blochinger, 2018). Par exemple, les communes où les valeurs cadastrales sont plus élevées peuvent être en mesure de fixer des taux d'imposition plus bas tout en maintenant les recettes. Ces effets négatifs pourraient être atténués par une coordination qui verrait les collectivités locales appliquer des règles d'assiette communes et l'administration centrale fixer des taux d'imposition minimum et maximum.

Le passage d'impôts sur les transactions à des impôts périodiques sur la propriété immobilière peut aussi inclure des mesures transitoires visant à limiter les effets potentiels sur les prix de l'immobilier et le risque que des ménages précédemment assujettis à des impôts sur les

transactions élevés se retrouvent assujettis à des impôts périodiques également élevés après la réforme. Ces dernières années, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des réformes visant à réduire les impôts sur les transactions et à augmenter les impôts périodiques sur la propriété immobilière (OCDE, 2021[5]). Ces virages fiscaux peuvent susciter des inquiétudes chez les propriétaires qui ont été soumis à des impôts sur les transactions élevés (avant la réforme) et qui sont assujettis à des impôts périodiques sur la propriété immobilière accrus à compter de l'application de la réforme. En outre, la capitalisation d'impôts sur les transactions moins élevés peut ne pas être compensée par la capitalisation d'impôts périodiques sur la propriété immobilière plus élevés. Cela peut conduire à une hausse des prix des logements, si les contribuables sont myopes quant à leurs obligations fiscales futures ou s'ils donnent plus de valeur à des impôts moins élevés aujourd'hui qu'à des impôts plus élevés demain. Afin d'aider les contribuables à s'adapter aux évolutions de la fiscalité, de lisser la capitalisation fiscale et d'améliorer l'acceptabilité par la population, on aura intérêt à mettre en place les réformes progressivement. Par exemple, un changement graduel est mis en œuvre dans le Territoire de la Capitale australienne (ACT), avec la suppression progressive, sur 20 ans (avant cela pour certains types de biens) des droits de mutation (*residential conveyance duty*), compensée par l'élargissement de l'assiette et le relèvement des taux de l'impôt périodique sur la propriété immobilière s'appliquant aux terrains à bâtir (Tax and Transfer Policy Institute et al., 2020[57]), ce qui rend cette fiscalité plus progressive. Une autre option peut consister à laisser les contribuables choisir entre les régimes fiscaux, afin de limiter l'augmentation des obligations fiscales et de renforcer le soutien à la réforme. Par exemple, en 2021, l'administration de la province australienne de Nouvelle-Galles-du-Sud[1] a invité les contribuables à se prononcer sur un projet de réforme de l'impôt sur la propriété immobilière qui permettrait aux propriétaires de choisir entre le régime fiscal actuel, comprenant des impôts sur les transactions plus élevés et des impôts périodiques sur la propriété immobilière moins élevés, et le nouveau régime, qui supprime les impôts sur les transactions (ou rembourse les impôts sur les transactions récemment acquittés) et augmente les impôts périodiques sur la propriété immobilière (NSW Treasury, 2021[58]). Si le fait d'autoriser les contribuables à choisir entre les deux systèmes risque d'accroître la complexité administrative et de créer des possibilités de minimisation de l'impôt, les avantages d'une mise en œuvre réussie de la réforme pourraient l'emporter sur ces inconvénients.

La conception des impôts sur les transactions immobilières doit veiller à ne pas engendrer de coûts pour la société et à ne pas entraver la mobilité résidentielle

Les impôts sur les transactions touchant les biens immobiliers résidentiels sont courants dans les pays de l'OCDE. Les impôts sur les transactions touchant les biens immobiliers résidentiels, qui existent dans 30 des 38 pays de l'OCDE, sont presque toujours calculés sur la valeur marchande du bien à la date de la vente (c'est-à-dire le prix d'achat). Leur taux est généralement forfaitaire, bien que sept pays appliquent des taux d'imposition progressifs en fonction de la valeur du bien (Australie, Canada, Corée, Israël, Mexique, Portugal et Royaume-Uni). Ils sont dus par l'acquéreur du bien[9] à la date de l'achat. Quatre pays prévoient des exonérations fiscales en deçà d'un certain seuil de valeur du logement (Australie, Autriche, Canada et Portugal), tandis que cinq pays appliquent des exonérations ou une fiscalité préférentielle pour les primo-accédants (Australie, Canada, Hongrie, Italie et Royaume-Uni). L'immobilier résidentiel neuf est généralement exonéré de l'impôt sur les transactions (ou soumis à l'impôt, mais à des taux réduits, comme en France), mais est habituellement soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), parfois à un taux réduit.

Les impôts sur les transactions immobilières sont attrayants d'un point de vue administratif et sur le plan de l'économie politique. Les impôts sur les transactions présentent un certain nombre d'avantages administratifs. L'assiette fiscale étant généralement le prix d'achat (ou un élément étroitement lié au prix d'achat), elle est très visible et mesurée avec précision. Les impôts sur les transactions sont prélevés à un moment où les contribuables disposent généralement de plus de liquidités, en particulier s'ils vendent un bien pour en acheter un nouveau, et évitent ainsi certaines des difficultés liées à

l'imposition d'actifs immobiliers illiquides. En outre, les acheteurs sont incités à déclarer la transaction immobilière afin d'acquérir les documents juridiques et de garantir leurs droits de propriété (Norregaard, 2013[16]) (même si l'on constate que certains contribuables déclarent des prix d'achat inférieurs pour ne pas payer, ou payer moins, d'impôts sur les transactions ; voir ci-dessous). Globalement, les impôts sur les transactions sont généralement associés à un niveau élevé de respect des obligations fiscales et à des coûts administratifs relativement faibles par rapport aux autres impôts sur les biens immobiliers. Les impôts sur les transactions semblent également soulever moins d'obstacles, sur le plan de l'économie politique, que les autres impôts sur les logements. Même s'il s'agit d'une fiscalité très visible, puisque les contribuables sont responsables du versement de l'impôt et que, si l'on en croit les données sur la capitalisation fiscale, ils en tiennent compte lorsqu'ils conviennent d'un prix d'achat, l'opposition du public semble moins prononcée pour les impôts sur les transactions que pour d'autres impôts sur les biens immobiliers. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que ces prélèvements interviennent au moment où les contribuables s'attendent à faire face à toute une série de dépenses (par exemple, taxes, frais de justice, frais de déménagement) et disposent de plus de liquidités.

Cependant, des études ont souligné à plusieurs reprises les effets de distorsion associés aux impôts sur les transactions. La conclusion selon laquelle les impôts sur les transactions immobilières sont source de fortes distorsions et sont donc préjudiciables à la croissance économique découle du constat bien connu de Diamond et Mirrlees (1971[18]) selon lequel la taxation des transactions intermédiaires est inefficace. Ainsi, il est toujours préférable de taxer les revenus et les services fournis par un actif plutôt que son achat ou sa vente. Dans les deux cas, la taxation décourage la propriété de l'actif, mais un impôt sur les transactions décourage également les transactions qui permettraient d'allouer l'actif de manière plus efficace. Afin d'atténuer les distorsions et d'améliorer l'efficacité, une réduction des impôts sur les transactions immobilières, financée par des augmentations d'impôts aux effets de distorsion moindres, a donc été fortement recommandée (Brys et al., 2016[14] ; Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[55]).

Les impôts sur les transactions peuvent avoir des effets préjudiciables à l'efficience en décourageant les transactions immobilières, ce qui peut freiner la mobilité résidentielle et professionnelle. Les impôts sur les transactions peuvent décourager les transactions sur les marchés de l'immobilier en modifiant le bénéfice de la transaction pour l'acheteur et pour le vendeur. D'une part, ils peuvent accroître le coût d'acquisition pour l'acheteur si le prix TTC du bien immobilier augmente. D'autre part, ils peuvent réduire le prix perçu par le vendeur si l'impôt est capitalisé, ce qui fait baisser le prix du bien hors taxes. L'incidence économique finale dépend de l'élasticité de la demande et de l'offre. Si les acheteurs sont moins sensibles à une augmentation du prix, ils supporteront une plus grande part de la charge fiscale. En revanche, si les acheteurs ont plus d'élasticité par rapport aux prix que les vendeurs, les impôts sur les transactions seront capitalisés dans les prix des logements et seront supportés principalement par les vendeurs (et le prix TTC des logements n'évoluera pas beaucoup en réaction à la modification fiscale). Dans les deux cas, cependant, l'impôt peut décourager une transaction par ailleurs mutuellement bénéfique et empêcher une allocation plus efficace des actifs immobiliers. Les impôts sur les transactions peuvent également entraîner des répercussions plus larges sur les marchés du travail : s'ils sont élevés, ils peuvent décourager les transactions et donc les déménagements qui permettraient d'accéder à des possibilités d'emploi ailleurs.

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 résidentielle (Causa et Pichelmann, 2020[59]). 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 (Dolls et al., 2021[1] ; Fritzsche et Vandrei, 2019[60]), en Australie (Davidoff et Leigh, 2013[61]), au Canada (Dachis, Duranton et Turner, 2012[62]), aux États-Unis (Kopczuk et Munroe, 2015[63]), en Finlande (Eerola et al., 2019[64]) et au Royaume-

Uni[10] ((Best et Kleven, 2018[52] ; Besley, Meads et Surico, 2014[65]), à un effet négatif significatif de ces impôts sur les volumes de transactions. Plusieurs analyses empiriques montrent que, la plupart du temps, la charge fiscale est capitalisée dans le prix des biens (c'est-à-dire que l'incidence fiscale pèse sur le vendeur) (Besley, Meads et Surico, 2014[65] ; Dachis, Duranton et Turner, 2012[62] ; Davidoff et Leigh, 2013[61] ; Dolls et al., 2021[1] ; Kopczuk et Munroe, 2015[63]). Certaines études montrent même une baisse de prix disproportionnée par rapport à l'augmentation de l'impôt (« surtransfert ») (Davidoff et Leigh, 2013[61] ; Kopczuk et Munroe, 2015[63]) pour les biens susceptibles de faire l'objet de transactions fréquentes par la suite (Dolls et al., 2021[1]). Toutefois, certaines analyses empiriques remettent en question l'ampleur des distorsions causées par les impôts sur les transactions. Les résultats de Slemrod, Weber et Shan (2017[66]) montrent que les impôts sur les transactions n'ont que peu d'effets sur les comportements d'achat et de vente, ce qui amène les auteurs à conclure que ces impôts génèrent des coûts sociaux comparativement minimes. D'autres études suggèrent que la corrélation négative entre les impôts sur les transactions et les volumes de transactions pourrait s'expliquer en partie par des changements dans le calendrier des transactions immobilières (Besley, Meads et Surico, 2014[65] ; Fritzsche et Vandrei, 2019[60]) ou par des réactions à des facteurs non fiscaux accompagnant les réformes de l'impôt sur les transactions, comme la crise économique mondiale de 2008 et le durcissement de la réglementation du marché hypothécaire (Haider, Anwar et Holmes, 2016[67]).

La relation entre les impôts sur les transactions, la mobilité résidentielle et la mobilité professionnelle est complexe, car elle peut dépendre des motifs de déménagement, des taux d'accès à la propriété parmi les travailleurs et de la conception de l'impôt. Différents motifs de déménagement peuvent influencer les effets qu'un impôt sur les transactions produira sur la mobilité résidentielle. Par exemple, un impôt sur les transactions pourrait avoir moins d'influence sur les déménagements dus à des événements importants de la vie (changement d'emploi, retraite, etc.) que sur les déménagements à courte distance répondant à un souhait d'amélioration du logement par rapport aux besoins individuels. Au Royaume-Uni (Hilber et Lyytikäinen, 2017[68]) comme en Finlande (Eerola et al., 2019[69]), les données montrent que les déménagements à courte distance sont plus fortement affectés par une modification de l'impôt sur les transactions que les déménagements à longue distance liés à l'emploi. Si, pour Hilber et Lyytikainen (2017[68]), les impôts sur les transactions n'ont pas d'effet sur les déménagements à longue distance, pour Eerola *et al.* (2019[69]), ils ont au contraire d'importants effets négatifs, ce qui suggère qu'ils peuvent donc également affecter les marchés du travail. Eerola *et al.* (2019[64]) constatent également que les impôts sur les transactions ont un effet plus important sur l'augmentation de la taille des biens que sur sa diminution, et sur les déménagements impliquant de petits ajustements de la taille des logements. L'effet des impôts sur les transactions sur la mobilité de la main-d'œuvre peut également être influencé par la proportion de propriétaires parmi les travailleurs. En Allemagne, Petkova et Weichenrieder (2017[70]) constatent une autosélection des travailleurs particulièrement mobiles sur le marché locatif et un effet limité des impôts sur les transactions sur la mobilité professionnelle des locataires, généralement plus mobiles, mais beaucoup plus prononcé sur celle des propriétaires occupants. La conception des impôts sur les transactions peut également influencer leur incidence sur la mobilité ; par exemple, Caldera Sanchez et Andrews (2011[71]) observent que des taux d'imposition des transactions plus élevés ont une plus grande incidence sur la mobilité que des taux plus faibles. Dans l'ensemble, les données suggèrent que l'incidence des impôts sur les transactions sur la mobilité est complexe, qu'elle dépend des circonstances propres à chaque pays et qu'elle influe peut-être davantage sur les déplacements résidentiels à courte distance que sur la mobilité professionnelle à longue distance.

Les impôts sur les transactions pourraient contribuer à freiner l'activité spéculative sur des marchés immobiliers en surchauffe, mais les résultats empiriques sur ce point sont contrastés. Par construction, les impôts sur les transactions réduisent les incitations aux transactions à court terme, puisque l'obligation fiscale est effectivement répartie sur la durée de vie de l'investissement immobilier. La diminution de la spéculation et des opérations à court terme devrait modérer la hausse et la volatilité des prix sur les marchés de l'immobilier (quoique l'effet sur la volatilité des prix soit peut-être plus incertain ;

par exemple une baisse des volumes de transactions pourrait entraîner une plus grande volatilité) (Norregaard, 2013[16]). Certaines administrations ont conçu des impôts sur les transactions spécifiquement pour décourager la spéculation et les opérations à court terme. À cette fin, les impôts sur les transactions peuvent frapper le vendeur, ce qui réduit effectivement le rendement après impôt des reventes de biens immobiliers. Par exemple, Hong Kong impose un droit de timbre spécial, acquitté par les vendeurs de biens immobiliers et dont le taux d'imposition varie en fonction de la durée de détention (jusqu'à deux ans) et est plus élevé pour les investisseurs étrangers et les propriétaires de plusieurs biens immobiliers (Hui, Zhong et Yu, 2017[72]). Les données empiriques montrent que ce droit de timbre fait baisser le nombre de reventes de biens immobiliers à court terme (Agarwal et al., 2022[73] ; Hui, Zhong et Yu, 2017[72]), mais qu'il est moins efficace pour faire baisser les prix des logements ; certaines analyses ne constatent aucun effet sur les prix des biens (Ahuja et Nabar, 2011[74]) tandis que d'autres observent une diminution des prix limitée aux biens immobiliers de grande valeur. Les analyses effectuées par Agarwal *et al.* (2022[73]) suggèrent même que le droit de timbre spécial induit en fin de compte une augmentation des prix des biens, car la liquidité du marché est réduite et les investisseurs immobiliers reportent stratégiquement la vente de leur bien, le résultat étant un regroupement des ventes juste après le terme de la période de détention de deux ans. Fu *et al.* (2013[75]) étudient le retrait d'un report de l'impôt sur les transactions sur les marchés de prévente à Singapour[11] où, selon leurs constatations, des impôts sur les transactions plus élevés réduisent les activités spéculatives, mais augmentent la volatilité des prix.

Il existe peu de données empiriques concernant les effets distributifs des impôts sur les transactions immobilières. Les impôts sur les transactions peuvent avoir un certain effet progressif, étant donné que le taux de propriété est plus bas parmi les contribuables à faible revenu et que la charge de l'impôt sur les transactions immobilières augmente avec la valeur du bien, laquelle est plus élevée pour les ménages à revenu et patrimoine élevés (voir le chapitre 2). Les impôts sur les transactions frappent par ailleurs de manière disproportionnée les contribuables qui achètent et revendent fréquemment des biens immobiliers ; on pourrait conclure à un effet progressif de ces impôts, puisque les opérations spéculatives sont plus susceptibles d'être le fait de ménages à revenu et patrimoine élevés. Toutefois, certaines données empiriques montrent que les impôts sur les transactions pèsent plus lourdement sur les jeunes ménages (Causa et Pichelmann, 2020[59]), qui ont généralement un revenu et un patrimoine plus faibles. En outre, les impôts sur les transactions sont supportés de manière disproportionnée par les propriétaires qui doivent déménager plus fréquemment. Si les propriétaires plus mobiles sont généralement des ménages plus modestes (par exemple, des travailleurs à faible revenu occupant des emplois précaires pour lesquels ils sont amenés à déménager souvent), les impôts sur les transactions peuvent avoir des effets plus régressifs. Toutefois, ce n'est pas le cas lorsque les ménages plus modestes sont, pour la plupart, locataires. Dans l'ensemble, les effets distributifs des impôts sur les transactions sont incertains, car ils dépendent d'une série de facteurs tels que les taux d'accession à la propriété et les comportements de mobilité dans le pays, la conception de l'impôt (par exemple, progressivité ou non des taux) ou encore les effets de capitalisation fiscale, et nécessitent une analyse empirique plus approfondie.

Du point de vue des recettes, les impôts sur les transactions ont tendance à être procycliques, avec des risques de pertes des recettes en période de ralentissement et d'excès de dépenses en période d'expansion économique. Si les impôts sur les transactions permettent aux pays de percevoir des recettes à un coût administratif relativement faible (voir ci-dessus), ces recettes ont tendance à être plus irrégulières que celles tirées des autres taxes sur l'immobilier, car elles dépendent des volumes de transactions et des valeurs marchandes des biens. L'évolution des prix des biens et des volumes de transactions est étroitement liée aux cycles économiques (voir le chapitre 1), de sorte que les recettes générées par les impôts sur les transactions tendent à augmenter pendant les phases d'expansion et à diminuer pendant les phases de tassement de l'économie. Par conséquent, les administrations qui dépendent fortement des recettes de l'impôt sur les transactions risquent d'être confrontées à des déficits de financement en cas de ralentissement économique, tandis que l'augmentation des recettes fiscales et de la capacité de dépense en période d'expansion économique peut inciter à faire des dépenses moins soutenables et à réaliser des investissements publics improductifs.

Il existe de solides arguments à l'appui de la réduction ou de la suppression des impôts sur les transactions, mais il est essentiel qu'une telle mesure soit mise en œuvre progressivement et s'accompagne d'autres réformes fiscales (renforcement du rôle des impôts périodiques sur la propriété immobilière, par exemple) afin d'éviter des hausses de prix de l'immobilier et des effets de manne pour les propriétaires. Les impôts sur les transactions pourraient être réduits (en particulier lorsqu'ils sont élevés) ou supprimés, afin d'améliorer l'efficacité des marchés du logement et du travail. Cependant, la réduction ou la suppression des impôts sur les transactions effectuée isolément doit être évitée, car elle est propre à créer des effets de manne pour les propriétaires existants, puisque les réductions d'impôts sont très probablement capitalisées dans la valeur des biens. Dans le contexte actuel des prix de l'immobilier, élevés et en hausse, cela réduirait encore l'accessibilité au logement. Une réforme progressive par laquelle les réductions des impôts sur les transactions seraient financées par une augmentation d'impôts économiquement plus efficaces frappant les propriétaires actuels (par exemple, les impôts périodiques sur la propriété immobilière) pourrait contribuer à améliorer simultanément l'efficacité et l'équité (Mirrlees et al., 2011[42]), mais elle nécessiterait probablement de modifier les relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration (voir ci-dessus). Plusieurs pays de l'OCDE fournissent des exemples de réformes réussies des impôts sur les transactions, notamment le passage progressif de ce type de prélèvement à des sources de recettes produisant moins d'effets de distorsion et plus prévisibles.

Il pourrait être utile de différencier les impôts sur les transactions pour les résidences principales et les résidences secondaires, mais cela soulèverait probablement un certain nombre de problèmes. Une solution pour remédier aux effets négatifs des impôts sur les transactions consisterait à réduire ou à supprimer ces impôts pour les résidences principales, mais à les maintenir pour les résidences secondaires (comme aux Pays-Bas[12], par exemple). Cela permettrait d'éliminer les distorsions pour la mobilité résidentielle et professionnelle, sans supprimer l'effet de frein aux transactions spéculatives sur les résidences secondaires. Cela réduirait aussi les éventuels effets distributifs négatifs des impôts sur les transactions pour les ménages plus jeunes et plus mobiles, susceptibles d'être davantage affectés par ces impôts lorsque ceux-ci touchent les résidences principales, et beaucoup moins lorsqu'ils concernent les résidences secondaires. Toutefois, un tel allégement de l'impôt amplifierait le traitement fiscal préférentiel des résidences principales et, comme toute réduction ou suppression des impôts sur les transactions, serait sans doute capitalisé dans le prix (plus élevé) des biens en l'absence d'autres réformes (voir ci-dessus). En outre, cela pourrait accroître les risques que les assujettis fassent passer une résidence secondaire pour leur résidence principale ou qu'ils recourent à des « acheteurs de paille » (tels que des parents ne possédant pas de résidence) pour échapper à l'alourdissement de l'impôt (Thomas, 2021[76]).

Une autre solution peut consister à appliquer des taux d'imposition progressifs qui augmentent avec la valeur du bien. D'après des données récentes, les impôts sur les transactions immobilières à taux progressif peuvent contribuer à améliorer l'équité et à réduire les distorsions en diminuant la charge fiscale des assujettis pour qui l'apport personnel est le plus contraignant, tout en préservant par ailleurs la capacité de collecte de recettes puisqu'ils taxent davantage les biens de plus grande valeur. Borbely (2021[77]), dans son analyse du droit de timbre écossais, constate que des taux d'imposition plus faibles encouragent les transactions dans le segment inférieur du marché, où les ménages sont plus sensibles aux impôts payables immédiatement, souvent parce qu'ils sont plus endettés et que les contraintes d'apport personnel réduisent sévèrement leur trésorerie. D'autre part, on constate que des taux d'imposition plus élevés n'ont pas, globalement, d'effet négatif significatif sur les transactions dans les gammes de prix supérieures où les taux d'imposition ont augmenté, à l'exception des biens de très grande valeur, pour lesquels on observe un effet négatif. Il est important que les taux d'imposition progressifs sur les transactions évitent de créer de fortes discontinuités dans le barème de l'impôt. Un système de « tranches », dans lequel le taux marginal ne s'applique qu'à la partie de la valeur de la transaction dépassant un certain seuil, entraîne nettement moins de distorsions qu'un système de « classes », dans lequel le taux marginal s'applique à la totalité de la valeur du bien dès lors qu'elle dépasse un seuil donné (voir la réforme au Royaume-Uni (Scanlon, Whitehead et Blanc, 2018[78]).

Pour apaiser les tensions créées par une croissance vigoureuse autant que volatile des prix sur les marchés de l'immobilier, l'utilisation d'impôts sur les transactions doit être soigneusement soupesée par rapport à d'autres mesures de politique publique. Les impôts sur les transactions sont utilisés pour tempérer les marchés de l'immobilier, mais, comme nous l'avons vu plus haut, leur incidence sur la croissance et l'instabilité des prix des logements est mitigée. En outre, d'autres politiques peuvent s'avérer plus efficaces pour contenir la croissance des prix, notamment celles visant à encourager l'offre de logements (voir le chapitre 1), mais aussi les politiques fiscales axées sur la demande (réduction des dispositions fiscales préférentielles pour le logement, subordination du traitement fiscal préférentiel des plus-values à une période de détention minimale, impôts périodiques sur le patrimoine assis sur des valeurs vénales actualisées) et les outils non fiscaux (en particulier, des règles macroprudentielles plus strictes concernant les exigences de fonds propres et les ratios prêt/valeur et dette/revenu) (Crowe et al., 2011[79]). L'incidence des différentes options de politique publique doit être soigneusement évaluée à la lumière de la situation du marché local de l'immobilier, du cadre plus large de la réglementation macroprudentielle et de la compatibilité avec la politique monétaire (Crowe et al., 2011[79]). Si les impôts sur les transactions sont utilisés pour tempérer la croissance des prix des logements, la spéculation et la volatilité des marchés de l'immobilier, il semble qu'ils pourraient créer moins de distorsions lorsqu'ils sont ciblés sur un marché (par exemple, les marchés de la prévente avec une présence importante de spéculateurs) et un segment de marché spécifiques (par exemple, les propriétés de grande valeur) (Hui, Zhong et Yu, 2017[72] ; Fu, Qian et Yeung, 2013[75]).

Les pays pourraient envisager de taxer les plus-values sur les résidences principales au-delà d'un seuil élevé, ainsi que toutes les plus-values sur les résidences secondaires, afin de renforcer l'efficacité et l'équité du système

La grande majorité des pays de l'OCDE exonèrent les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale. Vingt pays de l'OCDE prévoient une exonération totale et inconditionnelle des plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale. Même lorsque ces plus-values sont imposées, des exonérations totales (dans neuf pays) et un autre traitement fiscal favorable (cinq pays) peuvent s'appliquer si certaines conditions sont remplies, à savoir : une durée de détention minimale, l'acquisition d'une autre résidence principale dans un délai donné, ou une exonération pour les logements ou les plus-values en dessous d'un certain seuil. Un nombre beaucoup plus important de pays (33 sur 38) taxent la plus-value provenant de la vente d'une résidence secondaire[13], même si une exonération totale s'applique après une durée de détention minimale dans neuf pays et un traitement fiscal préférentiel peut s'appliquer dans d'autres. En outre, une petite minorité de 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[14]). Comme nous le verrons plus loin, si l'exonération des plus-values sur la résidence principale est souvent justifiée par la volonté de favoriser l'accession à la propriété et de prévenir les éventuels effets de blocage des transactions, elle soulève des problèmes d'efficacité et d'équité. Pour les résidences secondaires, la justification de l'exonération des plus-values est beaucoup moins évidente.

L'exonération des plus-values sur la résidence principale est souvent justifiée par le fait qu'elle favorise l'accession à la propriété et protège l'épargne des particuliers pour leur retraite, mais ces arguments présentent d'importantes limites. L'exonération des plus-values contribue au traitement fiscal préférentiel dont bénéficient les résidences principales (Millar-Powell et al., 2022[80]) et peut être justifiée comme un moyen de favoriser l'accession à la propriété. Toutefois, la mesure dans laquelle l'exonération des plus-values favorise l'accession à la propriété est incertaine, car elle ne s'attaque pas aux principaux obstacles à l'accession à la propriété (par exemple, les contraintes liées à l'apport personnel et aux revenus) et les avantages de l'exonération ne se matérialisent qu'au moment de la vente du bien. En outre, il existe un risque que de telles exonérations alimentent l'inflation des prix des logements si l'offre de biens n'est pas réactive, ce qui rendrait les logements moins abordables. L'exonération des plus-values sur les résidences principales peut également avoir pour but de protéger l'épargne des

particuliers en vue de la retraite. En effet, pour de nombreux ménages de la classe moyenne, le logement et la plus-value qu'ils peuvent en tirer représentent une source majeure de richesse (voir le chapitre 2) ainsi qu'un instrument d'épargne important pour la retraite (Poterba, Venti et Wise, 2011[81]). Toutefois, les ménages ont également accès à d'autres instruments d'épargne qui visent spécifiquement à encourager l'épargne retraite privée et qui bénéficient d'une fiscalité très favorable dans les pays de l'OCDE (OCDE/KIPF, 2014[82]).

Du point de vue de l'efficacité, une justification plus solide de l'exonération des plus-values sur les résidences principales est la réduction des éventuels effets de blocage des transactions. L'imposition des plus-values réalisées peut créer des effets de blocage en décourageant les assujettis de vendre des biens qui ont pris de la valeur. Cela vaut pour tous les types d'actifs, mais, dans le cas des résidences principales, les incitations fiscales à retarder la vente du logement peuvent avoir des conséquences plus larges sur la mobilité résidentielle et professionnelle. Comme pour les impôts sur les transactions, et même si le nombre d'études est limité, certaines données empiriques montrent que l'imposition des plus-values sur l'immobilier résidentiel crée des effets de blocage sous la forme d'une limitation des transactions et de la mobilité résidentielle (Cunningham et Engelhardt, 2008[83] ; Shan, 2011[84]). L'effet de blocage peut être plus prononcé pour les ménages ayant peu de liquidités et peu de patrimoine, ce qui donne à penser qu'il pourrait être utile de maintenir des exonérations des plus-values pour certains ménages. Une autre option, pour remédier à l'effet de blocage, consiste à différer le paiement de l'impôt, comme c'est le cas dans quelques pays : la plus-value sur la résidence principale est reportée si le contribuable achète une autre résidence principale dans un certain délai.

L'ampleur de l'effet de blocage dépend du niveau de l'impôt et d'autres caractéristiques du régime fiscal. Par exemple, les effets de blocage sont susceptibles d'être plus forts si le taux d'imposition des plus-values est élevé et si l'impôt sur les plus-values est combiné à un impôt sur les transactions élevé et à un impôt périodique sur la propriété immobilière assis sur des valeurs cadastrales obsolètes. Comme nous l'avons vu, un impôt sur les transactions élevé peut décourager les ménages de vendre leur logement pour en acheter un nouveau, et un impôt périodique sur la propriété immobilière assis sur des valeurs cadastrales obsolètes peut inciter à rester dans un logement à la valeur sous-évaluée. Si l'impôt sur les transactions est bas et que l'impôt périodique sur la propriété immobilière est assis sur des valeurs marchandes régulièrement actualisées, les effets de blocage seront globalement moindres. Les effets de blocage seront en revanche plus marqués, en particulier pour les générations plus âgées, si les plus-values sont imposées lors de la vente de la résidence principale, mais effacées lors de la succession au décès du propriétaire, au travers d'un relèvement de la base d'imposition (c'est-à-dire que la valeur du bien est augmentée à sa valeur marchande au moment du legs). Dans ce cas, les particuliers auront intérêt à conserver leur bien jusqu'à leur décès et à le transmettre à leurs héritiers pour éviter toute imposition de plus-value.

Il existe également des justifications administratives à l'exonération des plus-values sur la résidence principale, liées à la difficulté de retirer de la base d'imposition les gains résultant de l'inflation et les améliorations du capital. La plupart des pays taxent les plus-values nominales, réelles et attribuables à l'inflation, au moment de la vente de l'actif, mais cela peut être plus problématique pour les biens immobiliers dont la durée de détention est généralement longue. Alors que certains pays ne taxent que les plus-values réelles sur les actifs immobiliers via une indexation sur l'inflation (Chili et Israël), d'autres évitent la difficulté de la correction de l'inflation en exonérant totalement les plus-values sur les résidences principales (OCDE, 2018[2]). L'imposition des plus-values sur les résidences principales soulève également la question du traitement fiscal des coûts d'amélioration de l'habitat. Les améliorations du capital sont généralement déductibles au titre de l'impôt sur les plus-values, mais cela soulève des problèmes de tenue de comptes, les contribuables devant calculer et consigner les frais engagés pour l'amélioration de leur bien. Cela peut poser des difficultés lorsque les propriétaires effectuent eux-mêmes les travaux (bricolage, par exemple) ou doivent faire la distinction entre les dépenses qui touchent à la base du bien et les frais d'entretien ou de réparation (Gravelle, 2022[85])

Toutefois, l'exonération des plus-values pour les résidences principales, en particulier lorsqu'elle n'est pas plafonnée, soulève un certain nombre de problèmes en matière d'efficacité, d'équité et de recettes fiscales. Comme nous le verrons plus loin, l'exonération des plus-values sur la résidence principale crée des distorsions entre les instruments d'épargne, soulève des problèmes d'équité verticale, intergénérationnelle et géographique, et représente un manque à gagner important pour les administrations. En outre, avec l'exonération des plus-values sur les résidences principales, les éventuelles plus-values exceptionnelles résultant d'effets d'aubaine risquent d'échapper à l'impôt, ce qui réduit encore l'efficacité et l'équité du système. Les problèmes d'efficacité, d'équité et de recettes associés à l'exonération des plus-values sur la résidence principale sont encore plus aigus s'il n'y a pas, par ailleurs, un système d'impôts périodiques sur la propriété immobilière bien conçu, fondé sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour. Les paragraphes qui suivent examinent ces différents points plus en détail.

L'exonération des plus-values sur la résidence principale crée d'importantes distorsions entre les instruments d'épargne. L'exonération des plus-values sur les résidences principales contraste avec l'imposition plus classique des plus-values sur d'autres types d'actifs, tels que les actions et les logements locatifs (OCDE, 2018[2]). Cette exonération crée des distorsions importantes et contribue à des taux marginaux d'imposition effectifs plus faibles sur les logements occupés par leur propriétaire que sur les logements loués et certains actifs financiers (Millar-Powell *et al.* (2022[80]), OCDE (2018[2])). Le traitement fiscal préférentiel des résidences principales, dont l'exonération des plus-values est un élément, rend l'investissement dans ces biens plus attrayant. Si une imposition effective très faible peut se justifier par la volonté de favoriser l'accession à la propriété, elle incite également les particuliers à détourner le capital d'autres investissements et à « surconsommer » de l'immobilier (Gruber, Jensen et Kleven, (2021[86]) Fatica et Prammer (2017[87]) Arnold *et al.* (2011[54]), (Hungerford, 2010[12])).

L'exonération des plus-values sur les résidences principales profite de manière disproportionnée aux ménages à revenu et à patrimoine élevés. Par rapport aux ménages à revenu et à patrimoine modestes, les ménages à revenu et à patrimoine élevés possèdent des résidences principales de plus grande valeur qui ont connu des augmentations de valeur plus importantes au cours des dernières décennies (voir chapitre 2, Corlett et Leslie (2021[10]), Grudnoff (2016[11])). Par conséquent, il est attendu qu'une part disproportionnée des plus-values sur les résidences principales et de l'exonération dont elles bénéficient revienne aux ménages du haut de la distribution, une conclusion qui est soutenue par un petit nombre d'études. Au Royaume-Uni, par exemple, la plus-value nominale moyenne sur la cession de la résidence principale entre 2000 et 2016-18 était inférieure à 1 000 GBP par adulte pour les trois premiers déciles de patrimoine net, contre 174 000 GBP pour le dernier décile (les 10 % les plus aisés) (Corlett et Leslie, 2021[10]). Cela reflète en partie le fait que seuls les propriétaires perçoivent une plus-value, et que la part de propriétaires est de 2.7 % en moyenne dans les trois déciles inférieurs, mais de 98 % dans le décile supérieur. Aux États-Unis, près de 50 % des plus-values sur les résidences principales reviennent aux ménages du quintile de revenu supérieur, tandis que 5 % seulement reviennent aux ménages du quintile inférieur (Hungerford, 2010[12]). En Australie, environ 13 % de l'exonération des plus-values sur la résidence principale échoient aux ménages de la moitié inférieure de la distribution des revenus, contre 37 % pour les ménages du décile supérieur (Grudnoff, 2016[11]). Les ménages locataires, qui ont tendance à avoir des revenus et un patrimoine plus faibles (voir le chapitre 2), ne bénéficient pas directement de cette exonération.

Les exonérations de la plus-value sur la résidence principale renforcent les inégalités intergénérationnelles et géographiques, avec une concentration des plus-values au niveau des ménages plus âgés et dans des zones géographiques spécifiques. Les ménages plus âgés se caractérisent par des taux d'accession à la propriété et des niveaux de patrimoine immobilier élevés (chapitre 2) et ont bénéficié d'une forte croissance des prix de l'immobilier. L'augmentation de la valeur des biens immobiliers au cours des trente dernières années a été sans précédent, dépassant l'inflation et la croissance des salaires dans un contexte de taux d'intérêt historiquement bas (voir le chapitre 1), et il

est fort probable que de tels gains ne se reproduiront pas (Corlett et Leslie, 2021[10]). En revanche, cette augmentation de la valeur des biens, en rendant l'accession à la propriété de plus en plus difficile, est une des causes de la baisse du taux de propriétaires parmi les jeunes ménages. Même s'il leur est possible d'accéder au marché de l'immobilier, les jeunes générations ne pourront probablement pas espérer des gains comparables à ceux qu'ont connus les générations précédentes. Dans beaucoup de pays, on observe en outre des différences marquées dans la distribution régionale des plus-values, les ménages des grandes agglomérations urbaines bénéficiant des plus fortes hausses des prix de l'immobilier sur des biens déjà très chers. Au Royaume-Uni, par exemple, de 2000 à 2021, l'augmentation moyenne du capital des propriétaires de biens immobiliers a été près de quatre fois supérieure à Londres à ce qu'elle a été dans le nord-est du pays (76 000 GBP contre 21 000 GBP) (Corlett et Leslie, 2021[10]).

L'exonération des plus-values sur les résidences principales se traduit par la non-imposition des gains exceptionnels liés à des effets d'aubaine, ce qui soulève d'autres préoccupations sur les plans de l'efficience et de l'équité. Si les plus-values peuvent être justifiées par des améliorations apportées au bien et refléter en partie l'inflation générale des prix, elles résultent principalement de l'augmentation de la valeur des biens, elle-même déterminée par des facteurs sur lesquels les propriétaires n'ont aucun contrôle, tels que des taux d'intérêt bas, l'étroitesse de l'offre ou encore l'évolution démographique (voir le chapitre 1). Des externalités positives, en particulier des investissements publics (par exemple, amélioration des infrastructures de transport, qualité des établissements scolaires) peuvent aussi contribuer à la hausse des prix des logements. L'exonération non plafonnée des plus-values sur les résidences principales qui soustrait à l'impôt ces gains exceptionnels liés à des effets d'aubaine pour les propriétaires est un facteur d'amoindrissement de l'efficacité et de l'équité. D'autres outils peuvent exister pour « capter » certains gains exceptionnels sur l'immobilier, comme les taxes sur l'accroissement de la valeur des biens immobiliers dû à des actions publiques (par exemple, investissements dans les infrastructures, reclassement des secteurs), mais ils ne permettent pas de taxer les gains exceptionnels résultant d'autres facteurs (voir la section 3.3.2). L'exonération de l'impôt sur les plus-values peut aussi motiver les propriétaires à s'opposer à la construction de nouveaux logements, qui, en augmentant l'offre, pourrait freiner la hausse des prix de l'immobilier.

Enfin, l'exonération des plus-values sur les résidences principales représente un manque à gagner important pour les administrations. Des études ont évalué le montant des pertes de recettes pour les États, qui est substantiel. Aux États-Unis, la perte de recettes fiscales liée à l'exonération (plafonnée) des plus-values est évaluée à 40.3 milliards USD pour 2022 (Gravelle, 2022[85]). En Australie, le coût estimé de l'exonération des plus-values sur les résidences principales était de 64 milliards AUD en 2021 (Trésor, 2022[88]). Au Royaume-Uni, le coût fiscal du dispositif *Private Residence Relief* d'exonération des plus-values sur les résidences principales a été chiffré à 28.4 milliards GBP pour 2020-21 (HMRC, (2021[89])), alors que, selon certains chercheurs (Corlett et Leslie, 2021[10]), une imposition des plus-values sur toutes les résidences principales au taux forfaitaire de 28 % permettrait de lever environ 11 milliards GBP. En Australie (Trésor, 2022[88]) et au Royaume-Uni (HMRC, 2021[89]), l'exonération des plus-values sur la résidence principale est l'avantage fiscal le plus coûteux par le manque à gagner qu'il représente pour le pays. Il faut toutefois noter que la suppression de l'exonération des plus-values ne rapporterait pas nécessairement l'équivalent du manque à gagner fiscal, car les recettes fiscales supplémentaires dépendraient de facteurs dynamiques tels que les effets de blocage et l'évolution des prix des logements.

Les problèmes d'efficacité, d'équité et de recettes que pose l'exonération des plus-values sur les résidences principales sont plus aigus lorsque l'augmentation de la valeur des biens n'est pas récupérée par les impôts périodiques sur la propriété immobilière. Dans une certaine mesure, les impôts périodiques sur la propriété immobilière peuvent servir de substitut imparfait à un impôt sur les plus-values non-réalisées, pour autant que les valeurs immobilières soient régulièrement mises à jour ; la différence étant que l'impôt périodique sur la propriété immobilière taxe la valeur globale du bien, et pas seulement l'augmentation de la valeur. En taxant des valeurs cadastrales plus élevées de manière périodique, les impôts périodiques sur la propriété immobilière évitent les effets de blocage qui peuvent

survenir avec les impôts sur les plus-values réalisées. En revanche, dans le cas où il n'y a pas d'impôt sur les plus-values et où les impôts périodiques sur la propriété immobilière ne sont pas assis sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour, les gains offerts aux propriétaires par les augmentations de la valeur des logements échappent totalement à l'impôt (en supposant qu'il n'y ait pas d'impôt périodique sur le patrimoine net).

Le plafonnement de l'exonération des plus-values sur les résidences principales pour garantir l'imposition des plus-values supérieures à une valeur très élevée est susceptible de réduire simultanément les distorsions, de renforcer l'équité et d'augmenter les recettes. L'analyse ci-dessus montre que le plafonnement de l'exonération des plus-values sur les résidences principales à un niveau élevé de plus-value aurait des effets positifs en matière d'équité et d'efficacité. En outre, il permettrait aux administrations de percevoir des montants importants de recettes auprès des ménages qui réalisent de fortes plus-values, compte tenu de la hausse des prix des logements. Dans le même temps, l'exonération d'une partie des plus-values semble être une approche judicieuse pour réduire les effets potentiels de blocage et les coûts administratifs. Le seuil pourrait être fixé à un niveau suffisamment élevé pour continuer d'exempter la grande majorité des propriétaires, mais taxer ceux du haut de la distribution, et être régulièrement révisé pour tenir compte de l'augmentation des prix des logements. Le seuil d'exonération fiscale pourrait être subordonné à l'utilisation du bien immobilier comme résidence principale pendant un nombre minimum d'années. Une autre possibilité serait d'exonérer les plus-values sur les résidences principales réalisées au cours d'une période donnée, quel que soit le nombre de ventes. Cela aurait l'avantage d'empêcher l'optimisation fiscale qu'autoriserait un système d'exonération s'appliquant à chaque transaction, dans lequel les ménages peuvent éviter l'imposition de la plus-value en vendant et en achetant régulièrement des biens immobiliers donnant lieu à une plus-value inférieure au seuil d'exonération. Cela renforcerait également l'équité horizontale entre les contribuables qui déménagent souvent et ceux qui déménagent très rarement. Une minorité de pays de l'OCDE appliquent une exonération plafonnée des plus-values sur la résidence principale (tableau A.1). Israël exonère la première tranche de 4.5 millions ILS (environ 1.4 million USD) de plus-value provenant de la cession d'un bien résidentiel si celui-ci est le seul bien immobilier que possède le contribuable et si ce dernier l'a détenu pendant plus de 18 mois. Aux États-Unis, les plus-values jusqu'à 250 000 USD (ou 500 000 USD pour les couples mariés déposant une déclaration commune) (sans indexation sur l'inflation) issues de la vente de la résidence principale sont exonérées si le bien a été détenu et utilisé comme résidence principale pendant au moins deux des cinq années précédentes. Le Mexique exonère les plus-values sur les logements occupés par leur propriétaire en deçà de 700 000 unités d'investissement (environ 250 000 USD) si le contribuable n'a pas cédé de logement au cours des cinq années précédentes. La Corée exonère les plus-values sur la cession de logements dont la valeur est inférieure à 900 millions KRW (environ 790 000 USD) si elles ne remplissent pas les conditions requises pour une exonération totale au titre de la durée de détention.

Si les pays décident d'imposer une partie des plus-values sur les résidences principales, les réformes devront probablement concilier ces objectifs et des considérations d'économie politique, notamment au moment de décider quels gains seront soumis à l'impôt, et tenir compte des interactions avec d'autres impôts. Si les pays décident d'élargir l'assiette de l'impôt sur les plus-values, les administrations devront décider si la réforme s'applique uniquement aux plus-values futures (par exemple, à partir de la date d'entrée en vigueur de la réforme) ou si elle prend également en considération les plus-values passées. Compte tenu de la croissance sans précédent des prix de l'immobilier au cours des dernières décennies et de ses implications en matière d'inégalités intergénérationnelles, il semble justifié, tant pour des raisons d'équité que de recettes, d'inclure dans l'assiette fiscale les plus-values réalisées avant la mise en place de l'impôt. Toutefois, pour des raisons pratiques, la plus-value pourra être calculée à partir d'une date de référence spécifique — plutôt que sur la totalité de la période de détention (voir par exemple la proposition de Corlett et Leslie (2021[10])). Cela réduirait les difficultés pratiques liées au suivi des améliorations du capital déductibles année après année, les propriétaires n'ayant pas forcément gardé de justificatifs pour les dépenses engagées, même si les contribuables pourraient être

autorisés à déduire un montant forfaitaire présumé. En même temps, en imposant les plus-values par rapport à une date de référence spécifique, il serait plus difficile de déterminer le coût de base du bien que si le prix d'achat initial était utilisé. L'imposition des plus-values réalisées après une date spécifique plutôt que sur la totalité de la période de détention éviterait également de pénaliser les propriétaires qui ont conservé leur bien sur une longue durée, une problématique qui se pose moins si le seuil d'exonération des plus-values est fixé à un niveau élevé. Une réforme de l'imposition des plus-values doit également tenir compte des règles existantes sur les plus-values latentes au décès, car le fait d'imposer les plus-values de cession (au-delà d'un certain seuil) tout en exonérant les plus-values au décès du propriétaire par une majoration de la valeur des actifs à leur valeur de marché au moment de leur transmission peut accroître considérablement les effets de blocage, les contribuables conservant leur bien jusqu'à leur décès pour éviter l'imposition des plus-values.

Les plus-values sur les résidences secondaires devraient être imposées afin de favoriser la neutralité entre les différentes catégories d'actifs et d'accroître la progressivité du système fiscal. Les résidences secondaires devraient être imposées comme les autres actifs afin de maintenir la neutralité entre les différents types d'actifs, que le bien génère un revenu (par exemple, bien locatif) ou non (par exemple, logement de vacances). La logique qui sous-tend les exonérations de la plus-value ou les reports du paiement de l'impôt (prévenir les effets de blocage qui réduisent la mobilité résidentielle et, éventuellement, la mobilité professionnelle) est moins pertinente dans le cas des biens secondaires, car la mobilité des occupants (par exemple, locataires) ne devrait pas être affectée par les impôts sur les plus-values qui touchent les propriétaires. 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 (voir le chapitre 2). Aux États-Unis, par exemple, 70 % des plus-values réalisées sur les résidences secondaires vont au quintile supérieur des revenus, tandis que 7 % seulement reviennent aux deux premiers quintiles réunis (Hungerford, 2010[12]). En outre, comme l'impôt sur les plus-values est payé au moment de la cession, la probabilité que la charge fiscale soit largement répercutée sur les locataires au travers de loyers plus élevés est plus faible.

Lorsque les plus-values sont imposées, les pays devraient envisager de faire porter l'impôt sur les plus-values réelles plutôt que sur les plus-values nominales. Dans les pays qui taxent les plus-values nominales, le taux d'imposition marginal effectif augmente avec l'inflation (Millar-Powell et al., 2022[80]). Pour faire en sorte que seule la plus-value réelle soit imposée, les pays devraient autoriser l'indexation des plus-values en utilisant, par exemple, l'indice des prix à la consommation (IPC). Alors que l'indexation des plus-values était peut-être moins pertinente dans l'environnement de faible inflation des dix dernières années, la nécessité d'une indexation pourrait s'accroître avec la hausse de l'inflation que semblent indiquer les tendances récentes. La mise en place du numérique a, par ailleurs, sensiblement réduit les coûts administratifs associés à l'indexation des plus-values sur l'inflation.

Les pays devraient envisager de limiter ou de supprimer progressivement l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt sur la résidence principale

De nombreux pays de l'OCDE appliquent un allègement fiscal aux intérêts d'emprunt. Il s'agit de l'un des outils de politique fiscale les plus souvent employés dans la zone OCDE pour favoriser l'accession à la propriété (OCDE, 2021[90]), ce qui peut s'expliquer par le fait que les emprunts immobiliers représentent la principale composante du portefeuille de dettes des ménages, et qu'ils leur permettent d'accéder au marché du logement et de se constituer un patrimoine (Causa, Woloszko et Leite, 2019[91]). Sur les 38 pays de l'OCDE, 17 prévoient un allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les résidences principales, sous la forme d'une déduction fiscale ou d'un crédit d'impôt. Dans certains pays, le montant total de la déduction ou du crédit d'impôt est plafonné (comme en Belgique - en fonction du remboursement du principal -, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Italie et au Luxembourg), tandis que deux pays limitent l'éligibilité à l'allègement aux contribuables dont les revenus (Chili) ou la valeur du

bien (Corée) ne dépassent pas un certain montant. L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt est plus courant pour les biens locatifs, car de nombreux pays autorisent les contribuables à déduire les coûts qu'ils engagent pour générer des revenus locatifs imposables. 26 des 38 pays de l'OCDE accordent ainsi un allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les biens locatifs, et les plafonds ou seuils d'application sont dans ce cas plus rares (OCDE, 2018[2]).

L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt peut permettre aux contribuables de déduire les coûts qu'ils engagent pour générer un revenu imposable, mais il paraît peu justifié en l'absence d'un tel revenu. L'imposition du revenu net (à savoir le revenu brut déduction faite des coûts supportés pour l'obtenir) est une pratique courante dans les pays de l'OCDE. Pour ce qui est des biens locatifs, les propriétaires sont généralement imposés sur leurs revenus locatifs nets, c'est-à-dire leurs revenus locatifs après déduction de certains coûts comme les intérêts d'emprunt et les impôts locaux. Dans le cas des résidences principales, il semble parfaitement justifié d'accorder un allègement au titre des intérêts d'emprunt si les loyers imputés sont imposés. Or, pour diverses raisons conceptuelles et administratives, les loyers imputés de la résidence principale sont rarement taxés (Encadré 3.4). Dans les pays dans lesquels ils ne sont pas taxés, peu d'arguments justifient d'accorder une déduction ou un crédit d'impôt au titre des coûts engagés, et notamment du paiement d'intérêts d'emprunt, puisqu'il n'y a pas de revenu imposable associé[15].

Encadré 3.4. Loyers imputés

Pour une résidence principale, le retour sur investissement du contribuable est en partie constitué par le fait de vivre dans le logement sans avoir à acquitter un loyer. Ce rendement en nature est appelé loyer imputé. Le concept de loyer imputé repose sur l'idée que le propriétaire occupant pourrait mettre son bien en location afin de percevoir des revenus locatifs. Sa décision de ne pas le faire indique que la valeur monétaire du service de logement pour le propriétaire occupant doit être au moins égale au loyer non perçu. Tandis que le propriétaire (qui réalise l'investissement) et l'occupant (qui verse le revenu locatif et consomme le service de logement) sont deux personnes distinctes dans le cas d'un bien mis en location, ils sont une seule et même personne lorsque le bien est occupé par son propriétaire.

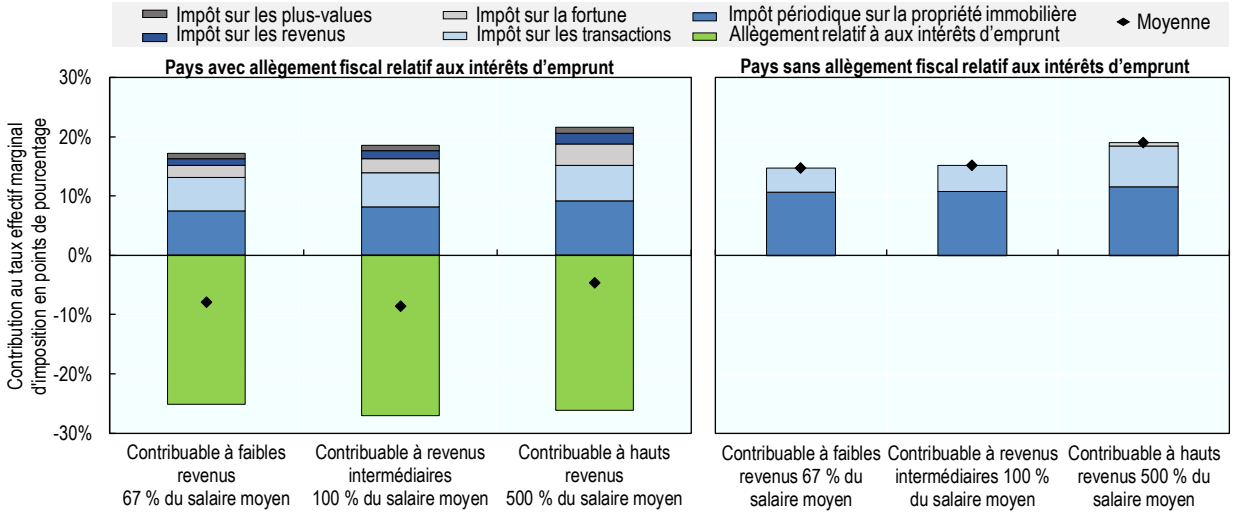
Le loyer imputé bénéficie généralement d'une exonération fiscale. Il s'agit là de l'un des principaux déterminants du traitement fiscal préférentiel d'un bien occupé par son propriétaire (Millar-Powell et al., 2022[80]). Alors que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt sur un bien locatif permet aux propriétaires de déduire les coûts associés à la production du revenu locatif imposable, les intérêts d'emprunt au titre de la résidence principale sont déduits sans imposition correspondante du revenu locatif imputé. Ce traitement fiscal plus favorable de la résidence principale aboutit à des taux d'imposition effectifs marginaux négatifs dans certains pays, ce qui correspond dans les faits à une subvention fiscale en faveur de la résidence principale (Graphique 3.6). Pour remédier aux distorsions qui affectent les décisions d'investissement dans le logement et éliminer les biais de l'accession à la propriété, conjuguer l'imposition des loyers imputés à un allègement fiscal au titre des intérêts d'emprunt a souvent été considéré comme la politique à privilégier en premier lieu.

Or, pour diverses raisons d'ordre conceptuel, administratif et politique, l'imposition des loyers imputés est, en pratique, difficile à mettre en œuvre. De fait, seuls quatre pays de l'OCDE (Ie Danemark, la Grèce, les Pays-Bas et la Suisse) imposent les loyers imputés, mais à des taux relativement bas et sous certaines conditions seulement.

Source : (Goode, 1960[92] ; Millar-Powell et al., 2022[80])

L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt appliqué aux résidences principales constitue un avantage fiscal important pour leurs propriétaires et entraîne un coût budgétaire significatif. L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt diminue les coûts de financement des investissements dans l'immobilier résidentiel par recours à l'emprunt (généralement au taux marginal d'imposition du contribuable) et réduit par conséquent le taux marginal d'imposition effectif (TMIE) des biens financés par l'emprunt par rapport à celui des biens financés sur fonds propres (Graphique 3.6). En moyenne, le montant de l'allègement fiscal augmente avec les revenus, mais diminue légèrement pour les plus hauts revenus en raison du plafonnement en vigueur dans certains pays. Cet allègement fiscal comporte également un coût budgétaire significatif pour les États. Sur le plan des recettes fiscales, l'allègement induit ainsi un manque à gagner équivalent à 1.3 % du PIB aux Pays-Bas, 0.3 % en Belgique et au Luxembourg, et environ 0.1 % aux États- Unis, en Finlande et au Mexique (OCDE, 2021[90]). Aux États- Unis, en 2018, cela représentait environ 7 % des recettes totales tirées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Sommer et Sullivan, 2018[93]). Ce coût budgétaire important a été justifié par les effets positifs escomptés sur l'accession à la propriété mais, comme expliqué ci-dessous, certaines données semblent indiquer que l'allègement ne parvient pas à rehausser les niveaux d'accession à la propriété, en plus de soulever de sérieuses préoccupations en termes d'efficience et d'équité.

Graphique 3.6. Taux marginaux d'imposition effectifs et composantes fiscales, pour les résidences principales financées par l'emprunt, moyenne pour les pays avec et sans allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, 2016



Note : Les résultats sont présentés pour les résidences principales financées par l'emprunt. Ils tiennent compte de l'inflation au taux moyen dans la zone OCDE et se basent sur une durée de détention de 20 ans et des rendements composés à 50 % des plus-values et à 50 % du loyer ou du loyer imputé. Les pays qui appliquent un allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt à la résidence principale sont : l'Argentine, la Belgique, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, États-Unis, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la République tchèque, la Suède et la Suisse. Les pays qui n'appliquent pas un allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt à la résidence principale sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, la Lettonie, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Türkiye.
Source : (Millar-Powell et al., 2022[80])

StatLink https://stat.link/znc0uf

Toutefois, des données empiriques laissent penser que les allégements fiscaux relatifs aux intérêts d'emprunt n'augmentent pas les taux d'accession à la propriété et contribuent à accroître les prix des logements lorsque l'offre est relativement fixe. Les statistiques descriptives montrent que, dans les pays qui n'octroient pas d'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, les taux d'accession à la propriété parmi les ménages à haut revenu (qui sont les principaux bénéficiaires des déductions) sont élevés et similaires à ceux de pays comparables qui offrent cet allègement (Caldera Sánchez et Andrews, 2011[71]). Une étude de Gruber et al. (2021[86]) sur les effets d'une réforme de la déductibilité des intérêts d'emprunt menée au Danemark a révélé que les modifications apportées à l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt étaient sans effet sur les taux d'accession à la propriété. Aux États- Unis, Glaeser et Shapiro (2003[94]) ont constaté que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt n'avait pas eu d'impact sur les taux d'accession à la propriété, qui sont restés stables au fil des décennies alors que l'allègement a connu des variations importantes, tandis que Hilber et Turner (2014[95]) sont parvenus à la conclusion que l'accession à la propriété n'augmentait que pour les groupes à haut revenu dans un contexte d'offre de logements élastique. La hausse des prix de l'immobilier induite par la déduction des intérêts d'emprunt est en revanche attestée par plusieurs études empiriques (Berger et al., 2000[96] ; Gruber, Jensen et Kleven, 2021[86]) et modèles d'équilibre général (Harris, 2010[97] ; Sommer et Sullivan, 2018[93]), en particulier lorsque l'offre de logements n'est pas élastique (voir par exemple (Bourassa et al., 2013[98] ; Davis, 2019[99] ; Hilber et Turner, 2014[95]). Du fait que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt renchérit les prix de l'immobilier, il est non seulement peu probable qu'il augmente les niveaux d'accession à la propriété, mais il soulève en outre des préoccupations en termes de répartition du patrimoine ; de fait, certaines études indiquent que les propriétaires et les promoteurs immobiliers sont ceux qui profitent le plus d'une hausse des prix (Caldera Sánchez et Andrews, 2011[71] ; Davis, 2019[99]). L'incidence de ce type d'allègement sur les taux d'accession à la propriété est également limitée par le fait qu'il n'agit pas sur les principales barrières à l'accession à la propriété, parmi lesquelles le score emprunteur des ménages (Barakova et al., 2003[100]) et la disponibilité ou non d'un apport (Gabriel et Rosenthal, 1991[101]).

Les données empiriques montrent en outre que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt encourage l'achat de biens plus grands et plus onéreux au lieu de promouvoir l'accès de nouveaux venus au marché du logement. Il ressort de l'étude menée par Gruber et al. (2021[86]) que l'allègement influe sur les investissements immobiliers à la marge intensive parce que les ménages utilisent le coup de pouce fiscal pour acquérir des biens plus grands et plus onéreux, plutôt qu'à la marge extensive (c'est-à-dire pour l'achat d'un logement). Alors qu'en théorie l'augmentation de la valeur et de la taille des biens peut induire des externalités positives (par ex., les effets positifs pour un quartier liés à l'embellissement des logements), ce n'est généralement pas l'objectif affiché de l'allègement en question. Des données empiriques montrent également que les effets à la marge intensive sont principalement liés au changement de logement plutôt qu'à l'amélioration du logement actuel (Gruber, Jensen et Kleven, 2021[86]). Qui plus est, les achats de biens de plus grande taille peuvent avoir des répercussions environnementales négatives (comme l'étalement urbain et une consommation accrue d'eau et d'énergie).

Il s'avère également que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt encourage l'endettement des ménages, avec à la clé des effets potentiellement néfastes pour la stabilité macroéconomique. La demande de crédits immobiliers est très élastique par rapport au traitement fiscal qui lui est appliqué et qui en détermine le coût de financement (Dunsky et Follain, 2000[102]). Des modèles d'équilibre général fondés sur des données des États-Unis suggèrent que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt entraîne une hausse significative de l'endettement des ménages (Sommer et Sullivan, 2018[93]). Or, des niveaux d'endettement élevés réduisent la capacité des ménages à lisser leur consommation et aggravent le risque de récessions, qui ont en outre tendance à être plus sévères (Sutherland et Hoeller, 2012[103]). Des taux d'endettement plus élevés augmentent également les rendements après impôt et peuvent donc encourager la spéculation immobilière (Andrews, Caldera Sánchez et Johansson, 2011[55]). L'analyse

menée par Andrews et al. (2011[55]) montre une corrélation entre la déductibilité des intérêts d'emprunt et la volatilité du marché du logement, ce qui suggère une hausse de l'activité spéculative.

L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les résidences principales profite davantage aux ménages à haut revenu. Parce que les ménages à haut revenu sont plus susceptibles d'être propriétaires, qu'ils possèdent des biens immobiliers de plus grande valeur et détiennent généralement la plus grande part de la dette immobilière totale au titre des résidences principales, ils bénéficient davantage de cet avantage fiscal ; en revanche, les ménages à faibles revenus, qui sont moins susceptibles d'être propriétaires de leur logement, possèdent des biens d'une valeur moindre et ont une dette immobilière moins importante, bénéficieront d'un allègement plus faible (voir chapitre 2). La façon dont l'allègement est conçu joue également un rôle dans la concentration des avantages fiscaux du fait que les pays appliquent généralement les déductions des intérêts d'emprunt au taux marginal d'IRPP du contribuable et ne plafonnent pas le montant de l'allègement pour la résidence principale (Millar-Powell et al., 2022[80]). Des études basées sur différents indicateurs et consacrées aux États- Unis (Carasso, Steuerle et Bell, 2005[104] ; Gale, Gruber et Stephens-Davidowitz, 2007[105] ; Harris et Parker, 2014[106] ; Sommer et Sullivan, 2018[93]) ainsi qu'à quelques pays européens (Fatica, 2015[107] ; Fatica et Prammer, 2017[87] ; Matsaganis et Flevotomou, 2007[108]) ont mis en évidence le caractère régressif de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt. D'autres démontrent que la part de l'allègement total obtenue augmente avec les revenus. Ainsi, Sommer et Sullivan (2018[93]) estiment qu'aux États- Unis, 42 % de la déduction des intérêts d'emprunt vont aux contribuables qui appartiennent au quintile supérieur de revenu, tandis que selon Matsaganis et Flevotomou (2007[108]), dans plusieurs pays d'Europe, la part de l'allègement qui revient au quintile supérieur de revenu va de 33 % (Suède) à 59 % (Grèce). Matsaganis et Flevotomou (2007[108]) ont également constaté que l'allègement fiscal exprimé en pourcentage des revenus était plus élevé pour les ménages des quatrième et cinquième quintiles de revenu. Carasso, Steuerle et Bell (2005[104]) constatent qu'aux États-Unis l'allègement fiscal exprimé en part de l'impôt dû augmente avec le revenu, passant de 0.3 % pour le premier quintile à 4.9 % pour le quintile supérieur.

Toutefois, pour les ménages dont les revenus et le patrimoine sont faibles, l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt peut être significatif, au vu de leur niveau d'endettement. Il faut souligner qu'alors que les ménages à haut revenu bénéficient d'un allègement fiscal plus important tant en proportion de l'allègement total qu'il représente que rapporté à leurs revenus (a fortiori lorsque l'allègement n'est pas plafonné), les ménages dont les revenus sont faibles et le patrimoine modeste peuvent toutefois tirer parti d'un allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, étant donné qu'une part plus importante de ces ménages a un ratio dette/revenu élevé et que les ménages à faible patrimoine ont une dette immobilière plus conséquente comparée à leur patrimoine brut (chapitre 2). D'après Fatica et Prammer (2017[87]), dans certains pays européens, l'avantage fiscal le plus important revient aux ménages dont le patrimoine net et le patrimoine résidentiel net sont faibles. Plafonner l'allègement fiscal à un niveau bas pour cibler certains ménages pourrait donc neutraliser quelques-uns des effets régressifs provoqués par un allègement à plus large assiette.

L'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les biens locatifs permet aux contribuables de déduire les coûts engagés pour générer le revenu imposable, mais il procure un avantage fiscal supérieur aux ménages fortunés et à revenus élevés. La déductibilité des intérêts d'emprunt pour les biens locatifs garantit que l'impôt sera calculé sur le revenu net des contribuables, c'est-à-dire déduction faite des coûts engagés pour générer le revenu. Toutefois, elle aboutit à une réduction plus importante de l'impôt dû pour les contribuables à haut revenu, qui sont soumis à des taux d'IRRP marginaux plus élevés (dans les pays dans lesquels les taux d'imposition des revenus locatifs sont progressifs). En outre, la propriété de biens immobiliers secondaires, biens locatifs inclus, est concentrée entre les mains des ménages les plus riches (voir chapitre 2). Cette concentration de la propriété et la conception même de l'allègement, qui est le plus souvent non plafonné, font que l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt appliqué aux biens locatifs profite principalement aux ménages les plus riches.

La suppression de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour la résidence principale permettrait d'accroître tout à la fois l'efficience, l'équité et les recettes. Sa suppression pourrait remédier à nombre des effets négatifs exposés ci-dessus, c'est-à-dire : réduire les incitations fiscales à surinvestir dans les résidences principales, freiner la hausse des prix de l'immobilier, améliorer la stabilité macroéconomique et éliminer un allègement régressif et coûteux. Une meilleure accessibilité financière pourrait faire baisser les loyers et rendre le logement plus accessible aux ménages qui pour l'heure ne tirent pas pleinement parti de l'allègement (à l'instar des ménages à faible revenu dont l'IRPP est peu élevé). Des études factuelles suggèrent que la suppression de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt sur les résidences principales a un effet positif sur le bien-être de la société à long terme (Alpanda et Zubairy, 2016[109] ; Floetotto, Kirker et Stroebel, 2016[110] ; Gale, Gruber et Stephens-Davidowitz, 2007[105] ; Harris, 2010[97] ; Karlman, Kinnerud et Kragh-Sørensen, 2021[111]). Si la suppression de l'allègement fiscal améliorerait la progressivité en éliminant un avantage qui profite surtout aux ménages à haut revenu, l'instauration d'un plafond irait aussi dans le même sens.

La suppression de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt sur les biens occupés par leur propriétaire peut néanmoins se révéler complexe parce qu'elle créerait des gagnants et des perdants et risquerait de déstabiliser le marché du logement ; elle doit donc être progressive. Les pays qui ont supprimé l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt l'ont fait progressivement (Encadré 3.5). Cette suppression progressive permet de limiter les difficultés financières auxquelles pourraient faire face les ménages qui remboursent un emprunt. De plus, cet allègement étant susceptible de se refléter dans les prix de l'immobilier résidentiel, sa suppression pourrait provoquer une baisse de prix et faire des gagnants et des perdants, surtout à court terme ; par exemple, les locataires et les ménages à faible revenu avec une capacité d'emprunt réduite seraient avantagés par une baisse des prix de l'immobilier (et n'auraient pas beaucoup à perdre d'une suppression de l'allègement), tandis que les propriétaires fortement endettés et ceux qui ont fini de rembourser leur emprunt y perdraient probablement (Floetotto, Kirker et Stroebel, 2016[110] ; Karlman, Kinnerud et Kragh-Sørensen, 2021[111]). Une suppression brutale plutôt que progressive de l'allègement profiterait davantage à ceux qui ne sont pas propriétaires de leur logement (à savoir les locataires et les futurs acquéreurs), tandis que ceux qui auraient le plus à perdre sont les propriétaires de leur résidence, et notamment ceux qui sont fortement endettés. À l'inverse, une suppression progressive aurait pour effet de limiter les éventuelles baisses des prix de l'immobilier et d'atténuer les coûts de la réforme pour les propriétaires actuels, mais également d'éroder les bénéfices potentiels en termes d'accessibilité financière du logement pour les non-propriétaires. Au-delà de ces effets sur la prospérité de différentes catégories de contribuables, il conviendrait de s'interroger sur l'impact macroéconomique plus global d'un retrait soudain de l'allègement étant donné qu'une chute des prix de l'immobilier pourrait avoir des répercussions plus larges sur l'économie. Pour décider du délai dans lequel supprimer cet allègement, il faut donc porter une attention particulière non seulement à ses effets sur les propriétaires actuels et potentiels, mais également aux risques macroéconomiques de plus large portée. Au-delà de la suppression progressive proprement dite, le calendrier des réformes doit être mûrement réfléchi. Dans le contexte actuel de resserrement de la politique monétaire, les pays doivent être particulièrement attentifs à l'aggravation de la vulnérabilité financière de certains ménages (voir chapitre 1).

Lorsqu'une suppression totale est impossible, les pays devraient réduire l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt de façon à atténuer ses effets régressifs et les distorsions qu'il induit. Les pays pourraient limiter le montant des intérêts d'emprunt que les contribuables sont autorisés à déduire (par exemple en plafonnant le montant de la déduction, le montant du prêt au titre duquel les intérêts sont déductibles, ou la part déductible des intérêts), ou restreindre l'éligibilité à l'allègement en instaurant un seuil basé sur les revenus du contribuable ou sur la valeur du bien. À défaut, les pays pourraient remplacer la déduction des intérêts d'emprunt (qui viennent minorer le revenu imposable) par des crédits d'impôt plafonnés (qui réduisent directement l'impôt dû à concurrence d'un montant défini) pour atténuer l'effet régressif de l'allègement (comme en Italie ou en Espagne).

Malgré des arguments solides en faveur du maintien de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les biens locatifs, les pays pourraient envisager de le limiter pour réduire sa régressivité. La possibilité pour les contribuables de déduire les coûts qu'ils engagent pour gagner leur revenu imposable s'appuie sur des arguments solides. Cependant, au vu de la concentration de la propriété des biens immobiliers secondaires, les pays pourraient envisager de concevoir l'allègement de façon à ce que les contribuables à haut revenu et à fort patrimoine n'en profitent pas de manière disproportionnée. Ils pourraient notamment limiter le montant de l'allègement (par ex., en plafonnant le montant déduit) ou opter pour un crédit d'impôt. Le Royaume-Uni a ainsi remplacé la déductibilité des intérêts d'emprunt par un crédit d'impôt non plafonné équivalent à 20 % des coûts. Les contribuables qui supportent les mêmes coûts sont ainsi assurés de bénéficier du même avantage fiscal, quel que soit leur taux d'imposition.

Encadré 3.5. Les réformes de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les résidences principales en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni

Irlande

Face à l'inflation et à la volatilité sur le marché de l'immobilier, l'Irlande a mis fin progressivement à l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les résidences principales à partir de 2009. Dans le dispositif initial, les taux et les plafonds qui conditionnaient l'éligibilité des emprunts variaient en fonction de la situation particulière du contribuable, et notamment sa qualité ou non de primo-accédant, son état civil et le moment de l'achat du bien. L'allègement fiscal était administré par les établissements de crédits hypothécaires.

Sa suppression a été progressive : les nouveaux emprunts souscrits après janvier 2013 n'y étaient pas éligibles, et il a cessé d'être applicable aux emprunts souscrits avant 2004. L'allègement est resté en vigueur jusqu'à la fin 2020 pour les ménages qui avaient financé l'acquisition de leur logement par un emprunt entre 2004 et 2012 en raison des prix élevés de l'immobilier et des obligations de remboursement des crédits hypothécaires. Le taux le plus élevé de l'allègement (plafonné à un montant maximal d'intérêts) s'appliquait aux ménages qui avaient acheté leur bien entre 2004 et 2008, au plus fort du boom de l'immobilier. Pour les autres années, le taux de l'allègement se situait entre 15 % et 25 %. Alors qu'à l'origine, l'allègement devait expirer en 2017, il a été décidé d'étaler davantage sa suppression pour éviter une envolée des remboursements d'emprunts pour les bénéficiaires de l'allègement en 2018. Par la suite, le montant des intérêts d'emprunt qui ouvrait droit à l'allègement a été progressivement réduit de 75 % de l'allègement existant en 2018, à 50 % en 2019, et enfin à 25 % en 2020. Depuis janvier 2021, l'allègement n'est plus disponible.

Pays-Bas

En 2013, les Pays-Bas ont réformé leur dispositif d'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt pour les biens occupés par leur propriétaire afin de remédier à la baisse de l'accessibilité financière du logement et de renforcer la stabilité macroéconomique. La réforme fiscale a introduit deux modifications majeures. Premièrement, le taux auquel les intérêts d'emprunt pouvaient être déduits a été revu à la baisse tant pour les emprunts en cours que pour les nouveaux emprunts. La réduction du taux a été mise en place de manière très progressive, avec pour objectif de ramener le taux marginal d'imposition des revenus auquel les intérêts d'emprunt peuvent être déduits de 52 % à 38 % entre 2014 et 2042. Les prix de l'immobilier poursuivant leur hausse à un rythme de plus en plus soutenu, notamment dans les grandes villes, le gouvernement a accepté d'accélérer la réduction en cours et de baisser le taux d'un point de pourcentage en 2018. Le nouveau taux cible a été fixé à 37 % à l'échéance de 2023. La

réforme a été couplée à une baisse de l'imposition des loyers imputés afin de dédommager en partie les propriétaires de leur résidence principale. En 2022, une nouvelle réduction est intervenue, et les intérêts d'emprunt sont actuellement déductibles au taux de 40 %. Deuxièmement, la déductibilité des intérêts sur les nouveaux prêts a été limitée aux emprunts dont le remboursement du principal (amortissement) est régulier sur une période de 30 ans. Le soutien à l'amortissement des nouveaux emprunts visait à réduire la dette privée et à renforcer la stabilité du secteur financier. Malgré cela, la hausse des prix de l'immobilier s'est poursuivie après la réforme en 2013, tandis que les prêts pour des biens résidentiels ont chuté en 2014 et ne connaissent qu'une augmentation contenue depuis.

Royaume-Uni

L'allègement fiscal à la source relatif aux intérêts d'emprunt qui avait été instauré en 1983 au Royaume-Uni permettait de déduire le paiement des intérêts des premiers 25 000 GBP d'un emprunt immobilier. L'allègement accordé pour les résidences principales a été définitivement supprimé en 2000 après dix ans de baisse progressive. En 1990, grâce à ce dispositif, ce sont 10 millions de ménages qui avaient bénéficié d'un allègement fiscal d'environ 770 GBP par an ou 3 % de la valeur du bien. De 1990 à 1999, la suppression progressive du dispositif a réduit le montant de l'allègement de 7.7 milliards GBP à 1.4 milliard GBP, et s'est accompagnée d'une baisse également progressive du taux de déduction de 25 % en 1994 à 10 % en 1998. Si la réforme n'a pas stoppé la hausse des prix et de la volatilité du marché de l'immobilier, il est possible que, sans elle, cette hausse aurait été encore plus importante.

Source : (Brown et Phillips, 2010[112] ; OCDE, 2014[113] ; OCDE, 2016[114] ; OCDE, 2021[115] ; OCDE, 2009[116])

Taxer les revenus locatifs nets au taux marginal d'imposition des revenus des personnes physiques ou des revenus du capital et renforcer les obligations déclaratives améliore l'efficacité et l'équité

Les revenus locatifs sont généralement soumis au même traitement fiscal que les autres types de revenus du capital. Les revenus locatifs sont imposés avec l'ensemble des revenus aux taux marginaux d'IRPP dans les pays dotés d'un système d'imposition globale (comme le Canada, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande), et à des taux forfaitaires avec les autres revenus du capital dans les pays dotés d'un système d'imposition duale (comme le Danemark et la Finlande). Quelques pays laissent aux contribuables le choix entre l'imposition des revenus locatifs nets aux taux marginaux d'IRPP et l'imposition des revenus locatifs bruts à des taux d'imposition forfaitaires plus bas (Israël, l'Italie et la Lettonie par exemple). Une petite minorité de pays applique aux revenus locatifs une combinaison unique de taux d'imposition et de seuils (la Grèce par exemple). Dans certains pays, les revenus locatifs sont totalement exonérés pour les biens qui ne dépassent pas une certaine taille (au Chili par exemple[16]) ou si ces revenus locatifs sont inférieurs à un certain seuil (c'est le cas d'Israël et de la Norvège[17]), et leur déclaration n'est pas toujours obligatoire (en Israël par exemple).

La base d'imposition est généralement le revenu locatif net réalisé, mais une minorité de pays impose les revenus locatifs imputés. La majorité des pays impose les revenus locatifs nets, à savoir les revenus effectivement perçus par le contribuable déduction faite des coûts. Soit les pays accordent des déductions pour les coûts supportés (parmi lesquels les intérêts d'emprunt, les frais d'entretien, les impôts locaux), soit ils autorisent les contribuables à déduire un pourcentage fixe de leurs revenus locatifs (l'Estonie et l'Islande par exemple). Quelques pays offrent aux contribuables le choix entre une déduction forfaitaire ou des déductions détaillées correspondant aux dépenses réelles (Danemark, France, Mexique, République tchèque, Slovénie, Suède et Türkiye par exemple), mais ce choix peut n'être proposé qu'aux contribuables dont les revenus locatifs sont inférieurs à un certain seuil (France). L'existence de déductions a un impact significatif sur l'imposition des revenus locatifs étant donné que la probabilité que les contribuables supportent des coûts tels que les frais d'entretien et le paiement d'intérêts (il est en effet

courant d'emprunter pour investir dans un bien locatif) est beaucoup plus élevée que pour d'autres catégories d'actifs. La plupart des pays imposent les revenus locatifs effectivement perçus (après les déductions applicables), et une minorité se base sur les revenus locatifs imputés. Ainsi, en Belgique, les revenus locatifs sont calculés en appliquant un coefficient à la valeur cadastrale du bien, tandis qu'aux Pays-Bas, ils correspondent au rendement supposé d'un portefeuille composé de placements à haut rendement et de produits d'épargne moins rémunérateurs (la part de chaque catégorie est fixée par l'autorité fiscale et dépend du patrimoine du contribuable).

Taxer les revenus locatifs nets au taux d'imposition des revenus des personnes physiques ou des revenus du capital du contribuable se justifie du point de vue de l'efficience et de l'équité horizontale. Demander aux contribuables de déclarer la totalité de leurs revenus locatifs et des dépenses associées (y compris les paiements d'intérêts d'emprunt) et imposer les revenus locatifs en les intégrant à l'ensemble des revenus (dans les pays dotés d'un système d'imposition globale) ou aux revenus du capital (dans les pays dotés d'un système d'imposition duale) est la solution la plus efficiente et équitable. L'imposition des revenus locatifs nets réalisés assure la cohérence entre l'impôt dû et les revenus effectifs du contribuable. En revanche, étant donné le risque important que les revenus locatifs imputés ou réputés ne correspondent pas aux revenus effectifs, le montant final de l'impôt risque d'être indûment élevé ou bas. Les dispositifs d'allègement fiscal relatifs aux intérêts d'emprunt, à la dépréciation et à divers autres coûts permettent aux contribuables de déduire les dépenses qu'ils engagent pour gagner leur revenu imposable, ce qui garantit qu'à rendement net équivalent, les contribuables s'acquitteront du même impôt, et que ceux dont les dépenses sont plus élevées ne seront pas pénalisés. L'imposition des revenus locatifs aux mêmes taux que les autres revenus du capital réduit les distorsions d'origine fiscale quant aux décisions d'investissement dans d'autres classes d'actifs (OCDE/KIPF, 2014[82]). Cette solution est à la fois plus simple et plus équitable que de demander aux contribuables de choisir entre différentes méthodes pour l'imposition de leurs revenus locatifs (ex. : taxer les revenus locatifs nets aux taux d'IRPP marginaux et les revenus locatifs bruts à des taux forfaitaires bas).

Offrir aux contribuables la possibilité de déduire leurs dépenses peut alourdir les coûts de conformité et soulever des préoccupations en termes d'équité verticale, mais cet écueil peut être évité moyennant une conception judicieuse de la fiscalité. Permettre aux contribuables de déduire leurs dépenses peut poser des problèmes d'équité verticale étant donné que les ménages au patrimoine ou aux revenus élevés sont davantage susceptibles de percevoir des revenus locatifs, de posséder des biens de grande valeur et d'engager des dépenses déductibles plus importantes. D'autant que dans certains pays, les contribuables à haut revenu peuvent déduire les coûts à leur taux d'IRPP marginal (plus élevé). Dans un souci d'équité verticale, les pays pourraient donc envisager de plafonner certaines déductions ou d'en remplacer d'autres (par ex., l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt) par des crédits d'impôt (plafonnés). En outre, la déductibilité des dépenses effectives induit un coût de gestion administrative pour les pouvoirs publics et un coût de mise en conformité pour les contribuables, des coûts qui sont, en proportion, plus élevés pour les contribuables à faible revenu. Pour y remédier, certains pays ont simplifié les systèmes de déduction ; mais ces derniers doivent être conçus avec soin pour éviter de trop éroder la base d'imposition et d'ouvrir la porte à des stratégies d'optimisation fiscale, en particulier lorsque le contribuable a le choix entre le régime normal et le régime simplifié.

L'essor des locations à court terme a conduit à s'interroger sur l'opportunité et la façon d'imposer les revenus qu'elles génèrent. Les plateformes numériques telles qu'Airbnb et HomeAway ont entraîné une hausse des locations de courte durée (Koster, van Ommeren et Volkhausen, 2018[117]), ce qui soulève des questions quant au traitement fiscal des revenus qui en sont issus. Alors que de nombreux pays appliquent le même traitement fiscal aux locations de courte et de longue durée, certains ont fait le choix de déductions fiscales distinctes ou de régimes spéciaux, comme ceux applicables aux locations de vacances ou aux petites entreprises. Au Royaume-Uni par exemple, la déductibilité des intérêts d'emprunt est plafonnée pour les locations longue durée, mais pas pour les locations courtes qui remplissent les critères ; à l'inverse, l'Espagne applique une déduction de 60 % aux revenus locatifs imposables

uniquement s'ils sont issus de locations longue durée. Le traitement fiscal peut également être fonction de la situation du contribuable et du fait, par exemple, que les revenus locatifs dépassent un certain seuil (comme en France) ou que le propriétaire fournit des services à ses hôtes (aux États- Unis), ou selon que le propriétaire met en location un bien distinct ou une partie de sa résidence principale (Australie). Ces distinctions peuvent être nécessaires pour rendre compte de la réalité économique de différents types de locations, mais elles créent des distorsions en incitant les contribuables à investir dans une forme de bien locatif plutôt que dans une autre. La déductibilité des dépenses afférentes aux locations courtes s'applique généralement pour une année complète ou au prorata de la durée pendant laquelle le bien est disponible à la location (c'est-à-dire sans tenir compte de la durée pendant laquelle il est effectivement loué), ce qui crée des possibilités d'évitement fiscal puisqu'un contribuable peut bénéficier de la déduction pour l'année complète alors même que, dans les faits, le bien n'a été loué qu'une partie de l'année. Les plateformes numériques entraînent également un risque de fraude fiscale si les contribuables ne déclarent pas fidèlement leurs revenus.

Les pays devraient s'assurer que les revenus des locations courtes soient correctement déclarés et qu'ils ne bénéficient pas d'un traitement fiscal plus favorable que ceux des locations de longue durée. S'il peut être justifié d'imposer différemment les locations à court ou à long terme, les pays devraient s'abstenir de réserver un traitement fiscal préférentiel aux locations courtes en raison des distorsions et des risques induits en ce qui concerne l'offre de locations longue durée abordables. Pour faire concorder les déductions et le revenu imposable, les pays pourraient également envisager d'appliquer les déductions au prorata de la durée pendant laquelle le bien est effectivement loué, plutôt que pour l'année complète ou la période pendant laquelle il est disponible à la location.

Les obligations déclaratives pourraient être durcies pour que les contribuables ne puissent pas se soustraire à l'impôt sur les revenus locatifs en gonflant leurs dépenses déductibles ou en sous-déclarant leurs revenus locatifs. Les revenus issus des locations, qu'elles soient de courte ou de longue durée, peuvent représenter des sommes relativement faibles et concerner de nombreux contribuables qui sont rarement soumis au versement ou à la déclaration par un tiers (Eerola et al., 2019[64]). Il existe donc un risque que les contribuables gonflent artificiellement leurs dépenses déductibles ou ne déclarent pas l'intégralité de leurs revenus locatifs, ce qui peut être difficile à détecter pour l'administration fiscale. Et la tâche se complique encore si la déclaration des revenus locatifs n'est pas obligatoire en-deçà d'un certain seuil, car les contribuables qui dépassent ledit seuil peuvent décider de ne pas déclarer leurs revenus et feindre l'ignorance lorsqu'ils sont pris en faute (Thomas, 2021[76]). Qui plus est, le défaut de déclaration peut induire une faille dans les données car l'autorité fiscale ne peut pas mesurer la prévalence et l'impact distributif de l'exonération fiscale. Les pays pourraient remédier à ces inconvénients en durcissant les obligations déclaratives des contribuables, par exemple en leur imposant de déclarer l'intégralité de leurs revenus locatifs (même inférieurs au seuil d'exonération), ainsi que celles de tiers (comme les agences de location et les plateformes numériques). Les informations recueillies grâce à ces nouvelles obligations déclaratives renforceraient la capacité des autorités compétentes à détecter les cas de fraude fiscale puisqu'elles pourraient les comparer aux renseignements communiqués par les contribuables. Quelques pays ont récemment instauré des obligations de déclaration pour les plateformes numériques (ex. le Danemark, la France). Les déclarations de tiers peuvent également dissuader les contribuables qui seraient tentés de ne pas déclarer l'intégralité de leurs revenus.

En ce qui concerne l'imposition des biens immobiliers au titre de l'impôt sur les successions, un report ou un échelonnement de son paiement pourrait être prévu, mais il conviendrait d'éviter les exonérations qui ont pour effet de concentrer les avantages dans les mains des ménages les plus fortunés

La moitié des pays de l'OCDE qui imposent les successions appliquent un traitement fiscal favorable aux biens résidentiels, qui sont des biens fréquemment reçus en héritage (OCDE (2021[3])**).** De nombreux ménages qui bénéficient d'une donation ou d'une succession reçoivent un bien

immobilier et, dans certains pays, la majorité d'entre eux font de ce bien leur résidence principale (voir chapitre 2). Sur les 24 pays de l'OCDE qui prélèvent un impôt sur les successions, 12 appliquent un traitement préférentiel à la résidence principale du donateur et, parmi eux, 2 pays réservent également un traitement fiscal préférentiel à d'autres biens immobiliers (OCDE (2021[3]))[18]. Le traitement fiscal préférentiel le plus courant est l'exemption totale ou partielle, tandis qu'une minorité de pays applique un abattement supplémentaire, des taux réduits d'imposition ou une estimation du bien à une valeur inférieure à celle du marché. Ce traitement de faveur est généralement soumis à certaines conditions : la plupart des pays requièrent que le bénéficiaire soit un proche parent et qu'il vive dans le logement, tandis qu'environ un tiers des pays exigent qu'il ne possède pas d'autre logement. Une minorité de pays plafonne l'avantage fiscal à une certaine valeur (Corée, Espagne) ou taille du logement (Pologne)[19].

Bien que l'intégration du logement dans l'assiette de l'impôt sur les successions renforce l'efficience et l'équité, elle peut également être source de difficultés financières pour les cohabitants. Accorder un traitement fiscal préférentiel à la résidence principale crée des distorsions et une incitation supplémentaire pour les ménages à investir dans leur résidence. Ce type d'allègement peut être complexe à mettre en œuvre, notamment si les pays prévoient également un avantage pour les biens résidentiels vendus peu avant le décès du donateur. L'obligation de rester dans le logement hérité peut en outre produire des effets de verrouillage en dissuadant les héritiers de le quitter pour un logement mieux adapté ailleurs. Du point de vue de l'équité, l'application d'un traitement fiscal préférentiel aux logements reçus en héritage est susceptible d'accroître les inégalités de patrimoine étant donné que les ménages les plus fortunés sont ceux qui possèdent la plus grande part du patrimoine de résidences principales héritées (voir chapitre 2) et que l'allègement est rarement plafonné. Toutefois, l'imposition des biens résidentiels hérités au décès du donateur peut causer des difficultés aux bénéficiaires qui vivent dans le logement en raison de la nature non liquide du patrimoine immobilier et du risque qu'ils soient contraints de vendre. L'application de l'impôt sur les successions aux biens résidentiels peut en outre comporter un coût politique étant donné la valeur affective que beaucoup attachent à leur logement, qu'ils souhaitent pouvoir transmettre à leurs héritiers en franchise d'impôts.

Les pays peuvent envisager un report et un échelonnement du paiement de l'impôt pour réduire le risque de difficultés financières. Au vu de la nature non liquide du patrimoine immobilier et de l'importance du toit qu'il procure, les pays peuvent envisager d'instaurer une période de report standard du paiement de l'impôt sur les successions, puis son paiement échelonné sur un certain nombre d'années. Cela permettrait aux contribuables de bénéficier d'une plus grande souplesse pour vendre et déménager si nécessaire, et minimiserait les distorsions et les difficultés de trésorerie. Pour les contribuables qui ne résidaient pas dans le logement avant le décès du donateur, le report de l'impôt peut être moins impératif. Les pays qui désirent étendre ce traitement fiscal aux bénéficiaires qui ne cohabitent pas dans le même logement devraient soumettre le report à des intérêts afin que les contribuables ne se trouvent pas avantagés par le paiement différé. Ceux qui souhaitent continuer d'appliquer un traitement fiscal favorable aux biens résidentiels reçus en héritage devraient envisager d'en plafonner le montant afin que cet avantage fiscal ne se concentre pas parmi les héritiers bénéficiant d'importantes transmissions de patrimoine.

L'évasion et la fraude fiscales peuvent être combattues en améliorant la transparence, en intensifiant les efforts de détection et en supprimant les dispositifs incitant à passer par des structures d'entreprise ou des trusts

Dans le domaine de la fiscalité immobilière, les contribuables peuvent recourir à un certain nombre de stratégies d'optimisation, d'évitement et de fraude fiscales. Certains vont minorer leurs impôts immobiliers en exploitant les incitations fournies par les systèmes fiscaux, par exemple en conservant un bien résidentiel pendant une longue période pour différer la réalisation de plus-values. En revanche, l'évitement fiscal agressif consiste à exploiter des failles du système fiscal en utilisant par exemple des structures complexes comme les trusts. Les contribuables peuvent également se soustraire illégalement

à l'impôt en sous-déclarant la valeur de leur logement ou en recourant à des schémas qui dissimulent la propriété effective des actifs. Les décideurs devraient améliorer les outils de détection pour prendre toute la mesure de ces pratiques et du manque à gagner pour l'État, et mieux cibler les actions engagées pour faire respecter les règles. Pour améliorer l'équité et l'efficacité de la fiscalité immobilière, il est également impératif de lutter contre les formes agressives d'évitement et de fraude fiscales en agissant sur plusieurs fronts.

Certains comportements de minimisation de l'impôt peuvent être encouragés par le système fiscal, comme le fait de conserver un bien pendant une longue période ou d'utiliser la dette immobilière pour réduire ses revenus. Conserver un bien résidentiel sur une longue durée permet d'étaler dans le temps le coût des impôts sur les transactions et de différer la réalisation de plus-values imposables. Après une certaine période de conservation du bien, le contribuable peut également prétendre à des taux d'imposition et des déductions spécifiques associés aux plus-values à long terme. Les regroupements constatés autour des seuils à partir desquels les contribuables peuvent bénéficier d'un traitement fiscal particulier confirment l'attractivité de cette stratégie (Levy (2021[118]), Dowd et McClelland (2017[119])). Dans les pays qui imposent les plus-values à des taux d'IRPP progressifs, les contribuables peuvent réduire le montant de leur impôt en planifiant la réalisation de la plus-value une année où leurs revenus sont faibles, ce qui souligne l'importance de prendre en compte le cycle des revenus pour détecter les comportements d'optimisation fiscale. D'autres particularités des systèmes fiscaux peuvent offrir aux contribuables des possibilités d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les investissements dans l'immobilier résidentiel. Les contribuables peuvent par exemple se servir des intérêts d'emprunt pour réduire leurs revenus locatifs imposables issus de biens locatifs financés par emprunt. Ils peuvent ensuite minorer leurs revenus locatifs imposables en investissant dans d'autres biens financés par emprunt pour maintenir les intérêts déductibles à un niveau élevé.

Même lorsque les pratiques d'optimisation sont encouragées par les systèmes actuels de fiscalité immobilière, il est important d'en prendre la mesure et de comprendre leur impact sur les recettes fiscales. Les contribuables peuvent s'adapter à la façon dont les taxes sur les biens immobiliers sont conçues, par exemple en vendant leur bien lorsqu'ils deviennent éligibles à un traitement préférentiel sur les plus-values à long terme, ou en privilégiant l'emprunt plutôt que le financement sur fonds propres. L'analyse statistique peut aider à mesurer la prévalence de ces comportements, par exemple en identifiant le moment où, après une certaine durée de conservation, il y a davantage de vendeurs que ce à quoi l'on pourrait s'attendre sans le traitement fiscal préférentiel (ex. par une analyse des regroupements). Il est également important que les pays comprennent les effets plus larges de la conception des taxes sur l'immobilier car elle peut influer sur l'allocation d'actifs, l'accessibilité financière, la mobilité et l'utilisation du logement. Les pouvoirs publics peuvent souhaiter conserver les dispositions et incitations fiscales en matière immobilière pour soutenir la réalisation de certains objectifs politiques mais s'apercevoir qu'ils disposent d'une certaine marge pour parvenir à une fiscalité plus neutre en termes de durée de conservation (longue ou courte), de types de rendement (revenus locatifs ou plus-values) et de modalités de financement (par l'emprunt ou sur fonds propres).

Les stratégies plus agressives d'évitement fiscal peuvent reposer sur des techniques complexes comme l'utilisation de structures d'entreprise. Détenir ou transférer un actif immobilier dans une structure d'entreprise peut permettre aux contribuables de se soustraire à certains impôts qui s'appliquent aux personnes physiques. Certaines personnes vont par exemple acquérir des parts dans une entreprise qui possède des biens résidentiels plutôt que l'actif sous-jacent afin d'échapper à des impôts sur les transactions qui grèvent les ventes immobilières mais pas les ventes de parts. Ceci pourrait également permettre de contourner des taxes spéciales sur l'immobilier dont sont redevables certaines catégories de contribuables, comme les droits de timbre majorés qui peuvent s'appliquer aux personnes de nationalité étrangère ou aux non-résidents. Alors que certains pays soumettent l'acquisition de parts dans des sociétés possédant un important patrimoine immobilier résidentiel à des taxes sur les transactions, des fuites ont révélé dernièrement que cette pratique continuait d'avoir cours dans certaines juridictions

(comme l'a montré l'affaire des Pandora Papers). De plus, lorsque le bien est détenu par une société, les revenus locatifs peuvent être assujettis à des taux d'impôt sur les sociétés inférieurs aux taux d'IRPP marginaux qui s'appliquent aux personnes physiques (le niveau d'imposition global dépendra alors du traitement fiscal des dividendes, à moins qu'ici encore il soit possible de jouer sur le montant et le calendrier de versement des dividendes pour bénéficier d'un report considérable). Les contribuables peuvent également réduire leur impôt sur les successions en détenant des biens résidentiels par le biais de structures d'entreprise si cela ouvre droit à un traitement fiscal préférentiel.

Les trusts et structures juridiques similaires peuvent être utilisés pour échapper aux taxes sur l'immobilier, bien que cela dépende de la façon dont les États définissent et imposent ce type de structures[20]. Le traitement fiscal des trusts diffère grandement entre les pays dotés d'un système de common law, où ils sont nés, et les autres pays qui ne reconnaissent pas toujours les trusts, ou seulement ceux étrangers. Par suite, les stratégies d'évitement fiscal reposant sur des trusts dépendent fortement du pays concerné. Détenir des biens résidentiels par l'intermédiaire d'un trust peut par exemple permettre au contribuable de conférer les avantages et revenus d'un bien à des bénéficiaires sans leur transférer la propriété juridique, et ainsi échapper aux impôts sur les plus-values ou sur les transactions que cela impliquerait (en Suisse ou au Royaume-Uni par exemple). Toutefois, certains pays assimilent le placement d'un bien résidentiel dans un trust à un transfert de propriété et le soumettent à des impôts sur les plus-values et sur les transactions (c'est le cas de l'Australie). Les trusts offrent généralement une certaine souplesse pour la répartition des revenus entre leurs bénéficiaires, et peuvent donc permettre de diminuer l'imposition globale des bénéfices en distribuant les revenus aux bénéficiaires qui supportent les taux marginaux les plus faibles. Cela se vérifie que ces distributions soient assimilées à des revenus (comme en Australie) ou à des donations (comme dans certaines régions de Suisse) même si, dans cette dernière hypothèse, la relation du bénéficiaire avec le constituant a également une incidence sur le traitement fiscal de la distribution. Suivant les pays, les pertes et certains abattements (comme les déductions pour amortissement, ou les déductions pour les plus-values à long terme) peuvent ou non revenir aux bénéficiaires du trust. Les contribuables peuvent minimiser leurs impôts en tenant compte de ces caractéristiques lorsqu'ils sélectionnent les actifs résidentiels qui seront placés dans le trust. Le traitement fiscal des successions et des plus-values au décès du propriétaire influe également sur les stratégies d'optimisation que peuvent employer les contribuables ; les trusts peuvent servir à différer la réalisation de plus-values imposables ou à transférer des actifs immobiliers résidentiels à la génération suivante sans s'acquitter des taxes sur la transmission de patrimoine.

Pour lutter contre l'évitement fiscal reposant sur des structures d'entreprise ou des trusts, les pays peuvent rendre moins attactive la détention de biens immobiliers via ces structures. Les pays peuvent réserver l'octroi de certaines exemptions ou déductions prévues par les règles de la fiscalité immobilière aux biens détenus par des personnes physiques. Ils pourraient notamment limiter l'application de dispositions favorables des impôts périodiques sur la propriété immobilière et de l'impôt sur les plus-values (ex. seuils de non-imposition, exemptions partielles ou totales, taux d'imposition moins élevés) aux seules personnes physiques. Les pays pourraient également refuser les décotes de valorisation (qui peuvent être accordées pour participation minoritaire ou faiblesse du potentiel commercial lors de l'acquisition d'une participation dans une société fermée) aux entreprises disposant d'un important patrimoine immobilier afin que les biens résidentiels transmis par l'intermédiaire d'une structure d'entreprise ne soient pas valorisés à un niveau inférieur (et donc moins taxés) au niveau qui serait retenu s'ils étaient légués directement. Les pays pourraient assimiler le placement de biens dans un trust à un transfert de propriété et le soumettre aux impôts sur les transactions, les plus-values et les donations au même titre qu'une transmission entre personnes physiques. D'autres mesures sont également envisageables, comme un impôt périodique sur les actifs, la réalisation réputée de plus-values, ou la limitation de la durée des trusts pour que les biens résidentiels qui sont détenus par leur intermédiaire ne bénéficient pas d'une imposition plus favorable qu'en cas de détention directe par une personne physique. Des mesures de lutte contre l'évitement fiscal lors de la vente et de la cession de parts dans des sociétés

possédant un important patrimoine résidentiel peuvent éviter que les contribuables se soustraient aux impôts sur les transactions en achetant l'entreprise plutôt que l'actif immobilier sous-jacent.

Les contribuables peuvent également se livrer à la fraude fiscale qui, sous sa forme la plus simple, consiste à sous-déclarer la valeur des biens détenus. Selon certaines études, la fraude fiscale est une pratique courante dans le secteur de l'immobilier résidentiel, notamment en raison de l'attractivité de cette classe d'actifs, d'une transparence moindre et de déclarations de tiers moins répandues que pour les actifs financiers (OCDE, (2007[120]), Remeur (2019[121]), Ernesto U. et Michele (Eds.) (2015[122]), De Simone, Lester et Markle (2020[123]), Maloney, Somerville et Unger (2019[124]), O'Reilly, Parra Ramirez et Stemmer (2019[125])). L'un des mécanismes les plus simples repose sur une entente entre l'acquéreur et le vendeur pour déclarer un prix de vente inférieur au prix réel, la différence étant acquittée en espèces par l'acquéreur. Le vendeur se soustrait à une partie de l'impôt sur les plus-values tandis que l'acheteur échappe à une partie des impôts sur les transactions. Des données montrent que ce type de fraude est fréquent (Montalvo, Piolatto et Raya (2020[126]), Ben-Shahar, Golan et Sulganik (2020[127]), Agarwal et al. (2020[128])). Ben-Shahar, Golan et Sulganik (2020[127]) ont ainsi constaté que 8 % des transactions immobilières déclarées en Israël sur la période 1998-2015 avaient été minorées, et que le prix déclaré était en moyenne inférieur de 30 % au prix réel. Les personnes physiques peuvent se soustraire à d'autres impôts assis sur la valeur du bien (comme l'impôt sur la fortune, les droits de succession et les impôts périodiques sur la propriété immobilière) en minorant cette valeur dans leur déclaration. Il existe d'autres techniques simples, comme ne pas déclarer ses revenus locatifs (pour minorer son impôt sur les revenus), ou déclarer un bien locatif en résidence principale (pour profiter du traitement fiscal préférentiel accordé aux biens occupés par leur propriétaire).

Certains schémas complexes de fraude fiscale recourent à des structures d'entreprise ou à des trusts pour dissimuler la propriété effective et réaliser des opérations frauduleuses. Les contribuables peuvent créer ou acquérir une multiplicité de structures qui compliquent l'identification des propriétaires et donc l'imposition par l'autorité fiscale, d'autant que certaines de ces structures peuvent être domiciliées à l'étranger pour mieux masquer encore la propriété. Les personnes physiques peuvent réaliser des opérations (ex. contrats de prêt et contrat de services) par le biais des sociétés et trusts qu'elles contrôlent, afin de générer de fausses dépenses ou pertes déductibles de leurs revenus imposables. Elles peuvent également s'auto-prêter leurs fonds non déclarés et détenus à l'étranger par l'intermédiaire d'une structure d'entreprise, et utiliser les charges d'intérêts pour réduire leur revenu imposable, tout en échappant à l'impôt sur les revenus d'intérêts perçus par la structure d'entreprise étrangère (OCDE, (2007[120])). Les schémas complexes d'évitement et de fraude fiscales requièrent généralement l'intervention d'un professionnel, ce qui souligne le rôle des « intermédiaires professionnels » tels que des avocats ou des agents immobiliers qui se servent de leurs compétences pour faciliter la fraude fiscale immobilière (OCDE (2021[129]), Maloney, Somerville et Unger (2019[124])).

Différents outils de détection sont nécessaires pour identifier et lutter contre l'évitement et la fraude fiscales agressives. Pour identifier les sous-évaluations potentielles, les autorités fiscales peuvent procéder à une analyse statistique afin de comparer les valeurs déclarées aux montants des transactions immobilières portant sur des biens similaires et aux précédents prix de vente du bien. Les autorités fiscales peuvent rapprocher leurs données de celles d'autres organismes publics (ex. registres cadastraux) et institutions privées (comptes bancaires notamment) afin de mieux comprendre le profil du contribuable et de repérer d'éventuelles incohérences dans les déclarations. Pour affiner leurs contrôles, les autorités fiscales peuvent mettre en place des signaux d'alerte qui leur indiqueraient les cas méritant une enquête approfondie, par exemple en raison de la personne concernée (parce qu'elle a des antécédents de fraude fiscale) ou des particularités de la vente (par exemple, si la valeur déclarée est inférieure aux estimations, ou en l'absence d'emprunt[21]).

Accroître la transparence en renforçant les obligations déclaratives est primordial pour détecter et décourager la fraude fiscale. Améliorer la transparence passe par l'existence d'informations sur les personnes physiques qui détiennent en dernier lieu le bien immobilier, ce qui correspond au concept de

« bénéficiaires effectifs »[22]. Les pays pourraient imposer différents types de déclarations, par exemple en créant un registre des bénéficiaires effectifs de sociétés ou de biens immobiliers, qui pourraient s'inscrire dans le cadre d'initiatives liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Pour prévenir le blanchiment de capitaux par le biais de l'immobilier, les États- Unis ont ainsi proposé de rendre obligatoire la déclaration des achats de logements non financés par l'emprunt (ceux financés par l'emprunt sont d'ores et déjà déclarés par les établissements financiers) et lancé une consultation à cet effet[23]. Les registres fonciers, à l'instar du *Land Owner Transparency Registry* qui vient d'être créé en Colombie-Britannique, au Canada, constituent également de précieuses sources d'information sur les bénéficiaires effectifs. Récemment, plusieurs scandales sont venus rappeler qu'une surveillance et une application renforcées des obligations existantes seraient bénéfiques pour le secteur de l'immobilier (par ex., les déclarations d'opération suspecte (DOS) qui sont sous-utilisées). Une approche impliquant tous les niveaux de l'administration, avec un partage des renseignements et une coordination entre les autorités (comme les autorités fiscales, les services responsables de la LBC/FT), permettrait d'améliorer l'efficacité et l'impact de ces actions. Pour cela, il faudra peut-être modifier certains accords intergouvernementaux, comme ceux qui restreignent l'utilisation des informations obtenues en vertu de l'échange de renseignements. Certains pays utilisent également différentes méthodes pour repérer les intermédiaires professionnels, parmi lesquelles l'évaluation des risques, l'exploration de données et les programmes de signalement anonyme, auxquelles s'ajoutent des normes internationales comme les recommandations du Groupe d'action financière en ce qui concerne les professionnels intervenant dans les transactions immobilières[24] et les règles de déclaration obligatoire applicables aux intermédiaires (OCDE (2018[130])).

Les initiatives internationales en matière de transparence fiscale ont beaucoup amélioré la compréhension par les autorités fiscales de la nature et de l'étendue des actifs détenus à l'étranger, mais il subsiste des lacunes en ce qui concerne la déclaration du patrimoine immobilier. L'échange de renseignements est régi par deux principales normes : l'échange de renseignements sur demande (EOIR), qui permet aux autorités fiscales de demander de nombreuses informations sur les actifs détenus par leurs contribuables à l'étranger si ces renseignements sont susceptibles de présenter un intérêt, et l'échange automatique de renseignements (AEOI), qui permet aux pays d'échanger chaque année un ensemble donné d'informations sur les contribuables étrangers avec la juridiction de résidence du contribuable. Ces normes marquent une avancée importante dans la transparence fiscale internationale. Cependant, il n'existe pas de norme minimale pour l'échange automatique de renseignements en matière immobilière, tandis que l'EOIR requiert que l'autorité fiscale ait des soupçons fondés sur des motifs raisonnables pour demander des renseignements spécifiques touchant à l'immobilier dans d'autres juridictions. Les biens immobiliers étant généralement imposés dans la juridiction dans laquelle ils sont situés, les normes de transparence fiscale internationale ciblent les actifs financiers qui présentent un risque plus élevé. En application de ces normes, certains produits d'investissement immobilier (par exemple, des revenus locatifs versés sur un compte bancaire) seront communiqués, mais pas la propriété des biens en question. Cela étant, certains pays de l'OCDE échangent ce type de renseignements spontanément ou automatiquement (l'OCDE a d'ailleurs créé un format électronique pour ces échanges). D'après plusieurs études, l'échange de renseignements aurait permis de réduire les dépôts sur des comptes bancaires offshore (O'Reilly, Parra Ramirez et Stemmer (2019[125])), mais il pourrait aussi avoir renforcé l'attrait pour l'immobilier, qui est rarement soumis à l'échange automatique (De Simone, Lester et Markle (2020[123]), Bomare et Le Guern Henry (à paraître)). Les prochains travaux visant à améliorer la capacité des pays à détecter les mécanismes de fraude fiscale dans le secteur de l'immobilier pourraient se pencher sur la question de l'extension de l'AEOI à ce secteur.

3.3.2. Évaluation du rôle des politiques fiscales au regard des problématiques actuelles sur le marché du logement et pistes de réformes

Le soutien fiscal à l'accession à la propriété devrait être soigneusement évalué en fonction des caractéristiques du marché du logement local, car certaines de ces mesures peuvent être contreproductives lorsque l'offre est inélastique

Les mesures fiscales et non fiscales destinées à aider les acheteurs ont connu un regain de popularité ces dernières décennies. Outre l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt abordé à la section 3.3.1, les pays ont mis en place un ensemble de mesures fiscales et non fiscales pour encourager l'accession à la propriété. Les mesures fiscales les plus courantes sont les allègements ponctuels et les plans d'épargne à la fiscalité avantageuse réservés à l'achat de biens résidentiels. Ces politiques ciblent souvent des catégories spécifiques telles que les primo-accédants ou les personnes physiques et les ménages en-deçà d'un certain âge, et sont généralement plafonnées en fonction de la valeur du bien. Quelques pays ciblent les ménages à bas revenus en soumettant les avantages fiscaux à des conditions de revenu imposable (c'est le cas de la France, de la Belgique et de l'Irlande). Dans plusieurs pays, les mesures fiscales ponctuelles prennent la forme d'exemptions ou d'allègements des impôts sur les transactions accordés aux primo-accédants (parfois soumis à d'autres critères d'éligibilité) (Australie, Finlande, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni, par exemple). L'Australie, le Canada, la Colombie, les États-Unis, le Luxembourg, la Norvège et le Royaume-Uni proposent aux primo-accédants des plans d'épargne qui soumettent à un traitement fiscal préférentiel (exonération des taxes sur les intérêts et/ou les plus-values) l'épargne constituée en vue d'un premier achat de logement. Les mesures non fiscales destinées à soutenir l'accession à la propriété sont également courantes, comme les programmes de prêts participatifs, les garanties hypothécaires, les dispositifs de propriété partagée (qui permettent à une personne d'acheter une part de son logement et de s'acquitter d'un loyer pour la part restante), ou la possibilité d'obtenir un versement anticipé de fonds de prévoyance ou de nantir des prestations de prévoyance pour acquérir un logement (comme en Suisse) (OCDE, 2021[90]).

Toutefois, les données suggèrent que l'efficacité des mesures d'aide à l'accession à la propriété peut être limitée et qu'elles peuvent contribuer à augmenter les prix des logements lorsque l'offre est relativement fixe. En l'absence d'études sur l'impact des allègements fiscaux présentés ci-dessus, différents travaux consacrés à l'évaluation des effets des mesures non fiscales d'aide à l'accession à la propriété peuvent permettre de dégager des enseignements utiles. Ainsi, des études portant sur les effets sur le marché du logement d'une offre de crédits accrue suite à l'assouplissement des conditions applicables aux primo-accédants révèlent qu'une augmentation de l'offre de crédits s'accompagne d'une hausse des prix de l'immobilier (Duca, Muellbauer et Murphy, 2011[131] ; Di Maggio et Kermani, 2016[132] ; Mian et Sufi, 2009[133]). Toutefois, là où l'offre est élastique, le parc de logements augmente et la hausse des prix de l'immobilier reste contenue (Favara et Imbs, 2015[134]). L'analyse de l'efficacité des programmes de prêts participatifs mis en place au Royaume-Uni aboutit à des conclusions similaires (Carozzi, Hilber et Yu, 2020[135]). Il en ressort qu'en présence d'une offre de logements peu élastique en raison de contraintes réglementaires ou géographiques, le programme n'a pas eu d'effet significatif sur l'activité de construction et de prêts privés mais qu'il s'est accompagné d'une hausse de 6 % des prix des nouvelles constructions (Carozzi, Hilber et Yu, 2020[135]). Inversement, face à une offre de logements élastique, les ventes de logements neufs ont augmenté de 6 à 7 % sans effet sur le niveau des prix. Carozzi et al. (2020[135]) se sont également intéressés aux effets redistributifs du dispositif et ont conclu que dans les régions où les prix de l'immobilier étaient les plus élevés, il a profité en premier lieu aux propriétaires fonciers et aux promoteurs, tandis que l'accessibilité financière du logement s'est dégradée.

Les mesures visant à accroître l'offre de logements devraient être envisagées en priorité pour améliorer l'accessibilité financière et encourager l'accession à la propriété. Des éléments empiriques soulignent la nécessité de remédier au manque d'élasticité de l'offre de logements, ce qui peut passer par une réforme des réglementations relatives à l'occupation des sols et au marché du logement et la

construction de logements sociaux (voir chapitre 1). Lorsque ce type de réforme s'annonce long ou difficile, l'accessibilité du logement pourrait être améliorée en mettant fin à certaines politiques qui subventionnent les coûts du logement et qui stimulent la demande, notamment celles qui ne ciblent pas des groupes spécifiques comme les ménages à bas revenu ou les primo-accédants et qui profitent majoritairement aux ménages à haut revenu (comme l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt) ; toutefois, la suppression de ces mesures devrait être progressive et s'appuyer sur une analyse attentive (comme nous l'avons vu plus haut). À l'instar de la limitation ou de la suppression de l'allègement fiscal relatif aux intérêts d'emprunt, le retrait d'autres aides portant sur les coûts du logement affectera différemment différentes catégories de personnes, et une période de transition ainsi que d'éventuelles mesures de compensation pourront donc être nécessaires.

Pour accroître l'offre de logements abordables, il pourrait être nécessaire de conjuguer des mesures fiscales et non fiscales

Certains pays utilisent des incitations fiscales pour accroître l'offre de logements abordables. Un soutien de l'État peut être nécessaire car les rendements potentiellement moindres qu'ils génèrent par rapport à d'autres types de logements peuvent conduire à une insuffisance de l'offre venant du secteur privé. Les politiques fiscales encourageant l'offre de logements abordables prennent souvent l'une des deux formes suivantes. La première approche consiste à accorder un allègement de l'impôt sur les sociétés aux promoteurs qui entreprennent de construire ce type de logements. Le dispositif de ce type le plus étudié est le *Low-Income Housing Tax Credit* (LIHTC) mis en place aux États-Unis, qui octroie aux promoteurs éligibles un crédit d'impôt annuel équivalent à 30 % ou 70 % des coûts du projet étalés sur une période de dix ans[25]. Pour y avoir droit, les propriétaires ou promoteurs doivent s'assurer qu'une fraction suffisante de locataires perçoit des revenus inférieurs à des seuils spécifiques et louer les logements à des prix inférieurs au marché pendant 15 ans. D'autres pays de l'OCDE comme l'Allemagne, le Chili[26], la Colombie, l'Espagne, le Portugal et la Türkiye prévoient également des incitations fiscales pour les promoteurs immobiliers qui, suivant les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics, peuvent viser à accroître l'offre de biens locatifs ou de résidences principales. Un autre type de mesure de soutien fiscal à l'accessibilité financière du logement consiste à accorder des avantages fiscaux directement aux propriétaires qui s'engagent à mettre en location un bien résidentiel pendant une durée minimale. Ces politiques imposent en principe que les loyers soient inférieurs aux prix du marché ; elles peuvent être réservées aux nouvelles acquisitions de logements (ex. les programmes applicables aux achats destinés à la location, comme le dispositif Pinel[27] en France) ou s'appliquer que le bien mis en location ait été ou non acquis à cette fin (comme la réduction de l'impôt sur les plus-values pour les logements abordables en Australie[28]).

Les incitations fiscales à destination des promoteurs peuvent avoir des effets importants sur l'offre de logements abordables. Des données montrent que des mesures comme le LIHTC peuvent accroître la part de logements abordables dans le parc immobilier. Baum-Snow et Marion (2009[136]) ont constaté qu'un plus grand soutien financier aux projets LIHTC augmentait le nombre de logements pour les ménages à bas revenus, tandis qu'O'Regan et Horn (2013[137]) concluent que les ménages bénéficiant du LIHTC supportent une charge financière liée au loyer beaucoup plus basse que les locataires de logements non couverts par ce programme. Cela semble indiquer que ce crédit s'est effectivement traduit par une meilleure accessibilité du logement. En revanche, d'autres auteurs ont constaté que, alors même que 57 % des logements construits en vertu du dispositif Pinel étaient loués à des prix inférieurs à ceux du marché, la différence était très faible ; pour 10 EUR que coûte le dispositif, les locataires profitaient de seulement 1 EUR de réduction sur leur loyer (Deniau et al., 2019[138]). Cela est en partie dû à la conception du dispositif : l'incitation repose sur un loyer maximal au m^2 par région ; dans les zones dans lesquelles les loyers sont moins élevés, les logements bénéficiant de la mesure peuvent, dans les faits, être loués à des prix proches de ceux du marché tout en restant en-deçà du plafond (Deniau et al., 2019[138]).

Toutefois, le soutien à la construction de logements abordables risque d'évincer les projets de logements non subventionnés et de créer des concentrations de logements pour les ménages à bas revenus. Les mesures incitant à construire des logements accessibles financièrement peuvent évincer les projets d'acteurs privés qui ne sont pas éligibles au dispositif, à la fois dans la zone visée par l'incitation et dans des territoires non éligibles (Deniau et al., 2019[138]). Si la hausse de logements abordables est contrebalancée par une baisse de la construction de logements non subventionnés, les incitations fiscales améliorent l'accès à des logements moins chers mais n'ont pas d'impact sur l'offre nette de logements. Le subventionnement peut également aboutir à de fortes concentrations de logements à bas prix, suivant le type de logements que les mesures favorisent (McClure, 2019[139]). Différents travaux portant sur l'effet d'éviction ont abouti à des conclusions contrastées. D'un point de vue théorique, le phénomène d'éviction devrait être plus marqué dans les régions dans lesquelles l'offre de logements est plus élastique ou la demande moins élastique (Eriksen et Rosenthal, 2010[140]). Certaines études concluent à un taux de substitution proche de 1 pour 1 entre les investissements immobiliers privés et les projets de construction bénéficiant du LIHTC (Eriksen et Rosenthal, 2010[140]), tandis que d'autres constatent des effets plus modérés et font état de disparités importantes dans les taux d'éviction en fonction de la situation du marché local. Par exemple, des données concrètes suggèrent que l'effet d'éviction est particulièrement prononcé dans les zones connaissant un phénomène de gentrification (dans lesquelles les investisseurs bénéficiant du LIHTC peuvent proposer des logements abordables pour tirer parti du crédit d'impôt tout en espérant réaliser à terme une plus-value importante (Baum-Snow et Marion, 2009[136])) et dans celles où la demande excédentaire pour les logements subventionnés est faible (Sinai et Waldfogel, 2005[141]).

Les incitations fiscales destinées aux promoteurs doivent être conçues avec soin et ne constituent peut-être pas l'outil le plus efficace lorsque la rentabilité globale de l'investissement est très faible. Premièrement, pour atteindre l'objectif fixé, les incitations fiscales doivent reposer sur des critères d'éligibilité clairs et faire l'objet d'un contrôle adéquat (par ex., pourcentage minimum de lots correspondant à du logement social, critères pour déterminer les locataires éligibles aux logements abordables, encadrement des loyers, durée pendant laquelle le logement doit être proposé en tant que logement abordable), même si cela induit des ressources administratives plus importantes. Des dispositions peuvent également être prévues pour assurer une plus grande diversité de catégories de ménages dans les logements neufs (comme, par exemple, une proportion imposée de logements pour les revenus moyens ou des plafonds de revenus plus élevés pour une partie d'entre eux) afin d'éviter des concentrations homogènes de logements destinés aux bas revenus. Deuxièmement, les incitations fiscales doivent être conçues avec soin car leur efficacité dépendra de la rentabilité de l'investissement, qui peut être faible dans le cas des logements bon marché (et peut encore baisser si les coûts de construction continuent d'augmenter, comme l'expose le chapitre 1). Les déductions fiscales et les crédits d'impôt ne procurent pas un avantage immédiat aux entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices ou qui ne sont pas redevables d'un impôt auquel ils viendraient s'imputer. Ils n'ont d'intérêt pour ces contribuables que s'ils peuvent être appliqués à des bénéfices issus d'autres projets, distincts de ceux portant sur des logements abordables, ou s'ils peuvent faire l'objet d'un report et venir minorer de futurs bénéfices ou impôts à payer. Cela étant, lorsque la rentabilité à long terme s'annonce très faible voire négative, d'autres dispositions peuvent être nécessaires pour garantir que les incitations fiscales soutiennent effectivement l'offre de logements abordables. Plusieurs options s'offrent alors, comme octroyer la possibilité d'obtenir le remboursement du crédit d'impôt, avec un coût budgétaire accru pour l'État, ou celle de céder le crédit d'impôt à des investisseurs externes (qui peuvent les utiliser pour réduire leur impôt dû) contre un financement sur fonds propres (comme aux États-Unis), ce qui accroît la complexité et le coût de mise en œuvre des dispositifs d'incitations fiscales. En sus ou en lieu et place des incitations fiscales, les États peuvent soutenir l'offre de logements bon marché en accordant des subventions directes aux promoteurs ou en imposant un pourcentage minimum de logements abordables dans des immeubles ou municipalités donnés. Comme l'indiquait le chapitre 1, l'amélioration de l'accessibilité financière des logements passera nécessairement par l'adoption de mesures supplémentaires visant à remédier aux pénuries de logements, y compris la révision des réglementations en matière de zonage et d'utilisation des sols.

L'octroi d'avantages fiscaux aux propriétaires de logements locatifs abordables conduit à s'interroger sur leur équité et leur capacité à répondre aux besoins locaux en termes de logement. Les incitations fiscales destinées aux propriétaires soulèvent des préoccupations liées à la répartition du patrimoine parce qu'elles profitent à des personnes qui ont déjà les moyens d'acquérir des biens secondaires et qui ont tendance à faire partie des hauts revenus et à posséder un patrimoine conséquent (voir chapitre 2). En France, par exemple, plus de 50 % des investisseurs qui bénéficient du dispositif Pinel se situent dans le décile supérieur de revenu (Deniau et al., 2019[138]). Toute politique comportant des incitations fiscales en faveur des propriétaires afin d'encourager l'offre soulèvera des problèmes d'équité similaires qui devront être soigneusement évalués par rapport aux gains d'équité attendus d'une augmentation du parc de biens locatifs abordables. En France, on a constaté qu'en dépit de son effet manifeste d'accélérateur des projets de logements collectifs privés, le dispositif Pinel conduisait à construire des logements qui semblaient répondre davantage aux besoins des investisseurs qu'à ceux de leurs locataires potentiels (Deniau et al., 2019[138]). L'implantation et le nombre d'appartements subventionnés échappant dans une large mesure à la maîtrise des autorités locales, les nouveaux projets ne sont pas toujours en adéquation avec les politiques locales de développement, ce qui semble indiquer que les incitations fiscales, dont l'administration est centralisée, auraient à gagner d'une coordination avec les autorités locales (Deniau et al., 2019[138]).

Bien ciblées, les incitations fiscales visant à améliorer l'efficacité énergétique des logements pourraient contribuer à réduire la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel

L'empreinte carbone du secteur résidentiel est considérable. En 2019, il représentait 22 % de la consommation finale d'énergie dans le monde et 17 % des émissions totales de CO_2 (voir chapitre 1). Réaliser la transition vers des logements zéro carbone[29] (ou logements zéro énergie) en réduisant la consommation d'énergie et en privilégiant des sources d'énergie renouvelables sera donc déterminant pour atteindre les objectifs climatiques. Pour parvenir à un habitat zéro carbone, il faudra conjuguer différents moyens, notamment de meilleures techniques d'isolation, des solutions de ventilation optimisées, des panneaux solaires et des pompes à chaleur (Economidou et al., 2020[142]).

Depuis quelques années, les politiques visant à encourager les investissements dans l'efficacité énergétique des logements ont le vent en poupe. Au vu du faible niveau annuel de constructions neuves par rapport au parc de logements existant dans les pays de l'OCDE (voir chapitre 1), il est urgent de mener des efforts de rénovation pour améliorer l'efficacité énergétique des logements existants (une pratique désignée par le terme de « rétrofit »). Pourtant, les données indiquent que les investissements des ménages dans l'efficacité énergétique restent insuffisants, en partie à cause des difficultés rencontrées pour financer l'investissement de départ et de la tendance à sous-estimer le bénéfice futur, à savoir l'allègement de la facture énergétique (Wilson, Crane et Chryssochoidis, 2015[143]). Pour lever les obstacles aux investissements dans l'efficacité énergétique, les pouvoirs publics ont mis en œuvre différentes mesures fiscales (telles que des réductions d'impôts pour les installations économes en énergie) et non fiscales (comme les subventions et prêts à taux réduit).

Plusieurs pays de l'OCDE octroient un allègement fiscal pour la rénovation énergétique du logement. Cet allègement vise à stimuler les investissements dans des logements économes en énergie en fournissant aux contribuables les incitations et le soutien financier dont ils peuvent avoir besoin. Plusieurs pays de l'OCDE parmi lesquels l'Allemagne, le Danemark, les États- Unis, la Grèce, l'Italie, le Mexique et la Pologne utilisent actuellement des incitations fiscales à la rénovation énergétique de logements qui s'appuient sur l'IRPP. Les mesures incitatives y sont généralement plafonnées à un pourcentage du coût du projet à concurrence d'un maximum défini, et peuvent prendre la forme d'une déduction ou d'un crédit d'impôt. En outre, un petit nombre de pays applique des taux réduits ou des taux zéro de TVA aux matériaux utilisés pour la rénovation.

Plusieurs études ont mis en évidence une augmentation des travaux de rénovation énergétique induite par les incitations fiscales. Il ressort de plusieurs études menées en France (Risch, 2020[144] ; Charlier, Risch et Salmon, 2018[145] ; Clerc, Mauroux et Marcus, 2010[146]), en Italie (Alberini, Bigano et Boeri, 2014[147]), au Mexique (Boomhower et Davis, 2014[148]) et aux États-Unis (Hassett et Metcalf, 1995[149]) que les incitations fiscales encouragent les ménages à entreprendre des travaux de rénovation pour améliorer l'efficience énergétique de leur logement. De même, les incitations fiscales sont largement utilisées. Ainsi Clerc, Mauroux et Marcus (2010[146]) ont constaté qu'en France, entre 2005 et 2008, une résidence principale sur dix avait fait l'objet de rénovations éligibles à l'aide, et qu'il s'agissait, dans deux cas sur trois, de bâtiments construits avant 1975.

Toutefois, les incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique ont souvent pour effet de subventionner, en partie du moins, des investissements qui auraient de toute façon été effectués. Les incitations fiscales à la rénovation énergétique comportent un risque de redondance si les ménages perçoivent une aide pour des travaux de rénovation auxquels ils auraient procédé en l'absence d'incitation fiscale. Risch (2020[144]) livre un condensé de plusieurs études et réunit de nombreux éléments empiriques attestant ce phénomène dans différents pays, avec des taux de redondance compris entre 40 % et 92 %. Certaines études montrent cependant une hausse considérable des dépenses de rénovation malgré une forte redondance, ce qui suggère que les bénéficiaires de ces politiques sont susceptibles de procéder à des travaux de plus grande ampleur que ceux qu'ils auraient réalisés sans incitation (Risch, 2020[144]).

La captation disproportionnée de ces incitations fiscales par les ménages à revenu élevé soulève des préoccupations en ce qui concerne leur équité et leur efficacité. Des travaux de recherche portant sur le *Non-Business Energy Property Credit* et le *Residential Energy Efficient Property Credit* aux États-Unis ainsi que sur l'ancien Crédit d'impôt pour la transition énergétique en France, ont conclu que leurs bénéficiaires se concentraient dans le quintile supérieur de la répartition des revenus (Borenstein et Davis, 2016[150] ; Charlier, Risch et Salmon, 2018[145] ; Clerc, Mauroux et Marcus, 2010[146]). Ce constat soulève des interrogations sur le plan de l'équité, d'une part parce que ces crédits d'impôt ont très largement subventionné des améliorations de l'habitat entreprises par des ménages à haut revenu, et d'autre part parce que les avantages qui leur reviennent se cumuleront au fil du temps puisqu'ils consacreront ensuite à l'énergie une part relativement moindre de leurs revenus que les ménages qui n'ont pas entrepris de rénovations énergétiques. La captation plus importante des incitations fiscales par les ménages à haut revenu pourrait également nuire à l'efficacité de l'incitation puisqu'ils sont davantage susceptibles d'avoir les moyens de réaliser l'investissement sans coup de pouce supplémentaire, tandis que les ménages à bas revenu sont moins susceptibles de se lancer dans un tel projet sans aide financière (Charlier, Risch et Salmon, 2018[145]). Or, si l'on considère que la majeure partie du parc de logements existants aura probablement besoin de travaux de rénovation énergétique quels qu'ils soient à un moment ou un autre, et que les ménages à bas revenu sont plus susceptibles d'occuper des logements dans lesquels le potentiel d'économies d'énergie est le plus important, ces derniers devraient bénéficier en priorité des incitations à la rénovation énergétique (Giraudet, Bourgeois et Quirion, 2021[151]).

Ces incitations pourraient mieux cibler les ménages à bas revenu, même si leur efficacité risque d'être moindre s'ils sont majoritairement locataires. L'utilisation plus faible des incitations fiscales à la rénovation énergétique au bas de l'échelle de distribution des revenus suggère que ces ménages rencontrent des obstacles pour accéder à ces aides. Les difficultés peuvent être liées, au moins en partie, à la conception des politiques ; par exemple, lorsque les crédits d'impôt sont non remboursables (et donc, que le montant maximum du crédit ne peut être supérieur à l'impôt dû par le contribuable), les ménages dont l'impôt est négatif ou minime ne peuvent pas tirer pleinement avantage des mesures incitatives. En outre, les incitations financières peuvent tout simplement être trop faibles pour convaincre les ménages plus modestes d'engager des travaux de rénovation (Charlier, Risch et Salmon, 2018[145]). Pour lever ces obstacles, les pays pourraient établir des critères d'éligibilité basés sur les revenus et opter pour des crédits d'impôt remboursables. Par ailleurs, les ménages à bas revenu peuvent avoir des difficultés à financer l'investissement de départ et être sensibles au laps de temps entre le moment où ils réalisent

l'investissement et celui où ils perçoivent l'avantage fiscal. Une solution pourrait alors être d'octroyer une aide financière immédiate. Certaines de ces considérations ont été prises en compte en France lors de la conception récente du dispositif MaPrimeRénov, qui prévoit des subventions plus importantes pour les travaux de rénovation énergétique entrepris par les ménages aux faibles ressources, et un paiement anticipé de la subvention pour les ménages les plus modestes. Il faut toutefois noter que l'efficacité des mesures en faveur de la rénovation énergétique qui ciblent les ménages à bas revenu dépendra de la part des propriétaires au bas de l'échelle de distribution des revenus, qui varie beaucoup d'un pays à l'autre (chapitre 2). De fait, dans les pays où ils sont majoritairement locataires, les mesures ciblant les ménages à bas revenu seront moins efficaces.

La tarification du carbone encourage les investissements et les choix de consommation à faibles émissions de carbone et, lorsqu'elle est bien conçue, offre un moyen supplémentaire d'améliorer les performances énergétiques et les niveaux d'émission du logement, y compris les biens locatifs. La tarification des émissions du secteur résidentiel pourrait encourager les propriétaires à investir dans des travaux de rénovation visant à réduire le niveau d'émissions de leur bien (même s'il faudrait accompagner cette initiative par des mesures garantissant que les contribuables aient connaissance de la valeur d'un logement à faibles émissions et puissent se permettre de tels investissements). La tarification des émissions encourage également les occupants à réduire leur consommation d'énergie ou à opter pour des combustibles propres, à condition qu'ils puissent le faire au vu des performances énergétiques et des émissions existantes du bâtiment (OCDE, 2019[152] ; OCDE, 2021[153]). Par exemple, en sus des taxes énergétiques qui grèvent les combustibles utilisés dans les bâtiments, l'Allemagne a instauré en 2021 un système national d'échange de quotas d'émissions qui fixe un prix du carbone pour les secteurs du chauffage et des transports. En 2022, le gouvernement allemand a annoncé que la charge de la taxe carbone serait répartie entre les propriétaires et les locataires à compter de 2023 en fonction des performances des bâtiments en question. Pour les logements à faibles émissions, ce sont les locataires qui en supporteront la plus grande part tandis que pour les logements loués à fortes émissions de carbone, la taxe pèsera majoritairement sur les propriétaires. Cette mesure a pour objectif d'alléger la charge de la tarification du carbone pour les locataires et d'encourager les propriétaires à réaliser les investissements permettant d'améliorer les performances de leur bien, tout en motivant les locataires à réduire leur empreinte carbone. L'une des clés de la réussite de ce type de mesure est de veiller à ce que les propriétaires ne répercutent pas la hausse de leur charge fiscale sur leurs locataires (en augmentant les loyers) sans pour autant réaliser les investissements correspondants. Il importe en outre que la conception de la mesure reste relativement simple.

Pour stimuler l'offre de logements neufs performants sur le plan énergétique, certains pays ont mis en place des incitations fiscales à destination des promoteurs qui construisent ce type de logements, mais d'autres outils peuvent être envisagés. Les incitations fiscales peuvent encourager les promoteurs à respecter des normes d'efficacité énergétique minimales lors de la construction de nouveaux logements. Ainsi, aux États- Unis, le *45L Tax Credit* octroie aux promoteurs un crédit d'impôt de 2 000 USD pour chaque logement neuf respectant les directives en matière de performance énergétique (Goldstein et al., 2012[154] ; Tobias, 2008[155]). Bien que le crédit n'ait pas fait l'objet d'une évaluation approfondie, une analyse indique qu'il pourrait avoir contribué à augmenter le parc de logements efficients sur le plan énergétique (Goldstein et al., 2012[154]). Mais en règle générale, l'instauration de normes de construction plus strictes est la solution la plus efficace pour assurer que les nouveaux logements soient construits en intégrant des objectifs de performance énergétique ; or, il reste beaucoup à faire sur ce point si l'on considère qu'en 2019, près de deux tiers des pays dans le monde n'avaient pas encore adopté de réglementation en ce sens (OCDE, 2021[156]). Les pouvoirs publics ont également à leur disposition d'autres mesures contraignantes, comme les taxes carbone, ou non contraignantes, comme les labels environnementaux et les normes instaurées par le secteur lui-même pour encourager la construction de logements neufs affichant de bonnes performances énergétiques (Lee et Yik, 2004[157]).

Les impôts périodiques sur les logements vacants peuvent soutenir l'offre de logements, mais de plus amples travaux sont nécessaires pour comparer leur efficacité à celle d'autres politiques

Face à la hausse des prix de l'immobilier et à la baisse de l'accessibilité financière du logement, certaines villes ont instauré des taxes périodiques sur les logements vacants afin d'encourager une utilisation plus efficiente du parc immobilier. L'inoccupation prolongée de biens résidentiels réduit l'offre de logements disponibles à l'achat ou à la location, ce qui peut exercer une pression à la hausse sur les prix de l'immobilier dans les zones dans lesquelles l'offre est tendue. Pour augmenter l'offre de logements, quelques municipalités ont opté pour une imposition périodique des logements vacants[30]. Bien que leur but premier soit d'inciter les propriétaires de logements vacants à les remettre sur le marché de la location ou de la vente, ces mesures peuvent également générer des recettes fiscales qui pourront à leur tour financer des initiatives visant à régler des problématiques liées au logement (Housing Vancouver, 2020[158]). Elles consistent le plus souvent en une taxe annuelle perçue sur les biens résidentiels (soit un montant forfaitaire, soit un pourcentage de la valeur du bien) qui ne sont pas occupés pendant une durée minimale ou une période donnée. Pour que les propriétaires ne puissent pas contourner cette mesure en louant leur bien pour une courte durée, ces politiques peuvent ne tenir compte que des locations longue durée pour déterminer si un logement est ou non occupé. Les taxes sur les logements vacants sont en outre susceptibles de produire des effets progressifs puisqu'elles ciblent les propriétaires de biens secondaires, qui se situent majoritairement en haut de l'échelle de distribution des revenus et du patrimoine (chapitre 2), et qu'elles ne peuvent pas être répercutées sur les locataires.

Les analyses consacrées aux taxes existantes sur les logements vacants suggèrent que certaines ont effectivement augmenté l'offre de logements tandis que d'autres n'ont eu qu'un impact limité. L'*Empty Homes Tax*[31] adoptée par la ville de Vancouver vise à décourager les investissements spéculatifs et à promouvoir une augmentation très souhaitable de l'offre de biens locatifs (Housing Vancouver, 2020[158]). Suite à son instauration, la ville a enregistré une baisse de 25.4 % des logements vacants, principalement portée par la hausse du nombre de biens mis en location (Housing Vancouver, 2020[158]). La sanction encourue en cas de déclaration mensongère détectée à l'occasion d'un contrôle de routine de la ville (Ville de Vancouver, 2022), à savoir une amende pouvant atteindre 10 000 CAD par jour d'infraction, a probablement joué un rôle déterminant dans le succès de cette politique. De manière comparable, la taxe sur les logements vacants[32] instaurée dans plusieurs municipalités françaises a conduit à une baisse de 13 % en moyenne du nombre de logements inoccupés au cours des quatre premières années de sa mise en œuvre (Segú, 2020[159]). Mais toutes les taxes de ce type n'ont pas fait preuve de la même efficacité. Il ressort d'une analyse récente de la *Vacant Residential Property Tax*[33] mise en place à Melbourne, en Australie, que cette mesure n'avait eu qu'un impact limité sur les taux de logements inoccupés (Fitzgerald, 2020[160]). L'étude incrimine un manque de mesures solides d'application pour vérifier les déclarations des propriétaires, de sorte qu'aucune sanction n'a été prise pour non-respect depuis l'entrée en vigueur de la taxe, et que seule une fraction du nombre réel de logements vacants a été déclarée.

Les données montrent que les taxes sur les logements vacants ne portent leurs fruits qu'avec un suivi et des contrôles poussés, ce qui peut gonfler leur coût administratif. La notion de logement vacant repose généralement sur un critère de durée d'occupation, qui peut être difficile à suivre pour les contribuables et à contrôler pour l'administration fiscale. Pour s'assurer qu'elles respectent la réglementation, les déclarations établies par les contribuables devront donner lieu à des contrôles approfondis. En outre, l'exclusion de certains types de biens (comme les maisons de vacances, les biens achetés pour être convertis en résidence principale à la retraite) a pour effet non seulement de restreindre la base d'imposition et l'efficience de la taxe, mais aussi d'augmenter les coûts de suivi pour l'administration fiscale. En pratique, les coûts de conception, d'administration et de conformité des taxes portant sur les logements vacants sont élevés au regard des recettes générées. Cela dit, leur principale finalité est d'augmenter le parc de logements, et la mobilisation de nouvelles recettes est généralement

un objectif secondaire (d'autant que si la taxe sur les logements vacants porte ses fruits, les recettes diminueront à mesure que les taux de vacance baisseront).

Lorsqu'une taxe sur les logements vacants est mise à l'étude, il faut commencer par s'assurer que les problèmes de logement constatés à l'échelle locale sont dus à un trop grand nombre de biens inoccupés et se demander si d'autres politiques ne seraient pas plus efficaces pour y remédier. Si les logements inoccupés ne constituent pas l'une des causes principales de la pénurie de logements, ce type de taxe ne parviendra pas à accroître l'offre de logements, et d'autres leviers d'action seront probablement plus à même d'atteindre cet objectif. De plus, même lorsque les taxes sur les logements vacants ont effectivement contribué à remettre des biens sur le marché de l'immobilier résidentiel, il n'est pas évident que celles-ci soient plus efficaces pour atténuer les problèmes d'accès au logement que d'autres politiques. L'assouplissement des restrictions en matière de zonage et d'autres contrôles de l'utilisation des sols peut par exemple avoir un impact bien plus fort sur l'offre de logements et constituer une meilleure option pour les pays qui souhaitent enrayer la hausse des prix de l'immobilier. Enfin, des impôts périodiques sur la propriété immobilière bien conçus, reposant sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour, peuvent déjà promouvoir une utilisation plus efficace du parc de logements et réduire la nécessité d'une taxe sur les logements vacants (voir section 3.3.1). De plus amples travaux seraient utiles pour évaluer les politiques à privilégier parmi les nombreuses mesures visant à remédier aux problèmes d'offre et d'accessibilité du logement.

Les pays qui décident d'imposer les logements vacants doivent impérativement accompagner cette taxe de mesures suffisantes pour en vérifier la bonne application et s'assurer que les biens en question réintègrent les marchés du logement et de la location à long terme. Lorsque la taxe repose sur les déclarations des contribuables, et plus encore si ces derniers ne sont pas tenus de fournir des justificatifs de leurs revenus locatifs tels que des quittances de loyer, les renseignements obtenus par l'administration fiscale peuvent être erronés. Or, si ces mesures ne parviennent pas à toucher suffisamment de biens vacants, leur impact sur le parc de logements sera fortement limité et l'assiette fiscale sera réduite. Vérifier que les propriétaires s'acquittent de leurs obligations déclaratives induit certes une hausse des coûts administratifs, mais des niveaux élevés de conformité de la part des propriétaires de logements vacants sont déterminants pour le succès de ces politiques. Il est également essentiel d'agir pour que les propriétaires de logements vacants ne convertissent pas leurs biens en locations de courte durée dans le but de se soustraire au paiement de l'impôt. On peut ainsi envisager de réserver les exonérations aux logements qui ont été occupés pendant un nombre minimum de jours consécutifs, ou de simplement considérer un bien comme vacant s'il est affecté à la location de courte durée.

Dans les pays qui réservent un traitement fiscal préférentiel aux logements vacants, la priorité devrait être de supprimer les allègements en question. Dans certains pays, les logements vacants peuvent bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel par rapport aux biens occupés. Ainsi, certaines municipalités du Royaume-Uni appliquent un montant réduit de la *Council Tax* aux biens inoccupés (cela dit, les ménages s'exposent à une taxe plus lourde si leur bien reste vide pendant deux ans ou plus). Accorder un traitement fiscal préférentiel aux biens vacants allège la charge fiscale des propriétaires de biens secondaires qui consomment peu de services locaux mais, dans les faits, ce type de mesure récompense les contribuables qui laissent leur logement vide et ne les incite pas à remettre leur bien sur le marché. Ces mesures devraient donc être supprimées.

Les taxes à taux différenciés peuvent avoir des effets positifs sur l'offre de logements et contenir l'étalement urbain, mais leur réussite dépendra en partie des interactions avec d'autres politiques d'utilisation des sols

Les mesures fiscales constituent un moyen d'action envisageable pour agir sur l'aménagement des zones urbaines et limiter leur impact environnemental. Comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'étalement urbain peut avoir des effets délétères sur l'environnement, comme la disparition d'espaces

naturels, la perte de la biodiversité et la pollution de l'eau, sans oublier la hausse des émissions polluantes et de la congestion résultant d'une utilisation accrue de la voiture. Les politiques fiscales favorisant la densification pourraient aider à freiner l'étalement urbain tout en soutenant l'accessibilité financière du logement dans les grandes villes. Il convient cependant de noter que cette densification peut être associée à une dégradation de la qualité de vie (en raison de la congestion des centres-villes, du bruit, par exemple) et devrait donc être accompagnée de mesures visant à réduire ces inconvénients potentiels dans les grandes villes (en investissant dans les transports publics et les espaces verts, par exemple).

Dans ce contexte, les taxes à taux différenciés sont de plus en plus discutées comme un moyen d'encourager les projets d'aménagement plus denses (OCDE, 2021[5])**.** Les taxes à taux différenciés sont des taxes hybrides qui empruntent aux impôts basés sur la valeur du terrain et aux impôts périodiques sur la propriété immobilière ; tant le terrain que ses mises en valeur sont imposés, mais le terrain est généralement assujetti à un taux plus élevé. L'offre de terrains étant particulièrement peu élastique, les taxes sur la valeur du terrain nu sont efficaces d'un point de vue économique et contrastent donc avec les taxes sur les améliorations (comme des bâtiments), qui peuvent influer sur les investissements. L'adoption de taxes à taux différenciés a été suggérée pour encourager la densification des zones urbaines ; si le foncier est taxé à des taux plus élevés que les améliorations qui lui sont apportées, les propriétaires seront incités à réduire leur taux d'imposition moyen sur la propriété immobilière en construisant de nouveaux biens sur des terrains vacants ou sous-utilisés, ou en convertissant des logements individuels en logements collectifs. De manière similaire, les propriétaires de biens à faible densité construits sur un terrain de valeur élevée préféreront peut-être vendre ce terrain à des promoteurs. Avec le temps, les taxes à taux différenciés pourraient favoriser une hausse des densités résidentielles. Étant donné que leur impact sur les motivations financières des propriétaires sera plus fort dans les zones où la valeur relative du terrain est élevée, elles peuvent être particulièrement efficaces pour accroître la densité des centres urbains. Cependant, les immeubles étant imposés à des taux moins élevés, ces taxes peuvent également encourager une augmentation de la taille moyenne des logements si les préférences de la population locale en matière de logement et la situation du marché local vont dans ce sens. Ce type de taxe ne parviendra à améliorer la densité résidentielle et à freiner l'étalement urbain que si la hausse du nombre de logements par zone est plus élevée que l'augmentation de la taille des logements (Banzhaf et Lavery, 2010[161]).

Malgré les avantages potentiels qu'elles procurent, les taxes à taux différenciés sont un moyen d'action rarement employé. En pratique, elles ont surtout été utilisées aux États-Unis, en Pennsylvanie (où une vingtaine d'administrations municipales en ont instauré à ce jour) et à Hawaï (où les administrations régionales peuvent choisir d'appliquer ce type de taxes). Des taxes à taux différenciés sont également appliquées à l'échelle nationale en Finlande.

Certaines études suggèrent qu'une taxation à taux différenciés peut contribuer à la densification résidentielle et produire des effets positifs sur la répartition du patrimoine. Une analyse empirique des effets des taxes à taux différenciés appliquées en Pennsylvanie confirme les projections théoriques présentées ci-dessus et conclut à une hausse à la fois du nombre total de logements et du nombre moyen de pièces par logement (Banzhaf et Lavery, 2010[161]). Banzhaf et Lavery (2010[161]) constatent en outre que la hausse du nombre de logements est supérieure à l'augmentation de leur taille moyenne, ce qui conduit à un accroissement global de la densité résidentielle. De plus, si l'on part du principe que les taux élevés des taxes foncières affectent de manière disproportionnée les ménages fortunés, propriétaires de biens immobiliers dont la valeur moyenne du terrain par rapport à celle du bâtiment est plus élevée (Bowman et Bell, 2004[162]), ces mesures devraient avoir un effet progressif. Parmi les propriétaires assujettis aux taxes à taux différenciés mises en place en Pennsylvanie, 85 % ont vu leur impôt immobilier baisser suite à leur entrée en vigueur (Hartzok, 1997[163]), tandis que des simulations effectuées dans d'autres contextes indiquent que ce sont les propriétaires plus modestes qui ont le plus à gagner à cet égard (Bowman et Bell, 2004[162]).

Toutefois, l'application de taxes à taux différenciés peut se heurter à des difficultés pratiques, et leur efficacité dépendra de leurs interactions avec d'autres caractéristiques du marché du logement et des politiques publiques. Estimer la valeur du terrain sans ses améliorations constitue un défi de taille pour des autorités locales qui n'ont pas forcément les moyens d'effectuer ces évaluations avec exactitude (Bowman et Bell, 2004[162] ; Cohen et Coughlin, 2005[164] ; Kwak et Mak, 2011[165]). Contrairement au marché du logement traditionnel, il n'existe pas de marché concurrentiel pour les terrains sur lequel se baser pour déterminer aisément la valeur du foncier. Outre le coût lié à la mise en œuvre de nouvelles méthodes d'évaluation, il peut être difficile pour les pouvoirs publics de quantifier en amont les recettes qui pourraient résulter d'une taxe à taux différenciés faute de données de qualité sur la valeur des terrains. En outre, la question de savoir si l'introduction de taxes à taux différenciés parviendra à ralentir l'étalement urbain dépend de la maturité du marché du logement et de la situation géographique de la municipalité au sein de sa zone urbaine plus large. Les taxes à taux différenciés peuvent avoir moins d'effets dans les zones urbaines ou les quartiers développés qui sont soumis à des réglementations de zonage restrictives que dans ceux qui offrent encore un potentiel important de construction ou de réaménagement. Banzhaf et Lavery (2010[161]) soulignent pour leur part que si les taxes à taux différenciés levées par les municipalités au pourtour des zones métropolitaines accroissent la densité démographique en périphérie du centre-ville, il en résultera une impression d'étalement accru[34].

Bien que les données sur les taxes à taux différenciés soient limitées et tirées de contextes spécifiques, il est possible d'en dégager plusieurs enseignements à l'intention des responsables publics qui envisagent de les mettre en place. Premièrement, les décideurs doivent être attentifs aux interactions entre les impôts immobiliers et les politiques d'utilisation des sols en vigueur. Ainsi, les taxes à taux différenciés risquent d'être inefficaces si, par exemple, les limites de hauteur existantes restreignent les possibilités de densification (OCDE, 2021[156]). Les décideurs doivent en outre veiller à ce que ces politiques ne se traduisent pas essentiellement par la construction de plus grands ensembles immobiliers qui pourraient aggraver l'étalement urbain. En règle générale, il peut être judicieux d'impliquer les échelons supérieurs de l'administration publique dans la conception de ces taxes afin d'assurer que les mesures mises en œuvre par les administrations locales concordent avec les intérêts de la région dans son ensemble (OCDE, 2021[156]). Les échelons supérieurs de l'administration peuvent en outre aider à résoudre certaines difficultés pratiques posées par l'estimation de la valeur du foncier en fournissant les ressources techniques et financières à même d'améliorer l'exactitude du processus. En Australie par exemple, les taxes assises sur la valeur des terrains sont administrées par les autorités des États, qui ont mis au point des méthodes élaborées d'évaluation de masse combinant les registres d'historique des ventes avec les données de logiciels SIG (Systèmes d'information géographique) et une plus grande précision des évaluations. Enfin, lorsque les difficultés pratiques posées par les taxes à taux différenciés sont trop importantes, la solution la plus simple serait peut-être d'augmenter les impôts frappant les terrains vacants (comme en Colombie ou en Corée du Sud), et ainsi d'éliminer le problème de l'évaluation du terrain indépendamment de ses améliorations tout en favorisant malgré tout les nouvelles constructions.

Les prélèvements pour infrastructures peuvent représenter une source importante de financement pour les projets des administrations locales, mais les politiques fiscales conventionnelles relatives au logement peuvent se révéler une meilleure solution

Les prélèvements pour infrastructures (*infrastructure levies*) sont un outil de captation des plus-values foncières qui peut aider à financer des investissements dans les infrastructures urbaines tout en captant une partie des plus-values privées générées par ces investissements. La captation des plus-values foncières est un processus par lequel les pouvoirs publics captent la hausse de la valeur des terrains qui résulte directement d'interventions publiques tels que les investissements dans de nouveaux projets de transport ou la modification de la réglementation du zonage. Elle peut s'appuyer sur différents instruments[35], dont plusieurs qui s'appliquent aux promoteurs ; dans cette section cependant, seuls les prélèvements pour infrastructures seront abordés. Les prélèvements pour infrastructures sont un

instrument de récupération des plus-values foncières qui passe par le système fiscal et impose aux propriétaires une surtaxe ponctuelle ou temporaire sur les biens qui se sont appréciés grâce à un projet spécifique d'infrastructure publique. Les recettes engendrées par les prélèvements pour infrastructures peuvent compenser les coûts de l'investissement de départ ou aider à financer des projets d'investissement publics à venir, de sorte que ces mesures constituent un outil de mobilisation des recettes intéressant pour les pouvoirs publics qui doivent répondre à des besoins d'infrastructures. Elles peuvent également se justifier par des considérations d'équité puisqu'elles évitent que les propriétaires immobiliers perçoivent des gains exceptionnels liés à des effets d'aubaine non taxés tout en restituant ces avantages à la collectivité.

Le recours aux prélèvements pour infrastructures dans les pays de l'OCDE est limité, mais on y trouve quelques exemples de politiques qui ont porté leurs fruits. Plusieurs exemples de prélèvements pour infrastructures mis en place par des administrations locales des pays de l'OCDE montrent que ces politiques peuvent générer d'importantes recettes et contribuer au financement d'investissements publics. Ainsi, ces dernières années, les prélèvements pour infrastructures ont représenté jusqu'à 25 % des recettes de la ville de Bogotá, en Colombie (Borrero Ochoa, 2011[166]). De manière générale, les études menées à ce sujet attestent de l'efficacité de ces mesures pour financer des investissements publics majeurs dans les villes colombiennes (Amirtahmasebi et al., 2016[167]). La conception des prélèvements pour infrastructures est très variable d'une municipalité à l'autre. Ainsi, certaines villes répartissent les coûts du projet d'infrastructure entre l'ensemble des ménages considérés comme situés dans sa zone d'influence, tandis que d'autres procèdent à des enquêtes ciblées avant et après le projet pour déterminer les plus-values qui en résulteront pour les différents biens (Haas et Kriticos, 2019[168]). En France, l'Île-de-France a instauré une autre forme de contribution prélevée annuellement, la Taxe spéciale d'équipement, qui a pour objet d'aider au financement du projet de réseau de transport public baptisé Grand Paris Express, avec des recettes estimées à 117 millions EUR chaque année.

La mise en place de prélèvements pour infrastructures peut se heurter à d'importantes difficultés pratiques. Les administrations municipales peuvent ne pas disposer des moyens immédiats pour mettre en œuvre les prélèvements pour infrastructures et devoir élaborer de nouveaux outils, par exemple des enquêtes à grande échelle pour déterminer la valeur des biens, ou des solutions pour identifier l'étendue géographique des retombées du projet, avec les conséquences financières qui en résultent (Blanco et al., 2016[169] ; GFDRR, 2018[170]). Au-delà des difficultés générales liées à l'estimation de la valeur des biens (voir section 3.3.1), déterminer dans quelle mesure cette valeur sera amenée à évoluer à la faveur d'un projet d'investissement public spécifique est un exercice encore plus complexe (Amirtahmasebi et al., 2016[167]), et aucune autre méthode d'évaluation ne saurait confirmer l'exactitude de ces différentes estimations. Les approches qui n'évaluent pas les bénéfices de manière individuelle peuvent en outre ignorer des disparités importantes dans l'ampleur des gains résultant d'investissements publics et négliger le fait que la valeur de certains biens (comme ceux situés à proximité d'un nouveau prolongement d'autoroute) peut être affectée négativement par les aménagements. De plus, il est probable que les administrations qui conçoivent les prélèvements pour infrastructures aient à procéder à des choix difficiles entre exactitude et rentabilité, et qu'elles rencontrent l'opposition des propriétaires. D'autres préoccupations tiennent au fait que les propriétaires peuvent réagir aux prélèvements pour infrastructures en répercutant la charge fiscale sur leurs locataires par le biais d'une augmentation des loyers, ce qui pourrait avoir des effets distributifs dommageables.

Si les prélèvements pour infrastructures peuvent offrir une solution pour financer des projets spécifiques, les impôts périodiques sur la propriété immobilière assis sur des valeurs cadastrales régulièrement mises à jour sont efficaces pour capter les plus-values. La captation des gains exceptionnels engendrés par des investissements publics est essentielle en termes d'efficience, d'équité et de mobilisation des recettes. Cependant, cet objectif peut être atteint par d'autres types d'impôts. Avec des impôts périodiques sur la propriété immobilière basés sur des valeurs cadastrales exactes et régulièrement mises à jour, les plus-values résultant d'investissements publics à proximité seront

automatiquement récupérées. Dans ce cas, un prélèvement pour infrastructures ne sera peut-être pas nécessaire pour capter les gains liés aux investissements publics, même s'il pourrait procurer d'autres avantages pour l'aménagement du territoire et le développement durable. La section 3.3.1 souligne toutefois que dans de nombreux pays de l'OCDE, les impôts périodiques sur la propriété immobilière se fondent sur des valeurs obsolètes, de sorte qu'ils devront être remaniés pour pouvoir capter efficacement les plus-values. En outre, même lorsque l'impôt périodique sur la propriété immobilière est basé sur des valeurs régulièrement mises à jour, il faut noter qu'il ne constitue pas un substitut parfait aux prélèvements pour infrastructures. En effet, l'impôt sur la propriété immobilière ne sert pas à financer des projets spécifiques ; il offre aux administrations locales une source de financement certes plus stable, mais moins immédiate que les prélèvements pour infrastructures, qui peuvent être effectués avant le commencement d'un projet, et il capte toutes les plus-values sans distinction (et pas seulement celles liées aux investissements publics). Les doublons entre prélèvements pour infrastructures et impôts sur les plus-values devraient aussi faire l'objet d'une attention particulière car l'augmentation de la valeur d'un bien (y compris celle qui résulte d'un investissement public local) sera taxée si la plus-value est imposée au moment de la vente du bien.

Bibliographie

Agarwal, S. et al. (2022), « Tobin Tax Policy, Housing Speculation, and Property Market Dynamics », *SSRN*, https://doi.org/10.2139/ssrn.3641624. [73]

Agarwal, S. et al. (2020), « Tax evasion, capital gains taxes, and the housing market », *Journal of Public Economics*, vol. 188, p. 104222, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104222. [128]

Ahuja, A. et M. Nabar (2011), « Safeguarding Banks and Containing Property Booms: Cross-Country Evidence on Macroprudential Policies and Lessons From Hong Kong SAR », *Documents de travail du FMI*, n° WP/11/284, Fonds monétaire international, https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2011-284.html (consulté le 2 novembre 2021). [74]

Alberini, A., A. Bigano et M. Boeri (2014), « Looking for free riding: energy efficiency incentives and Italian homeowners », *Energy Efficiency*, vol. 7/4, pp. 571-590, https://doi.org/10.1007/s12053-013-9241-7. [147]

Alpanda, S. et S. Zubairy (2016), « Housing and Tax Policy », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 48/2-3, pp. 485-512, https://doi.org/10.1111/JMCB.12307. [109]

Amirtahmasebi, R. et al. (2016), *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*, Banque mondiale, Washington, D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0473-1. [167]

Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Les marchés du logement et les politiques structurelles dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en. [55]

Andriopoulou, E. et al. (2020), « The distributional impact of recurrent immovable property taxation in Greece », pp. 506-526, https://doi.org/10.3326/pse.44.4.4. [25]

Arnold, J. et al. (2011), « Tax Policy for Economic Recovery and Growth », *The Economic Journal*, vol. 121/550, pp. 59-80, https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2010.02415.X. [54]

Banzhaf, H. et N. Lavery (2010), « Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania », *Journal of Urban Economics*, vol. 67/2, pp. 169-179, https://doi.org/10.1016/j.jue.2009.08.005. [161]

Barakova, I. et al. (2003), « Does credit quality matter for homeownership? », *Journal of Housing Economics*, vol. 12/4, pp. 318-336, https://doi.org/10.1016/J.JHE.2003.09.002. [100]

Baum-Snow, N. et J. Marion (2009), « The effects of low income housing tax credit developments on neighborhoods », *Journal of Public Economics*, vol. 93/5-6, pp. 654-666, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.01.001. [136]

Belinga, V. et al. (2014), « Tax Buoyancy in OECD Countries », *documents de travail du FMI*, vol. 14/110, p. 1, https://doi.org/10.5089/9781498305075.001. [7]

Ben-Shahar, D., R. Golan et E. Sulganik (2020), « Tax Evasion in the Housing Market: Identification and Exploration », *Journal of Real Estate Research*, vol. 42/3, pp. 315-340, https://doi.org/10.1080/08965803.2020.1840899. [127]

Berger, T. et al. (2000), « The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 32/2, p. 217, https://doi.org/10.2307/2601239. [96]

Besley, T., N. Meads et P. Surico (2014), « The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday », *Journal of Public Economics*, vol. 119, pp. 61-70, https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.07.005. [65]

Best, M. et H. Kleven (2018), « Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the U.K. », *The Review of Economic Studies*, vol. 85/1, pp. 157-193, https://doi.org/10.1093/RESTUD/RDX032. [52]

Blanco, A. et al. (2016), *The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Considerations and Case Studies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., https://doi.org/10.18235/0000597. [169]

Blöchliger, H. et al. (2015), « The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries »*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1237, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5js0cqq93djg-en. [21]

Boomhower, J. et L. Davis (2014), « A credible approach for measuring inframarginal participation in energy efficiency programs », *Journal of Public Economics*, vol. 113, pp. 67-79, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.03.009. [148]

Borbely, D. (2021), « Limiting the distortionary effects of transaction taxes: Scottish stamp duty after the Mirrlees Review », *Fiscal Studies*, vol. 42/2, pp. 265-290, https://doi.org/10.1111/1475-5890.12270. [77]

Borenstein, S. et L. Davis (2016), « The Distributional Effects of US Clean Energy Tax Credits », *Tax Policy and the Economy*, vol. 30/1, pp. 191-234, https://doi.org/10.1086/685597. [150]

Borge, L. et J. Rattsø (2013), « Capitalization of Property Taxes in Norway », *Public Finance Review*, vol. 42/5, pp. 635-661. [31]

Borrero Ochoa, O. (2011), « Betterment Levy in Colombia Relevance, Procedures, and Social Acceptability », *Land Lines*, vol. 23, pp. 14-19. [166]

Bourassa, S. et al. (2013), « Mortgage Interest Deductions and Homeownership: An International Survey »*, Swiss Finance Institute Research Papers*, n° 12-06, Swiss Finance Institute, https://doi.org/10.2139/SSRN.2002865. [98]

Bowman, J. (2006), « Property Tax Policy Responses to Rapidly Rising Home Values: District of Columbia, Maryland, and Virginia », *National Tax Journal*, vol. 59/3, pp. 717-733. [49]

Bowman, J. et M. Bell (2004), « Implications of a Split-Rate Real Property Tax: An Initial Look at Three Virginia Local Government Areas », Lincoln Institute of Land Policy. [162]

Brown, J. et D. Phillips (2010), « Tax and Benefit Reforms Under Labour »*, 2010 Election Briefing Note*, n° 1 (IFS BN88), Institute for Fiscal Studies. [112]

Brys, B. et al. (2016), « Tax Design for Inclusive Economic Growth »*, Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en. [14]

Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5kghtc7kzx21-en. [71]

Carasso, A., C. Steuerle et E. Bell (2005), « How to Better Encourage Homeownership », *Tax Policy Issues and Options*, n° 12, Urban Brookings Tax Policy Center, http://www.taxpolicycenter.org/TaxModel/income.cfm. (consulté le 3 novembre 2021). [104]

Carozzi, F., C. Hilber et X. Yu (2020), « On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: evidence from help to buy », *CEP Discussion Papers*, n° 1681, Centre for Economic Performance, LSE, https://ideas.repec.org/p/cep/cepdps/dp1681.html (consulté le 3 novembre 2021). [135]

Causa, O. et J. Pichelmann (2020), *Should I stay or should I go? Housing and residential mobility across OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/acf95e90-en. [59]

Causa, O., N. Woloszko et D. Leite (2019), « Housing, Wealth Accumulation and Wealth Distribution: Evidence and Stylized Facts », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1588, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/86954c10-en. [91]

Charlier, D., A. Risch et C. Salmon (2018), « Energy Burden Alleviation and Greenhouse Gas Emissions Reduction: Can We Reach Two Objectives With One Policy? », *Ecological Economics*, vol. 143, pp. 294-313, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.07.002. [145]

Chawla, R. et T. Wannell (2003), *Property taxes*, Statistique Canada, https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/75-001-X200310713094 (consulté le 2 novembre 2021). [28]

Clerc, M., A. Mauroux et V. Marcus (2010), *Le recours au crédit d'impôt en faveur du développement durable*, Insee Première, Paris, France, https://www.insee.fr/fr/statistiques/1283214. [146]

Cohen, J. et C. Coughlin (2005), « An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 87/3, pp. 359-374, https://doi.org/10.20955/r.87.359-374. [164]

Commission européenne (2012), « Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies », *Occasional Papers*, n° 119, Commission européenne, Bruxelles, https://doi.org/10.765/24556. [173]

Corlett, A. et J. Leslie (2021), « Home county: Options for taxing main residence capital gains », Resolution Foundation. [10]

Cournède, B., J. Fournier et P. Hoeller (2018), « Public finance structure and inclusive growth », *OECD Economic Policy Papers*, n° 25, OCDE, Paris. [24]

Crowe, C. et al. (2011), « How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences », *document de travail du FMI*, n° WP/11/91, Fonds monétaire international, https://doi.org/10.5089/9781455253302.001.A001. [79]

Cunningham, C. et G. Engelhardt (2008), « Housing capital-gains taxation and homeowner mobility: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997 », *Journal of Urban Economics*, vol. 63/3, pp. 803-815, https://doi.org/10.1016/J.JUE.2007.05.002. [83]

Dachis, B., G. Duranton et M. Turner (2012), « The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto », *Journal of Economic Geography*, vol. 12, pp. 327-354, https://doi.org/10.1093/jeg/lbr007. [62]

Dam, N. et al. (2011), « The Housing Bubble that Burst: Can House Prices be Explained? And Can Their Fluctuations be Dampened? », *Monetary Review*, Nationalbank Denmark, Copenhague. [45]

Davidoff, I. et A. Leigh (2013), « How Do Stamp Duties Affect the Housing Market? », *IZA Discussion Paper*, n° 7463, Institute for the Study of Labor (IZA), https://docs.iza.org/dp7463.pdf. [61]

Davis, M. (2019), « The Distributional Impact of Mortgage Interest Subsidies: Evidence from Variation in State Tax Policies », *Job Market Paper*, The Wharton School, University of Pennsylvania, https://faculty.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/11/MDavis_MID.pdf (consulté le 3 novembre 2021). [99]

De Simone, L., R. Lester et K. Markle (2020), « Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) », *Journal of Accounting Research*, vol. 58/1, pp. 105-153, https://doi.org/10.1111/1475-679X.12293. [123]

Deniau, F. et al. (2019), *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, Inspection générale des finances, Paris, France. [138]

Department of Finance - Ireland (2021), *Minister Donohoe announces changes to Local Property Tax*. [51]

Di Maggio, M. et A. Kermani (2016), « Credit-Induced Boom and Bust », *The Review of Financial Studies*, https://doi.org/10.2139/SSRN.2463516. [132]

Diamond, P. et J. Mirrlees (1971), « Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency », *The American Economic Review*, vol. 61/1, pp. 8-27, https://www.jstor.org/stable/1910538?seq=1#metadata_info_tab_contents (consulté le 2 novembre 2021). [18]

Dolls, M. et al. (2021), « Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market », *CESifo Working Papers*, n° 8839, CESifo. [1]

Dougherty, S. et P. de Biase (2021), « Who absorbs the shock? An analysis of the fiscal impact of the COVID-19 crisis on different levels of government », *International Economics and Economic Policy*, vol. 18/3, pp. 517-540, https://doi.org/10.1007/s10368-021-00518-1. [8]

Dowd, T. et R. McClelland (2017), « The Bunching of Capital Gains Realizations », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.2899093. [119]

Duca, J., J. Muellbauer et A. Murphy (2011), « House Prices and Credit Constraints: Making Sense of the US Experience », *The Economic Journal*, vol. 121/552, pp. 533-551, https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2011.02424.X. [131]

Dunsky, R. et J. Follain (2000), « Tax-Induced Portfolio Reshuffling: The Case of the Mortgage Interest Deduction », *Real Estate Economics*, vol. 28/4, pp. 683-718, https://doi.org/10.1111/1540-6229.00816. [102]

Economidou, M. et al. (2020), « Review of 50 years of EU energy efficiency policies for buildings », *Energy and Buildings*, vol. 225, https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110322. [142]

Edgeworth, F. (1897), « The pure theory of taxation », *The Economic Journal*, vol. 7, pp. 46-70. [36]

Eerola, E. et al. (2019), « Tax Compliance in the Rental Housing Market: Evidence from a Field Experiment », *SSRN Electronic Journal*, https://doi.org/10.2139/ssrn.3464295. [64]

Eerola, E. et al. (2019), « Effects of Housing Transfer Taxes on Household Mobility », *CESifo Working Paper*, n° 7750, CESifo. [69]

Eriksen, M. et S. Rosenthal (2010), « Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program », *Journal of Public Economics*, vol. 94/11-12, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.07.002. [140]

Ernesto U., S. et R. Michele (dir. pub.) (2015), *From Illegal Markets to Legitimate Businesses: The Portfolio of Organised Crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio*, Transcrime – Università degli Studi di Trento, Trento. [122]

Fatica, S. (2015), « Housing taxation: from micro design to macro impact », *Quaterly Report on the Euro Area*, n° 14(1), Direction générale des affaires économiques et financières - European Commission, https://ideas.repec.org/a/euf/qreuro/0141-03.html (consulté le 3 novembre 2021). [107]

Fatica, S. et D. Prammer (2017), « Housing and the tax system: how large are the distortions in the euro area? », *Document de travail de la BCE*, n° 2087, Banque centrale européenne, https://doi.org/10.2866/456421. [87]

Favara, G. et J. Imbs (2015), « Credit Supply and the Price of Housing », *American Economic Review*, vol. 105/3, pp. 958-92, https://doi.org/10.1257/AER.20121416. [134]

Fitzgerald, K. (2020), *Speculative Vacancies 10: A Persistent Puzzle*, Prosper Australia, Melbourne, Victoria. [160]

Floetotto, M., M. Kirker et J. Stroebel (2016), « Government intervention in the housing market: Who wins, who loses? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 80, pp. 106-123, https://doi.org/10.1016/J.JMONECO.2016.04.005. [110]

FMI (2013), *Fiscal Monitor: Taxing Times - World Economic and Financial Surveys*. [56]

Fritzsche, C. et L. Vandrei (2019), « The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 74, pp. 131-143, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.08.005. [60]

Fu, Y., W. Qian et B. Yeung (2013), « Speculative Investors and Tobin's Tax in the Housing Market », *NBER Working Paper*, n° 19400, National Bureau of Economic Research. [75]

Gabriel, S. et S. Rosenthal (1991), « Credit rationing, race, and the mortgage market », *Journal of Urban Economics*, vol. 29/3, pp. 371-379, https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90007-T. [101]

Gale, W., J. Gruber et S. Stephens-Davidowitz (2007), « Encouraging Homeownership Through the Tax Code », *Tax Notes*, n° Vol.115, No.12, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1758888 (consulté le 3 novembre 2021). [105]

Gallagher, R., H. Kurban et J. Persky (2013), « Small Homes, Public Schools, and Property Tax Capitalization », *CES Papers*, n° 13-04, US Census Bureau Center for Economic Studies. [32]

GFDRR (2018), *Land Value Capture*, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, Washington, DC. [170]

Giaccobasso, M. et al. (2022), *Where Do My Tax Dollars Go? Tax Morale Effects of Perceived Government Spending*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w29789. [53]

Giraudet, L., C. Bourgeois et P. Quirion (2021), « Policies for low-carbon and affordable home heating: A French outlook », *Energy Policy*, vol. 151, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112140. [151]

Glaeser, E. et J. Shapiro (2003), « The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction », *Tax Policy and the Economy*, vol. 17, pp. 37-82, https://doi.org/10.1086/tpe.17.20140504. [94]

Goldstein, D. et al. (2012), *A Retrospective Look at Federal Energy Efficiency Tax Incentives: How Do Cost and Performance-Based Incentives Compare in Their Ability to Transform Markets?*, ACEEE Summer Study on Energy Efficiency in Buildings. [154]

Goode, R. (1960), « Imputed rent of owner-occupied dwellings under income tax », *The Journal of Finance*, vol. 15/4, pp. 504-530, https://doi.org/10.1111/J.1540-6261.1960.TB02766.X. [92]

Gravelle, J. (2022), *The Exclusion of Capital Gains for Owner-Occupied Housing*, Congressional Research Service. [85]

Grover, R. et al. (2017), « Achieving successful implementation of value-based property tax reforms in emerging European economies », *Journal of European Real Estate Research*, vol. 10/1, pp. 91-106. [13]

Gruber, J., A. Jensen et H. Kleven (2021), « Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-experimental Evidence from Denmark », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 13/2, pp. 273-303, https://doi.org/10.1257/POL.20170366. [86]

Grudnoff, M. (2016), « CGT main residence exemption Why removing the tax concession for homes over $2 million is good for the budget, the economy and fairness », The Australia Institute, https://www.tai.org.au (consulté le 2 novembre 2021). [11]

Haas, A. et S. Kriticos (2019), *Considerations for land value capture reform in the Greater Amman Municipality*, International Growth Centre, Londres. [168]

Haider, M., A. Anwar et C. Holmes (2016), « Did the Land Transfer Tax Reduce Housing Sales in Toronto? », *IMFG Papers*, n° 28, Institute on Municipal Finance & Governance, http://munkschool.utoronto.ca/imfg/ (consulté le 2 novembre 2021). [67]

Hamilton, B. (1975), « Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments », *Urban Studies*, vol. 12/2, pp. 205-2011. [38]

Harris, B. (2010), *The Effect of Proposed Tax Reforms on Metropolitan Housing Prices*, Tax Policy Center - Urban Institute and Brookings Institute. [97]

Harris, B. et L. Parker (2014), *The Mortgage Interest Deduction Across Zip Codes*, Brookings, https://www.brookings.edu/research/the-mortgage-interest-deduction-across-zip-codes/ (consulté le 3 novembre 2021). [106]

Hartzok, A. (1997), « Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 56/2, https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.1997.tb03461.x. [163]

Hassett, K. et G. Metcalf (1995), « Energy tax credits and residential conservation investment: Evidence from panel data », *Journal of Public Economics*, vol. 57/2, pp. 201-217, https://doi.org/10.1016/0047-2727(94)01452-T. [149]

Hilber, C. (2017), « The Economic Implications of House Price Capitalization: A Synthesis », *Real Estate Economics*, vol. 45/2, pp. 301-339, https://doi.org/10.1111/1540-6229.12129. [35]

Hilber, C. et T. Lyytikäinen (2017), « Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? », *Journal of Urban Economics*, vol. 101, https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.06.002. [68]

Hilber, C. et T. Turner (2014), « The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions », *Review of Economics and Statistics*, vol. 96/4, pp. 618-637, https://doi.org/10.1162/REST_A_00427. [95]

HMRC (2021), *Tax relief statistics (décembre 2021)*, Official Statistics, https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs/estimated-cost-of-tax-reliefs-statistics#contents. [89]

Hodge, T. et al. (2017), « Assessment Inequity in a Declining Housing Market: The Case of Detroit », *Real Estate Economics*, vol. 45/2, pp. 237-258, https://doi.org/10.1111/1540-6229.12126. [43]

Housing Vancouver (2020), *Empty Homes Tax Annual Report*, ville de Vancouver, Vancouver, Colombie-Britannique. [158]

Hui, E., J. Zhong et K. Yu (2017), « Property prices, housing policies for collateral and resale constraints », *International Journal of Strategic Property Management*, vol. 21/2, pp. 115-128, https://doi.org/10.3846/1648715X.2016.1249984. [72]

Hungerford, T. (2010), *The Economic Effects of Capital Gains Taxation*, Congressional Research Service, Washington, D.C. [12]

Johansson, Å. (2016), « Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1346, OCDE, Paris. [23]

Johansson, Å. et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/241216205486. [17]

Joumard, I., M. Pisu et D. Bloch (2012), « Tackling income inequality: The role of taxes and transfers », *OECD Journal: Economic Studies*, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd6l65lt. [29]

Karlman, M., K. Kinnerud et K. Kragh-Sørensen (2021), « Costly reversals of bad policies: The case of the mortgage interest deduction », *Review of Economic Dynamics*, vol. 40, pp. 85-107, https://doi.org/10.1016/J.RED.2020.08.003. [111]

Kelly, R., R. White et A. Anand (2020), *Property Tax Diagnostic Manual*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C. [41]

Kim, K. et P. Lambert (2008), « Redistributive Effect of U.S. Taxes and Public Transfers, 1994-2004: », *http://dx.doi.org/10.1177/1091142108324423*, vol. 37/1, pp. 3-26, https://doi.org/10.1177/1091142108324423. [26]

Kopczuk, W. et D. Munroe (2015), « Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7/2, pp. 214-257, https://doi.org/10.1257/pol.20130361. [63]

Koster, H., J. van Ommeren et N. Volkhausen (2018), « Short-Term Rentals and the Housing Market: Quasi-Experimental Evidence from Airbnb in Los Angeles », *CEPR Discussion Paper*, n° DP13094, Centre for Economic Policy Research, Londres. [117]

Kwak, S. et J. Mak (2011), « Political Economy of Property Tax Reform: Hawaii's Experiment with Split-Rate Property Taxation », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 70/1, https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2010.00761.x. [165]

Langley, A. (2015), *How Do States Spell Relief?*, pp. 24-31. [50]

Lee, W. et F. Yik (2004), « Regulatory and voluntary approaches for enhancing building energy efficiency », *Progress in Energy and Combustion Science*, vol. 30/5, pp. 477-499, https://doi.org/10.1016/j.pecs.2004.03.002. [157]

Levy, A. (2021), « The tax elasticity of capital gains: Evidence from millions of housing sales », MIT. [118]

Lutz, B. (2008), « The Connection Between House Price Appreciation and Property Tax Revenues », *Finance and Economics Discussion Series*, vol. 2008/48, pp. 1-32, https://doi.org/10.17016/FEDS.2008.48. [9]

Maloney, M., T. Somerville et B. Unger (2019), *Combatting Money Laundering in BC Real Estate*, Expert Panel on Money Laundering in BC Real Estate. [124]

Matsaganis, M. et M. Flevotomou (2007), « The impact of mortgage interest tax relief in the Netherlands, Sweden, Finland, Italy and Greece », *EUROMOD Working Papers*, n° EM2/07, Institute for Social and Economic Research, https://ideas.repec.org/p/ese/emodwp/em2-07.html (consulté le 3 novembre 2021). [108]

McClure, K. (2019), « What Should Be the Future of the Low-Income Housing Tax Credit Program? », *Housing Policy Debate*, vol. 29/1, pp. 65-81, https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1469526. [139]

McMillen, D. et R. Singh (2020), « Assessment Regressivity and Property Taxation », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 60/1-2, pp. 155-169, https://doi.org/10.1007/S11146-019-09715-X. [44]

Mian, A. et A. Sufi (2009), « The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the U.S. Mortgage Default Crisis », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124/4, pp. 1449-1496, https://doi.org/10.1162/QJEC.2009.124.4.1449. [133]

Mieszkowski, P. (1972), « The property tax: An excise tax or a profits tax? », *Journal of Public Economics*, vol. 1/1, pp. 73-96, https://doi.org/10.1016/0047-2727(72)90020-5. [37]

Millar-Powell, B. et al. (2022), « Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 56, OCDE, Paris. [80]

Mirrlees, J. et al. (2011), « The Taxation of Land and Property », dans *Tax by design*, Oxford University Press, Oxford. [42]

Montalvo, J., A. Piolatto et J. Raya (2020), « Transaction-tax evasion in the housing market », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 81, p. 103526, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103526. [126]

Muellbauer, J. (2018), « Housing, debt and the economy: a tale of two countries », *National Institute Economic Review*, vol. 245, pp. R20-R33, https://doi.org/10.1177/002795011824500112. [48]

Munnell, A., W. Hou et A. Walters (2022), « Property Tax Deferral: Can a Public/Private Partnership Help Provide Lifetime Income? », dans Mitchell, O. (dir. pub.), *New Models for Managing Longevity Risk : Public-Private Partnerships*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni. [47]

Norregaard, J. (2013), « Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges », *document de travail du FMI*, n° 13/129, FMI. [16]

NSW Treasury (2021), *NSW Property Tax Proposal -Progress Paper for June 2021 Making Home Ownership More Achievable in NSW*, NSW Treasury, Sydney. [58]

O'Connor, B. et al. (2015), « Searching for the inclusive growth tax grail: The distributional impact of growth enhancing tax reform in Ireland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1270, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jrqc6vk3n30-en. [30]

O'Reilly, P., K. Parra Ramirez et M. Stemmer (2019), « Exchange of information and bank deposits in international financial centres », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 46, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/025bfebe-en. [125]

Oates, W. (1969), « The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis », *Journal of Political Economy*, vol. 77/6, pp. 957-971. [34]

Oates, W. et A. Fischel (2016), « Are local property taxes regressive, progressive, or what? », *National Tax Journal*, vol. 69/2. [39]

OCDE (2022), *Base de données sur le logement abordable*, https://www.oecd.org/fr/fiscalite/delits/en-finir-avec-les-montages-financiers-abusifs-reprimer-les-intermediaires-qui-favorisent-les-delits-fiscaux-et-la-criminalite-en-col-blanc.htm (consulté le 21 février 2022). [172]

OCDE (2021), *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions Through Taxes and Emissions Trading*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en. [153]

OCDE (2021), *En finir avec les montages financiers abusifs : Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc*, OCDE, Paris. [129]

OCDE (2021), *Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 28, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/33d40568-fr. [3]

OCDE (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/bd0fbae3-en. [5]

OCDE (2021), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2021*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dd476bd3-en. [115]

OCDE (2021), *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/78520651-fr. [156]

OCDE (2021), « Tax relief for homeownership »*, Base de données de l'OCDE sur le logement abordable*, n° PH2.2, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/els/family/PH2-2-Tax-relief-for-home-ownership.pdf (consulté le 3 novembre 2021). [90]

OCDE (2020), *Statistiques des recettes publiques 2020*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c6381ca6-fr. [4]

OCDE (2019), *OECD Economic Surveys: Denmark 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/19990219. [174]

OCDE (2019), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/058ca239-en. [152]

OCDE (2018), *Modèle de règles afférentes à la déclaration obligatoire d'informations relatives aux dispositifs de contournement de la NCD et aux structures extraterritoriales opaques*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/modele-regles-declaration-obligatoire-dispositifs-contournement-ndc-structures-opaques.pdf. [130]

OCDE (2018), *Taxation of Household Savings*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 25, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264289536-en. [2]

OCDE (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 26, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264290303-en. [6]

OCDE (2016), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2016-en. [114]

OCDE (2014), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2014*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nld-2014-en. [113]

OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE: Irlande 2009*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-irl-2009-fr. [116]

OCDE (2007), *Tax Fraud and Money Laundering Vulnerabilities Involving the Real Estate Sector*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/ctp/crime/realestatesectortaxfraudandmoneylaunderingvulnerabilities.htm (consulté le 13 juillet 2022). [120]

OCDE (à paraître 2022), *Global Compendium on Land Value Capture*, OCDE, Paris. [171]

OCDE/KIPF (2014), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 22, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264224520-en. [82]

Oliviero, T. et al. (2019), « House prices and immovable property tax: Evidence from OECD countries », *Metroeconomica*, vol. 70/4, pp. 776-792, https://doi.org/10.1111/meca.12253. [20]

O'Regan, K. et K. Horn (2013), « What Can We Learn About the Low-Income Housing Tax Credit Program by Looking at the Tenants? », *Housing Policy Debate*, vol. 23/3, pp. 597-613, https://doi.org/10.1080/10511482.2013.772909. [137]

Palameta, B. et I. Macredie (2005), *L'impôt foncier et le revenu*, Statistique Canada. [27]

Palmon, O. et B. Smith (1998), « New Evidence on Property Tax Capitalization », *Journal of Political Economy*, vol. 106/5, pp. 1099-1111, https://doi.org/10.1086/250041. [33]

Petkova, K. et A. Weichenrieder (2017), « Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax », *WU International Taxation Research Paper Series*, n° 2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988888 (consulté le 2 novembre 2021). [70]

Poterba, J., S. Venti et D. Wise (2011), « The Composition and Draw-down of Wealth in Retirement », *NBER Working Paper Series*, n° 17536, National Bureau for Economic Research, https://doi.org/10.3386/W17536. [81]

Ramsey, F. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », *The Economic Journal*, vol. 37/145, p. 47, https://doi.org/10.2307/2222721. [19]

Remeur, C. (2019), *Understanding money laundering through real estate transactions*, Service de recherche du Parlement européen. [121]

Risch, A. (2020), « Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit », *Energy Economics*, vol. 90, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104831. [144]

Scanlon, K., C. Whitehead et F. Blanc (2018), *A sustainable increase in London's housing supply?*, London School of Economics and Political Science, Londres. [78]

Segú, M. (2020), « The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France », *Journal of Public Economics*, vol. 185, p. 104079, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104079. [159]

Shan, H. (2011), « The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997 », *Journal of Public Economics*, vol. 95, p. 188, https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.10.006. [84]

Sinai, T. et J. Waldfogel (2005), « Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? », *Journal of Public Economics*, vol. 89/11-12, pp. 2137-2164, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.06.015. [141]

Slack, E. et R. Bird (2015), « How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World », *IMFG Papers*, n° 21, Institute on Municipal Finance and Governance, http://munkschool.utoronto.ca/imfg/ (consulté le 2 novembre 2021). [22]

Slack, E. et R. Bird (2014), « The Political Economy of Property Tax Reform », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 18, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en. [15]

Slemrod, J., C. Weber et H. Shan (2017), « The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in D.C. policy », *Journal of Urban Economics*, vol. 100, pp. 137-153, https://doi.org/10.1016/J.JUE.2017.05.005. [66]

Smidova, Z. (2016), « Betting the house in Denmark », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1337, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/18151973. [175]

Sommer, K. et P. Sullivan (2018), « Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership », *American Economic Review*, vol. 108/2, p. 274, https://doi.org/10.1257/AER.20141751. [93]

Sutherland, D. et P. Hoeller (2012), « Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 1006, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5k8xb75txzf5-en. [103]

Tax and Transfer Policy Institute et al. (2020), *Analysis of the Impacts and Outcomes of the ACT Tax Reform*. [57]

Thomas, A. (2021), « Reforming the taxation of housing in Israel », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 53, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/83fd48ad-en. [76]

Tobias, L. (2008), *Toward Sustainable Financing and Strong Markets for Green Building: US Green Building Finance Review*, Commission de coopération environnementale, Montréal, Québec, http://www.cec.org/files/documents/publications/2328-paper-2b-toward-sustainable-financing-and-strong-markets-green-building-en.pdf. [155]

Trésor (2022), *2021 Tax Benchmarks and Variations Statement*, Trésor du Gouvernement de l'Australie, Canberra. [88]

Waldhart, P. et A. Reschovsky (2012), « Property tax delinquency and the number of payment installments », *Public Finance and Management*, Lincoln Institute of Land Policy, https://www.researchgate.net/publication/313050824_Property_tax_delinquency_and_the_number_of_payment_installments (consulté le 2 novembre 2021). [46]

Wilson, C., L. Crane et G. Chryssochoidis (2015), « Why do homeowners renovate energy efficiently? Contrasting perspectives and implications for policy », *Energy Research & Social Science*, vol. 7, pp. 12-22, https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.03.002. [143]

Zodrow, G. (2001), « The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views », *National Tax Journal*, vol. 54/1, pp. 139-156. [40]

Notes

[1] La Nouvelle-Galles-du-Sud, l'État le plus peuplé d'Australie, a été choisi comme représentatif du pays. Bien que d'autres États appliquent, en matière de fiscalité immobilière, des politiques semblables à celles de la Nouvelle-Galles-du-Sud, les États disposent d'une grande autonomie dans la conception et l'administration de certains impôts et il existe des différences importantes d'un État à l'autre.

[2] À compter de 2022, les résidences principales dont la valeur dépasse 10 millions NOK sont soumises à l'impôt sur le patrimoine à concurrence de 50 % de leur valeur.

[3] En Allemagne, les impôts périodiques sur la propriété immobilière peuvent être acquittés par l'occupant (dans le cadre des charges s'ajoutant au loyer) si cela a été convenu dans le contrat de location.

[4] Prenons l'exemple de deux appartements de superficie identique, mais situés l'un au rez-de-chaussée et l'autre au dernier étage d'un grand immeuble d'habitation. L'appartement du dernier étage aura probablement une valeur considérablement plus élevée (et générera un rendement imputé ou réel plus élevé) que celui du rez-de-chaussée, mais ce prix (et ce rendement) supérieur ne sera pas pris en considération dans un impôt périodique sur la propriété immobilière fondé sur la superficie (Thomas, 2021[76]).

[5] Les révisions annuelles de la valeur des biens immobiliers sont utilisées comme données d'entrée à des fins diverses, notamment pour la fiscalité, la statistique et le calcul des aides sociales. Les révisions de la valeur des biens sont valables pendant cinq ans aux fins de l'impôt périodique sur la propriété immobilière.

[6] Il convient de noter que le fait d'établir l'impôt périodique sur le patrimoine immobilier (qui tient également compte du type de bien et d'un facteur déterminé par les communes elles-mêmes) sur la base de valeurs cadastrales obsolètes a été jugé inconstitutionnel en avril 2018. Une réforme fiscale, qui prendra effet en janvier 2025, prévoit la mise à jour des valeurs utilisées pour l'impôt sur le patrimoine immobilier sur la base de la valeur marchande des biens au 1er janvier 2022.

[7] La responsabilité des évaluations incombe en règle générale aux niveaux supérieurs de l'administration, même dans les pays où les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie dans la conception des impôts périodiques sur le patrimoine immobilier. Cela offre non seulement l'avantage d'assurer la cohérence des méthodes d'évaluation entre collectivités territoriales, mais aussi, lorsque les évaluations sont de type CAMA, de réaliser des économies d'échelle et de pouvoir recourir à des agents disposant des compétences techniques nécessaires (OCDE, 2021[5]).

[8] Par exemple, un impôt périodique sur la propriété immobilière de 1 % est prélevé sur un bien d'une valeur de 100 000 USD. Plutôt que de payer 1 000 USD, le contribuable octroie à l'administration fiscale une

participation égale à 1 % de la valeur du bien. Par la suite, le contribuable vend le bien pour 120 000 USD et verse 1 200 USD (1 % du prix de la vente) pour s'acquitter de l'impôt.

[9] En Türkiye, le vendeur et l'acheteur peuvent partager la charge fiscale.

[10] Il convient de noter que les études empiriques sur le Royaume-Uni évaluent une réduction temporaire de l'impôt sur les transactions en réponse à la crise financière mondiale, tandis que d'autres analyses étudient des réformes permanentes de l'impôt sur les transactions.

[11] À Singapour, les logements en copropriété privés peuvent être vendus avant l'achèvement de la construction, et les investisseurs pouvaient, avant la réforme fiscale, reporter l'impôt sur les transactions jusqu'à la livraison ou la vente du logement.

[12] Les Pays-Bas ont introduit en 2021 une réforme de l'impôt sur les transactions qui prévoit un taux d'imposition réduit (2 %) pour les transactions sur des biens occupés par leur acheteur pendant une longue durée. En contrepartie, le taux d'imposition normal des transactions a été relevé progressivement, passant de 6 % en 2020 à 9 % en 2022.

[13] Le tableau A.2 décrit le traitement fiscal des résidences secondaires louées et ne rend pas compte du traitement spécifique qui peut s'appliquer aux résidences secondaires qui ne génèrent pas de revenus locatifs.

[14] Les logements de vacances sont exonérés de l'impôt sur les plus-values s'ils ont été utilisés en cette qualité pendant au moins cinq des huit années précédant la vente.

[15] Les impôts périodiques sur la propriété immobilière pourraient être assimilés à un impôt imputé sur les revenus locatifs (encore que les différents taux de rendement ou les coûts ne soient pas pris en compte).

[16] Les personnes physiques sont exemptées de l'impôt sur les revenus locatifs tirés d'un bien dont la surface est égale ou inférieure à 140 m^2, et ce jusqu'à deux logements neufs ou anciens par personne.

[17] Les revenus locatifs sont exonérés de l'IRPP si le contribuable donne à bail une partie de sa résidence principale sur une certaine durée (plus de 30 jours) et que les revenus locatifs sont inférieurs à 50 % de la valeur locative du bien.

[18] Résidence principale : Allemagne (exonération), Belgique (exonération [conjoint] ou taux d'imposition réduits [copropriétaires héritiers en ligne directe ou vivant avec le donateur]), Corée (exonération, plafonnée à 600 millions KRW), Espagne (exonération partielle, plafonnée à 122 606 EUR), France (exonération partielle), Grèce (seuil d'exonération supplémentaire), Irlande (exonération), Japon (exonération partielle), Pologne (exonération [famille immédiate] ou exonération plafonnée à 110 m^2 [famille élargie et aidants]), Portugal (exonération partielle puis application de taux réduits), Royaume-Uni (exonération partielle) et Suisse (estimation de la valeur légèrement inférieure au prix du marché). Autres biens résidentiels : Pologne (exonération [famille immédiate]) ou exonération plafonnée à 110 m^2 [famille élargie et aidants]) et Suisse (estimation de la valeur légèrement inférieure au prix du marché).

[19] Le bénéficiaire doit vivre dans le logement avant/après le décès du donateur : au moment du décès (Belgique [conjoint], France), 3 ans avant et 6 ans après (Irlande), 5 ans après (Pologne [famille élargie et aidants uniquement]), 10 ans avant (Corée), 10 ans après (Allemagne, Espagne). Ne doit pas posséder d'autre logement : Corée, Grèce, Irlande, Pologne [famille élargie et aidants uniquement]. Bénéficiaires éligibles : conjoint (Belgique [exonération]) ; conjoint et enfants (Allemagne, France, Grèce) ; descendants en ligne directe (Corée, Royaume-Uni) ; conjoint, ascendants et descendants (Espagne) ; famille

immédiate (Pologne [exonération]) ; famille élargie et aidants (Pologne [exonération plafonnée à 110 m^2]) ; copropriétaires héritiers en ligne directe ou vivant avec le donateur (Belgique [taux d'imposition réduits]) ; tous les bénéficiaires (Irlande, Japon, Portugal, Suisse).

[20] Les pays reconnaissent généralement plusieurs types de trusts ou dispositifs juridiques similaires. Les stratégies abordées dans cette section concernent les dispositifs qui fonctionnent comme des trusts discrétionnaires, c'est-à-dire dans lesquels l'administrateur décide de la façon dont les revenus sont distribués aux bénéficiaires, même si certaines stratégies concernent également d'autres types de dispositifs tels que ceux fonctionnant à la manière de fonds de placement. Certaines stratégies peuvent également être tributaires du caractère révocable ou non du trust.

[21] Il est plus facile pour un acquéreur qui a la capacité de financer un achat immobilier sans recourir à l'emprunt de se soustraire aux impôts en minorant le prix d'achat sur sa déclaration, parce qu'il aura plus certainement les liquidités nécessaires pour verser au vendeur des montants non déclarés. Les acheteurs qui n'ont pas ces facilités et qui recourent à l'emprunt pour financer leur bien sont de leur côté incités à obtenir des estimations supérieures (pour débloquer le prêt immobilier) et à déclarer le prix d'achat exact (pour ne pas dépasser les limites de ratio prêt-valeur). C'est pourquoi les opérations qui ne sont pas financées par un emprunt et dont la valeur déclarée est inférieure au prix de vente peuvent mériter une attention particulière (Montalvo, Piolatto et Raya, 2020[126]).

[22] Le glossaire des Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui détiennent la propriété ou le contrôle en dernier lieu d'un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une transaction est réalisée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique. Pour de plus amples informations, voir https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf

[23] https://www.federalregister.gov/documents/2021/12/08/2021-26549/anti-money-laundering-regulations-for-real-estate-transactions.

[24] La Recommandation 22 du GAFI préconise que les obligations de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des documents (prévues par les recommandations 10, 11, 12, 15 et 17) s'appliquent aux agents immobiliers, aux comptables, aux avocats, aux notaires et à d'autres professions juridiques indépendantes qui interviennent dans des transactions immobilières.

[25] Le montant de la réduction est fonction d'un ensemble de critères liés à l'envergure du projet. Les crédits d'impôt les plus importants concernent les nouvelles constructions et les rénovations de grande ampleur, tandis que les biens acquis en vue d'être réhabilités et les projets financés au moyen d'obligations exonérées d'impôts bénéficient de crédits moins élevés.

[26] Le *Crédito Especial a Empresas Constructoras* permet aux entreprises de construction de déduire de leurs bénéfices 65 % de la TVA sur la vente (valeur du bien hors terrain) de logements neufs à usage d'habitation. L'avantage fiscal est plafonné à 225 UF par logement, avec une valeur de logement plafonnée à 2000 UF (pour les logements subventionnés, la valeur du logement est plafonnée à 2200 UF et la déduction de la TVA à 12.35 %). Le crédit d'impôt sera supprimé à compter du 1er janvier 2025.

[27] Le dispositif Pinel permet de bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu suite à l'achat ou à la construction d'un logement neuf d'une valeur maximale de 300 000 EUR et situé dans une zone éligible. Le logement doit être loué à des ménages dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, et à un prix au m^2 plafonné ; la réduction totale varie entre 12 % et 21 % du prix d'achat et dépend de la durée pendant laquelle le bien est loué (6 à 12 ans).

[28] Les contribuables ont droit à une réduction de 10 % supplémentaires de l'impôt sur les plus-values s'ils louent leur logement à un prix inférieur à celui du marché pendant trois ans et que la gestion du bien est confiée à un *Community Housing Provider* (« administrateur de logements communautaires ») agréé. Les contribuables doivent également être éligibles à la réduction de 50 % sur les plus-values qui s'applique aux biens conservés pendant plus de 12 mois.

[29] Un logement zéro carbone est un logement qui affiche des performances énergétiques très élevées, c'est-à-dire qui requiert une quantité d'énergie très faible, et entièrement ou majoritairement produite par des sources renouvelables, sur site ou à proximité (Economidou et al., 2020[142]).

[30] À ce jour, des taxes sur les logements vacants s'appliquent à Vancouver, au Canada ; à Oakland, aux États-Unis ; à Melbourne, en Australie ; et dans plusieurs métropoles françaises (comme Paris, Lyon, Lille, Bordeaux et Toulouse).

[31] Introduite en 2017, l'*Empty Homes Tax*, désignée en français par les termes de taxe sur les logements vacants ou taxe d'inoccupation, est une taxe annuelle équivalente à 1 % (puis 1.25 % en 2020 et 3 % en 2021) de la valeur imposable estimée de logements réputés vacants pendant plus de six mois de l'année.

[32] La Taxe sur les logements vacants (TLV) est une taxe assise sur la valeur locative estimée (calculée par l'administration fiscale) des biens non meublés qui ont été occupés moins de 30 jours au cours des 2 années précédentes, et dont le taux augmente à chaque nouvelle année d'inoccupation. Elle est appliquée dans les grandes métropoles dans lesquelles la demande est très supérieure à l'offre.

[33] La *Vacant Residential Property Tax* est une taxe au taux uniforme de 1 % basée sur la valeur du terrain et du bâtiment telle que déterminée par le mécanisme d'estimation général de l'État et qui s'applique si le bien a été inoccupé pendant plus de six mois l'année précédente.

[34] Il convient de noter qu'une plus grande densité d'aménagement à la périphérie des villes peut comporter certains avantages, comme celui de faciliter le développement des réseaux de transport qui améliorent la connectivité interrégionale.

[35] Les administrations peuvent capter la valeur foncière au moyen de mesures fiscales ou non fiscales, qui peuvent consister à imposer des versements en espèces en échange de droits d'aménagement, à exiger des promoteurs qu'ils fournissent des contributions en nature en échange de l'approbation d'un projet, ou à acheter et aménager des terrains stratégiques dans l'intention de les vendre ou de les mettre en location lorsque leur valeur augmente. Voir OCDE (à paraître 2022[171]) pour une présentation complète des instruments de récupération des plus-values.

Annexe A. Le traitement fiscal du logement dans les pays de l'OCDE

Tableau A A.1. Le traitement fiscal de la résidence principale, 2022

Au 1er janvier 2022

Pays	Acquisition du bien	Détention du bien				Cession du bien	
	Impôt sur les transactions	IRPP		Autres impôts		Plus-values	Impôt sur les successions
		Revenu généré	Charges d'intérêt déductibles	Revenu généré	Valeur du bien		
Australie	O	N	N	N	O	N	..
Autriche	O	N	N	N	O	N	..
Belgique	O[1]	N	O	N	O	N	O[2]
Canada	O	N	N	N	O	N	..
Chili	N	N	O[3]	N	O[4]	O[5]	O
République tchèque	O	N	O	N	O	O[6]	..
Colombie	N	N	O	N	O[7]	O	..
Costa Rica	O	N	N	N	O	O	..
Danemark	O	N	O	O[8]	O	N	O
Estonie	N	N	O[9]	N	O	N	..
Finlande	O	N	O[10]	N	O	N	O
France	O	N	N	N	O[11]	N	O[12]
Allemagne	O	N	N	N	O	N[13]	Y[14]
Grèce	O	N	N	O[8]	O	N	O[15]
Hongrie	O	N	N	N	O[16]	O[17]	O
Islande	O	N	N	N	O	N	O
Irlande	O	N	N	N	O	N	O[18]
Israël	O[19]	N	N	N	O	O[20]	..
Italie	O	N	O[21]	N	O[22]	N	O
Japon	N	N	O[23]	N	O	O	O[24]
Corée	O	N	O[25]	N	O	O[26]	O[27]
Lettonie	O	N	N	N	O	N[28]	..
Lituanie	N	N	N	N	O	O[29]	O
Luxembourg	N	N	O[30]	N	O	N	O
Mexique	O	N	O	N	O	N[31]	..
Pays-Bas	O	O[8]	O	N	O[32]	N	O
Nouvelle-Zélande	N	N	N	N	O	N	..
Norvège	O	N	O	N	O[33]	N	..
Pologne	O	N	N	N	O[34]	N[35]	O[36]
Portugal	O	N	N	N	O	N	O[37]
République slovaque	N	N	N	N	O	N	..
Slovénie	O	N	N	N	O	O	O

Espagne	O	N	N[38]	N	O[39]	O[40]	O[41]
Suède	O	N	O	N	O[42]	O[43]	..
Suisse	Y[44]	Y[8]	O	N	O[7,44]	O[45]	O[46]
Türkiye	O	N	N	N	O	N	O
Royaume-Uni	O	N	N	N	O	N	O[47]
États-Unis	O	N	O	N	O	O[48]	O

Note : Outre les informations communiquées dans ce tableau, des dispositions fiscales spéciales peuvent s'appliquer à certains contribuables. Il peut s'agir d'exonérations fiscales, de crédits d'impôt et de plafonnements, qui peuvent être conditionnés à certains critères (ex. exonérations des impôts sur les transactions pour les primo-accédants, exonérations de l'impôt sur les successions pour les proches parents du défunt).

1. La première tranche de 175 000 EUR de la valeur du logement est exonérée d'impôt sur les transactions lorsque le logement est acquis par une personne physique en qualité de résidence principale et que sa valeur ne dépasse pas 500 000 EUR.
2. La résidence principale est exonérée si l'héritier est le conjoint qui vivait dans le logement au moment du décès du donateur. Elle est taxée à taux réduit si les héritiers sont des copropriétaires en ligne directe ou vivant avec le donateur.
3. Les intérêts ne sont pas déductibles si le contribuable perçoit un revenu supérieur à 97 507 800 CLP. Les intérêts déductibles sont plafonnés à 5 200 416 CLP. Valeurs au 31 décembre 2021.
4. L'impôt périodique sur la propriété immobilière s'applique si la valeur du logement est supérieure à 47 360 490 CLP (au 1er janvier 2022).
5. Les plus-values cumulées sont exonérées d'impôt jusqu'à un seuil de 247 933 920 CLP (au 1er janvier 2022).
6. Les plus-values sont imposables si elles sont conservées pendant moins de cinq ans ; ou moins de deux ans s'il s'agit de la résidence principale du contribuable (sauf si elles servent à financer l'acquisition d'un logement neuf, auquel cas elles ne sont pas imposables même si elles sont conservées pendant moins de deux ans).
7. Impôt périodique sur la propriété immobilière plus impôt sur le patrimoine net.
8. Impôt sur le revenu locatif imputé.
9. Les intérêts d'emprunt hypothécaire sont déductibles à concurrence de 300 EUR par an et dans la limite de 50 % du revenu imposable du contribuable au cours de l'année fiscale concernée.
10. 10 % des intérêts d'emprunt sont déductibles au titre du revenu du capital. 30 % (32 % pour les primo-accédants) de l'excédent entre les intérêts déductibles et le revenu du capital peut être imputé à l'impôt sur les revenus du travail, dans la limite de 1 400 EUR.
11. Impôt périodique sur la propriété immobilière plus impôt sur le patrimoine immobilier net. Le seuil d'imposition du patrimoine immobilier net est fixé à 1.3 million EUR, mais une fois ce seuil franchi, le calcul commence à 800 000 EUR.
12. Exonération partielle (20 %) si l'héritier est le conjoint du donateur ou ses enfants qui vivaient dans le logement au moment du décès du donateur.
13. Pas d'imposition si le logement est occupé par son propriétaire depuis la date d'acquisition ou de construction, ou pendant au moins 2 ans avant l'année de la vente ou en cas de détention supérieure à 10 ans.
14. Exonération si le logement est hérité par le conjoint ou les enfants du donateur qui vivent dans le logement pendant 10 ans après le décès du donateur.
15. Un seuil d'exonération supplémentaire s'applique si le logement est hérité par le conjoint ou par les enfants qui ne possèdent pas un autre logement.
16. Un impôt périodique sur la propriété immobilière (taxe sur le bâti) est prélevé dans certaines municipalités seulement. En 2017, seules 548 municipalités sur 3 178 prélevaient une taxe sur le bâti.
17. La plus-value imposable est minorée d'un pourcentage croissant chaque année et est exonérée après cinq ans.
18. Exonération en faveur des bénéficiaires qui vivaient dans le logement 3 ans avant et 6 ans après le décès du donateur et qui ne sont pas propriétaires d'un autre logement.
19. Les acheteurs multipropriétaires sont soumis à des impôts sur les transactions plus élevés.
20. La taxe sur les plus-values s'applique au-delà d'un prix de vente de 4.5 millions ILS.
21. Un crédit d'impôt de 19 % sur les intérêts d'emprunt est accordé dans la limité de 4 000 EUR de paiements d'intérêts.
22. Seuls les logements de luxe sont soumis à l'impôt périodique sur les biens immobiliers.
23. Crédit d'impôt équivalent à 1 % du montant de l'emprunt restant dû à la fin de chaque année. Disponible uniquement lorsque le revenu imposable de l'année est inférieur ou égal à 30 millions JPY. Le crédit d'impôt est plafonné à 400 000 JPY par an si le contribuable a commencé à vivre dans le logement entre 2014 et 2019 et a acquis le logement après le relèvement de l'impôt sur la consommation en 2014. Dans les autres cas, le crédit d'impôt est plafonné à 200 000 JPY par an.
24. Exonération partielle (80 %)
25. Déductibles au taux marginal du contribuable si la valeur du logement dépasse 400 millions KRW, à concurrence d'un plafond variable en fonction du nombre d'années de remboursement.
26. Taux d'imposition de 40 % pour les biens conservés moins d'un an. Exonération de la taxe sur la plus-value si le bien est conservé deux ans ou plus. Toutefois, la taxe sur la plus-value est due si la valeur du logement dépasse 900 millions KRW.
27. Exonération plafonnée à 600 millions KRW pour les enfants et les descendants en ligne directe qui ont vécu dans le logement pendant dix ans avant le décès du donateur et qui ne possèdent pas d'autres logements.

28. Les plus-values tirées de la vente du bien immobilier ne sont pas imposables si les critères suivants sont remplis : détention ≥ 60 mois et le lieu de résidence déclaré pendant au moins 12 mois avant la signature du contrat de vente ; détention ≥ 60 mois et l'unique bien immobilier possédé au cours des 60 mois ayant précédé la vente ; l'unique bien immobilier a été remplacé par un autre bien immobilier fonctionnellement similaire 12 mois avant ou après la vente du premier bien immobilier ; le revenu tiré de la cession du bien immobilier est lié à la division du bien en cas de dissolution d'un mariage, à condition que ce soit le lieu de résidence déclaré des deux époux au moins 12 mois avant le jour de signature du contrat de vente ; le bien immobilier a été cédé conformément aux procédures prévues par la loi sur l'aliénation de biens immobiliers pour les besoins publics, à condition que le bien ait été détenu pendant plus de 60 mois ou que le revenu soit réinvesti dans un bien immobilier fonctionnellement similaire dans un délai de 12 mois à compter de l'aliénation du bien immobilier pour les besoins publics.
29. Imposables sauf si le bien immobilier était le lieu de résidence depuis au moins 2 ans ; ou depuis moins de 2 ans et le revenu sert à acquérir une nouvelle résidence dans un délai d'un an.
30. Les intérêts d'emprunt sont déductibles dans une certaine limite (2 000 EUR années 1-5 ; 1 500 EUR années 5-10 ; puis 1 000 EUR).
31. Sauf si la plus-value dépasse 700 000 unités d'investissement ou si le propriétaire a vendu un logement au cours des cinq dernières années.
32. Impôt périodique sur la propriété immobilière.
33. Impôt périodique sur la propriété immobilière et impôt sur le patrimoine net. 25 % seulement de la valeur de la résidence principale est imposable. En 2022, s'agissant des résidences principales d'une valeur supérieure à 10 millions NOK, 50 % de la valeur du bien est soumise à l'impôt sur le patrimoine.
34. L'impôt périodique sur la propriété immobilière n'est pas prélevé sur la valeur du bien immobilier. La base d'imposition est la surface dans le cas de terrains et la surface utile dans le cas de bâtiments.
35. Le revenu réalisé provenant de la cession du bien immobilier est imposable si la cession intervient moins de cinq ans après l'acquisition ou la construction du bien.
36. Exonération totale en faveur des membres de la famille proche. Exonération lorsque la surface du bien résidentiel ne dépasse pas 100 m^2 en faveur des membres de la famille élargie et des aidants qui ne sont pas propriétaires d'un bien immobilier et qui vivent dans le logement pendant cinq ans après le décès du donateur. Les aidants désignent des personnes qui n'ont pas de lien de parenté avec le donateur mais qui l'ont pris en charge pendant au moins deux ans, à condition qu'un accord écrit et signé, authentifié par un notaire, ait été conclu.
37. La résidence principale est partiellement exonérée jusqu'à un certain seuil, puis elle est assujettie à des taux inférieurs aux taux normaux de l'impôt sur les successions.
38. Un crédit d'impôt (qui couvrait les intérêts et le prix d'acquisition) a été supprimé en 2013. Toutefois, les contribuables qui ont sollicité ce crédit avant 2013 continuent d'en bénéficier à titre de régime temporaire. En fonction de leurs prérogatives juridiques, la majorité des autorités locales (Comunidades Autónomas) appliquent le crédit d'impôt.
39. Impôt périodique sur la propriété immobilière et impôt sur le patrimoine net. S'agissant de l'impôt sur le patrimoine net, un seuil d'exonération de 300 000 EUR s'applique à la résidence principale.
40. Toutefois, les plus-values générées par la vente de la résidence principale, tous contribuables confondus, sont entièrement exonérées si elles sont réinvesties intégralement dans un délai de deux ans dans l'acquisition d'une autre résidence principale. Les contribuables de plus de 65 ans sont totalement exonérés (voir ci-dessus).
41. Exonération partielle (95 %), plafonnée à 122 606 EUR, pour les conjoints, ascendants et descendants qui vivent dans le logement pendant 10 ans après le décès du donateur.
42. L'impôt périodique sur la propriété immobilière est plafonné à 8 874 SEK pour une maison et à 1 519 SEK pour un appartement.
43. Seule une fraction (22/30) de la plus-value est imposable.
44. Les impôts sur les transactions et impôts périodiques sur les biens immobiliers sont appliqués dans de nombreux cantons, mais pas dans tous.
45. Tous les cantons prélèvent un impôt sur la plus-value immobilière (Grundstückgewinnsteuer). Le traitement fiscal des plus-values immobilières peut dépendre de différents facteurs, dont la période de détention.
46. Valeur du logement légèrement inférieure au prix du marché.
47. Exonération partielle en faveur des descendants en ligne directe.
48. Exonération si la plus-value est inférieure à 250 000 USD (ou à 500 000 USD pour les couples mariés qui déposent une déclaration commune) et si le bien a été conservé pendant au moins 2 ans au cours des 5 dernières années. Sinon, les plus-values à court terme sont imposées aux taux marginaux de l'IRPP et les plus-values à long terme sont imposées à des taux préférentiels.
Source : Taxation of Household Savings Questionnaire, 2016, mis à jour en janvier 2022 en consultation avec les délégués des pays. Questionnaire sur les impôts sur les successions, les mutations par décès et les donations, 2020.

Tableau A A.2. Le traitement fiscal des biens résidentiels locatifs, 2022

Au 1er janvier 2022

Pays	Acquisition du bien	Détention du bien				Cession du bien	
	Impôt sur les transactions	IRPP		Autres impôts		Plus-values	Impôt sur les successions
		Revenu généré	Charges d'intérêt déductibles	Revenu généré	Valeur du bien		
Australie	O	O	O	N	O	O	..
Autriche	O	O	O	N	O	O	..
Belgique	O	O[1]	O[2]	N	O	O[3]	O
Canada	O	O	O	N	O	O	..
Chili	N	O[4]	O[5]	N	O[6]	O[7]	O
République tchèque	O	O	O	N	O	O[8]	..
Colombie	N	O	O	N	O[9]	O	..
Costa Rica	O	O	O	O	O	O[10]	..
Danemark	O	N	O	O[11]	O	O[12]	O
Estonie	N	O[13]	O[14]	N	O	O	..
Finlande	O	O[15]	O[16]	N	O	O	O
France	O	O	N	N	O[17]	O[18]	O
Allemagne	O	O	O	N	O	O[19]	O
Grèce	O	O	N	N	O	N	O
Hongrie	O	O	N	N	O[20]	O[21]	O
Islande	O	N	N	O[22]	O	O	O
Irlande	O	O	O	N	O	O	O
Israël	O[23]	O[24]	N	N	O	O	..
Italie	O[25]	O[26]	N	O[26]	O	O[27]	O
Japon	N	O	O	N	O	O	O
Corée	O	O[28]	O[29]	N	O	O[30]	O
Lettonie	O	O[31]	N	N	O	O	..
Lituanie	N	O	N	N	O	O[32]	O
Luxembourg	N	O	O	N	O	O	O
Mexique	O	O	O	N	O	O	..
Pays-Bas	O	N	N	O[33]	O	N	O
Nouvelle-Zélande	N	O	O	N	O	N	..
Norvège	O	O	O	N	O[34]	O	..
Pologne	O	O	O[35]	N	O[36]	O[37]	O[38]
Portugal	O	O	N	N	O	O[39]	O
République slovaque	N	O[40]	N	N	O	N	..
Slovénie	O	N	N	O	O	O[41]	O
Espagne	O	Y[42]	O	N	O[43]	O	O
Suède	O	O	O	N	O[44]	O[45]	..
Suisse	O[46]	O	O	N	O[9,46]	O	O[47]
Türkiye	O	O	O	N	O	N	O
Royaume-Uni	O	O	O	N	O	O	O
États-Unis	O	O	O	N	O	O[48]	O

Note : Outre les informations communiquées dans ce tableau, des dispositions fiscales spéciales peuvent s'appliquer à certains contribuables. Il peut s'agir d'exonérations fiscales, de crédits d'impôt et de plafonnements, qui peuvent être conditionnés à certains critères (ex. exonérations des impôts sur les transactions pour les primo-accédants, exonérations de l'impôt sur les successions pour les proches parents du défunt).
1. Le revenu imputé est imposé aux taux progressifs de l'IRPP.

2. Les remboursements du montant du prêt au titre d'un bien résidentiel locatif bénéficient d'un crédit d'impôt de 30 %, limité à la première tranche de 78 440 EUR du prêt et plafonné à 2 350 EUR. Les intérêts d'emprunt peuvent être déduits intégralement du revenu locatif imposable (et du revenu provenant d'autres biens immobiliers).
3. Si la période de détention est inférieure à cinq ans.
4. De nombreux propriétaires sont exonérés d'impôts sur le revenu locatif provenant d'un logement dont la surface est inférieure ou égale à 140 m^2. L'utilisation de cet avantage est limitée à deux logements neufs ou anciens par personne.
5. Les intérêts ne sont pas déductibles si le contribuable perçoit un revenu supérieur à 97 507 800 CLP. Les intérêts déductibles sont plafonnés à 5 200 416 CLP. Valeurs au 31 décembre 2021.
6. L'impôt périodique sur la propriété immobilière s'applique si la valeur du logement est supérieure à 47 360 490 CLP (au 1er janvier 2022).
7. Les plus-values cumulées sont exonérées d'impôt jusqu'à un seuil de 247 933 920 CLP (au 1er janvier 2022).
8. Imposable si la durée de conservation est inférieure à 5 ans ; ou inférieure à 2 ans pour la résidence principale du contribuable (sauf en cas d'utilisation pour financer l'achat d'une nouvelle résidence).
9. Impôt périodique sur la propriété immobilière plus impôt sur le patrimoine net.
10. L'impôt ne s'applique pas si le revenu sert à financer l'acquisition d'un autre bien à usage résidentiel.
11. Un système de quotient s'applique.
12. Imposition forfaitaire en tant que « revenu net du capital » selon le système semi-dual.
13. L'impôt sur le revenu s'applique à 80 % du revenu locatif.
14. Les intérêts d'emprunt hypothécaire sont déductibles à concurrence de 300 EUR par an et plafonnés à 50 % du revenu imposable du contribuable au cours de l'année fiscale concernée.
15. Le revenu locatif est assimilé à un revenu d'investissement, mais est taxé au taux forfaitaire de 30 %.
16. Déductibles au titre du revenu du capital.
17. Impôt périodique sur la propriété immobilière plus impôt sur le patrimoine immobilier net. Le seuil d'imposition du patrimoine immobilier net est fixé à 1.3 million EUR, mais une fois ce seuil franchi, le calcul commence à 800 000 EUR.
18. Soumises à une retenue forfaitaire à la source et aux prélèvements sociaux. Une réduction est appliquée si le bien est conservé pendant plus de six ans. Exonération si le bien est conservé pendant plus de 22 ans (plus-value) et 30 ans (prélèvements sociaux).
19. Pas de taxe sur les plus-values si le bien est conservé plus de 10 ans.
20. Un impôt périodique sur la propriété immobilière (taxe sur le bâti) est prélevé dans certaines municipalités seulement. En 2017, seules 548 municipalités sur 3 178 prélevaient une taxe sur le bâti.
21. La plus-value imposable est minorée d'un pourcentage croissant chaque année et est exonérée après cinq ans.
22. 50 % du revenu locatif est exonéré et 50 % est soumis à un impôt sur le revenu du capital à un taux forfaitaire de 20 %.
23. Les acheteurs multipropriétaires sont soumis à des impôts sur les transactions plus élevés.
24. Le contribuable a trois options : exemption du revenu locatif dans la limite de 5 030 ILS ; prélèvement de 10 % sur le revenu locatif brut, sans déductions ; ou imposition au taux marginal (30 % à 48 %) du revenu locatif net des dépenses.
25. Le taux de l'impôt sur les transactions est plus élevé pour les résidences secondaires que pour les résidences principales.
26. Le revenu locatif réel tiré d'un bien résidentiel est soumis à l'IRPP ordinaire, et la base d'imposition inclut 95 % de la rente annuelle. À défaut, le contribuable peut opter pour le paiement d'un « impôt sur les coupons » de 21 % sur le revenu locatif (10 % dans le cas de loyers encadrés prédéfinis).
27. Exonération de la taxe sur les plus-values si le bien est conservé au moins cinq ans.
28. Exonération si le revenu locatif ne dépasse pas 20 millions KRW jusqu'en 2016.
29. 40 % des intérêts et du principal sont déductibles des revenus salariaux.
30. Taux d'imposition de 40 % si le bien est conservé moins d'un an. Les cinq années suivantes, la plus-value est imposable mais bénéficie d'une réduction de 15 % ; la réduction atteint 38 % au bout de 10 ans.
31. Deux possibilités – application du taux normal de l'IRPP au revenu locatif (régime général) ou application de l'IRPP à un taux forfaitaire préférentiel.
32. Si la période de détention est inférieure à 10 ans.
33. La rentabilité présumée de la valeur nette de l'actif (valeur moins dette) est imposée. La première tranche de 24 437 EUR des actifs totaux, hors pensions et résidence principale, est exonérée.
34. Impôt périodique sur la propriété immobilière et impôt sur le patrimoine net. 95 % de la valeur des biens immobiliers secondaires est imposable.
35. La déductibilité des intérêts d'emprunt en faveur des personnes physiques (qui n'exercent pas une activité professionnelle) cessera le 31 décembre 2022.
36. L'impôt périodique sur la propriété immobilière n'est pas prélevé sur la valeur du bien immobilier. La base d'imposition est la surface dans le cas de terrains et la surface utile dans le cas de bâtiments.
37. Le revenu réalisé provenant de la cession du bien immobilier est imposable si la cession intervient moins de cinq ans après l'acquisition ou la construction du bien.
38. Exonération totale en faveur des membres de la famille proche. Exonération lorsque la surface du bien résidentiel ne dépasse pas 100 m^2 en faveur des membres de la famille élargie et des aidants qui ne sont pas propriétaires d'un bien immobilier et qui vivent dans le logement pendant cinq ans après le décès du donateur. Les aidants désignent des personnes qui n'ont pas de lien de parenté avec le donateur mais qui l'ont pris en charge pendant au moins deux ans, à condition qu'un accord écrit et signé, authentifié par un notaire, ait été conclu.
39. La moitié de la plus-value est exonérée.

40. Le revenu locatif inférieur à 500 EUR est exonéré.
41. Le taux d'imposition des plus-values dépend de la période de détention : 25 % jusqu'à 5 ans ; 15 % de 5 à 10 ans ; 10 % de 10 à 15 ans ; 5 % de 15 à 20 ans ; et non-imposition lorsque la période de détention dépasse 20 ans.
42. Réduction de 60 % de l'impôt sur le revenu locatif.
43. Impôt périodique sur la propriété immobilière et impôt sur le patrimoine net. Pour l'impôt sur le patrimoine net, un seuil d'exonération de 700 000 EUR s'applique à tous les biens, y compris aux biens résidentiels locatifs.
44. L'impôt périodique sur la propriété immobilière est plafonné à 8 874 SEK pour une maison et à 1 519 SEK pour un appartement.
45. Seulement 90 % de la plus-value est imposable si le revenu correspondant est principalement utilisé à des fins professionnelles.
46. Les impôts sur les transactions et impôts périodiques sur les biens immobiliers sont appliqués dans de nombreux cantons, mais pas dans tous. Ils ne sont pas appliqués à Zurich, qui est utilisé comme canton représentatif dans les modèles du TEI.
47. Valeur du logement légèrement inférieure au prix du marché.
48. Un barème de taux inférieur s'applique aux plus-values à long terme (plus d'un an). Les plus-values imputables à un amortissement accéléré sont imposables aux taux ordinaires. Les plus-values imputables à un amortissement linéaire sont imposables aux taux ordinaires dans la limite de 25 %.

Source : Taxation of Household Savings Questionnaire, 2016, mis à jour en janvier 2022 en consultation avec les délégués des pays. Questionnaire sur les impôts sur les successions, les mutations par décès et les donations, 2020.

Études de politique fiscale de l'OCDE

La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE

La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE fournit une évaluation comparative des impôts sur les biens immobiliers à usage résidentiel dans les pays de l'OCDE et identifie des pistes de réforme. L'étude commence par donner un aperçu des tendances et des défis récents sur le marché du logement et par analyser la répartition des actifs immobiliers. Elle examine ensuite les différents types d'impôts prélevés sur l'immobilier dans les pays de l'OCDE, en évaluant leur efficience, leur équité et leurs effets sur les recettes. Elle analyse également le rôle d'instruments fiscaux spécifiques pour résoudre les difficultés actuelles en matière de logement. Sur la base de cette évaluation, l'étude propose un certain nombre de réformes que les pays pourraient envisager de mettre en œuvre afin d'améliorer la conception et le fonctionnement de leur fiscalité immobilière.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-32158-8
PDF ISBN 978-92-64-92183-2

9 789264 321588