

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Emmanuel GIANNESINI, président de section à la 1^{re} chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête demandée en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF relative à l'imposition des plus-values immobilières..... 2
- Information relative à la commission 19
- Présence en réunion..... 20

Mardi

25 novembre 2025

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 043

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Philippe Brun,
Vice-président



La commission auditionne M. Emmanuel GIANNESINI, président de section à la 1^{re} chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête demandée en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF relative à l'imposition des plus-values immobilières

M. Philippe Brun, président. Nous accueillons MM. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre de la Cour des comptes, et Guilhem Blondy, conseiller maître, qui viennent nous présenter les résultats de l'enquête relative à l'imposition des plus-values immobilières (PVI) demandée par notre commission.

M. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre de la Cour des comptes. Je vous prie d'excuser l'absence de Mme Carine Camby, présidente de la première chambre, à laquelle il revient d'ordinaire de présenter les rapports que nous effectuons à votre demande sur le fondement de l'article L. 58-2 de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances). M. Guilhem Blondy, responsable du secteur de la fiscalité au sein de la première chambre, a joué le rôle de contre-rapporteur de cette enquête.

Celle-ci nous a été demandée il y a un peu moins d'un an. Nous en avons effectué le cadrage général avec MM. Mandon et Mattei. Il a été confirmé par échange de lettres entre le premier président de la Cour des comptes et le président de la commission des finances.

Quatre thèmes structurants ont été identifiés : l'évolution du produit de l'imposition des PVI compte tenu de celle de son assiette, de son taux, de son régime et de ses redevables ; la cohérence entre le régime actuel et, notamment, la fiscalité applicable à d'autres catégories ou éléments de patrimoine ou d'investissement ; la gestion de l'impôt au sens le plus large ; les effets sociaux et économiques de l'imposition du point de vue des objectifs de politique publique que vise la fiscalité du patrimoine, notamment l'encouragement à la construction et la fluidité des parcours résidentiels, en distinguant selon les zones géographiques concernées. Par ailleurs, il nous a été demandé de dresser, de façon transversale, un tableau des avantages et des inconvénients des réformes possibles, envisagées et en cours.

Notre rapport est organisé en trois parties : le rappel, accompagné de quelques dates et chiffres, de ce en quoi consiste le régime d'imposition des PVI ; les précautions qu'impose le fait, trivial mais fondamental, que le niveau de recettes fiscales reflète la conjoncture immobilière, et la gestion de cette imposition ; la question de savoir s'il faut réformer l'imposition des PVI, à laquelle nous répondons par un appel à la prudence.

Créée en 1976 en vue de lutter contre la spéculation immobilière, l'imposition des PVI a connu une grande réforme dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004, qui a substitué à l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu (IR) une imposition à taux forfaitaire et allongé de dix à quinze ans la durée de détention permettant d'obtenir une exonération totale. Cette même loi a confié la gestion de cet impôt aux notaires, ce que facilite le fait qu'il ne soit plus au barème de l'impôt sur le revenu. Cela ne serait pas impossible, mais plus compliqué.

De 2011 à 2013, une succession de réformes a porté la durée de détention permettant d'obtenir une exonération totale à trente ans, l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu étant acquise après la vingt-deuxième année. Depuis 2018, le taux est stabilisé à 36,2 % – 19 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux.

Comme l'illustre le graphique n° 1 du rapport, nous sommes parvenus à une linéarité quasi parfaite de la dégressivité du niveau d'imposition, laquelle ne présente aucun effet de seuil marqué, à l'exception à peine perceptible de l'exonération de l'imposition sur les plus-

values élevées à partir de la vingt-deuxième année de détention. Cette linéarité était l'un des objectifs du législateur pour éviter des effets de rétention très localisés autour de quelques seuils.

Le taux forfaitaire de 36,2 % s'appliquant à une assiette décroissante, mieux vaut raisonner en fonction du taux d'imposition de la plus-value elle-même. De 36,2 % au cours des cinq premières années, il passe à 30 %, soit le taux du prélèvement forfaitaire unique (PFU), après dix ans de détention, puis à 20 % après dix-sept ans et à 10 % après vingt-deux ans. Ces jalons permettent de jauger l'imposition des PVI à l'aune de celle du patrimoine en général.

Cette imposition est complétée par une taxation des plus-values élevées, soit celles qui sont supérieures à 50 000 euros, selon un barème subtil et assez complexe, dont je me contenterai de dire qu'il évolue de 6 % à 2 % au-delà de 50 000 euros. Son produit fut de 106 millions en 2023, ce qui est modeste à l'échelle des 3,6 milliards prélevés au titre de l'imposition des PVI. Elle est aussi complétée par deux taxes, l'une nationale et l'autre locale, sur les cessions de terrains devenus constructibles, susceptibles d'offrir des plus-values très élevées pouvant aller jusqu'à un rapport de un à trente.

Par ailleurs, les PVI entrent dans l'assiette d'autres impositions, notamment l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et l'impôt sur le revenu au titre de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus. Enregistrer une PVI a donc des conséquences sur d'autres impositions, qui ne sont toutefois pas de l'ordre de grandeur des 3,6 milliards précités.

L'imposition des PVI fait l'objet de neuf exonérations ciblées, dont le coût est mal connu. Il est estimé à 100 millions pour quatre d'entre elles. Certaines sont liées à la situation du vendeur, par exemple au fait qu'il soit âgé ou invalide. Quatre servent des objectifs d'aménagement du territoire et de soutien au logement social. À ce propos, l'exonération accordée aux organismes de logement social expire le 31 décembre 2025 ; nous ignorons s'il est prévu de la reconduire ; si oui, il aurait été opportun de l'évaluer au préalable, mais cela n'a pas été fait.

S'agissant des données statistiques, certaines sont bien connues. Le parc de logements compte 38 millions d'unités, dont 38 % sont potentiellement concernées par l'imposition des PVI. Celle-ci peut toucher 19,2 % des contribuables : ceux détenant un bien immobilier qui n'est pas leur résidence principale. Quant à la proportion de transactions soumises à cette imposition, elle est difficile à établir. Elle est estimée à un cinquième, soit environ 300 000 transactions en 2024.

La commande qui nous a été adressée comportait une comparaison du dispositif et des choix français avec ceux des autres pays de l'OCDE. De façon générale, l'imposition des PVI est répandue : elle est pratiquée par trente-trois pays membres sur trente-huit. La combinaison du taux et de la durée d'imposition place la France plutôt en haut de l'échelle, aux côtés des États-Unis, mais cette observation mérite d'être nuancée en fonction des paramètres retenus.

Dans le détail, certains éléments structurants du système français sont assez communs, au premier rang desquels l'exonération de la résidence principale, retenue par vingt-neuf pays. Certains l'assortissent de conditions : les États-Unis prévoient un plafonnement ; l'Allemagne impose une durée d'occupation ; en Espagne, l'exonération est soumise au réinvestissement des plus-values. La pratique courante est toutefois d'exonérer la résidence principale.

Le choix du barème varie assez sensiblement d'un pays à l'autre. La plupart retiennent, comme la France avant 2004, une imposition au barème de l'impôt sur le revenu. Tel est notamment le cas de l'Allemagne, de l'Australie et du Canada.

Les États-Unis et le Royaume-Uni utilisent un barème spécifique indexé sur les revenus du bénéficiaire ; celui de l'Espagne est indexé sur la plus-value. En Belgique et en Italie, un taux forfaitaire s'applique. En France, l'application d'un taux forfaitaire unique à une assiette décroissante équivaut à celle d'un taux d'imposition moyen dégressif.

L'existence d'abattements et d'exonérations en fonction de la durée de détention, qui est le deuxième élément très structurant du régime national, n'est pas moins fréquente, à ceci près que la durée est plus brève qu'en France. L'exonération totale est acquise après dix ans de détention en Allemagne, après cinq ans en Belgique et en Italie, contre trente ans en France.

Les États-Unis – où la taxation des PVI est assez élevée, contrairement à l'image que l'on se fait généralement de ce pays –, et le Royaume-Uni ne prévoient aucune exonération totale, mais appliquent des taux moindres. En revanche, les exonérations spécifiques à certaines catégories de vendeurs et à certaines politiques publiques sont une spécificité française, les dépenses fiscales tendant à être plus nombreuses en France qu'ailleurs.

J'en viens au niveau des recettes. Il convient de rappeler d'emblée que cette imposition est très sensible à la conjoncture immobilière. Elle peut donc présenter des hausses et des baisses très marquées d'une année à l'autre.

Le pic le plus récent a été atteint en 2021, lorsque son produit s'est élevé à 4,1 milliards ; en 2023, il était de 3,6 milliards ; en 2024, de 2,8 milliards. La seule constante est la proportion des prélèvements sociaux, ce qui n'a rien de surprenant compte tenu de la forme et du barème de cette imposition. En somme, les deux tiers de l'imposition des PVI financent non le budget de l'État, mais la sécurité sociale.

Par ailleurs, cette imposition est relativement concentrée, moins toutefois que ce que l'on imagine. En 2022, l'assiette, qui était de 17,7 milliards, relevait à 71 % de l'imposition des 20 % de redevables les plus aisés. Cette concentration est forte, mais elle l'est davantage dans d'autres secteurs de la fiscalité.

S'agissant de la gestion de l'imposition des PVI, le profil statistique des assujettis, en raison de la substance de ce que déclarent les notaires, est mal connu. Plusieurs données, s'agissant notamment de Paris, sont difficiles à réunir, au premier rang desquelles la qualification de la résidence et le statut de primo-accédant. Comme nous le faisons observer pour bien des impositions, il serait souhaitable que la DGFIP (direction générale des finances publiques) ait accès aux bases de données sur lesquelles se fonde la gestion de cette imposition, ce qui permettrait d'en enrichir grandement la connaissance statistique.

Nous vous avons tenu exactement le même discours sur les droits de succession. C'est une condition nécessaire pour faire des simulations, pour bien vérifier, dans certaines hypothèses de réforme, qui sont les gagnants et qui sont les perdants, et pour mener des études bien plus conclusives à leur sujet, notamment sur leurs effets d'élasticité, ce qui permet d'anticiper la réaction des redevables et du marché aux évolutions de la fiscalité. À l'heure actuelle, tout cela est hors de portée. C'est une véritable limitation.

En revanche, que les notaires soient chargés de la déclaration des PVI induit, aux yeux de l'administration fiscale, la relative sûreté de leur imposition. Les erreurs de liquidation sont rares et le taux de recouvrement excellent, l'impôt étant prélevé à la source par les notaires sur le produit des transactions. De ce point de vue, l'administration fiscale porte un regard positif sur la réforme de 2004 : elle apprécie l'adoption d'un barème forfaitaire, qui a permis ce type de gestion.

Nous avons identifié quelques lacunes et formulé plusieurs recommandations pour y remédier.

À la différence des données sur les logements, accessibles grâce aux rapports de la commission des comptes du logement de l'Insee et aux études du ministère chargé du logement, les transactions immobilières sont très mal connues. En la matière, les bases de données sont entretenues par les notaires au niveau du Conseil supérieur du notariat ; l'administration n'y a pas pleinement accès. Il faudrait qu'elle le puisse, les notaires agissant en l'espèce en tant qu'officiers publics ministériels, en vertu d'un mandat implicite de la puissance publique.

De plus, les notaires, chargés de déclarer et liquider l'impôt, le font par une procédure dématérialisée ne permettant pas l'intégration automatique des données dans les systèmes d'information de la DGFIP. Cela empêche toute vérification automatique de cohérence, par exemple par comparaison avec les données du service GMBI (« Gérer mes biens immobiliers »), et entrave le *data mining* – la recherche de données par algorithme pour s'assurer de la cohérence d'ensemble des éléments déclarés à l'administration fiscale.

Ainsi, en matière d'accès aux bases de données et de transmission à l'administration fiscale, il nous semble que des progrès pourraient être accomplis indépendamment de toute réforme du régime d'imposition des PVI. Du fait des caractéristiques que j'ai décrites, l'imposition des PVI est globalement peu contrôlée, d'autant qu'elle n'est pas un champ de contrôle en tant que tel. L'administration fiscale déclenche parfois des contrôles sur les revenus et les patrimoines des particuliers, mais aucune direction départementale des finances publiques ne nous a signalé l'imposition des PVI comme un axe de travail en soi, à l'exception de celle des Hauts-de-Seine, qui y a affecté un agent. Sa méthodologie est intéressante ; le rapport propose de s'en inspirer.

Les deux départements d'Alsace et celui de Moselle présentent une particularité : les registres immobiliers y sont tenus non par l'administration fiscale mais par l'autorité judiciaire. Hormis en cas de contrôle, l'administration fiscale ne dispose donc d'aucun accès aux bases de données. Peut-être serait-il bon de faire évoluer la situation, même si le sujet est sensible.

Faut-il réformer l'imposition des PVI ? La Cour des comptes invite à la prudence, dans la mesure où les effets d'une réforme sur le marché sont difficiles à évaluer et quasi impossibles à inférer des précédentes réformes.

L'OCDE a formulé des recommandations de bonnes pratiques inspirées de la théorie et de l'analyse économiques – la France en suit certaines.

La première est de limiter les exonérations non ciblées, conformément à l'exigence classique de ne pas miter à l'excès les assiettes par des dispositifs spécifiques.

La deuxième est, dans le calcul de la plus-value, d'indexer les prix d'acquisition sur l'inflation pour éviter de taxer le capital en sus de la plus-value.

La troisième est de compenser les moins-values, ce qui me semble, à titre personnel, de faible portée pour la plupart des transactions.

La quatrième recommandation, d'ordre général et systématiquement formulée, est d'adopter des dispositifs simples, transparents et prévisibles. Compte tenu du fait que notre régime est à peu près stabilisé depuis 2018, sinon depuis 2013, le maintenir présente des avantages et le modifier peut présenter des inconvénients.

La cinquième recommandation vise à éviter les distorsions en matière de choix des placements, notamment – ce point est particulièrement important dans le contexte immobilier que nous connaissons – en alignant les taux d'imposition sur ceux applicables aux autres gains en capital. Sur ce point, le Royaume-Uni est bien avancé, les gains en capital y étant imposés au sein d'une assiette unique.

Nous avons fait le choix d'imposer l'immobilier selon un régime particulier qui n'est pas pleinement cohérent avec l'imposition des autres formes de gain en capital, notamment le PFU, et qui ne devient avantageux qu'après dix ans de détention. En d'autres termes, préférer l'immobilier à d'autres placements financiers exige un choix délibéré ou une perspective de long terme, faute de quoi on est, sous l'angle de la fiscalité, perdant.

S'agissant de la limitation des exonérations, celle de la résidence principale est commune à la plupart des pays de l'OCDE. Il s'agit d'un élément structurant de cette imposition. Son coût, en France, est de 5,6 milliards. Toutefois, il est totalement intégré au système. De façon générale, il faut se méfier, en matière de coût fiscal, de l'analyse « toutes choses égales par ailleurs ». La taxation des plus-values réalisées sur les résidences principales induirait probablement une nette modification des comportements.

S'agissant de la prise en compte de l'érosion monétaire, la France a choisi une imposition qui satisfait à la recommandation de l'OCDE, et qui est de surcroît favorable aux assujettis. Les abattements pour durée de détention appliqués en France représentent un manque à gagner pour les finances publiques – soit dit avec toutes les réserves déjà exprimées – de 4,8 milliards. Une simple indexation sur l'inflation coûterait 3 milliards.

S'agissant de la recommandation d'assurer la meilleure équivalence possible des diverses taxations, celle qui frappe les plus-values mobilières, le PFU, est plus favorable que celle qui frappe les plus-values immobilières au cours des dix premières années de détention. Autrement dit, à l'horizon de dix ans, l'immobilier n'est pas privilégié par rapport aux autres types de placements financiers.

Par ailleurs, en France, les moins-values immobilières ne sont pas imputables, contrairement aux moins-values mobilières. Toutefois, elles sont rares s'agissant des particuliers, contrairement au cas de professionnels de l'immobilier gérant de vastes parcs de logements ; de surcroît, l'imposition est inchangée pendant cinq ans.

J'en viens au point central : les effets de la fiscalité sur le marché de l'immobilier ne sont pas très bien connus. Ce qui est sûr, c'est que les déterminants du marché de l'immobilier ne sont pas principalement fiscaux. Ce marché est principalement influencé par le niveau des taux d'intérêt. Il n'en demeure pas moins que certains signaux fiscaux peuvent produire des effets, notamment des surs réactions, comme cela a été le cas lors de l'« aller-retour » de 2011-2013. Cet épisode a été abondamment commenté, ce qui est d'autant plus intéressant que nous disposons de peu d'études sur les phénomènes de ce genre.

Le graphique n° 5 montre la réaction du marché, en matière de volume des transactions et de niveau des prix, à l'allongement de la durée de détention nécessaire pour obtenir une exonération totale. Alors même que le niveau des taux d'intérêt demeurerait favorable et globalement orienté à la baisse, le marché s'est brutalement tassé et est resté déprimé pendant près de deux ans. Certaines études ont attribué ce phénomène au signal d'alourdissement de la fiscalité des plus-values immobilières envoyé par l'allongement de la durée de détention.

Tout cela incite d'autant plus à la prudence en matière de modifications de la fiscalité de l'immobilier qu'un nombre significatif d'études internationales aboutissent à une conclusion comparable.

Nous n'en avons pas moins rassemblé les hypothèses de réforme en trois scénarios suffisamment polarisés pour être lisibles.

Le premier, qui consiste à se contenter d'un simple ajustement du dispositif en vigueur, est le seul que la Cour des comptes recommande de suivre.

Il s'agit d'abord, sans préjudice des ajustements de gestion évoqués à propos de la transmission des données, qui sont en tout état de cause souhaitables, d'allonger à trente ans la durée de détention ouvrant droit à l'exonération de la surtaxe sur les plus-values élevées pour éviter la rétention de biens de la vingtième à la vingt-deuxième année, qui induit un léger effet de seuil.

Il s'agit ensuite, de façon plus ambitieuse mais cohérente avec certains objectifs de la politique du logement, d'accroître la taxation des PVI sur les biens ayant fait l'objet d'une location de courte durée dans les années précédant la vente. Il est aussi possible, inversement, d'alléger la fiscalité sur les biens ayant fait l'objet d'une location de longue durée, par exemple en zone de loyer contrôlé ou maîtrisé. L'idée est en tout cas de moduler l'impôt en fonction de la situation du vendeur.

Il s'agit enfin, selon une recommandation classique de la Cour des comptes, de passer en revue les petites exonérations et les abattements exceptionnels pour ne conserver que ceux dont l'effet est documenté et a été évalué.

Ce scénario de simple ajustement ne produirait pas un big-bang de l'imposition des PVI.

Le deuxième scénario est un scénario de rendement budgétaire : il vise à taxer davantage les plus-values immobilières à des fins de rentrées fiscales.

Il ne prévoit cependant pas de supprimer l'exonération de la résidence principale. Certes coûteuse, elle est un élément structurant du système français. De plus – le rapport y fait simplement allusion –, si l'on revenait sur cette exonération, il faudrait de toute façon adopter un très grand nombre d'exceptions, par exemple en cas de mobilité professionnelle forcée ou de changement dans la vie familiale. Il nous semble donc difficile de la remettre en cause.

Dans l'optique d'un rendement budgétaire, nous avons donc plutôt chiffré le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par une simple prise en compte de l'érosion monétaire. L'abattement représente 6 % par an, l'inflation tendancielle environ 2 % : entre les deux, il y a un espace de rentrée fiscale. Nous avons consacré toute une annexe du rapport à cette hypothèse. Nous avons raisonné à comportement constant et l'on n'est

jamais sûr que les comportements ne s'adapteront pas, mais, dans cette hypothèse, l'enjeu est significatif : il est évalué à 1,7 milliard d'euros.

Je précise que la prise en compte de l'érosion monétaire est une obligation constitutionnelle, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans une décision de 2013 : en son absence, c'est le capital lui-même qui serait imposé, au-delà de la seule plus-value.

Je le redis, la Cour des comptes ne recommande pas ce scénario, en raison des nombreuses incertitudes concernant les comportements qui en résulteraient ; il est possible que, croyant rapporter de l'argent, on en perde, en exerçant un effet dépressif sur le marché qui aboutirait à une baisse des recettes fiscales.

Le troisième scénario est celui d'une baisse de la pression fiscale, afin de fluidifier le marché. La Cour ne le recommande pas non plus, estimant que la situation des finances publiques ne permet pas de baisse des impôts. Les effets sur le marché immobilier risqueraient d'être marginaux, pour une baisse de recettes immédiate.

Nous avons néanmoins chiffré l'hypothèse d'un retour à la situation prévalant avant 2011, où l'exonération était acquise après quinze ans de détention : le manque à gagner pour les finances publiques s'élèverait à 2,4 milliards d'euros, sans effet garanti sur la fluidité du marché immobilier.

Pour fluidifier le marché, d'autres instruments, de nature réglementaire, paraissent beaucoup plus prometteurs, comme la création d'une servitude de résidence principale dans certaines zones tendues ou le durcissement de la fiscalité appliquée aux locations touristiques de courte durée en meublé – mais, dans ce cas, il faudrait distinguer entre location de longue durée et location touristique, et seul l'investissement locatif serait concerné, non les résidences secondaires d'agrément.

M. Philippe Brun, président. Je vous remercie pour cette présentation très complète, sur un sujet qui a fait l'objet de nombreux débats dans cette commission et dans l'hémicycle. Votre rapport a le mérite de rappeler que l'évolution des prix immobiliers dépend essentiellement des taux d'intérêt et assez peu du régime fiscal des plus-values immobilières, hors période de grand changement comme le choc fiscal de 2011. Mais si l'amendement récemment adopté par l'Assemblée nationale qui révisait à la baisse la durée de détention venait à prospérer, il produirait sans doute des effets similaires et des cessions anticipées.

Que pensez-vous du système américain, qui ne prévoit pas de durée de détention – les plus-values y sont éternellement taxées ? Le choc fiscal qui résulterait de l'adoption d'un tel système en France réduirait-il la liquidité ? Conduirait-il à un excès de stock des biens ?

Les plus-values immobilières sont, après application éventuelle des abattements d'assiette pour durée de détention, soumises à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 19 %. Avez-vous des objections au remplacement de cette imposition forfaitaire par un barème progressif d'imposition, comme en Allemagne où la PVI fait intégralement partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu ? Avez-vous estimé le surplus de recettes qui résulterait de l'application d'un barème progressif tel que celui de l'impôt sur le revenu ?

Faut-il rapprocher le régime d'imposition au titre des prélèvements sociaux et celui qui concerne l'impôt sur le revenu s'agissant de la durée de détention ouvrant droit à exonération ?

M. Emmanuel Giannesini. L'imposition des PVI au barème de l'impôt sur le revenu a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2004. Il est difficile de retrouver les éléments susceptibles d'éclairer cette décision, car les évaluations préalables n'étaient pas obligatoires en cette période précédant l'application de la Lolf. À la lumière des débats parlementaires, deux raisons me semblent avoir prévalu. D'abord, le rendement budgétaire : les recettes supplémentaires liées au passage au régime forfaitaire étaient estimées à 240 millions, soit davantage que celles résultant du régime fondé sur le barème de l'impôt sur le revenu – ce qui répond en partie à votre question. Ensuite, la possibilité de confier la gestion de l'impôt aux notaires, que ce changement a facilitée ; elle a permis un gain opérationnel très significatif et le transfert du coût de gestion.

La surtaxe sur les plus-values élevées, comprise entre 2 % et 6 % – elle s'ajoute à l'impôt sur les plus-values immobilières lorsque celles-ci sont supérieures à 50 000 euros –, a déjà permis d'instaurer une forme de progressivité. Il n'y a toutefois aucune objection de principe à ce que le législateur instaure un barème progressif, tant qu'il reste spécifique aux PVI.

La différence entre les durées de détention respectivement applicables en matière de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu résulte des réformes de 2011 et 2013. Pour corriger les effets négatifs sur le marché immobilier de l'allongement à trente ans de la durée de détention décidé en 2011, on est revenu en 2013 à vingt-deux ans s'agissant de l'impôt sur le revenu, tandis que la durée restait inchangée pour les prélèvements sociaux. En réalité, je l'ai dit, la courbe est parfaitement linéaire. Le léger effet de seuil constaté au bout de vingt-deux ans est uniquement lié à la surtaxe, il ne vient pas de la fin de l'imposition à l'IR. Du point de vue des effets sur le produit global, il n'est pas nécessaire d'harmoniser les durées des deux régimes, même si le système y gagnerait sans doute en lisibilité.

Nous n'avons pas chiffré le coût d'une réforme consistant à revenir au barème de l'IR. Il n'est toutefois pas certain qu'elle se traduirait par des recettes supplémentaires. On peut le déduire par symétrie du fait que le régime forfaitaire a été considéré comme ayant un rendement supérieur. De plus, le taux moyen d'imposition selon le barème de l'IR se situe très en dessous de 19 %. On pourrait en déduire que l'imposition selon le barème de l'IR rapporterait moins que le forfait, mais il est vrai que ce taux moyen ne reflète pas celui applicable aux personnes qui vendent une résidence secondaire.

M. Guilhem Blondy, conseiller maître à la Cour des comptes. Les systèmes en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni obéissent à une logique très différente de la nôtre : si les plus-values y sont taxées de façon éternelle, sans abattement pour durée de détention, les moins-values sont prises en compte.

En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la transposition de ces systèmes chez nous pourrait poser des difficultés, puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'érosion monétaire. Ils ont indéniablement des avantages : le rendement du système britannique est supérieur à celui du système au système français ; la neutralité de l'imposition est complète. Mais on ne peut pas en importer une caractéristique isolée : l'absence d'abattement pour durée de détention n'a un sens qu'à condition de prendre également en compte les moins-values, et réciproquement.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur. Je tiens à saluer votre travail d'enquête et cette présentation, sur un sujet – l'imposition des plus-values immobilières pour les particuliers – peu abordé alors qu'il est au cœur des enjeux de la politique du logement.

Le rapport indique qu'en la matière, les dispositifs d'exonérations ciblées et d'abattements exceptionnels, justifiés par la situation du vendeur ou par des objectifs relevant de politiques sectorielles, seraient mal connus et insuffisamment évalués par l'administration, ce qui peut sembler étonnant. Comment l'expliquez-vous ?

Lors de l'examen en séance publique du PLF (projet de loi de finances) pour 2026, des amendements tendant à proroger les dispositifs d'exonération et d'abattement destinés à favoriser le logement social ont été adoptés. Avez-vous un commentaire à ce sujet ? Que pensez-vous de l'efficacité de ces dispositifs ?

Par ailleurs, le rapport relativise l'importance de la fiscalité des plus-values immobilières dans la détermination du comportement des vendeurs et des acheteurs. Néanmoins, la piste d'une uniformisation de la durée au bout de laquelle le contribuable est exonéré est souvent évoquée. La différence à cet égard entre régime de l'IR et régime des prélèvements sociaux est-elle toujours pertinente ?

Vous avez étudié un scénario axé sur le remplacement de l'abattement en fonction de la durée de détention par la prise en compte de l'érosion monétaire, qui se traduirait par un surcroît d'imposition, donc de recettes. Quel effet aurait une telle réforme sur les comportements ?

Vous avez étudié la piste consistant à créer une nouvelle exonération ciblée en cas de cession d'un bien à un ménage primo-accédant, afin de favoriser l'accession à la propriété. À cet égard, des exemples étrangers peuvent-ils nous éclairer ?

Le rapport évoque également la piste d'un rapprochement entre imposition des plus-values immobilières et mobilières, par exemple au taux du PFU, de 30 %, afin de favoriser la neutralité fiscale entre les différents types d'investissements. Cette approche est-elle courante dans les pays que vous avez étudiés ? Quels en sont les effets budgétaires et comportementaux ?

Enfin, le rapport évoque la possibilité d'imputer les moins-values immobilières sur les plus-values. Avez-vous étudié les effets d'un tel dispositif ?

M. Emmanuel Giannesini. Il est assez fréquent que les dépenses fiscales soient mal connues. La Cour des comptes en fait régulièrement état, une grande partie sont de petites dépenses fiscales dont on ignore le nombre de bénéficiaires et le produit.

Voici les ordres de grandeur. Le produit de l'imposition des PVI a atteint 2,8 milliards d'euros en 2024, 3,6 milliards en 2023. Il existe cinq dispositifs d'exonérations ciblées : en faveur des personnes âgées de condition modeste – 10 millions d'euros en 2025, soit une dépense fiscale marginale en montant, mais importante pour les personnes concernées, notamment celles qui partent en établissement médicalisé ; en faveur des personnes invalides – 5 millions d'euros en 2025 ; en faveur des retraités ou adultes handicapés qui rejoignent un foyer d'accueil médicalisé, non chiffrée – le nombre de bénéficiaires et le montant que cela représente, marginaux, ne sont pas connus de l'administration ; en faveur des personnes non résidentes, une exonération entérinée par la loi – son montant, de 45 millions d'euros, est le plus élevé mais reste faible au regard du produit total. Dans ce dernier cas, des conventions fiscales bilatérales interviennent également. Au total, les exonérations ciblées représentent environ 100 millions d'euros.

M. Guilhem Blondy. L'exonération en faveur des non-résidents ne concerne que leurs premières cessions. Il s'agit d'un dispositif incitatif pour les ressortissants, principalement de l'Union européenne, qui achèteraient des résidences en France. Son effet dépasse probablement le simple cadre des conventions fiscales. La question est de savoir s'il convient de considérer cet effet comme un objectif de politique publique. C'était l'enjeu de l'amendement que vous avez présenté et fait adopter en commission des finances.

M. Emmanuel Giannesini. L'exonération en faveur du logement social prend la forme d'un abattement supplémentaire sur la plus-value, de 60 % à 85 %, notamment dans le cas de grandes opérations d'urbanisme, de démolition, de reconstruction ou de réhabilitation. Son coût global, évalué à 15 millions d'euros, ne permet pas de créer un effet de levier à l'échelle des opérations de construction du logement social, selon la direction générale du Trésor. Il en résulte plus vraisemblablement un effet d'aubaine pour les personnes amenées à procéder à la cession d'une résidence secondaire dans le cadre d'un tel programme, l'effet sur la décision elle-même étant peu probable. Comme je l'ai dit, cette dépense fiscale, qui n'a pas été évaluée, est censée prendre fin au 31 décembre 2025 et j'ignore si elle sera reconduite automatiquement.

La question des différences entre les durées de détention ouvrant droit à exonération selon que l'on parle de l'IR ou des prélèvements sociaux n'est pas neutre au sens où le produit est réparti entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale, mais elle l'est tant du point de vue des finances publiques que de celui qui acquitte cette imposition. Je le répète, la courbe est linéaire et il n'y a pas d'enjeu particulier. On pourrait simuler une uniformisation de la durée à trente ans pour voir si elle permettrait un gain. Je ne saurais le dire. Le choix d'une durée de vingt-deux ans a quelque chose d'accidentel : c'est le niveau auquel on a ramené la durée d'imposition des plus-values à l'IR en 2013 après avoir considéré qu'on était allé trop loin dans la loi de finances rectificative pour 2011.

M. Guilhem Blondy. L'enjeu est le niveau global de l'imposition. S'il reste inchangé, la seule question est celle de la répartition des recettes entre la sécurité sociale et l'État. Si on allonge à trente ans la durée au bout de laquelle le contribuable est exonéré de l'IR, l'effet est positif sur les finances publiques, un petit effet de seuil demeurant présent au bout des trente ans. Dans la perspective d'un rendement supplémentaire pour les finances publiques, le scénario du coefficient d'érosion monétaire nous paraît toutefois plus intéressant que l'uniformisation. Si, au contraire, l'objectif est une baisse de l'imposition, on peut ramener à vingt-deux ans la durée applicable aux prélèvements sociaux, mais alors la question du financement de la sécurité sociale se pose.

M. Emmanuel Giannesini. Nous n'avons pas étudié l'hypothèse de l'allègement de la fiscalité pour les primo-accédants. J'appelle toutefois votre attention sur le fait que c'est la fiscalité du vendeur qui est concernée, non celle de l'acheteur. Pour faire bénéficier un primo-accédant d'une exonération lors d'une cession, il faudrait que le vendeur fasse une distinction selon les acheteurs, ce qui le mettrait dans une position compliquée. De plus, cela reviendrait à créer un marché distinct pour les primo-accédants, donc à fragmenter le marché, ce qui entraînerait des effets sur les prix difficiles à anticiper, voire risqués. Il existe déjà beaucoup de dispositifs en faveur des primo-accédants ; il est tout à fait possible de les renforcer.

Si l'objectif est de créer un choc d'offre en mettant sur le marché des biens qui, sans la mesure, auraient fait l'objet d'une rétention, d'autres mécanismes sont possibles, comme en 2012, où un abattement supplémentaire exceptionnel de 25 % sur la plus-value a été instauré

pour une durée d'un an. Je vous rappelle toutefois notre recommandation générale : la perte de recettes est certaine, l'effet sur le marché ne l'est pas.

S'agissant enfin du rapprochement entre la taxation des PVI et le PFU, les deux logiques ne sont pas si simples à concilier : il faudrait changer complètement le régime d'imposition des valeurs immobilières, où l'imputation des moins-values n'a pas cours.

Pendant les cinq premières années de détention, l'investissement immobilier est plus lourdement taxé que les autres types d'investissement ; cela n'est plus vrai au bout de dix ans. Je ne peux en dire beaucoup plus sur ce point.

M. Philippe Brun, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Je vous remercie pour ce rapport très intéressant.

Vous avez indiqué que le contrôle de cet impôt était limité, faute d'outils et de données. Disposez-vous d'estimations des erreurs et des fraudes ?

La délégation aux notaires de la gestion de cette imposition vous semble-t-elle compatible avec un contrôle public suffisant ? Faut-il rééquilibrer les rôles entre le notaire et la DGFIP ?

Quelles sont les conditions minimales pour réussir une réforme de l'ensemble des paramètres – abattement, durée, exonération ? Les scénarios présentés ont un prisme uniquement fiscal, mais pour libérer le marché du logement, quelle serait la meilleure solution ?

M. Emmanuel Giannesini. Pour ce qui est de l'idée que le contrôle serait limité, je ne voudrais pas avoir été mal compris. Les PVI ne sont pas identifiées comme un risque par l'administration fiscale ; or celle-ci – la Cour des comptes le rappellera dans le rapport de synthèse sur la lutte contre la fraude fiscale qu'elle publiera le 15 décembre – est passée, en quelques années, à une stratégie fondée à quasiment 100 % sur l'analyse de risque. Les PVI font donc l'objet de peu de contrôles spécifiques – mais, bien sûr, elles sont tout de même contrôlées à l'occasion de contrôles globaux sur le patrimoine et les revenus des personnes.

Vous trouverez des chiffres dans le rapport, dont le produit des droits rappelés au cours des dernières années, qui n'est pas considérable. Les zones de fraude ont déjà été identifiées par l'administration fiscale : il s'agit notamment de la minoration du prix d'acquisition dans les déclarations et de la surestimation de la valeur des travaux réalisés.

Cela nous mène à votre deuxième question, qui est de savoir si la gestion des notaires a pour effet un contrôle public insuffisant. Il n'y a, en théorie, pas de lien entre les deux. Simplement, je l'ai dit, si la télédéclaration que font les notaires au moyen du formulaire 2048 comportait davantage d'éléments, on pourrait la soumettre au *data mining*. S'il est vrai que l'administration fiscale ne peut pas contrôler et exploiter ces déclarations aussi bien que celles qu'elle recueille elle-même – impôt sur le revenu, TVA –, cela ne tient pas au fait qu'elles lui soient envoyées par les notaires, mais à la forme même de la déclaration, qui ne se prête pas à ce contrôle. Si la déclaration évoluait dans le sens que nous recommandons, il serait possible de pratiquer un contrôle automatique, au moins de cohérence, qui serait de même nature, en tout cas de même intensité, que pour les autres impositions.

Il est, enfin, difficile de savoir quelles seraient les conditions minimales d'une réforme, car les effets volume et prix – c'est-à-dire, en termes plus techniques, l'élasticité – sont trop mal connus pour que nous ayons des assurances en la matière, même si certaines simulations sont possibles, pour lesquelles nous vous aidons, notamment parce que les bénéficiaires étaient mal connus, à voir qui est touché par ces mesures et qui ne l'est pas.

Sur le dernier point, qui ne concerne pas notre rapport, je ne peux pas vous répondre. Nous avons dit, cependant, que la fiscalité n'était pas forcément ce qui incite le plus à débloquer le marché. Peut-être faut-il le chercher davantage du côté d'autres mesures de type réglementaire ou des règles d'urbanisme.

M. Charles de Courson (LIOT). Vous avez traité de la taxation des plus-values des particuliers, mais la taxation est-elle significativement différente lorsque des biens immobiliers sont mis en société ?

N'y a-t-il pas un problème de distinction entre résidence principale et secondaire ? L'une est en effet exonérée, l'autre pas.

Ne faudrait-il pas allonger la durée de détention ouvrant droit à l'exonération de la résidence principale, en fixant un délai raisonnable ?

Si le système reste le même, ne faudrait-il pas harmoniser les délais d'exonération de vingt-deux et trente ans ? Les gens ont du mal à comprendre cette différence.

Enfin, comment est calculée la plus-value en cas de démembrement de propriété, c'est-à-dire de cession de l'usufruit ou de la nue-propriété ?

M. Emmanuel Giannesini. Il est vrai que nous n'avons étudié que la fiscalité des particuliers, qui était le cadrage que nous avons défini ensemble. Je précise toutefois que ce champ intègre pleinement le cas des sociétés de personnes. La qualification du régime dépend, à ma connaissance, du caractère transparent ou non de la société interposée : si elle est transparente et ne fait que de la gestion immobilière pour le compte de particuliers, la fiscalité sera la même. Je n'en sais pas plus à ce stade, notamment pour ce qui concerne les sociétés plus professionnelles.

Pour ce qui est de la distinction entre résidences principale et secondaire, le critère est purement fiscal : vous ne pouvez déclarer qu'une seule résidence principale et c'est elle qu'enregistre l'administration fiscale. Cela peut évidemment donner lieu à optimisation, car il peut être dans votre intérêt de choisir la plus chère des deux résidences. Toujours est-il qu'il n'y a pas d'autres règles, à la différence des critères qui s'appliquent à la résidence fiscale, qui imposent une durée annuelle de résidence.

Je confirme par ailleurs que le code général des impôts ne prévoit pas de condition de durée de détention pour la résidence principale. Toutefois, en cas de revente très rapide, l'administration fiscale peut engager une procédure d'abus de droit, estimant que cette résidence n'a jamais été votre résidence principale et que la déclaration avait seulement une vocation d'optimisation fiscale et de spéculation.

Pour ce qui est, enfin, du démembrement, il me semble que le droit commun applicable à l'usufruit et à la nue-propriété s'applique, avec les mêmes barèmes que pour les droits de mutation à titre gratuit.

M. Guilhem Blondy. En cas de démembrement, il y a effacement des plus-values et les droits de succession sont payés sur la valeur vénale du bien au moment de la donation. Toutefois, s'il est mis fin au démembrement, notamment par une cession, l'administration peut contester la valeur initiale de la nue-propriété transmise.

M. Benjamin Dirx (EPR). Votre rapport apporte un éclairage précieux à un moment où notre pays a besoin de stabilité fiscale, de lisibilité pour les ménages et d'efficacité dans les politiques du logement. Il rappelle une réalité que le groupe EPR assume pleinement : la fiscalité n'est pas un outil neutre et son maniement doit être responsable.

Il ressort fortement de votre rapport que la hausse de la fiscalité sur les plus-values immobilières a des effets réels, mesurables et documentés. Vous analysez en détail la réforme de 2011-2013, qui avait accru la fiscalité en allongeant la durée d'exonération à trente ans. Ses effets sont explicitement établis : un recul de 19 % des transactions entre 2011 et 2013, ainsi qu'une baisse temporaire des prix. Vous concluez que cette réforme atteste de la capacité d'un choc fiscal à provoquer une contraction du marché.

À l'inverse, lorsque vous évoquez un scénario d'allègement fiscal, vous soulignez qu'aucun effet significatif n'est démontré. Dans votre synthèse, vous mentionnez clairement un risque de baisse des recettes sans effet notable sur le marché. Vous rappelez également que la fiscalité des plus-values n'est pas le déterminant principal du marché, largement dominé par l'évolution des taux d'intérêt. On observe donc une asymétrie : la hausse produit un choc visible, tandis que la baisse ne garantit aucun rebond mesurable.

Comment expliquez-vous que la littérature et les données disponibles permettent d'identifier clairement les effets d'une hausse de fiscalité, mais pas de démontrer un effet symétrique en cas de baisse ? Est-ce lié à un manque de données, à une élasticité trop faible du côté des vendeurs ou, tout simplement, au fait que la fiscalité des plus-values immobilières pèse trop peu dans la décision de vendre un logement pour produire un effet lisible ?

M. Emmanuel Giannesini. Notre conclusion n'est pas politique, mais se fonde sur les études disponibles, qui nous incitent à la prudence. L'épisode de 2011-2013 a fait l'objet d'une série d'études, notamment d'une étude économétrique publiée en 2021, citée dans le rapport et qui, si elle n'impute pas nécessairement les 19 % de baisse à la fiscalité – je serai prudent à cet égard –, impute au moins au signal fiscal la contraction significative qu'a connue le marché pendant deux ans.

Je ne saurais pas, en revanche, vous répondre pour ce qui est du mouvement inverse. Pourquoi y a-t-il peu d'études qui concluent à un effet positif d'une baisse de la fiscalité sur le marché ? Je crains qu'on ne retrouve ici le fait que, comme nous l'évoquions, la fiscalité n'est pas un élément déterminant du marché immobilier. Elle compte certainement à l'échelle individuelle, mais aucune étude n'établit clairement ce lien à l'échelle macroéconomique.

M. Guilhem Blondy. Nous n'avons pas d'études sur une baisse dans le cas français, car la France n'a fait que deux grandes réformes, en 2004 et en 2011-2013, et que cette dernière était une hausse. Les études réalisées à l'étranger ne sont, quant à elles, pas conclusives. Des effets d'entraînement dus à une baisse de la fiscalité peuvent se produire, mais ils sont en général de court terme. C'est ce qui nous fait dire aussi qu'il n'y a pas d'argument en faveur de notre scénario 3, celui d'une baisse de la fiscalité destinée à provoquer un déblocage du marché immobilier. Celui-ci ne se joue pas sur les plus-values immobilières, d'autant moins que

l'imposition sur les plus-values ne concerne qu'un tiers des biens, puisque la résidence principale y échappe.

M. Inaki Echaniz (SOC). La taxe sur les plus-values immobilières fait chaque année l'objet de débats lors de l'examen du PLF et, cette année encore, a donné lieu à plusieurs propositions. Nous avons également pu aborder cette question dans le cadre du CNR logement (volet logement du Conseil national de la refondation). Dans la continuité de vos observations relatives au manque de données, je tiens à souligner les nombreux abus et fausses déclarations de résidence principale visant à éviter les taxes sur les plus-values, notamment dans le Pays basque. Il serait nécessaire de mieux appréhender ces abus. Mon collègue Peio Dufau et le groupe socialiste avaient défendu un amendement visant à subordonner l'exonération de la résidence principale à une durée de détention d'au moins cinq ans, sauf dans les cas de force majeure que vous avez vous-même cités, comme un divorce ou une mutation professionnelle.

Nous avons également, avec mon collègue béarnais Jean-Paul Mattei, proposé de majorer la taxe sur les plus-values élevées et d'instaurer une taxation stable dans le temps à 30 % – une sorte de *flat tax*. Quel est votre regard sur ces différentes propositions ?

Si l'on peut se réjouir de l'augmentation des recettes de la taxe sur la plus-value immobilière corrélée à la progression des prix de l'immobilier, nous devons nous interroger sur l'augmentation du coût de l'immobilier et sur son décrochage par rapport à celle des revenus. L'encadrement des prix des transactions immobilières pour en limiter la hausse est-elle, pour vous, une mesure pertinente ?

M. Emmanuel Giannesini. Nous n'avons pas à juger de l'opportunité de la mesure consistant à imposer une durée de détention minimale pour la résidence principale, mais son intérêt est surtout, en effet, relatif au contrôle : elle devrait certainement être assortie de nombreuses exceptions et pourrait donc se révéler décevante. De fait, il est difficile de savoir si, par exemple, une mobilité professionnelle est forcée ou volontaire, ou si la séparation d'un couple non marié est une optimisation fiscale ou un effet de la vie réelle... L'administration n'est pas outillée pour le contrôler.

Par ailleurs, la mesure que vous proposez n'est, en réalité, pas très ciblée, car les ventes de résidence principale dans les cinq premières années représentent une proportion significative des transactions – le chiffre figure dans le rapport –, ce qui correspond à une charge fiscale non négligeable. En revanche, nous n'avons pas d'objection de principe à l'idée de majorer ou d'augmenter la taxe sur les plus-values élevées, mais cette mesure pourrait recréer des effets de seuil. C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré qu'il y aurait peut-être intérêt, au lieu de faire coexister un taux forfaitaire et une taxation des plus-values élevées, à réunir l'ensemble dans un barème plus progressif. Votre mesure s'apparente plutôt à un scénario de rendement fiscal et l'idée qu'elle pourrait éviter la rétention en incitant les propriétaires à mettre leurs biens sur le marché avant l'effet de seuil nous semble un pari un peu bizarre.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je ferai deux constats. Le premier est la nécessité, que vous soulignez dans vos recommandations, d'un lien entre les notaires et la DGFIP. En effet, même si les notaires sont assermentés et qu'on a confiance en eux, ils ne peuvent pas être les seuls à connaître des données relatives aux transactions immobilières : la DGFIP doit y avoir intégralement accès.

Par ailleurs, alors qu'on nous répète à chaque débat budgétaire qu'il faut taxer davantage les plus-values immobilières et réduire les abattements pour durée de détention, vous

nous dites au contraire que l'alourdissement de la pression fiscale qu'entraînerait la remise en cause des dispositions structurantes de cet impôt, notamment des abattements, ne garantirait pas une plus grande fluidité et pourrait même générer une contraction significative des transactions, et qu'elle n'aurait donc pas d'effet recettes.

Vous dites enfin que la surtaxe sur les plus-values élevées induirait un effet de seuil et vous proposez un allongement de la durée de détention de vingt-deux à trente ans pour l'éviter, mais cet effet de seuil serait alors repoussé à trente ans. L'avez-vous analysé ? Quel serait le coût de ce report de vingt-deux à trente ans ? Il s'agit ici d'un effet non de rendement, mais de coût, qu'il importerait de connaître.

M. Emmanuel Giannesini. Pour ce qui est de votre dernière question, je laisserai la parole à M. Blondy.

Afin d'éviter des inquiétudes inutiles, je précise que la préliquidation de l'impôt qu'opèrent les notaires, officiers assermentés, est considérée comme plutôt fiable. Par ailleurs, la préliquidation d'éléments fiscaux par d'autres acteurs que l'administration fiscale est une pratique très courante – les banques le font pour de nombreuses impositions, dont le PFU, et n'importe quelle entreprise le fait pour la TVA. L'enjeu est donc plutôt la complétude des déclarations des notaires et la possibilité de les contrôler.

M. Guilhem Blondy. C'est le sens de nos recommandations. La question qui peut se poser est celle de la transmission d'informations permettant de cibler des contrôles *a posteriori*, dont la DGFIP ne dispose pas naturellement, puisque ce n'est pas elle qui liquide.

Le rendement de la mesure est de l'ordre de 40 millions, ce qui n'est pas énorme. Le produit de la surtaxe est assez faible : elle représente un peu plus de 100 millions.

Vous avez raison, par ailleurs, de relever que l'extension de la durée d'exonération de vingt-deux à trente ans déplacerait l'effet de seuil. Néanmoins, du point de vue de la neutralité du traitement des grandes plus-values par rapport aux autres, il est un peu bizarre que cette taxe s'arrête à vingt-deux ans alors que la taxation de droit commun aux prélèvements sociaux se poursuit jusqu'à trente ans.

Mme Eva Sas (EcoS). Dans votre rapport, vous soulignez que l'imposition des plus-values immobilières demeure faiblement contrôlée et très peu suivie statistiquement. L'accès incomplet aux données notariales sur les transactions, qu'il faudrait par ailleurs enrichir, empêche l'automatisation des contrôles. L'accès aux données est aussi lacunaire pour les successions et les hauts patrimoines, comme j'ai pu l'éprouver dans mes travaux sur la taxe Zucman. C'est l'une des raisons pour lesquelles le contrôle des impôts patrimoniaux, dans leur ensemble, reste dérisoire, avec 88 000 contrôles en 2023 pour 1,5 million de déclarations, les effectifs de la DGFIP étant en outre très insuffisants pour en augmenter la fréquence.

Face à ces constats, ne pensez-vous pas qu'il faut aller au-delà des seuls ajustements techniques et recommander un plan d'ensemble incluant un renforcement des effectifs de la DGFIP et la construction d'une véritable infrastructure statistique du patrimoine, sujet malheureusement absent du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes fiscales et sociales présenté au Parlement ?

Pour ce qui est plus précisément des plus-values immobilières, dans les pistes de réforme que vous explorez, ni l'allégement de la fiscalité ni le raccourcissement de la durée de

détention ouvrant droit à l'abattement total n'aurait d'effets sur l'offre de logement et ils feraient, surtout, perdre des recettes. Dans ces conditions, la piste la plus efficiente pour accroître l'offre ne serait-elle pas, comme vous le suggérez, d'appliquer une surtaxe sur les plus-values de cession des biens loués en tant que meublés touristiques dans les années précédant la vente ? Ne faudrait-il pas également envisager de fusionner les taxes sur les logements vacants, de les rendre réellement progressives en fonction du nombre de logements vacants ou de la durée de vacance, et d'agir également sur les Airbnb, en les sortant du régime fiscal avantageux des BIC (bénéfices industriels et commerciaux) ?

Enfin, dans une perspective de meilleure rémunération de l'effort des communes pour l'aménagement et l'amélioration des infrastructures de transport et de services, il pourrait également être envisagé, comme vous le suggérez, une augmentation de la taxe communale sur les terrains nus devenus constructibles.

M. Emmanuel Giannesini. La Cour des comptes se prononcera de façon plus détaillée sur les enjeux du contrôle. Je répète toutefois que la plus-value immobilière et, globalement, les questions patrimoniales ne sont pas au cœur de l'analyse de risque de la DGFIP. Je ne suis donc pas absolument certain que l'administration serait favorable à l'idée de consacrer des ressources à un contrôle plus poussé de cet impôt alors que les mêmes ressources seraient sans doute plus efficaces contre la fraude si elles étaient affectées au contrôle d'autres impositions ou d'autres situations. Cette réponse est celle que nous fait très classiquement la DGFIP.

Au cours des dix dernières années, certaines évolutions ont permis à l'administration de mieux contrôler le patrimoine, notamment la création des PCRP (pôles de contrôle revenus/patrimoine), grâce auxquelles on peut croiser l'examen du revenu et celui du patrimoine. Des progrès ont donc globalement été réalisés, mais – et mon propos n'est pas une position politique – la plus-value immobilière n'est pas identifiée comme la principale zone de risque en matière de fiscalité.

Quant à l'accroissement de l'offre de logements, il nous semble qu'il faut raisonner à deux niveaux : il peut s'agir de construction neuve ou de libération de logements existants. Dans ce dernier cas, il faut distinguer entre les locations de courte et de longue durée, et favoriser, le cas échéant, la remise sur le marché au profit de la location longue durée. Des pistes sont possibles en ce sens, comme l'a dit à de nombreuses reprises le CPO (Conseil des prélèvements obligatoires) et comme nous le proposons dans le scénario numéro 1, qui est le seul que nous recommandons.

Les taxes sur les logements vacants sont un domaine que je ne maîtrise pas et qui ne relève pas de l'objet de ce rapport. Je préfère donc ne pas m'y étendre. D'une façon générale, je ne peux que redire que, pour accroître l'offre, des instruments spécifiques ont plus de chances d'être efficaces que le recours à des impôts transversaux comme la taxe sur les plus-values immobilières ou la taxe foncière.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je vous remercie pour ce rapport qui fait le tour de la question et aidera la commission et l'ensemble de nos collègues à mener une réflexion politique sur les évolutions fiscales possibles.

En 2011-2012, la mesure est tombée comme un couperet, sans délai de latence : le délai d'exonération est passé d'un coup de quinze à vingt-deux ans, ce qui a bloqué le marché. En effet, les gens qui pensaient être exonérés au bout de quinze ans et qui allaient être concernés

par la mesure, sachant que le régime transitoire était très court, avaient intérêt à attendre sept ans de plus pour bénéficier d'une exonération.

L'effet sur la rétention foncière ne faisait peut-être pas partie de la commande de la commission des finances, mais vous l'abordez un peu dans votre rapport. A-t-on intérêt à vendre rapidement ou à attendre pour être exonéré ? La question se pose par exemple dans le cas de la mesure relative au logement social. Il faut donc bien réfléchir aux conditions de durée de détention. Comme vous l'indiquez bien, toute réforme en la matière peut avoir des effets systémiques : nous devons être très prudents et prendre le temps de l'analyse. Il faut réfléchir sur les moyens permettant, plus encore que d'accroître des recettes fiscales qui ne seront pas forcément élevées, de faire évoluer les comportements de rétention en jouant sur le délai d'exonération.

Vous évoquez par ailleurs le fait que, dans les pays anglo-saxons, notamment au Royaume-Uni, les plus-values immobilières sont assimilées aux plus-values mobilières. En France, alors que l'immobilier est particulièrement maltraité par la fiscalité, avec l'IFI, la taxe foncière et des taxes confiscatoires sur les revenus fonciers, ce n'est pas le cas pour les revenus mobiliers, la détention de titres ne connaissant pas de coefficient d'érosion monétaire ni d'abattement. Ne pourrions-nous pas réfléchir à une fusion des deux régimes afin d'assurer une certaine cohérence entre placements mobiliers et immobiliers ?

M. Emmanuel Giannesini. Nous ne sommes pas les premiers à signaler la rétention foncière, que vous avez raison de citer, mais elle est peu documentée, ce qui rend difficile de la chiffrer : on la suppose, on la constate même, mais il est difficile d'aller plus loin, notamment de l'anticiper en utilisant des modèles de comportement.

Vous avez raison de noter que le système américain et britannique est d'abord marqué par la neutralité de traitement des placements mobiliers et immobiliers. C'est particulièrement net dans le cas de la *capital gains tax*, au Royaume-Uni, et c'est ce qui implique les caractéristiques que nous avons évoquées : imputation des moins-values et absence de limitation de durée et de prise en compte de l'érosion monétaire. C'est un tout autre univers. Il me faut donc encore botter en touche car il faudrait, pour vous répondre, un gros travail de modélisation. J'ignore s'il nous serait possible de rapprocher vraiment ces deux types d'instrument et d'aller vers la neutralité sur le plan de la durée, pour un système réceptif aux seuls signaux de marché et non à des signaux fiscaux.

Par ailleurs, les signaux fiscaux permettent de viser des objectifs de politique publique. Simplement, s'il s'agit notamment, comme je le présume, de remettre sur le marché, dans les zones tendues, des biens qui font l'objet d'une location touristique ou d'y susciter de la construction, les signaux fiscaux peuvent aider, mais les déterminants se trouveront davantage du côté des taux d'intérêt et de la rentabilité propre des opérations.

Le retour de la taxe aux communes créerait une grande ambiguïté, car il les inciterait à artificialiser les sols, ce qui est contraire aux orientations des politiques publiques, sinon de la loi, en matière de zéro artificialisation nette. Nous ne le recommandons donc pas et recommandons même, au contraire, que cette taxe reste purement nationale, ce qui n'empêche pas une redistribution. Ce mécanisme n'est peut-être pas immédiatement populaire, mais il nous paraît plus logique que la création d'un signal aussi contradictoire.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). La taxe sur les plus-values de cession de terrains agricoles devenus terrains à bâtir ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil. Votre idée de

porter le délai d'exonération de vingt-deux à trente ans peut être une piste, eu égard à la surtaxation.

J'ai été choqué par le fait que, lorsqu'on a voulu financer le Grand Paris, on a cherché à augmenter les droits de mutation à titre onéreux payés par l'acquéreur sans rien faire du côté des plus-values que laissait pourtant présager l'amélioration de la situation. Cette réflexion ne concerne pas seulement les terrains agricoles qui deviennent terrains à bâtir : elle peut aussi s'appliquer à des aménagements qui font monter les prix et devraient être ciblés, au moins pour partie, au profit de la collectivité qui les a assumés.

La commission autorise la publication du rapport.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a nommé M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (n° 2115).

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 25 novembre 2025 à 16 heures 30

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Philippe Brun, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Benjamin Dirx, M. Emmanuel Fouquart, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Jacques Oberti, Mme Eva Sas

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Coquerel, M. David Guiraud, M. Pierre Henriët, M. Philippe Juvin, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou

Assistait également à la réunion. - M. Inaki Echaniz