

N° 220

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 1993.

PROPOSITION DE LOI

*visant à restaurer la confiance nécessaire au
sauvetage du secteur locatif privé,*

PRÉSENTÉE

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1992, la commission des finances, et notamment son rapporteur général, a établi un constat plus que préoccupant de la situation du secteur du logement dans notre pays.

I. — LA CRISE DU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ

La crise du logement que connaît aujourd'hui la France résulte, dans une très large mesure, de la dépression profonde qui affecte le secteur locatif privé.

Selon les résultats de l'enquête logement effectuée en 1988, les locataires logés par des bailleurs personnes physiques avaient diminué de 470 000 en l'espace de cinq ans (1984-1988), soit un rythme annuel de décroissance du parc d'environ 94 000 logements. Ce mouvement semble s'être maintenu depuis 1989, les fédérations professionnelles estimant qu'il s'est stabilisé autour d'une tendance de 100 000 sorties hors du parc locatif privé chaque année.

Le mouvement de désaffection des bailleurs privés à l'égard du logement locatif est, tout d'abord, la conséquence d'un réarbitrage patrimonial tenant compte du niveau élevé des taux d'intérêt réels et du développement de produits financiers bien rémunérés et présentant, pour leurs détenteurs, un risque limité. L'un et l'autre caractérisent le développement des marchés de capitaux au cours des années quatre-vingt.

En effet, la comparaison des rendements de différents supports d'investissement est particulièrement parlante : alors que, sur la décennie 1970, le logement de rapport avait un rendement double (3 %) de celui des obligations du secteur privé (1,5 %) et représentait

plus du quadruple de celui des actions françaises (0,7 %), il atteignait en 1991 moins de 30 % du rendement des obligations et de celui des actions.

Il convient, enfin, de mettre un terme à l'idée selon laquelle la détention d'un bien immobilier sur longue période reste nettement profitable.

Il subsiste une certaine stabilité de la rentabilité moyenne du logement avant impôt : cependant, si l'on compare le placement immobilier au placement en valeurs obligataires, également caractérisé par une durée moyenne ou longue d'immobilisation, on constate que les obligations offrent une rentabilité voisine de celle du logement pendant vingt ans.

II. — L'AGGRAVATION DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX SUR L'IMMOBILIER

La parution récente du douzième rapport au Président de la République du Conseil des impôts, consacré, en 1992, à la fiscalité de l'immobilier urbain, donne un éclairage particulièrement fiable sur les évolutions de la décennie écoulée.

La pression fiscale sur le patrimoine immobilier s'élevait globalement à 1,04 % en 1984 et à 1,24 % en 1989, soit une progression de près de 20 %.

On notera que sur la même période le produit intérieur brut en valeur a progressé de 19,1 % : la pression fiscale pesant en termes réels sur l'immobilier est donc restée, en apparence, à peu près stable (+ 0,1 %). Hors T.V.A., toutefois, l'écart est bien plus fort, la croissance étant de 37,5 %, ce qui équivaut à une augmentation moyenne de 6,5 % par an ; pour les ménages, elle se situe à 43 % au-dessus du niveau atteint en 1984 ; pour les sociétés, à 26 % ; pour le logement, à 38 %, et à 19 % pour l'immobilier professionnel.

Le Conseil des impôts constate, en outre, que la fiscalité accroît le déséquilibre existant entre placements mobiliers et immobiliers. Certes, on ne peut exclure qu'il en ait déjà été ainsi dans le passé mais on rappellera que, de 1960 à 1980, la performance de l'immobilier de rapport a été non seulement régulière mais aussi meilleure que celle des valeurs mobilières et en particulier des

actions, ce qui permettait de corriger l'impact éventuellement plus défavorable de la fiscalité en matière immobilière. De surcroît, l'idée selon laquelle la fiscalité vient ajouter ses effets à une situation de base déjà nettement inégale est corroborée par les études récentes détaillant l'évolution divergente des fiscalités mobilières, celles-ci tendant à s'alléger, et immobilières, ces dernières en forte progression comme nous venons de le voir.

Ainsi, pour un même rendement économique avant impôt, l'incidence de la fiscalité immobilière est plus forte que celle de la fiscalité mobilière.

Les principaux constats sont les suivants :

– l'incidence de la fiscalité est relativement faible sur le placement en actions. Elle abaisse le rendement de 0,58 à 1 point (taux marginal à 33 %) ou de 1 à 1,3 point (taux à 45 %) ;

– pour les valeurs obligataires, l'incidence est du même ordre ;

– pour le logement ancien, la réduction des taux de rendement est forte : elle se situe autour de 2 points pour un propriétaire dont les revenus sont imposés au taux marginal de 33 % et elle est un peu supérieure si le taux est de 45 % ;

– pour le logement neuf, ne bénéficiant pas des mesures spécifiques prises en faveur du locatif « Quilès-Méhaignerie », les constatations sont très voisines de celles faites pour l'ancien ;

– à l'inverse, l'investissement locatif bénéficiant de ces mesures réalise des performances analogues à celles des placements mobiliers, hors hypothèse de la capitalisation à fiscalité quasiment nulle. Ainsi, par rapport au logement ancien, l'amélioration du rendement est d'environ 1,5 point. On note aussi que, pour un taux d'imposition marginale des revenus de 45 %, l'écart de rendement avec le dispositif de capitalisation passe à 1/1,5 point (augmentation d'environ un demi-point).

On retiendra donc que pour l'investisseur immobilier, hors dispositif « Quilès-Méhaignerie », l'écart de rendement avec des placements alternatifs est compris entre 1 et 1,5 point ».

(Extrait du douzième rapport du Conseil des impôts au Président de la République relatif à la fiscalité de l'immobilier urbain – pages 317 et 319.)

Deux études récentes confortent cette analyse d'évolutions divergentes :

- la commission sur le financement du logement, créée dans le cadre du X^e Plan et présidée par M. Daniel Lebègue, a analysé l'impact des dispositions fiscales intervenues entre 1981 et 1991 :

- les effets les plus favorables sont constatés pour les S.I.C.A.V. à court terme. Depuis 1991, en effet, une fiscalité légère (prélèvement de 18,1 % au-delà d'un seuil de cession de 325 800 F ramené toutefois à 162 900 F à compter du 1^{er} janvier 1993) s'est substituée à une fiscalité particulièrement lourde (prélèvement libératoire de 38 % ou impôt sur le revenu à 35 % ;

- les effets restent également favorables pour les revenus des obligations du fait de la baisse du taux du prélèvement libératoire (de 27 % à 17 %) et de l'augmentation du plafond d'abattement ;

- l'impact est, en revanche, plutôt mauvais pour l'immobilier ancien, victime en particulier de la baisse du taux d'abattement annuel sur l'assiette des plus-values de cessions de 5 % à 3,33 % et de la diminution drastique du taux de la déduction forfaitaire, abaissé de 20 % à 8 %.

Ce sont toutes les raisons pour lesquelles il convient de restaurer l'attrait du placement-pierre grâce à un relèvement sensible du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Il faut enrayer le phénomène de régression du parc locatif privé en réduisant le risque de détention et en supprimant les distorsions de rendement générées par une fiscalité devenue, au fil des ans, extrêmement défavorable.

Ainsi que le souligne M. Claude Taffin dans une étude récente, c'est donc le levier fiscal qui paraît le plus approprié, d'autant que son usage, dans un sens ou dans l'autre, s'accompagne d'amplifications psychologiques.

De ce point de vue, il est nécessaire de régler en priorité le problème de la rentabilité de l'ensemble du parc locatif privé ancien ou nouveau.

Le dispositif Quilès-Méhaignerie de réduction d'impôt pour investissement locatif était essentiellement une mesure ponctuelle dont l'effet principal a été d'amplifier le mouvement de reprise amorcé en 1986. Selon les études conduites par le ministère de l'équipement et du logement, en liaison avec le Centre d'étude et de recherche sur l'espace et la ville, il aurait eu un impact positif net dans le secteur de la construction. Faut-il rappeler que, dans le même

temps, toutefois, le nombre des logements quittant le parc locatif était de près de 100 000 unités par an ?

Il apparaît, d'autre part, de plus en plus certain qu'une partie des logements mis ainsi sur le marché ne conservent pas leur fonction locative au-delà du minimum légal de six ans ou de la période pendant laquelle la fiscalité reste favorable, soit dix ans.

Nous faisons notre la déclaration de principe édictée par le Conseil des impôts, selon laquelle le dispositif de réduction d'impôt pour investissement locatif « ne peut donc qu'orienter le flux d'investissement immobilier vers un secteur précis : aujourd'hui, les logements de petite dimension situés en région parisienne ; demain, peut-être, le secteur locatif intermédiaire. Mais c'est la raison même pour laquelle cette politique d'incitation fiscale doit faire l'objet d'un réexamen attentif. Car, en étant si incitative, elle conduit à laisser entier le problème de l'insuffisance de rentabilité du parc locatif ancien ou nouveau et de son renouvellement, d'autant que le coût de ces mesures, quoiqu'elles soient très sélectives (plus d'un milliard pour environ 10 000 logements de plus), en interdit la généralisation .»

En outre, elle vient accentuer les caractéristiques contestables de la fiscalité immobilière, trop compartimentée et de faible neutralité. Aussi est-ce plutôt vers un réaménagement d'ensemble du dispositif fiscal appliqué à l'immobilier locatif qu'il est préconisé d'aller.

Nous proposons donc l'adoption d'une mesure d'un poids psychologique considérable, seule susceptible d'enrayer de façon radicale le mouvement de désaffectation des bailleurs du secteur privé : le relèvement à 15 % au moins, dans un premier temps, du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, de manière à conférer à nouveau à ce dispositif le caractère de dépense fiscale.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous prions de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Au premier alinéa du e du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts, le taux de 8 % est remplacé par le taux de 15 %.

Art. 2.

La perte de ressources résultant de l'application de l'article ci-dessus est compensée à due concurrence par la majoration des droits de consommation sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.