

N° 456

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1996.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'évaluation de la fiscalité du logement.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beauudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Bailayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LA NÉCESSITÉ DE L'ÉVALUATION	9
I. UNE MULTIPLICITÉ DE MESURES PAS TOUJOURS ORDONNÉE (1993-1996)	9
A. UN FOISONNEMENT CONTRIBUANT AU MANQUE DE LISIBILITÉ DE LA LOI FISCALE	9
B. DES MESURES PARFOIS DIVERGENTES DANS LEURS OBJECTIFS ET POUVANT ÊTRE CONTRADICTOIRES	17
C. DES MESURES QU'UN EFFORT D'ÉVALUATION AURAIT PERMIS D'APPRÉCIER AVEC DAVANTAGE DE JUSTESSE	18
II. LE RÔLE DE PROPOSITION TRONQUÉ DU PARLEMENT	24
A. DES DIFFICULTÉS À FAIRE VALOIR LES PROPOSITIONS	25
B. DES PROPOSITIONS QUE LE GOUVERNEMENT REPREND PARFOIS A SON COMPTE	35
III. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L'ÉVALUATION	37
A. DES TRAVAUX DÉJÀ SIGNIFICATIFS	37
B. DES RÉSULTATS ENCORE DÉÇEVANTS	48
CHAPITRE DEUX : UNE TENTATIVE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FISCALE DU PARC LOCATIF PRIVÉ	53
I. LA POSSIBILITÉ D'UNE POLITIQUE FISCALE DU LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ	53
A. LA FISCALITÉ NE PARAÎT PAS AVOIR D'EFFET GLOBAL SUR LE PARC DE LOGEMENTS	54

B. EN REVANCHE, LA FISCALITE POURRAIT INFLUENCER LA STRUCTURE DU PARC	57
II. LES CONDITIONS DE LA POLITIQUE FISCALE DU PARC LOCATIF PRIVE : L'ETUDE DE L'OBSERVATOIRE FONCIER ET IMMOBILIER DU CREDIT FONCIER DE FRANCE.	66
A. LA COMPARAISON DU COÛT BUDGETAIRE DU PARC LOCATIF PUBLIC ET DU PARC LOCATIF PRIVE, POUR DES NIVEAUX DE LOYERS EQUIVALENTS (LE MODELE OFICRIL)	66
B. L'ESTIMATION DU COÛT BUDGETAIRE DES PRINCIPALES DEPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF	90
C. L'IMPACT DE LA FISCALITE SUR LE COMPORTEMENT DES AGENTS ECONOMIQUES : UN CHANTIER D'AVENIR	123
III. LE DEBAT ENTRE NEUTRALITE FISCALE ET FISCALITE ECONOMIQUE	128
A. LA VOIE DE LA NEUTRALITE FISCALE	128
B. LA VOIE D'UNE FISCALITE RECONNAISSANT LE RÔLE ECONOMIQUE DU BAILLEUR	132
CONCLUSION	143
EXAMEN EN COMMISSION	145
ANNEXES	149

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le groupe de travail sur la fiscalité immobilière a été constitué au sein de la commission des finances le 26 janvier 1994¹ en vue de deux objectifs complémentaires : d'une part, explorer les pistes d'une évaluation des politiques fiscales du logement ; et d'autre part, chercher à donner aux parlementaires les moyens de tester leurs éventuelles propositions en la matière.

Au cours de l'année 1994, le groupe de travail a cherché à faire le tour des connaissances sur le sujet en interrogeant les experts et les administrations. A l'issue de cette période, il a recueilli auprès des principales fédérations professionnelles les éléments de réforme de la fiscalité immobilière qui pourraient faire l'objet de tests d'évaluation².

Au début de 1995, le groupe de travail - assisté du service des études du Sénat - a confié à l'observatoire foncier et immobilier (OFI) du Crédit foncier de France une recherche portant sur ce thème. Les résultats définitifs de cette recherche ont été communiqués à votre commission des finances en février 1996.

On ne trouvera pas dans le présent rapport de proposition pouvant trouver une traduction législative sur la fiscalité du logement. Tel n'est pas son but. Il s'agit plutôt d'un premier pas, encore modeste, sur la voie d'une évaluation parlementaire - autonome - des politiques fiscales du logement.

¹ Le groupe de travail était initialement composé de *Alain Lambert, président, René Ballayer, Camille Cabana, Jacques Chaumont, Henri Collard, Jacques Sourdille, Jean-Pierre Masseret, François Trucy, Roland du Luart, Robert Vizet, Philippe Adnot, Paul Loridant*. MM. Cabana, Sourdille et Vizet l'ont quitté à la suite du non renouvellement de leur mandat.

² Le groupe a recueilli les propositions de : l'Union nationale des constructeurs de maisons individuelles (UNCMI), la Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB), la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC), la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), la CNAB Paris-Ile de France, le Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL).

INTRODUCTION

La période qui s'est ouverte en mars 1993 a été riche en modifications de la fiscalité du logement. Pour la plupart, à l'initiative du gouvernement. Pour leur plus grande partie, à la satisfaction de votre commission, puisqu'elles se sont globalement orientées vers un traitement plus favorable des accédants à la propriété, propriétaires occupants et propriétaires bailleurs.

Mais ce foisonnement même, souvent désordonné, a démontré le caractère indispensable d'une évaluation préalable des mesures, de façon à se forger sur elles un jugement objectif.

Cette évaluation consiste, avant toute prise de décision, à se poser quatre questions :

- 1. Combien coûte (ou rapporte, le cas échéant), la mesure aux finances publiques, à comportement inchangé des contribuables ?**
- 2. Quel sera son impact probable sur les comportements ?**
- 3. En conséquence, quelles seront ses retombées sur l'économie du logement et l'économie en général ?**
- 4. Finalement, une fois réalisés les effets de la mesure, quel retour peut-on en attendre pour les finances publiques ?**

La complexité et l'instabilité nuisent à l'efficacité de dispositions rendues illisibles, dont on ne sait souvent pas initialement si elles auront une grande utilité. Or, la loi fiscale ne doit pas être un terrain d'expérimentation, mais un socle solide, particulièrement dans le domaine du logement, qui exige toujours des contribuables un effort financier considérable.

Dans le débat, les parlementaires ont bien souvent un rôle de proposition tronqué. Ils ne peuvent démontrer la pertinence de leurs amendements, et l'argument du coût budgétaire leur est opposé comme rédhibitoire. Cela étant, ils voient fréquemment revenir dans des projets de loi, les mesures que le gouvernement leur avait refusé quelques temps auparavant sous ce motif.

Le sentiment de cette nécessité de l'évaluation, que votre commission a perçu dès la fin de 1993, est désormais largement partagé.

C'est le cas dans le domaine du logement. En décembre 1993, le Conseil économique et social s'est penché sur la question¹. Plus récemment, le Conseil national de l'habitat a effectué un travail d'évaluation d'ordre général sur les aides au logement, et plus particulier sur la fiscalité du parc locatif privé².

C'est aussi le cas, plus généralement, de l'ensemble des domaines concernés par les finances publiques. La création, actuellement en cours, d'un **office d'évaluation des politiques publiques**, participe de cet esprit. Le président de la République a placé cette exigence au coeur de la décision en ces termes :

"se poser la question de l'efficacité chaque fois que l'on engage l'argent du contribuable".³

Votre commission des finances tente d'apporter sa pierre à cet édifice. En s'appuyant sur les travaux de l'**Observatoire foncier et immobilier du Crédit foncier de France**⁴, elle vous propose une évaluation portant sur la fiscalité du logement locatif privé, qui comporte trois aspects.

Le premier aspect porte sur la comparaison entre le parc locatif public et le parc privé du point de vue des charges publiques. Cette recherche a conduit à l'élaboration d'un modèle développé sur le logiciel Excel 5, dénommé OFICRIL. Ce modèle permet de comparer la rentabilité, après impôt, d'opérations identiques en fonction de leur régime fiscal et de leur type de financement. Il permet également d'évaluer le coût, pour les finances publiques, de chaque opération, sans prétendre toutefois évaluer un coût global.

Le second aspect est relatif au coût pour l'Etat de cinq dispositifs : la déduction forfaitaire, l'imposition des plus-values, le régime Quilès-

¹ *Évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement. Séances des 14 et 15 décembre 1993 - Marcel Lair.*

² *CNH - Commission n° 1 - L'efficacité économique et sociale des aides au logement - Septembre 1995 - Président : Joseph Niol, rapporteur : Michel Mouillart et CNH - Commission n° 2 - L'investissement locatif privé - septembre 1995 - Présidents : Yves Boussard et Jacques Darron.*

³ *"Le chantier est immense, il est ouvert à tous" - Jacques Chirac "Le Monde" du mardi 7 mai 1996 page 15.*

⁴ *Le Crédit foncier est probablement l'organisme qui connaît le plus intimement les marchés du logement en France. Comme on le verra dans la suite du rapport, la possession de sources statistiques abondantes est indispensable à l'évaluation.*

Méhaignerie, l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, l'exonération totale ou partielle des droits de succession.

Enfin, le dernier aspect de l'étude porte sur l'impact des mesures fiscales sur les comportements des agents économiques. Malheureusement, l'étude révèle la grande faiblesse des connaissances actuelles dans ce domaine. **Il s'agit d'un chantier d'avenir, que votre commission invite à ouvrir.** Une meilleure connaissance des effets de la fiscalité sur les comportements est en effet la clé de la connaissance de l'efficacité des dispositifs d'incitation fiscale.

CHAPITRE PREMIER

LA NÉCESSITÉ DE L'ÉVALUATION

La multiplication des mesures fiscales en faveur du logement, la nécessité pour les parlementaires de fonder leurs propositions, militent en faveur du développement de l'évaluation. Une prise de conscience largement partagée se fait jour.

I. UNE MULTIPLICITÉ DE MESURES PAS TOUJOURS ORDONNÉE (1993-1996)

Le premier objectif de l'évaluation doit être de donner stabilité et cohérence à la politique fiscale du logement.

De plans de relance en plans de relance, les mesures fiscales touchant le logement se sont multipliées au cours de ces quatre dernières années. **Il ne s'agit pas ici d'en critiquer le sens** : votre commission les a presque toutes soutenues, et pour certaines même, proposées. Ces mesures sont en général favorables à l'acquisition et à la réhabilitation des logements des propriétaires occupants ou bailleurs ; politique que votre commission a constamment défendue.

Mais cette multiplicité nuit à la lisibilité de l'ensemble, et probablement, à l'efficacité des mesures prises.

A. *UN FOISONNEMENT CONTRIBUANT AU MANQUE DE LISIBILITÉ DE LA LOI FISCALE*

Un recensement rapide permet d'observer un véritable foisonnement. Depuis mars 1993, 52 dispositions législatives dont le logement était la cible et 28 ayant un effet indirect sur lui, ont été votées ; soit au total 80 mesures. Examinées et votées individuellement, répondant à des objectifs différents, elles ne sont pas toujours cohérentes entre elles. Quel contribuable peut aujourd'hui connaître l'ensemble de ces dispositifs, et gérer son patrimoine en fonction de cette nouvelle fiscalité ? Cela est impossible, d'autant que cet empilement considérable vient s'ajouter à un droit existant déjà fort complexe.

LISTE DES MESURES FISCALES TOUCHANT LE LOGEMENT

DEPUIS LE PRINTEMPS 1993

Loi de finances rectificative pour 1993 (93-859 du 22 juin 1993)

- 1) Rétablissement de la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt pour les tranches de revenus les plus élevées (229.710 F/part et au-delà) (article 22)
- 2) Relèvement du plafond de dépenses de grosses réparations donnant droit à réduction d'impôt (8.000 F à 10.000 F pour une personne seule, 16.000 F à 20.000 F pour un couple) (article 22)
- 3) Extension du régime Quilès-Méhaignerie aux transformations de locaux vacants non affectés à l'habitation en logements (jusqu'au 31 décembre 1994) (article 26)
- 4) Amélioration de la réduction d'impôt pour investissement outre-mer, notamment pour l'acquisition de logements neufs (article 30)
- 5) Relèvement de 3,1/3 à 5 % par an à partir de la troisième année du taux d'abattement sur les plus-values immobilières (article 27)
- 6) Relèvement de 8 % à 10 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (article 25)
- 7) Création d'un régime d'imputation du déficit foncier sur le revenu global (plafonné à 50.000 F) (article 23)
- 8) Aménagement du régime Malraux (réduction de la durée de location de 9 à 6 ans. Suppression des plafonds de ressources, de loyer et du conventionnement. Généralisation de l'imputation du déficit foncier sur le revenu global) (article 24)
- 9) Exonération des droits de première mutation à titre gratuit et à titre onéreux pour les immeubles acquis neufs entre le 1er juin 1993 et le 1er septembre 1994 (article 21)

Loi de finances pour 1994 (93-1352 du 30 décembre 1993)

- 10) Suppression de la condition d'ancienneté des immeubles pour bénéficier la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations dans les zones classées en état de catastrophe naturelle (article 4)
- 11) Rétablissement de la possibilité de louer à un membre de la famille pour bénéficier du régime "Méhaignerie" de réduction d'impôt pour achat d'un logement locatif neuf (article 97)
- 12) Exonération de plus-values de cession d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de emploi dans le logement (jusqu'au 30 septembre 1994) (article 8)
- 13) Précision sur la date d'entrée en vigueur du relèvement de l'abattement sur les plus-values immobilières (voir mesure n°5) (article 30)

- 14) Exonération des plus-values immobilières (réalisées sur la vente d'un logement) en cas de emploi dans l'achat d'une résidence principale (du 25 novembre 1993 au 31 décembre 1994) (*article 9*)
- 15) Aménagement du régime des déficits fonciers subis par les nus-proprétaires à l'occasion de dépenses de grosses réparations sur un logement (suppression du plafonnement d'imputation du déficit foncier sur le revenu global lorsque le démembrement de propriété provient d'une succession ou d'une donation) (*article 10*)
- 16) Aménagement du régime d'exonération des droits de première mutation à titre gratuit (suppression du délai de 5 ans pour pouvoir effectuer la donation-voir mesure n°9) (*article 12*)
- 17) Extension du régime de réduction d'impôt outre-mer pour l'acquisition de logements neufs, aux parts de sociétés civiles de placement immobilier ayant pour objet d'acquérir de tels logements (et pas seulement de les construire) (*article 11*)

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (94-679 du 8 août 1994)

- 18) Modification des modalités de preuve de l'engagement de location pour bénéficier du régime Quilès-Méhaignerie (production d'un bail écrit) (*article 66*)
- 19) Exonération des plus-values de cessions d'OPCVM en cas de emploi dans le logement : prolongation jusqu'au 31 décembre 1994 (voir mesure n°12) (*article 73*)
- 20) Exonération des droits de mutation à titre gratuit pour achat d'un logement neuf : prolongation jusqu'au 31 décembre 1994 (voir mesure n°9) (*article 74*)
- 21) Extension de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit des monuments historiques aux parts de SCI détenant de tels monuments (*article 72*)

Loi relative à l'habitat (n°94-624 du 21 juillet 1994)

- 22) Généralisation de l'extension du régime Quilès-Méhaignerie aux transformations de locaux en logements (prorogation du régime jusqu'à expiration du régime Quilès-Méhaignerie le 31 décembre 1997) (*article 33*)
- 23) Exonération des revenus fonciers des trois premières années de location de logements loués à des personnes défavorisées : prorogation par périodes de trois ans (*article 26*)

Loi de finances pour 1995 (94-1162 du 29 décembre 1994)

- 24) Régime Quilès-Méhaignerie : transformation de locaux en logements. Suppression de la condition de vacance préalable des locaux. Elargissement de l'assiette de la réduction aux dépenses de reconstruction, d'agrandissement et d'amélioration (*article 9*)
- 25) Relèvement des plafonds de dépenses de grosses réparations prises en compte pour la réduction d'impôt : 15.000 F pour une personne seule, 30.000 F pour un couple (*article 8*)
- 26) Prorogation jusqu'au 30 juin 1995 de l'exonération des plus-values de cession d'OPCVM en cas de emploi dans un logement (voir mesures n° 12 et 19) (*article 65*)

- 27) Imputation du déficit foncier sur le revenu global : relèvement du plafond de 50.000 F à 70.000 F. Raccourcissement du délai de report de 9 à 5 ans pour les propriétés rurales.(voir mesure n°7) (article 64)
- 28) Revenu foncier : déduction des primes d'assurance pour impayés de loyers à leur valeur réelle (article 10)
- 29) Réactivation de l'exonération pendant deux ans du revenu foncier des logements vacants depuis plus d'un an entre le 30 juin 1994 et le 31 décembre 1994 et mis en location avant le 31 décembre 1995 (ce dispositif, issu de la loi de finances n° 92-1376 du 30 décembre 1992, avait été interrompu du 1er janvier au 30 juin 1994-article 15 quater du code général des impôts) (article 11)

**Loi d'orientation pour l'aménagement
et le développement du territoire (95-115 du 4 février 1995)**

- 30) Exonération pendant deux ans des revenus fonciers tirés des logements vacants depuis plus de deux ans dans les communes de moins de 5.000 habitants. La vacance doit être constatée au 1er juillet 1994 et la location doit prendre effet avant le 1er juillet 1996 (article 15 ter du code général des impôts) (article 55)
- 31) Réduction facultative à 3,60 % du droit de mutation départemental pour les immeubles affectés pendant au moins trois ans à l'habitation principale d'une personne contrainte de déménager à la suite d'une délocalisation d'emploi vers certaines zones (article 49)
- 32) Abattement facultatif d'assiette (de 50.000 à 300.000 F, par tranches de 50.000 F) du droit de mutation départemental pour les acquisitions d'immeubles d'habitation et garages situés dans les zones de revitalisation rurale (article 50)

Loi de finances rectificative pour 1994 (94-1163 du 29 décembre 1994)

- 33) Aménagement du régime "Malraux" de réduction d'impôt en cas de restauration d'un immeuble mis en location:
 - suppression de l'obligation d'initiative collective au profit de l'initiative individuelle du propriétaire ou d'un promoteur public,
 - modification du zonage d'application (suppression des périmètres de restauration immobilière, adjonction des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager),
 - extension du champ d'application à certains travaux de reconstruction ou d'agrandissement (article 40)

Loi de finances rectificative pour 1995 (95-885 du 4 août 1995)

- 34) Relèvement de 10 % à 13 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (voir mesure n°6) (article 22)
- 35) Régime Quiles-Méhaignerie : possibilité de location à un organisme pour y loger ses salariés (article 24)

- 36) Réduction de 35 % des taux des droits de mutation à titre onéreux des départements et des régions (jusqu'au 31 décembre 1996) (*article 11*)
- 37) Réactivation, avec modification, de la mesure d'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour acquisition d'immeubles neufs entre le 1er août et le 31 décembre 1995 (la mesure précédente avait duré du 1er juin 1993 au 31 décembre 1994). L'immeuble doit avoir été affecté à l'habitation principale pendant au moins deux ans et avoir été achevé avant le 31 décembre 1994. Le bénéficiaire de la transmission doit lui donner la même affectation pendant trois ans (voir mesures n° 9, 16 et 20) (*article 21*)
- 38) Exonération partielle des droits de première mutation à titre gratuit de logements anciens affectés à la résidence principale d'un locataire pendant neuf ans aux conditions du régime Quilès (plafonds de ressources et de loyer des logements intermédiaires) (*article 23*)
- 39) Prélèvement exceptionnel sur la participation des employeurs à l'effort de construction au profit du prêt sans intérêt

Loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995)

- 40) Prorogation du 31 décembre 1995 au 31 décembre 1996 de la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations (voir mesures n°2 et 26) (*article 74*)
- 41) Suppression de la condition d'ancienneté de l'immeuble (normalement 15 ans) pour bénéficier de la réduction d'impôt pour grosses réparations en cas de travaux d'adaptation d'un immeuble d'habitation aux personnes handicapées (*article 75*)
- 42) Suppression des avantages fiscaux attachés aux logements financés à l'aide d'une avance sans intérêt :
 - réductions d'impôt sur le revenu (pour intérêts d'emprunt et dépenses de grosses réparations)
 - taux réduit de T.V.A.
 - Exonération dérogatoire de taxe foncière sur les propriétés bâties (*article 12*)
- 43) Exonération des revenus fonciers des locaux vacants mis en location : reconduction du dispositif pour les logements vacants depuis plus d'un an au 31 décembre 1995 et mis en location avant le 31 décembre 1996 (voir mesure n°29) (*article 77*)
- 44) Exonération de taxe locale d'équipement pour reconstruction sur d'autres terrains d'immeubles sinistrés sur des terrains déclarés inconstructibles à la suite d'une catastrophe naturelle (*article 86*)
- 45) Donation d'immeubles locatifs anciens : suppression de la condition de détention de deux ans pour bénéficier de l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit (voir mesure n°38) (*article 15*)
- 46) Contribution sur les logements sociaux occupés par des locataires excédant de 40 % les plafonds de ressources permettant d'accéder aux logements financés par un prêt locatif aidé (dite "taxe sur les surloyers") (*article 14*)
- 47) Prélèvement annuel sur la participation des employeurs à l'effort de construction au profit du prêt sans intérêt (voir mesure n°39)

Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (96-314 du 12 avril 1996)

- 48) Exonération des plus-values de cession d'OPCVM en cas de réinvestissement dans le logement : réactivation du système du 1er janvier au 31 décembre 1996 (il avait expiré le 30 juin 1995), avec suppression du plafond et extension aux travaux de grosses réparations, reconstruction ou agrandissement (voir mesures n°12, 19 et 27). Par ailleurs, un régime similaire est prévu jusqu'au 30 septembre 1996 pour l'achat de biens de consommation durables (plafonné à 100000 frs) (*article 27*).
- 49) Amortissement des immeubles locatifs neufs jusqu'au 31 décembre 1998 (*article 29*)
- 50) Allongement à 10 ans du délai de report d'imputation du déficit foncier sur le revenu des années postérieures (voir mesures n°7 et 27) (*article 31*)
- 51) Aménagement du régime de la réduction d'impôt pour achats de logements neufs outre-mer : concentration sur le logement locatif intermédiaire (voir mesure n°4) (*article 32*)

La connaissance d'un tel ensemble n'est accessible qu'aux spécialistes, et l'expérience montre que même les mesures ayant fait l'objet de la plus grande publicité restent méconnues.

Cette multiplication génère trois défauts.

D'abord, celui de **la complexité**. Ces différentes mesures sont difficiles à comprendre en elles-mêmes, et leur nombre rend quasiment impossible la compréhension de l'ensemble.

Ensuite, et c'est le défaut le plus grave, **l'instabilité**. Nombre des mesures prises ont varié, quelquefois à quelques mois d'intervalle, quelquefois avant même que la mesure initiale ait pu entrer en vigueur. Les contribuables ne peuvent pas se fier à la règle fiscale : ils peuvent craindre qu'elle soit modifiée dans un sens plus restrictif, ou espérer son amélioration. Dans les deux cas, cette instabilité nuit à l'efficacité de la mesure du fait de l'attentisme ainsi provoqué.

Lorsqu'une mesure est améliorée après avoir été votée six mois avant, les contribuables qui l'ont utilisée ont le sentiment d'avoir été trompés. Un même sentiment de tromperie est perçu lorsqu'une mesure d'aggravation de la fiscalité intervient à un stade différent de la détention du logement. Par exemple, lorsqu'après avoir voté un encouragement à l'acquisition de logements, on en pénalise la détention.

Enfin, et ce défaut recouvre les autres, **la règle fiscale devient illisible**. A peine a-t-on eu le temps de la comprendre qu'elle est déjà modifiée. A peine a-t-on pu l'isoler que ses interférences avec d'autres

mesures ayant un champ d'application proche ou partiellement commun rendent ses effets inappréciables.

Or, comme on le verra par la suite (infra II-A), la mauvaise connaissance, par les contribuables, de la fiscalité qui leur est applicable, favorise les effets d'aubaine.

LISTE DES MESURES FISCALES NE VISANT PAS LE LOGEMENT

MAIS DONT IL CONSTITUE UNE PARTIE DE L'ASSIETTE

Loi de finances rectificative pour 1993 (93-859 du 22 juin 1993)

1. Suspension du processus de réduction du plafond des droits départementaux de mutation à titre onéreux. Report de la réduction à 5,5 % au 1er juin 1995 et à 5 % au 1er juin 1996. *(article 36)*
2. Revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des taxes foncières. *(article 40)*

Loi de finances pour 1994 (93-1352 du 30 décembre 1993)

3. Imputation de certaines réductions d'impôt sur le revenu après la décote (et non plus avant), notamment la réduction pour intérêts d'emprunt et dépenses de ravalement. *(article 2)*
4. Revalorisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. *(article 7)*
5. Octroi du bénéfice de l'abattement spécial à la base de la taxe d'habitation aux contribuables non imposables sur le revenu au titre de l'année précédant l'année d'imposition et non plus au titre de l'avant-dernière année. *(article 90)*
6. Modification du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour bénéficier du dégrèvement de 50 % de la taxe d'habitation (1726 F). *(article 2)*
7. Modification du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation (16702 F). *(article 2)*
8. Possibilité pour les communes d'augmenter de 500 % (200 % antérieurement) la valeur locative des terrains situés en zone urbaine. *(article 91)*

Loi de finances rectificative pour 1993 (93-1353 du 30 décembre 1993)

9. Dégrèvement total de taxe d'habitation des contribuables âgés de plus de 60 ans, non imposables sur le revenu, et qui cohabitent avec un enfant majeur demandeur d'emploi titulaire de ressources inférieures au revenu minimum d'insertion. *(article 30)*

Loi relative à l'habitat (94-624 du 21 juillet 1994)

10. Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties (part communale ou de groupement de communes) des immeubles locatifs acquis avec le concours de l'Etat, ou faisant l'objet d'un bail à réhabilitation. *(article 30)*

Loi de finances pour 1995 (94-1162 du 29 décembre 1994)

11. Modification du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour bénéficier du dégrèvement de 50 % de la taxe d'habitation (1.750 F). *(article 2)*
12. Modification du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu (16.937 F). *(article 2)*
13. Relèvement des tranches du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune. *(article 4)*

Loi de finances rectificative pour 1994 (94-1163 du 29 décembre 1994)

14. Obligations déclaratives des contribuables bénéficiant d'une exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties (immeubles locatifs financés avec l'aide de l'Etat, bail à réhabilitation- voir mesure n°9). *(article 27)*

**Loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire
(95-115 du 4 février 1995)**

15. Droits de mutation départementaux: possibilité de réserver l'abattement facultatif aux immeubles et garages situés dans les zones de revitalisation rurale. *(article 50)*
16. Raccourcissement du délai de notification des tarifs des droits départementaux de vente d'immeubles (avant le 31 mars pour une entrée en vigueur le 1er juin). *(article 51)*

**Loi relevant le taux normal de taxe sur la valeur ajoutée de 18,60 % à 20,60 %
à compter du 1er août 1995 (95-858 du 28 juillet 1995)**

17. Relèvement à 20,60 % du taux de la TVA.

Loi de finances rectificative pour 1995 (95-885 du 4 août 1995)

18. Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune. *(article 3)*
19. Coefficient de majoration forfaitaire des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux : 1,01 pour les logements (taxe foncière sur les propriétés bâties). *(article 26)*

Loi de finances pour 1996 (95-1346 du 30 décembre 1995)

20. Taux réduit de 5,5 % de la TVA : application aux ascenseurs spécialement aménagés pour recevoir des handicapés. *(article 23)*

21. Réduction de 16.937 F à 13.300 F du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu permettant de bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu (3,4 % du revenu imposable). Seuil à retenir à compter des impositions émises au titre de 1996. (article 2)
22. Modification du plafond de cotisation d'impôt sur le revenu pour bénéficier du dégrèvement de 50 % de la taxe d'habitation (1.782 F). (article 18)
23. Suppression du plafonnement de la somme impôt sur le revenu + impôt de solidarité sur la fortune en fonction du revenu imposable. Relèvement des tranches du barème de l'ISF (+ 1,8 %). Exonération des parts de sociétés civiles propriétaires de monuments historiques. Précision sur la non exonération des biens immobiliers pouvant bénéficier par ailleurs d'une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit. (article 6)

**Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier
(96-314 du 12 avril 1996)**

24. Aménagement du franchissement de seuil de 10 salariés en matière de contributions des entreprises : application à la participation des employeurs à l'effort de construction (réduction de 75 %, 50 % et 25 % de la contribution par année, après celle suivant le franchissement de seuil). (article 11)
25. à 28. Allègement des droits de donations :
 - extension du régime de la donation-partage aux donations à enfant unique (article 14);
 - augmentation des taux de réduction des droits dont bénéficient les donations-partages (article 15);
 - réduction des droits de donation (en général) de 25 % lorsque le donateur a moins de 65 ans et de 15 % s'il a entre 65 et 75 ans (article 16);
 - création d'un abattement spécial de 100.000 F par part sur les donations consenties par les grands-parents à leurs petits-enfants (à compter du 1er avril 1996). (article 17).

**B. DES MESURES PARFOIS DIVERGENTES DANS LEURS OBJECTIFS
ET POUVANT ÊTRE CONTRADICTOIRES**

Ces différentes mesures peuvent être contradictoires entre elles. Si à de rares exceptions près les 52 mesures visant le logement lui ont été favorables, il n'en a pas toujours été de même des mesures ayant un autre but mais dont le logement pouvait constituer une partie de l'assiette. Ainsi, la fiscalité locale s'est globalement aggravée, de même que la TVA et l'impôt de solidarité sur la fortune.

On peut donner quatre exemples concrets de ces contradictions :

- Le plan de relance de mars 1993 comportait neuf mesures législatives favorables aux propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs. Pourtant, alors même qu'était réaffirmée la nécessité de réduire les droits de mutation à titre onéreux, le processus, engagé en 1992, de réduction échelonné du plafond des droits départementaux était retardé d'un an, à un moment où les transactions s'effondraient.

- Le collectif de l'été 1995 comportait pas moins de six mesures faisant partie d'un nouveau plan de relance du logement ; dont une réduction transitoire de 35 % des parts régionale et départementale des droits de mutation à titre onéreux. Mais ce collectif était accompagné d'un relèvement de deux points du taux normal de la TVA, dont l'effet sur le logement neuf ne pouvait pas être considéré comme négligeable¹.

- La loi de finances pour 1996 a sensiblement réduit le montant plafond de cotisation d'impôt sur le revenu permettant de bénéficier du plafonnement de la taxe d'habitation.

- Dans la période récente (premier collectif pour 1995, loi de finances pour 1996), l'impôt de solidarité sur la fortune, dont l'assiette est largement constituée de logements², a été relevé de 10 % dans un premier temps, puis a perdu le bénéfice du double plafonnement par rapport au revenu.

C. DES MESURES QU'UN EFFORT D'ÉVALUATION AURAIT PERMIS D'APPRÉCIER AVEC DAVANTAGE DE JUSTESSE

Un effort d'évaluation objectif, faisant l'objet d'un consensus entre le gouvernement et le Parlement, avant tout soucieux d'efficacité, aurait probablement permis d'éviter certaines erreurs dans ce foisonnement de mesures. On peut en prendre trois exemples particulièrement significatifs : les exonérations de revenus fonciers des logements vacants remis en location ; le délai de report d'imputation des déficits fonciers ; l'exonération des plus-values de cessions des OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de emploi dans le logement.

Ces trois exemples illustrent la précipitation et souvent le manque de cohérence qui caractérisent l'élaboration de la loi fiscale.

¹ Ce relèvement augmente de 16.000 francs le coût d'une habitation neuve de 800.000 francs.

² 44% de l'assiette est composée d'immobilier, dont 15% pour la résidence principale.

1. Les régimes d'exonération des revenus fonciers des logements vacants remis en location¹

Il existe deux régimes d'incitation à la remise en location d'un logement vacant : le premier figure à l'article 15 ter du code général des impôts, le second à l'article 15 quater. Ces deux régimes consistent en une exonération de deux ans du revenu foncier des logements vacants remis en location, à certaines conditions.

Le premier régime était exclusivement destiné au monde rural et avait été créé par la loi de finances rectificative pour 1991 (article 16). Le second, plus avantageux, était une généralisation du premier par la loi de finances pour 1993 (article 91).

Les articles 15 ter et 15 quater du code général des impôts

L'avantage fiscal procuré par les articles 15 ter et 15 quater est le même : une exonération de deux ans du revenu foncier procuré par les logements vacants remis en location. Ils ne diffèrent que par leurs conditions d'application.

● Le dispositif de l'article 15 ter du code général des impôts exonère les revenus fonciers produits par les deux premières années d'un logement vacant, sous réserve du respect des six conditions principales suivantes :

- le logement doit être situé dans une commune de moins de 5.000 habitants ;
- la vacance doit avoir duré deux ans à la date d'entrée en vigueur du dispositif ;
- l'engagement de location, à titre de résidence principale, doit être souscrit pour neuf ans ;
- le loyer est plafonné ;
- les ressources du locataire sont plafonnées ;
- la location devait prendre effet avant le 1er juillet 1992 dans le dispositif initial.

¹ Voir le 1er encadré, mesures n^{os} 29, 30 et 43.

● L'article 15 quater du code général des impôts constitue une généralisation de l'article 15 ter, avec des conditions fortement assouplies par rapport à ce dernier, et donc un avantage fiscal sensiblement supérieur.

En effet, l'article 15 quater modifie favorablement les six conditions ci-dessus énumérées pour l'article 15 ter :

- la condition de taille de la commune disparaît ;
- la vacance ne doit être que d'un an ;
- l'engagement de location, toujours à titre de résidence principale, ne doit être que de six ans ;
- le loyer n'est pas plafonné ;
- les ressources du locataire ne sont pas plafonnées ;
- la location devait prendre effet avant le 31 décembre 1993 dans le dispositif initial.

Il n'y a rien que de très habituel à cette juxtaposition : il n'est pas rare qu'au fil des lois de finances, un régime d'incitation fiscale initialement restrictif soit amélioré de manière à le rendre plus efficace. Il s'agit même d'un cas très fréquent, qui d'ailleurs illustre bien qu'un outil d'évaluation préalable permettait peut-être d'éviter ces modifications rapides en "calant" durablement les régimes fiscaux.

Plus étrange en revanche est le maintien en vigueur, de façon concurrente, de ces deux régimes, dont l'un est intégralement plus favorable que l'autre.

En effet, tandis que le projet de loi de finances pour 1995 proposait de prolonger les effets de l'article 15 quater jusqu'au 31 décembre 1995, le projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire proposait la prolongation du régime de l'article 15 ter jusqu'au 1er juillet 1996. Ces deux mesures ont été votées, pratiquement simultanément.

Cette décision n'était motivée que par un effet d'affichage : l'article 15 ter étant exclusivement destiné au monde rural, sa réactivation prenait l'apparence d'une mesure en sa faveur. Mais le régime destiné aux communes de moins de 5.000 habitants est en fait moins favorable que le régime général, et risque d'égarer les contribuables.

Il devrait être prochainement mis fin à cette anomalie : les effets de l'article 15 ter expirent le 1er juillet 1996, et l'article 15 quater a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1996 par la loi de finances pour 1996.

2. Le délai de report d'imputation du déficit foncier sur le revenu foncier des années postérieures

L'histoire récente du délai de report d'imputation du déficit foncier est également un bon exemple de ce qui pourrait être évité par une évaluation sereine des dispositifs fiscaux.

Le droit relatif aux déficits fonciers figure à l'article 156 du code général des impôts (1-3°).

La loi de finances rectificative du printemps 1993 a rétabli, à compter du 1er janvier 1993, l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, interdite depuis la loi de finances initiale pour 1977. Ce rétablissement n'était que partiel, puisque le régime antérieur à 1977 permettait une imputation sans limitation, alors que le collectif de 1993 avait fixé un plafond de 50.000 francs, porté à 70.000 francs par la loi de finances pour 1995 (article 63).

Outre le relèvement du plafond, l'article 63 de la loi de finances pour 1995 avait homogénéisé le délai de report des déficits fonciers sur les revenus fonciers ultérieurs, en alignant celui des propriétés rurales (alors de 9 ans) sur celui des propriétés urbaines (5 ans).

Cette mesure était justifiée par l'intérêt relativement faible que revêtait un report de neuf ans, dès lors que le plafond d'imputation sur le revenu global (annuel) était relevé de 50.000 à 70.000 francs.

En effet, si la durée du délai de report pouvait avoir une grande importance lorsque les déficits fonciers n'étaient imputables que sur les revenus fonciers, elle devenait très secondaire dès lors que les déficits fonciers sont imputables sur le revenu global.

Seulement 8 % des contribuables qui déclarent un déficit foncier excèdent les 70.000 francs. Certes, cette poignée de contribuables déclare à

elle seule 55 % de la masse des déficits fonciers¹, mais en définitive, le reliquat de déficits fonciers non imputés après cinq ans est très faible.²

Mais paradoxalement, l'administration fiscale a appliqué un régime transitoire strictement inverse de celui voté en loi de finances. Par une instruction du 8 mars 1995, la direction générale des impôts décidait d'autoriser un report de neuf ans pour les déficits tant urbains que ruraux pour les années 1993 et 1994. Cette mesure de tempérament était justifiée par une difficulté à faire la distinction dans les revenus des propriétaires entre les deux types de déficit, dès lors que depuis 1993, ils peuvent être imputés en bloc sur le revenu global.

Selon cette instruction, le report devait être ramené à cinq ans pour les déficits constatés en 1995, conformément à la loi.

L'article 31 de la loi portant DDOEF de 1996 a tranché la difficulté : il a homogénéisé le délai de report entre les propriétés urbaines et rurales à un niveau plus favorable que celui qui prévalait pour les propriétés rurales avant 1995, soit dix ans. Il n'est plus nécessaire désormais de distinguer les deux catégories de revenu foncier pour ce report.

On peut observer que cette mesure s'applique aux déficits encore reportables après le 31 décembre 1995, c'est-à-dire ceux constatés depuis 1991. De la sorte, jamais le délai de cinq ans ne s'appliquera pour les propriétés rurales et, concrètement, tous les déficits fonciers imputables sur le revenu global à partir de l'imposition des revenus de 1993 bénéficient de la mesure.

Si une évaluation préalable du dispositif de l'article 63 de la loi de finances pour 1995 avait été menée, elle aurait permis d'éviter l'erreur commise sur le délai de report. Elle aurait aussi permis d'accepter les amendements de nos collègues, qui proposaient à l'époque de ne pas réduire le délai pour les propriétés rurales. Avec le recul, les motifs de ce refus paraissent bien fragiles.

¹ Source : SLF 1994.

² 3 % des déficits d'après l'Observatoire foncier et immobilier du crédit foncier de France (voir *Infra - Chapitre II - B - 4*)

3. L'exonération des plus-values de cession d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de réinvestissement dans le logement

L'histoire de l'exonération des plus-values de cession d'OPCVM de trésorerie ne contient pas d'erreurs, contrairement aux deux mesures précédentes. Mais elle constitue un bon exemple de la discontinuité, et même de la nature chaotique, de la loi fiscale : elle a fait l'objet de quatre dispositions législatives en moins de trois ans.

Cette mesure d'incitation, conçue pour avoir des vertus de relance rapide a pourtant été fréquemment reconduite, mais avec des ruptures. Malgré sa complexité d'utilisation pour le contribuable, son champ d'application s'est modifié dans un temps assez bref. Et, en définitive, on ne sait pas vraiment si elle sert à quelque chose.

Apparu dans la loi de finances pour 1994, ce dispositif, qui devait durer neuf mois, était destiné à faciliter la relance du marché du logement tout en favorisant le dégonflement des encours de Sicav de trésorerie, dont les taux d'intérêt étaient très élevés. Il consistait à exonérer d'impôt les plus-values de cessions des OPCVM de capitalisation investis en titres de taux, dès lors que ces cessions servaient à financer un investissement en logement.

Bien que la logique des mesures d'incitation réside partiellement dans leur courte durée, afin d'accélérer les décisions d'investissement, ce dispositif a été reconduit pour trois mois par la loi portant DDOEF de 1994 (jusqu'au 31 décembre 1994), puis une nouvelle fois pour six mois (jusqu'au 30 juin 1995) par la loi de finances pour 1995.

Ces décisions de prolongation ne se sont pas fondées sur la pertinence de la mesure. Bien que le contribuable doive formuler une demande expresse pour en bénéficier, ce qui aurait dû permettre d'établir une base statistique, les services fiscaux ne disposent pas des moyens de la constituer et de l'exploiter. De sorte qu'au 30 juin 1995, nul n'était capable de dire quelle avait été la contribution de cette mesure à la relance du marché du logement.

Le collectif de l'été 1995 ne l'avait pas reconduite, ce que votre commission n'avait d'ailleurs pas proposé. Outre que l'efficacité de la mesure n'avait pu être établie, le contexte avait changé : les taux d'intérêt à court terme étaient fortement décroissants et les OPCVM de trésorerie ne représentaient plus une même entrave au financement de l'économie qu'en 1993. De plus, l'effort financier en faveur du logement étant important, il ne paraissait pas raisonnable de l'accroître.

Pourtant, à la surprise des parlementaires qui avaient, en d'autres occasions, demandé la prolongation de la mesure au-delà du 30 juin 1995, le gouvernement a proposé de la réactiver dans la loi portant DDOEF de 1996, en modifiant son champ d'application (extension aux grosses réparations et aux travaux de reconstruction ou d'agrandissement) et en supprimant le plafonnement à 600.000 francs pour une personne seule (1.200.000 francs pour un couple) qui prévalait auparavant. Une rupture de six mois est donc intervenue dans l'application de cette mesure.

Que peuvent penser les contribuables d'une telle évolution ? Que les mesures à durée limitée ont vocation à être reconduite ? Qu'il faut faire attention aux interruptions et attendre les reprises ? Comment peuvent-ils agir en connaissance de cause ? Ne risquent-ils pas de se tromper du fait de ces variations de durée, de champ d'application, de conditions ?

Alors même que l'efficacité intrinsèque de la mesure ne peut être établie dans des conditions normales d'application ; ce cheminement chaotique ne peut que lui nuire.

Une évaluation préalable aurait permis de conférer à la mesure les conditions, le champ d'application et la durée adéquats. Sa reconduction ou sa non-reconduction aurait été fondée sur des motifs rationnels, évitant les ruptures.

D'autres dispositifs ont connu ce même type d'évolution : l'exonération du revenu foncier pour mise en location d'un logement vacant, l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour achat d'un logement neuf et, sur une plus longue période, la réduction d'impôt portant sur les intérêts d'emprunt pour acquisition de la résidence principale, ou le taux de la déduction forfaitaire sur le revenu foncier. **Ce dernier dispositif, qui aurait dû être la stabilité même pour fonctionner convenablement, à connu une histoire propre à décourager n'importe quel propriétaire-bailleur¹.**

II. LE RÔLE DE PROPOSITION TRONQUÉ DU PARLEMENT

Le deuxième objectif fondamental de l'évaluation doit être de restaurer aux parlementaires leur pouvoir de proposition en matière fiscale. Ils n'ont pas la possibilité de démontrer la pertinence de leurs options, et tombent aussi dans le travers d'une vision expérimentale de la loi fiscale. D'une

¹ Ce taux est passé de 30 % avant 1967 à 25 % en 1967, 20 % en 1978, 15 % en 1981, 10 % en 1989, 8 % en 1990, 10 % en 1993 puis 13 % en 1995.

certaine façon, ils y sont encouragés par le gouvernement, qui propose fréquemment à son tour des mesures qu'il leur avait auparavant refusées.

A. DES DIFFICULTÉS À FAIRE VALOIR LES PROPOSITIONS

Les propositions fiscales ne sont pas des propositions législatives comme les autres, car elles ont toujours une incidence sur l'équilibre des finances publiques, à propos duquel il est difficile de tolérer une incertitude excessive.

On ne sait jamais si un allègement fiscal sera efficace, mais on est toujours sûr qu'il coûtera à l'Etat par l'amointrissement des recettes. Aussi le principe de précaution conduit-il le plus souvent le gouvernement au refus des propositions, sous deux motifs : celui du coût budgétaire et celui de l'effet d'aubaine.

1. Le problème du coût budgétaire et la notion de dépense fiscale

L'article 40 de la Constitution interdit aux parlementaires de proposer des amendements qui conduiraient à des diminutions de recettes, à moins qu'ils ne proposent de les compenser par une création ou augmentation d'une autre recette. Cette tolérance du "gage" permet aux parlementaires de proposer des allègements fiscaux. Mais le gage est rarement opérationnel, et un allègement fiscal voté n'est jamais appliqué avec le surcroît de recettes censé le compenser. Aussi, réduisant l'assiette ou le taux de l'impôt, un allègement entraîne-t-il toujours, à comportement inchangé du contribuable et toutes autres choses relatives étant égales d'ailleurs, une perte de recettes pour les finances publiques (Etat et collectivités locales s'agissant de l'assiette logement). Cette perte de recettes, entraînée par une modification du droit commun fiscal, prend le nom de "**dépense fiscale**", notion élaborée par le Conseil des impôts et qui traduit bien l'idée d'un manque à gagner actif, à la différence des moins-values de recettes qui ne résultent pas de décisions mais de l'évolution de l'environnement conjoncturel¹.

¹ Dans son rapport de 1979, le Conseil des Impôts définissait ainsi la nouvelle notion : "Dérogação ayant pour but de faire bénéficier d'un traitement favorable certaines activités ou certains contribuables ; dérogação par rapport à la structure fiscale généralement acceptée."

La notion de dépense fiscale

L'article 32 de la loi de finances pour 1980 oblige le gouvernement à faire figurer la liste complète des dépenses fiscales dans le fascicule "Voies et moyens" annexé au projet de loi de finances. C'est dans ce fascicule qu'on trouve probablement la meilleure définition du concept qui se révèle malaisé à cerner et dont le chiffrage, souvent difficile à estimer, est en général impossible à contrôler ex post.

Un concept difficile à cerner

«Peut être qualifiée de dépense fiscale toute disposition législative ou réglementaire dont la mise en oeuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et pour le contribuable un allègement de charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la "norme", c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français.

Cette définition pose un problème théorique délicat, celui de la définition de la norme. Il n'existe pas de document décrivant dans cette optique l'ensemble des principes de la fiscalité française ; la norme est une notion en général implicite qui de plus varie dans le temps, en fonction de l'évolution des moeurs. Cependant, en pratique, "les mesures qui soulèvent des problèmes d'appréciation sont finalement peu nombreuses", ainsi que le soulignait le Conseil des impôts.

En cas de difficultés, plusieurs critères théoriques peuvent faciliter l'appréciation à porter sur la nature de la mesure. Il s'agit :

- de l'ancienneté de la mesure : certaines dispositions finissent par constituer une norme après plusieurs années d'application ;
- du caractère général de la mesure : une disposition concernant la grande majorité des contribuables ou des opérations assujettis peut être considérée comme une norme ;
- du rattachement de la mesure à un principe considéré comme une norme par la doctrine.

A l'inverse, toute disposition de caractère incitatif peut être qualifiée de dépense fiscale si l'on admet que la norme est la neutralité de la structure fiscale.

Toutefois, aucun de ces critères n'est absolu.»

Un chiffrage délicat à réaliser

«Le fascicule "Voies et moyens" annexé au PLF 1996 indique le coût des mesures pour 1994 et 1995. Ces montants ne sont pas la plupart du temps des résultats constatés, mais seulement des estimations. En effet, si l'administration fiscale recueille les déclarations, effectue des évaluations et procède à des vérifications sur les matières taxables, les opérations économiques exonérées sont largement ignorées. Ainsi est indiquée l'évaluation du coût de la mesure, c'est-à-dire du supplément de recettes fiscales qu'aurait perçu le Trésor si la disposition avait cessé de produire ses effets pour l'année considérée (1994).

En raison du décalage entre la date du fait générateur d'un impôt et la date de perception, *le coût ainsi calculé diffère du coût en année pleine*. Le coût 1995 a été calculé suivant le même principe ; faute d'informations suffisantes sur l'année en cours, il n'est en règle générale qu'une simple actualisation du coût 1994. Il peut arriver que le coût soit estimé à moins d'un million de francs.

Par ailleurs, ces estimations n'intègrent pas les effets secondaires de la dépense fiscale. En effet, telle disposition peut inciter les contribuables à adopter un certain type de comportement, ce qui peut se traduire par des pertes ou des gains sur d'autres impôts : par exemple, les réductions d'impôt pour économie d'énergie représentent une moins-value sur l'impôt sur le revenu mais, si la mesure est efficace, elle peut entraîner une baisse de la consommation d'énergie et en conséquence réduire les recettes en matière de TVA ou de TIPP. Il est impossible de prendre en compte ces effets secondaires et les coûts qui figurent dans le fascicule ne représentent que la conséquence immédiate et directe de la mesure sur l'impôt concerné.

En outre, l'estimation 1995 des dépenses fiscales n'intègre pas le relèvement à 20,6 % du taux normal de TVA à compter du 1er août 1995.

Enfin, les chiffrages ne prennent pas en compte les interactions entre les mesures. La suppression d'une dépense fiscale peut encourager une plus large utilisation d'un autre avantage ou, à l'inverse, se traduire par une réduction du coût d'une autre mesure. Ainsi, l'abrogation simultanée de toutes les dispositions favorables aux entreprises réduirait leurs bénéfices et donc leur distribution de dividendes, et entraînerait ainsi une baisse de coût des mesures dont bénéficient les actionnaires. *Aussi une totalisation de l'ensemble des dépenses fiscales est-elle dépourvue de toute signification.*»¹

¹ Extraits du fascicule "Voies et moyens" - Tome I, annexé au projet de loi de finances pour 1996.

Le calcul des dépenses fiscales relève du monopole des administrations du ministère de l'économie et des finances, **qui disposent seules des sources statistiques** (les déclarations fiscales, les versements d'impôt).

Dès lors, il n'est pas rare que les parlementaires se voient réfuter leurs propositions d'amendements au motif d'un coût excessif, résultat d'une simulation du dispositif proposé par les services du ministère¹.

La fiabilité de ce type d'estimation n'est pas en cause, mais l'argument est en général opposé au tout dernier moment en séance publique, rendant impossible toute modification de la proposition pour la rendre éventuellement moins coûteuse.

Il serait donc du plus haut intérêt de pouvoir sereinement mesurer le coût fiscal d'une proposition avant même qu'elle ne soit déposée, ce qui permettrait aux commissions des finances de se déterminer de façon plus pertinente à son sujet.

Deux voies complémentaires doivent être poursuivies dans ce domaine : l'instauration de relations transparentes avec les administrations, afin d'obtenir un accès aux sources, la mise en place d'un outil de traitement autonome. L'idée de faire bénéficier le Parlement de sources autonomes ne peut être qu'une illusion² compte tenu de la charge administrative que cela représenterait.

¹ Voir en annexe l'audition des représentants du service de la législation fiscale, de la direction générale des impôts et de la direction de la prévision.

² On voit mal faire bénéficier le Parlement d'un double de tous les documents fiscaux incombant aux contribuables.

**Les dépenses fiscales ayant le logement pour objectif
(voies et moyens - PLF 1996)**

Le fascicule "voies et moyens" annexé au PLF 1996 recense 443 dépenses fiscales, dont 229 (soit 52 %) sont chiffrées.

Ces dépenses sont présentées de quatre façons : de façon générale, par nature d'impôt, par objectif, par catégorie de bénéficiaires.

Trente-neuf dépenses fiscales concernent le logement, dont vingt-trois sont chiffrées (59 %). Les dix mesures les plus coûteuses sont les suivantes :

① Réduction d'impôt au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations, et les frais de ravalement afférents à l'habitation principale	7.400 MF
② Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration de logements locatifs. La dépense fiscale résulte de ce que ces charges constituent des dépenses en capital normalement non déductibles pour l'établissement de l'impôt sur le revenu	4.800 MF
③ Réduction d'impôt au titre des dépenses de grosses réparations, d'isolation thermique et acoustique, de régulation du chauffage et d'amélioration afférentes à la résidence principale du contribuable (dépenses payées jusqu'au 31 décembre 1995)	2.200 MF
④ Exonération des organismes d'HLM	1.370 MF
⑤ Réduction d'impôt au titre des dépenses engagées pour la construction ou l'acquisition de logements neufs destinés à la location (dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 1997)	1.340 MF
⑥ Application du taux de 5,5 % aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires d'aides de l'Etat prévues aux articles L301-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation	1.100 MF
⑦ Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées	490 MF
⑧ Déduction des déficits et charges foncières afférents aux monuments historiques, nues-propriétés et opérations de restauration immobilière	450 MF
⑨ Déduction forfaitaire de 35 % et 25 % sur les revenus des propriétés urbaines neuves affectés à usage d'habitation principale (Régime Quilès-Méhaignerie)	310 MF
⑩ Exonération des plus-values de cessions de titres d'OPCVM de capitalisation investis en titres de taux en cas de réinvestissement dans l'acquisition ou la construction d'un logement. Mesure applicable aux plus-values réalisées du 1er octobre 1993 au 30 juin 1995	300 MF

Le compte du logement pour 1996 estime, quant à lui, à 24 milliards de francs en 1994 le montant total des avantages fiscaux consentis au logement. Ce total comprend les efforts des collectivités locales (qui ne sont pas compris, par nature, dans le fascicule "voies et moyens"), mais pas les aides dites "de circuit" (exonérations du livret A et du plan d'épargne logement notamment)⁽¹⁾.

La répartition est la suivante :

Les avantages fiscaux selon le type de bénéficiaire

(en millions de francs)

Mesures	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
En faveur des propriétaires occupants :											
- réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt	4.298	4.350	4.650	5.250	6.525	7.350	7.800	7.275	7.320	6.930	6.225
- travaux (propriétaires occupants)	2.253	2.250	2.710	3.250	2.525	2.880	3.280	3.415	3.640	3.690	3.975
En faveur des bailleurs :											
- mesures en faveur de l'investissement locatif	0	0	75	210	700	1.090	1.450	1.200	1.620	1.690	1.560
- déduction forfaitaire et amélioration	5.300	5.400	5.900	6.150	6.400	8.100	4.500	3.680	4.170	4.550	4.550
Exonération de TFPB (part collectivités locales)	1.950	1.850	2.200	2.190	2.260	2.400	2.690	3.990	3.640	3.701	3.989
Autres	2.008	1.926	2.240	2.444	2.376	2.491	3.101	2.720	2.804	3.175	3.696
Total en francs courants	15.808	15.776	17.775	19.494	20.786	24.311	22.821	22.280	23.194	23.736	23.995
Total en francs 1984	15.808	14.907	16.361	17.397	18.064	20.391	18.517	17.517	17.804	17.849	17.747

Source : Compte du logement

Ce tableau fait apparaître la maturation des différents régimes fiscaux. On peut par exemple lire le déclin, à partir de 1990, de la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt dont bénéficient les accédants et propriétaires occupants¹. Il fait également apparaître l'importance du volume des dépenses fiscales en faveur du logement, qui justifie les réticences du gouvernement à les voir augmenter.

¹ Voir sur ce point en annexe l'audition du professeur Michel Mouillart.

Le calcul des dépenses fiscales ne fait pas l'objet de divergences majeures entre les parties intéressées (ministère des finances, ministère du logement, chercheurs extérieurs). Il reste à s'entendre, parfois, sur certaines définitions. Ainsi, l'administration fiscale et le compte du logement considèrent que la "norme" fiscale en matière de déduction forfaitaire sur le revenu foncier est de 10 %, et qu'une déduction forfaitaire de 8 % (en vigueur en 1991 et 1992) constitue une recette fiscale de 1,1 milliard de francs. Cette opinion peut être discutée, tant une déduction forfaitaire de 10 % paraît peu réaliste au regard des charges réelles des propriétaires. De même, faut-il prendre en considération les aides de "circuit" (exonération du livret A, de l'épargne-logement) ou le revenu fictif des propriétaires occupants ?¹ Mais dans l'ensemble, les divergences paraissent modestes et un consensus pourrait probablement s'établir entre le Parlement, le Gouvernement, les professionnels et les organismes indépendants pour délimiter les écarts à la norme que constituent les dépenses fiscales. Les parlementaires pourraient alors se caler sur cette norme pour élaborer et chiffrer leurs propositions.

2. L'argument de l'effet d'aubaine renvoie au problème général de l'efficacité

Le second argument opposé aux propositions d'amendements fiscaux est celui de l'**effet d'aubaine**. Les bénéficiaires d'un effet d'aubaine sont les contribuables qui réalisent une opération qui fait l'objet d'un avantage fiscal sans avoir pris en considération l'existence de cet avantage. Le coût budgétaire des effets d'aubaine est constitué par la somme des avantages associés aux opérations qui auraient eu lieu en l'absence de mesure fiscale.

Un dérivé atténué de l'effet d'aubaine est l'**effet de calendrier** : il consiste à modifier la date d'une opération (l'avancer ou la retarder) en fonction d'un avantage fiscal, alors que cet avantage n'a en rien motivé l'opération elle-même.

L'argument de l'effet d'aubaine est légitimement opposé aux propositions d'avantages fiscaux rétroactives. On sait qu'aucun bénéficiaire n'a motivé sa décision par le dispositif d'incitation, puisqu'il n'existait pas encore. En revanche, cet argument est plus discutable s'agissant de propositions ne valant que pour l'avenir, car les effets d'aubaine sont très difficiles à mesurer. **Présumer qu'ils sont de grande ampleur revient à postuler l'inefficacité des mesures fiscales, argument qui peut être opposé de la même façon aux projets gouvernementaux.**

¹ Voir en annexe l'audition de M. André Thomas, économiste de la fédération nationale du bâtiment.

PAP et effet d'aubaine

La direction des études et synthèses économiques de l'INSEE a tenté d'évaluer les effets d'aubaine à propos du programme de prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) du plan de relance de 1993⁽¹⁾. Les effets d'aubaine y sont décrits comme des substitutions de PAP à des prêts classiques par des emprunteurs qui en tout état de cause auraient acquis un logement financé par emprunt même s'ils n'avaient pas bénéficié d'un PAP. Les effets de calendrier ne sont pas considérés comme des effets d'aubaine, car ils influencent l'activité économique par l'accélération (ou non) des décisions d'investissement. En utilisant trois modélisations différentes, les statisticiens ont abouti à trois spécifications.

Première spécification :

• Le postulat de départ est que les ménages acquièrent des logements de fonction du stock de logements qu'ils désirent, lequel dépend de facteurs démographiques et économiques.

S'agissant de ces seconds facteurs, les chercheurs de l'institut aboutissent à des estimations sur quatre déterminants :

- l'élasticité⁽²⁾ revenu des investissements est évaluée de 0,5 à 2,5 à court terme et de 0,2 à 1,3 à long terme ;
- la sensibilité au niveau des taux d'intérêt réels est ainsi évaluée : une baisse de 1 point engendre, à court terme, une croissance de 1 % à 5 % des investissements et à long terme, une croissance de 1 % à 2 % du stock de logements désiré ;
- une hausse de 1 % du taux de chômage engendre une baisse de 0,3 à 0,4 % de l'investissement à court terme (pas d'effet à long terme) ;
- le rôle des aides de l'Etat apparaît peu significatif aux yeux des statisticiens, qui concèdent éprouver des difficultés à le déterminer. 1 % de hausse des subventions pourrait engendrer de 0 % à 0,1 % d'investissement à court terme (0 à 0,15 % du stock de logements désiré à long terme) ; à condition que le niveau du chômage soit une variable déterminante.

Pour cette spécification, le rôle déterminant paraît être celui du niveau du chômage.

Deuxième spécification

Le postulat de départ ne repose plus sur le stock désiré de logements à terme, mais sur une estimation de la propension à investir des ménages.

Dans ce scénario, et selon l'indicateur de taux d'intérêt retenu (taux de base bancaire ou taux des obligations de seconde catégorie), 1 % de hausse de subvention engendre de 0,04 à 0,1 % d'investissement supplémentaire (les autres déterminants restent à un niveau analogue à la spécification précédente).

(1) Impacts macro-économiques de mesures d'aide au logement. Quelques éléments d'évaluation - Didier Eyssartier - Patrice Maire - Document de travail de l'INSEE - mars 1994.

(2) L'élasticité est la mesure de la sensibilité d'une variation à une autre variation. Par exemple, la mesure du nombre de logements supplémentaires acquis par les ménages au cours d'une année si leur revenu réel augmente de 1 %.

Troisième spécification

Le postulat de départ est le même que le précédent, sans distinction du court et du long terme.

Le comportement des ménages reste fortement influencé par le niveau du chômage et les taux d'intérêt. Si la référence des taux est celui des obligations de seconde catégorie, alors un programme de 500 PAP peut induire 200 à 250 mises en chantier supplémentaires.

Compte-tenu de ces différences entre les trois modèles retenus, les chercheurs de l'INSEE adoptent une très grande prudence dans leur estimation de l'efficacité (hors effet d'aubaine) d'un programme supplémentaire de PAP, d'autant que leurs estimations ne tiennent pas compte de l'évolution dans la période des conditions d'attribution (relèvement des plafonds de ressources, baisse du taux d'intérêt, montant de l'emprunt, taux d'apport personnel).

Cette prudence les conduit à fixer une fourchette de 1 à 4 : 1 milliard de francs de subventions supplémentaires entraînerait 1 à 4 milliards de francs d'investissement supplémentaire en logements. Cette fourchette laisse place à une grande marge d'incertitude ; elle est pourtant plus précise que la fourchette théoriquement possible qui va de 1 à 10.

Les statisticiens résumant ainsi leurs estimations :

"Dans le cadre du plan de relance de 1993, la subvention PAP était d'environ 48.400 F pour un prêt de 350.000 F. Le coût d'une opération moyenne est de 590.000 F, dont 20 % de charge foncière, ce qui implique 472.000 F de travaux.

Ainsi, des autorisations de programme supplémentaires d'un montant initial de 10 milliards de francs, qui correspondraient à un peu plus de 200.000 prêts PAP supplémentaires, pourraient théoriquement permettre jusqu'à un nombre équivalent de nouvelles mise en chantier. Ce qui correspond à près de 100 milliards de travaux générés.

Cependant, on a vu précédemment que des ménages seraient tentés de profiter des nouvelles dispositions pour demander un prêt PAP alors qu'ils auraient de toute façon acquis un logement. Le plan de relance va donc inciter certains ménages à substituer un prêt PAP, plus avantageux (en raison d'un taux d'intérêt minoré) et plus disponible (en raison de l'accroissement des subventions) à un prêt classique plus coûteux. Cet effet d'aubaine limite l'impact du plan de relance. Il est important d'en tenir compte dans le diagnostic sur les effets macro-économiques de cette politique. Malheureusement, l'effet d'aubaine est très difficile à évaluer de façon précise : 10 milliards de F de subventions entraîneraient de 10 à 40 milliards F de dépenses supplémentaires (10 nouveaux PAP concernant de 1 à 4 mises en chantiers qui n'auraient pas eu lieu sans eux)."

A partir de cette estimation rustique de l'effet d'aubaine qui concernerait 60 % (effet de levier fort) à 90 % (effet de levier faible) des opérations, et de deux calendriers de mise en oeuvre - délivrance des autorisations de programme du plan de relance - (l'un rapide, l'autre lent), les statisticiens croisent les deux séries de données pour aboutir à 4 scénarios sur les effets en termes de logements supplémentaires du plan de relance.

Cela donne le tableau simplifié suivant, pour 10 milliards de francs de subventions PAP supplémentaires, soit 200.000 PAP

Scénario	Mises en chantier réellement supplémentaires (au bout de 3 ans)
Effet de levier faible calendrier lent	19.950
Effet de levier faible calendrier rapide	20.060
Effet de levier fort calendrier lent	79.790
Effet de levier fort calendrier rapide	93.180

Pour la même somme injectée par l'Etat, on peut avoir de plus 180.000 à moins de 10.000 mises en chantier par effet d'aubaine. La fourchette de la "défense efficace" est large : l'ordre de 20.000 à 90.000 mises en chantier supplémentaires.

On peut tirer trois enseignements et une observation des travaux de l'INSEE. **D'abord, l'effet d'aubaine existe, et il est important. Ensuite, il est extrêmement difficile à mesurer.** La marge d'incertitude déterminée ici sur les PAP reste énorme, tout en ayant été réduite par rapport à l'incertitude théorique. De plus, aucun travail n'a porté sur les effets d'aubaine relatifs à des mesures fiscales, pour lesquelles l'incertitude reste plus grande encore. **Enfin, dans le cas considéré par l'INSEE, la dépense publique n'est jamais totalement inefficace.** Il en est probablement de même avec les dépenses fiscales.

L'observation porte sur l'effet de calendrier : l'accélération de la décision d'investissement semble avoir à terme une incidence sur le volume final de cet investissement. Cela conditionne l'idée que l'on peut se faire de l'efficacité d'une mesure et de ses retombées induites pour les finances publiques.

Cerner les effets d'aubaine avec davantage de précision est donc un enjeu important de l'évaluation fiscale. Très fréquemment, les effets induits sur l'économie sont invoqués à l'appui des propositions fiscales, notamment la hausse des constructions et des transactions, et les retours de TVA. Ces derniers sont parfois supposés supérieurs au coût initial de la dépense fiscale. Si cela était possible et en raisonnant par l'absurde, la fiscalité nulle serait la plus rentable pour les finances publiques !

Il serait donc utile de mettre en place, éventuellement au sein de l'office d'évaluation des politiques publiques, des moyens de recherche approfondis sur ce sujet. Mais, dans l'ignorance qui est aujourd'hui la nôtre, il convient d'adapter une attitude de bon sens.

Dans un premier temps, lorsqu'on propose une mesure fiscale, il convient de déterminer quel volume d'activité supplémentaire elle doit générer pour se rembourser. Cela peut donner une idée de son réalisme¹.

Dans un second temps, dès lors qu'un dispositif d'incitation est adopté, il convient d'en favoriser la publicité, de façon à éviter que les contribuables n'en bénéficient que par hasard. Plus un dispositif est connu, plus il peut être efficace. Moins il est connu, et plus la dépense fiscale associée constituera un effet d'aubaine.

B. DES PROPOSITIONS QUE LE GOUVERNEMENT REPREND PARFOIS A SON COMPTE

Faute de pouvoir fonder leurs propositions de façon objective, les parlementaires les voient souvent réfutées par le gouvernement, sous les deux motifs précédemment décrits, et sans avoir la possibilité de porter la contradiction.

Cela étant, il arrive que leurs propositions soient ensuite reprises à son compte par le gouvernement. Les exemples en sont multiples. Le groupe de travail a pour sa part choisi de se pencher sur une proposition de loi que votre commission avait adoptée, et qui a été mise en oeuvre aux trois quarts sans jamais être inscrite à l'ordre du jour². Le rapport de votre commission contenait pourtant déjà un effort d'évaluation.

La proposition de loi n° 269 rectifié présentée le 21 avril 1993 et signée par le rapporteur général Jean Arthuis, le rapporteur spécial Henri Collard, Alain Lambert et les membres de la majorité sénatoriale de la commission des finances constitue ainsi un test en grandeur réelle.

La proposition de loi comportait quatre articles.

¹ Voir à ce sujet en annexe les tests réalisés par le professeur MOUILLART. Il cherche à évaluer les effets induits nécessaires pour qu'une dépense fiscale puisse générer son propre remboursement.

² Proposition de loi n° 269 rectifié, enregistré à la présidence du Sénat le 11 avril 1993. Rapport n° 280, annexe au procès verbal du 28 mai 1993 (1992-1993).

• L'article 1er tendait à majorer temporairement (1er mai 1993-31 décembre 1994), les paramètres de la réduction d'impôt sur le revenu pratiquée au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations de la résidence principale du propriétaire occupant.

Cette proposition n'a pas été directement satisfaite puisque ni les plafonds des intérêts, ni le taux de la réduction, ni sa durée, n'ont été majorés. En revanche, la levée de l'impossibilité de bénéficier de cette réduction pour les contribuables aux revenus les plus élevés, qui était également demandée, a été obtenue dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de l'été 1994.

Une satisfaction indirecte a été obtenue par le biais du relèvement à deux reprises du plafond de dépenses de grosses réparations prises en compte pour l'imposition du revenu. Ce plafond est ainsi passé de 8.000 à 15.000 francs pour une personne seule et de 16.000 à 30.000 francs pour un couple en deux étapes : la loi de finances rectificative du printemps 1993 puis la loi de finances initiale pour 1995. Le dispositif lui-même a été reconduit pour un an dans la loi de finances pour 1996.

• L'article 2 visait à permettre l'imputation du déficit foncier sur le revenu global sous certaines conditions tenant notamment à l'obligation pour le bénéficiaire de louer l'immeuble pendant neuf ans et de pratiquer des loyers conférant le statut de logements intermédiaires aux habitations ainsi louées¹.

Sur ce point, la commission a obtenu satisfaction. En effet, la loi de finances rectificative du printemps 1993 a rétabli l'imputation du déficit foncier sur le revenu global, sans condition, mais avec un plafond de 50.000 francs, et la loi de finances pour 1995 a porté ce plafond à 70.000 francs. La loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier de 1996 a porté à dix ans le délai de report d'imputation du déficit.

• L'article 3 tendait à relever de 8 % à 15 % la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Sur ce point encore, la commission a partiellement obtenu satisfaction, à trois reprises :

- la loi de finances rectificative du printemps a relevé à 10 % le taux de la déduction forfaitaire ;

¹ L'étude du Crédit foncier (voir infra - chapitre deux-II-A) montre que l'idée de réserver l'avantage aux propriétaires qui prennent des engagements de nature sociale n'était peut-être pas si mauvaise...

- la loi de finances pour 1995 a autorisé la déduction pour leur valeur réelle des primes d'assurance pour impayés de loyers ;

- la première loi de finances rectificative pour 1995 a relevé le taux à 13 %.

• Enfin, l'article 4 tendait à revenir sur une disposition de la loi de finances pour 1991, qui avait allongé de vingt-deux à trente-deux ans le délai nécessaire de détention d'un immeuble pour bénéficiaire de l'exonération des plus-values immobilières.

La commission a sur ce point obtenu satisfaction, puisque dès la loi de finances rectificative du printemps 1993, l'exonération après 22 ans a été rétablie.

Dans l'ensemble, la commission des finances a joué un rôle relativement ingrat, puisque ses propositions n'ont pas été retenues, et pourtant reprises partiellement par la suite.

Contribuer à asseoir la crédibilité des propositions parlementaires, pour leur permettre d'aboutir lorsqu'elles sont justifiées est donc également un enjeu important de l'évaluation.

III. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L'ÉVALUATION

Le besoin d'évaluer les politiques fiscales, particulièrement dans le domaine du logement, est ressenti depuis longtemps.

Mais ce n'est que depuis peu que l'on assiste à de véritables tentatives d'évaluation, qui se sont fait jour concomitamment à la naissance du groupe de travail sénatorial.

Ces travaux n'ont pour le moment guère modifié le processus de décision en matière fiscale.

A. DES TRAVAUX DÉJÀ SIGNIFICATIFS

Mis à part le douzième rapport du Conseil des impôts de 1992 sur la fiscalité de l'immobilier urbain, déjà bien connu, trois ouvrages méritent particulièrement l'attention : le rapport du Conseil économique et social de décembre 1993, le rapport de la commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages de janvier 1995 (dit rapport "Ducamin"), enfin les travaux récents du Conseil national de l'habitat.

1. Le rapport du Conseil économique et social de décembre 1993¹

Se plaçant dans le cadre du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, et examiné (sur sa partie scientifique) par le "Conseil scientifique de l'évaluation" (avis du 23 juin 1993), le rapport du Conseil économique et social **constitue surtout un bilan de la réforme du financement du logement de 1977**. C'est pourquoi l'essentiel du rapport porte sur les aides budgétaires, aides à la pierre et aides à la personne, et leur évolution depuis 1977.

Il ne néglige pas pour autant les aides fiscales, dont il observe qu'elles forment selon les périodes entre le quart et le tiers de l'effort national en faveur du logement. Il analyse également les prélèvements sur la propriété de logements².

Le Conseil économique et social considère le logement comme globalement maltraité ("Un "vivier fiscal" où l'on pêche avec plaisir !"), en relevant qu'il est lourdement imposé à tous les stades de son cycle (construction, détention, transaction).

Au sujet des aides, le Conseil estime qu'elles sont fortes en valeur absolue et stables en valeur relative. Il compte parmi les aides significatives, l'exonération des intérêts de l'épargne-logement (7,45 milliards de francs en 1990). Il remarque la différence entre la France et l'Allemagne dans la structure des aides, l'Allemagne consentant la moitié des aides sous forme d'avantages fiscaux, pour un quart en France.

Le Conseil économique et social tire quelques conclusions de cette analyse clinique (il estime notamment que les droits de mutation à titre onéreux auraient dû rester un impôt d'Etat). Mais il ne tente pas une estimation autonome du coût des avantages fiscaux et ne se lance pas dans une évaluation de leur efficacité.

¹ "Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement" - Séances des 14 et 15 décembre 1993. Marcel Lair.

² *Op. cit.* pp. 111 à 120.

2. Le rapport de la commission "Ducamin"¹

Le rapport "Ducamin" est tout entier consacré à une évaluation des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages. Il s'agit d'une étude transversale, procédant par impôt, en particulier l'impôt sur le revenu. La fiscalité immobilière n'est donc pas traitée en tant que telle, mais elle est au centre de l'étude de deux aspects de la fiscalité : les différents régimes fiscaux affectant le patrimoine ; les systèmes d'incitation fiscale².

A propos de ces deux aspects, la commission s'est essayée à une estimation empirique, fondée sur l'observation du passé, des comportements induits par la fiscalité.

• La commission Ducamin observe le caractère peu cohérent de la fiscalité du patrimoine, qui de fait encourage les placements courts et sans risque davantage que les investissements réels et les fonds propres. Sur la propriété foncière, la commission décèle une contradiction : les incitations à l'achat de logement neufs sont très fortes (régime Quilès-Méhaignerie), mais la détention est ensuite lourdement frappée (taxes foncières, impôt de solidarité sur la fortune), de même que la mutation (droits de mutation à titre onéreux).

Le groupe de travail de votre commission des finances partage largement cette analyse : la politique fiscale du logement se fait au coup par coup, sans souci de la cohérence des mesures entre elles³.

Plus intéressante encore est l'observation selon laquelle la fiscalité de l'épargne n'a aucune influence sur son volume, mais en a sur sa structure. Selon la commission Ducamin, l'arbitrage épargne/consommation n'obéit pas à des considérations de rentabilité ; alors que ces mêmes considérations étalonnent les différentes formes de patrimoine. Or, la fiscalité influe directement sur la rentabilité, et le fait de façon sensiblement différente selon les formes de placement.

¹ "Commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages" - Bernard DUCAMIN, Robert BACONNIER, Raoul BRIET - 17 janvier 1995.

² *Op. cit.* pp 86 à 102.

³ Voir *supra* - I - A

Cette constatation, qui fait désormais consensus¹ résulte de l'observation des flux d'épargne : les progrès récents de l'assurance-vie, des SICAV monétaires, et surtout des placements mobiliers par rapport à l'immobilier, et au sein de l'immobilier, des logements locatifs neufs, par rapport aux logements locatifs anciens (page 92).

La commission Ducamin attribue aux différences de rendement introduites par l'impôt une partie des choix patrimoniaux. Elle ne tente cependant pas de mesurer finement - ce que nul ne sait faire aujourd'hui - la part de la fiscalité par rapport aux autres déterminants.

• A propos des dispositifs incitatifs, à savoir les dépenses fiscales, la Commission Ducamin porte un regard sévère sur l'ensemble des réductions d'impôt ou abattement sur le revenu², au premier rang desquels figure une liste impressionnante en faveur du logement.

La commission dénonce ces avantages fiscaux sous deux motifs : leur efficacité n'est pas démontrée ; il peuvent être porteur d'effets pervers.

On notera que très prudemment, **la commission ne dit pas que les réductions d'impôt sont inefficaces**, mais que leur efficacité n'a pu être établie, ce qui peut conduire à s'interroger sur leur pérennité compte tenu de leur coût budgétaire élevé³. Le rapport Ducamin fait en quelque sorte état "d'indices d'inefficacité" : la modicité moyenne de la réduction d'impôt consentie (3000 à 4000 francs pour les intérêts d'emprunt, 1500 à 2000 francs pour les dépenses de grosses réparations)⁴ ; la grande fréquence des changements de régime.

¹ Elle était déjà relevée dans le XII^{ème} rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité de l'immobilier urbain.

² Regard confirmé par le rapport du groupe de travail sur les réformes des prélèvements obligatoires présidé par Dominique de La martinière - 31 mai 1996 - pp 22 et 23

³ voir Supra II - A - 1

⁴ Cependant, ces réductions sont élevées en proportion de l'impôt acquitté Voir en annexe les travaux du professeur Michel Mouillart.

**UN EXEMPLE DE VARIATION DE REGIME FISCAL :
LES REGIMES DE REDUCTION D'IMPOT POUR INTERETS D'EMPRUNT**

Contrats conclus	Taux	Base de calcul : Plafonds + Majorations pour personnes à charge
• Contrats conclus en 1983	20 %	9.000 + 1.500 F par personne à charge dix premières annuités
• Contrats conclus à partir du 01.01.1988 (logements anciens)	25 %	15.000 F + 2.000 F par personne à charge cinq premières annuités
• Contrats conclus entre le 01.01.1988 et le 17.09.1991 (logements neufs ou reconstruits)	25 %	<p>pour les personnes seules : 15.000 F + 2.000 F par personne à charge cinq premières annuités</p> <p>pour les couples mariés : 30.000 F + 2.000 F par personne à charge 2.500 F pour le 2e enfant, 3.000 F par enfant à partir du 3e cinq premières annuités</p>
• Contrats conclus à partir du 18.09.1991 (logements neufs ou reconstruits)	25 %	<p>pour les personnes seules : 20.000 F + 2.000 F par personne à charge 2.500 F pour le 2e enfant, 3.000 F par enfant à partir du 3e cinq premières annuités</p> <p>pour les couples mariés : 40.000 F + 2.000 F par personne à charge 2.500 F pour le 2e enfant, 3.000 F par enfant à partir du 3e cinq premières annuités</p>
• Contrats conclus à partir du 01.10.1995 : ne peuvent plus bénéficier de ce régime dès lors que l'opération est partiellement financée par un prêt à taux zéro		

La commission s'avance davantage s'agissant des régimes dérogatoires prenant la forme d'abattements, tels que les imputations de déficits ou charges relatifs aux monuments historiques, ou relatifs aux opérations en loi Malraux ; mais aussi s'agissant de la **réduction d'impôt Quilès-Méhaignerie**.

Elle juge en effet ces dispositifs efficaces, mais reproche au premier de favoriser une évaporation d'assiette, et au second de pénaliser le logement locatif ancien et de favoriser au sein du logement neuf la construction de petits logements inadaptés aux besoins à long terme dans ce domaine (p 99).

Là encore, la commission se fonde sur des indications de tendance, mais ne peut établir un ratio coût-efficacité, si bien que sa démonstration, tout en étant convaincante, n'est pas irréfutable.

3. Les travaux récents du Conseil national de l'Habitat

En 1994, le Conseil national de l'habitat, présidé par notre collègue député René Beaumont, a mis en place 6 commissions thématiques :

- 1 - sur l'efficacité économique et sociale des aides au logement
- 2 - sur l'investissement locatif privé
- 3 - sur la mobilisation du parc vacant
- 4 - sur le logement intermédiaire
- 5 - sur le logement rural
- 6 - sur le logement des personnes défavorisées

En septembre 1995, ces deux premières commissions ont rendu chacune un rapport, qui comprend une partie évaluative rejoignant les préoccupations de votre groupe de travail.

a) *Le rapport de la commission n° 1*

Le rapport de la première commission, rédigé par le professeur Michel Mouillart est en quelque sorte le prolongement du rapport du Conseil économique et social de 1993 dont M. Mouillart avait rédigé la partie scientifique.

En réalité, malgré son titre, ce rapport constitue davantage une pétition de principe en faveur de l'évaluation, accompagnée d'un éclairage international¹ qu'une mise à jour de l'évaluation réalisée en 1993 par le C.E.S. C'est d'ailleurs en cela que la démarche est novatrice : avant d'adopter une

¹ Une comparaison des régimes d'aides à la pierre et à la personne en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne

attitude volontariste ("on doit évaluer, on évalue"), il est important de formuler un cheminement méthodologique ("que peut-on évaluer ? comment évaluer ?").

Le groupe de travail se considère en osmose avec la synthèse introductive du rapport :

"Si nombre de rapports préparés ou commandés par l'Administration proposent une analyse fine et détaillée des tendances et des pistes d'évolution et de transformation des aides au logement, ils n'évaluent que très rarement les conséquences des décisions qui furent ou qui pourraient être prises et l'efficacité économique et sociale de dispositions alternatives.

Le resserrement des contraintes budgétaires et la raréfaction relative des ressources publiques orientées vers le logement, dans le contexte du maintien durable des besoins en logement à un niveau élevé, militent cependant en faveur d'une meilleure évaluation de l'efficacité des actions entreprises et des instruments dont disposent les pouvoirs publics pour orienter, réguler ou soutenir l'activité des marchés immobiliers à usage d'habitation et/ou pour aider les occupants des logements et lutter contre les exclusions".

Il prône ensuite la mise en place d'un dispositif permanent qui pourrait être créé au sein du Conseil national de l'habitat. Ce dispositif serait chargé de l'évaluation *ex ante* des mesures envisagées.

Cette idée prolonge des travaux tels que ceux de la commission Ducamin, qui tirent de l'expérience les correctifs à apporter à la loi fiscale ; afin d'aboutir à une prise de décision qui n'aurait plus besoin de se fonder sur les échecs passés, grâce à des simulations opérationnelles.

Le rapport suggère six exemples de dispositif à évaluer¹ dont aucun ne concerne uniquement la fiscalité. Mais il semble aller de soi que les dispositifs fiscaux pourraient également faire l'objet de ce type de travaux.

¹ Les interventions des Caisses d'allocations familiales dans le domaine des aides personnelles ; les Prêts Locatifs Intermédiaires (PLI) de la Caisse des dépôts ; les dépenses de la collectivité en faveur du logement ; la modulation des taux de subvention des prêts locatifs aidés de la Caisse des dépôts au niveau local ; le projet de réforme du dispositif des aides publiques en faveur de l'accèsion à la propriété ; les aides à la personne.

LE CHAMP ET LA MÉTHODE POSSIBLE D'UN SYSTÈME D'ÉVALUATION SELON LE CNH

«1 - Le champ : dès l'origine, toute disposition visant à mettre en place, à transformer, à simplifier ou à supprimer une aide ou un dispositif destiné à aider la présentation sur le marché de logements neufs ou existants, l'amélioration et l'entretien des logements ou l'occupation d'un logement et le maintien dans les lieux. Et dès le moment où les conséquences de cette disposition peuvent s'inscrire dans le cadre des "dépenses de la collectivité en faveur du logement" ;

2 - La méthode :

- établir la comparaison des coûts et des effets des dispositions nouvelles (en remplaçant dans toute la mesure du possible dans l'histoire récente des dispositifs concernés) :

- du point de vue budgétaire et financier (coût du type "dépenses de la collectivité", retours fiscaux associés...) ;

- du point de vue économique (activité, emploi...) ;

- du point de vue du parc de logements (qualité de l'offre, niveau de l'offre, localisation géographique...) ;

- du point de vue des bénéficiaires (taux d'effort, types de ménages concernés...) ;

en précisant toujours qui décide /qui paye/qui bénéficie afin de répartir les coûts et les avantages ;

- assurer la comparaison des coûts et des effets des dispositions :

- dans le temps (pour un même système-dispositif, en réalisant les "mesures" à des dates différentes et en séparant les effets de courte période des conséquences à moyen et long terme) ;

- dans l'espace des aides (pour un type de mesure donné, en comparant des dispositifs apparemment concurrents et différents) ;

- dans l'espace économique général (par référence à une situation de "marché", hors toute intervention ou aide lorsque cela est possible) ;

- différencier les effets directs des dispositions/aides des effets induits :

- en corrigeant donc éventuellement les évaluations proposées de ce qu'il est convenu d'appeler les "effets d'aubaine" ;

- en distinguant alors les effets "à comportements inchangés" de ceux provoquant l'adaptation des comportements des acteurs/bénéficiaires/décideurs.

Au préalable, chaque disposition étudiée doit être analysée d'un double point de vue :

- les objectifs : ceux qui sont affichés et ceux qui ne le sont pas dès lors qu'ils peuvent être reconnus et explicités ;

- les outils, les instruments d'observation, de suivi et d'analyse, les statistiques nécessaires et celles disponibles... pour mieux pointer les effets à mettre en oeuvre pour enrichir la boîte à outils.

L'évaluation serait ainsi permanente dans la mesure où réalisée "a priori" sur la base des dispositions nouvelles présentées, elle serait améliorée au fil des informations et connaissances supplémentaires acquises, pour être revisitée "a posteriori", une fois les principaux effets montés en régime.»

b) Le rapport de la commission n° 2

Le rapport de la commission n° 2 a intéressé le groupe de travail parce que, sans concertation particulière avec celui-ci, cette commission a éprouvé le besoin de se pencher sur une évaluation de **la politique fiscale du parc locatif privé** et pour ce faire, de faire appel à des analystes extérieurs, en l'occurrence le cabinet Deloitte et Touche ; adoptant ainsi une démarche très proche de celle du groupe de travail¹.

Cette attitude montre qu'il est difficile, en période de disette budgétaire, de penser la fiscalité du logement uniquement en termes d'intérêt pour le contribuable, mais qu'il faut la penser aussi en termes d'intérêt général, c'est-à-dire s'abstenir de servir immédiatement le contribuable si ce n'est pas à une efficacité maximale pour l'économie et au moindre coût pour les finances publiques.

¹ Voir infra chapitre deux - II

MESURE DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION N° 2 DE C.N.H.

La commission n°2 a fait 4 propositions fiscales:

1. un amortissement de 3% par an des immeubles locatifs
2. l'exonération des plus-values après 6 ans de détention
3. l'élargissement de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global à la totalité des charges et déficits
4. un abattement de 75% du bien transmis à titre gratuit sous réserve d'un engagement de location de 6 ans.

Elle a souhaité mesurer l'impact budgétaire de ces mesures et a fait appel au cabinet DELOITTE & TOUCHE. Celui-ci a rendu une étude en septembre 1995.

L'étude fait état de difficultés méthodologiques pour aller au-delà du coût budgétaire direct:

- * l'impossibilité d'établir une corrélation entre hausse des charges déductibles et baisse de l'impôt,
- * la carence des connaissances en matière d'effet des réformes fiscales sur le comportement des contribuables.

Cependant, se fondant sur la bonne connaissance du profil type du bailleur, l'étude passe outre ces difficultés.

Elle aboutit aux résultats suivants:

Coût pour l'Etat d'un amortissement de 1% du parc locatif

la valeur du parc est évaluée à 1498 milliards de francs

le taux moyen d'imposition du bailleur est évalué à 33%, d'après le Conseil des impôts.

Le coût est évalué à 4 milliards de francs

Coût d'un raccourcissement de la durée de détention minimum pour l'exonération d'imposition des plus-values:

2 milliards pour 12 ans

2,5 milliards pour 9 ans

3 milliards pour 6 ans

Imputation sur le revenu global de l'ensemble des charges et déficits fonciers (y compris les intérêts d'emprunt):

1. ensemble des charges foncières:

4 milliards de francs

2. ensemble des déficits fonciers:

4 milliards de francs la première année

0,5 milliard de francs les années suivantes

3. imputation des intérêts d'emprunt:

135 millions de francs

Abattement de 75% de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit en cas d'engagement de location de 6 ans:

800 millions de francs

Impact positif de la suppression de la déduction forfaitaire (DF) et du régime Quilès- Méhaignerie (Q-M) :

1. déduction forfaitaire: 2,5 milliards pour une DF à 10%

270 millions pour la DF dérogatoire de 25%

2. Q-M: 1,5 milliards de francs

Coût d'un assujettissement des loyers à la TVA:

9 milliards de francs

Suppression du droit de bail (DB) et de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) :

6 milliards de francs

Outre l'évaluation du coût budgétaire de diverses mesures fiscales, la commission n° 2 du CNH a fait procéder, par la direction de l'habitat et de la construction, à la simulation de la rentabilité des investissements en logements locatifs selon diverses variables, dont les variables fiscales (28 pages d'annexe). Il apparaît en effet qu'actuellement, le seul moyen d'avoir une idée de l'impact d'une mesure fiscale sur le comportement des contribuables est de mesurer l'intérêt financier objectif que présente cette mesure sur les contribuables.¹

¹ Voir infra Chapitre Deux - II - A et C -

Les conclusions très enthousiastes que la commission tire de ce travail sont sans doute un peu hâtives¹. S'il suffisait de diminuer les impôts pour relancer de façon décisive l'économie immobilière avec d'importants retours fiscaux, le logement serait sorti du marasme persistant dans lequel il se trouve et le déficit budgétaire diminuerait.

La démarche adoptée est néanmoins la bonne : les mesures proposées doivent désormais être appuyées sur des fondements solides.

B. DES RÉSULTATS ENCORE DÉCEVANTS

Compte tenu du caractère encore relativement embryonnaire de l'évaluation, on ne peut guère s'attendre à ce que les études déjà menées aient un rôle majeur dans le processus de décision publique.

1. Une indifférence relative des pouvoirs publics aux travaux réalisés

Le gouvernement tient encore assez peu compte des travaux réalisés en matière d'évaluation dans sa prise de décision. Des progrès sont néanmoins perceptibles.

On peut prendre deux exemples ponctuels de cette relative indifférence.

- Le premier est celui de la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations. Arrivant à échéance fin 1995, ce système a été prorogé d'un an par la loi de finances initiale pour 1996, malgré les critiques de la commission Ducamin, qui a jugé ce dispositif très coûteux en général (2,2 milliards de francs en 1995) et peu intéressant en particulier (environ 1.500 francs de réduction d'impôt par bénéficiaire).

- Le second est celui du système de l'amortissement Périssol. Ainsi que le groupe de travail a pu le mettre en évidence, **ce système accroît de façon considérable la différence de traitement fiscal entre le logement**

¹ "le rapport Deloitte et Touche a fait la démonstration que chacune des mesures préconisées prise séparément des autres, et l'ensemble des mesures prises globalement rapporteraient beaucoup plus à la collectivité qu'elles ne coûteraient, confirmant d'ailleurs chiffres à l'appui une équation bien connue à propos des décisions fiscales pour l'immobilier."

"En somme, le plan d'action proposé par la Commission demanderait un effort budgétaire immédiat, mais serait d'un excellent rapport."

neuf et le logement ancien¹. Or la commission Ducamin avait dénoncé cette situation (page 92) :

"Si la fiscalité ne semble pas déterminante dans la répartition de l'épargne des ménages entre différents placements mobiliers, elle introduit des distorsions beaucoup plus importantes dans l'arbitrage de l'investisseur entre placements mobiliers et immobiliers et, au sein de cette dernière catégorie, entre l'investissement dans le neuf ou dans l'ancien."

Cependant, il est possible de déceler un certain changement d'attitude de la part des pouvoirs publics, changement soutenu par la prise de conscience générale des nécessités de l'évaluation.

Ainsi, il est incontestable qu'à la suite du douzième rapport du Conseil des impôts, du rapport du Conseil économique et social, ou d'études plus confidentielles telles que celles de Philippe Monard à la direction de la prévision², la fiscalité immobilière des ménages s'est globalement améliorée.

De même, la création du "prêt à taux zéro" s'est accompagnée d'une certaine rationalisation de l'effort de l'Etat en faveur de l'accession sociale à la propriété, puisque les coûts associés à quatre dépenses fiscales et au PAP ont été reconvertis en une aide à la pierre unique³. Les réductions d'impôt accompagnant les opérations d'accession, et fort critiquées par la commission Ducamin, ont été supprimées pour les titulaires de prêts à taux zéro⁴.

2. Des obstacles cognitifs encore très importants

S'il n'est pas suffisamment tenu compte des études d'évaluation, c'est peut-être qu'elles ne sont pas encore tout à fait probantes.

Si l'on pouvait démontrer de façon irréfutable que telle dépense fiscale, dont le coût serait établi avec certitude, pourrait générer un volume

¹ Sur l'évaluation de ce régime, voir *infra* chapitre deux - II - A. 5

² Document de travail n° 93-5 "L'impact de la fiscalité sur la rentabilité de l'investissement locatif dans le logement" - avril 1993.

³ Ce qui est une sorte de réhabilitation de l'aide à la pierre, pourtant fustigée par les services du ministère des finances depuis longtemps...

⁴ Le groupe de travail la Martinière ne paraît pas tenir compte de ce progrès (page 22).

défini de valeur ajoutée, avec une contrepartie également définie en recettes fiscales, il serait alors aisé de choisir avec pertinence les mesures à prendre.

Mais tel n'est malheureusement pas le cas.

L'étude de l'INSEE sur les effets d'aubaine démontre l'extrême difficulté qu'on connaît aujourd'hui pour les mesurer. L'Observatoire foncier et immobilier a exposé au groupe de travail qu'on savait encore peu de choses sur l'impact comportemental des mesures fiscales (voir infra chapitre deux -I-C).

Le précédent ministre du logement, Hervé de Charette, avait mis en place un comité de suivi du plan de relance de 1993, qui a réuni régulièrement experts, professionnels et administration. Le comité de suivi n'a pas pu établir ce qui, dans l'évolution de l'économie du logement de 1993 à 1995, pouvait être dû aux abondantes mesures fiscales décidées au cours de la période. **En particulier, la rechute de la construction, des prix et des transactions en 1995, après l'embellie de 1994, a créé un certain désarroi, démontrant que les manettes fiscales et budgétaires, telles qu'elles sont conçues aujourd'hui, ne parviennent pas à permettre un pilotage de l'économie du logement.**

Faut-il pour autant se résigner ? Certainement pas. D'une manière générale, la théorie macro-économique enseigne que les impulsions fiscales (ou budgétaires) ont un effet sur l'économie. Il y a donc probablement un moyen de connaître ce type d'effets à un niveau plus fin comme celui du logement.

A ce stade de son étude, le groupe de travail de votre commission des finances est parvenu à trois conclusions.

La première est que **l'absence d'évaluation objective des dispositifs favorise l'inefficacité de la loi fiscale.** Celle-ci, faute d'être simulée est expérimentée dans le droit positif. Elle doit donc être ajustée, ce qui contribue à son instabilité. Cette instabilité empêche les effets propres des mesures prises de se produire dans les meilleures conditions.

L'instabilité, les ajustements, entraînent la complexité. Celle-ci favorise de la part des contribuables, une grande incompréhension, qui se double, à cause d'une publicité confidentielle, d'une grande ignorance des dispositifs qu'ils pourraient utiliser.

Avant même de pouvoir observer si les dispositifs votés sont intrinsèquement efficaces, il faudrait au moins que leurs conditions

d'existence ne nuisent pas d'emblée à cette efficacité. Par son existence même, l'évaluation peut donc renforcer l'efficacité des dispositifs.

La seconde conclusion est que **l'évaluation est nécessaire pour donner du poids aux propositions parlementaires**, asseoir leur crédibilité, et ainsi leur donner des possibilités, lorsqu'elles le justifient, d'être adoptées.

Enfin, **la troisième conclusion est que l'espoir est permis**. Même s'il reste des obstacles scientifiques et techniques importants, un consensus est apparu sur la nécessité d'évaluer les mesures fiscales. Grâce à ce consensus, on peut espérer que les recherches nécessaires seront mises en oeuvre.



CHAPITRE DEUX

UNE TENTATIVE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FISCALE DU PARC LOCATIF PRIVÉ

Le groupe de travail de votre commission a cherché à apporter une contribution en vue de l'évaluation des politiques fiscales du logement, en se concentrant sur l'aspect particulier que représente le parc locatif privé.

Il s'est d'abord interrogé sur la possibilité de mener une politique fiscale du parc locatif privé, en comparant, un peu à la manière de la commission Ducamin, l'évolution de la fiscalité et l'évolution du parc, et en observant ce qui se fait à l'étranger, selon une démarche inspirée des travaux du professeur Mouillart.

Mais il a souhaité aller au-delà de ces constats de tendances, qui s'ils permettent de vérifier qu'une politique fiscale peut être efficace, ne donnent ni la mesure de cette efficacité (la concordance des résultats et des objectifs), ni son efficience (le rapport des moyens aux objectifs). Dans ce but, il a confié une recherche à l'Observatoire foncier et immobilier du Crédit foncier de France.

Le groupe de travail n'a pas souhaité formuler de propositions fiscales à ce stade¹. Il espère simplement avoir contribué à poser de façon pertinente la problématique du parc locatif privé, afin de faciliter la recherche des solutions.

I. LA POSSIBILITÉ D'UNE POLITIQUE FISCALE DU LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

Appuyé sur les travaux de la commission Ducamin, et plus récemment sur le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, le groupe de travail a pu confirmer que s'il est probable que la fiscalité n'a pas d'effet sur le volume produit, elle en a en revanche sur les choix d'investissement, ce que tendent à corroborer les expériences étrangères.

¹ Ne serait-ce que parce qu'il reste encore beaucoup à découvrir...

A. LA FISCALITÉ NE PARAÎT PAS AVOIR D'EFFET GLOBAL SUR LE PARC DE LOGEMENTS

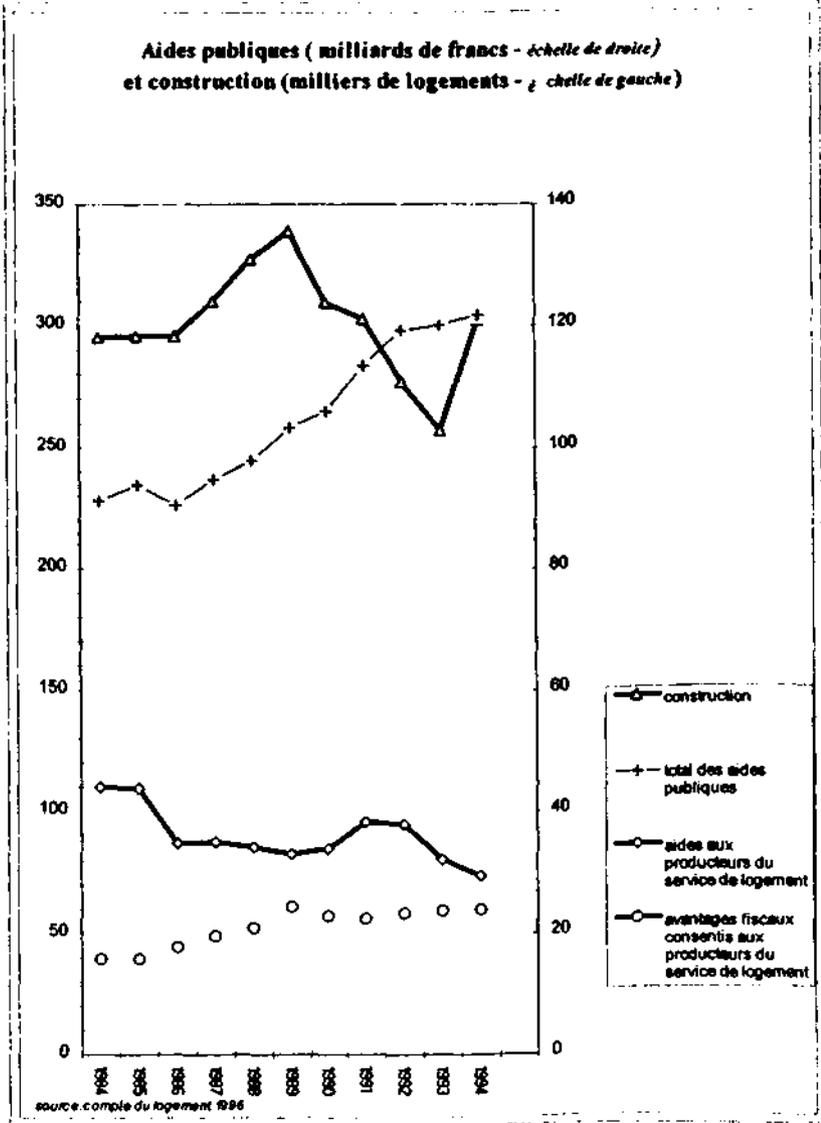
La commission Ducamin a établi que la fiscalité du patrimoine n'a pas d'influence sur l'arbitrage entre épargne ou investissement et consommation. Ainsi, il paraît vain de tenter de favoriser la production de logements, en particulier locatifs, au détriment de la consommation immédiate du revenu. On peut le comprendre intuitivement, car les déterminants de ces choix ont peu de points de comparaison : on ne renonce pas à acquérir une automobile au motif qu'on bénéficie d'un avantage fiscal à construire un logement. Inversement, on n'acquiert pas des meubles ou une automobile au motif que les aides fiscales à l'achat de logements seraient insuffisantes.

Plus récemment, le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire¹ a montré que le lien entre les efforts consentis par la Nation en faveur du logement et le volume produit n'étaient pas établis, même si le raisonnement adopté peut être sujet à caution.²

Le graphique ci-après, établi d'après les données du compte du logement pour 1994, confirme cette analyse : alors que le montant global des aides a continué de croître dans la période récente, le niveau de la construction a eu tendance à baisser, semblant montrer une certaine indifférence de la situation de la construction au volume des aides.

¹ Rapport déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire - Mai 1996.

² Le rapport (page 43) effectue un rapprochement entre l'évolution du volume global des aides et celle du nombre annuel de nouveaux ménages. Il s'agit donc d'une comparaison entre l'évolution d'un stock et l'évolution de la variation d'un autre stock. Il aurait paru en effet naturel que les aides croissent en fonction de la croissance du nombre de ménages, d'autant que les aides qui connaissent l'augmentation la plus vive sont les aides personnelles.



On aurait pu, de la même façon, porter sur ce graphique le montant (en milliards de francs) des investissements réalisés dans la construction neuve ou les travaux sur logements existants : le raisonnement n'aurait pas été modifié.

Construction neuve et travaux

(milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Construction neuve	173	170	180	196	210	223	223	201	191	189	215
Travaux	103	110	116	122	130	137	140	146	147	147	150

Source : *Compte du logement*

Les conclusions à tirer de ce graphique ne doivent pas être simplistes, car on y observe au moins deux phénomènes :

- d'une part, la substitution progressive des aides personnelles, qui n'ont pas d'influence directe sur la construction, aux autres formes d'aides explique certainement le déclin de l'efficacité de ces efforts en termes de constructions nouvelles. La croissance du parc, ainsi que celle du nombre de ménages, peuvent être corrélées avec l'augmentation des aides personnelles même si chacun sait que leur explosion dans la période récente est liée à l'élargissement de leurs critères d'attribution ;

- d'autre part, au sein des aides aux producteurs de services de logement, les aides à la réhabilitation prennent une part croissante, or elles ne contribuent pas à la construction neuve. On remarque d'ailleurs le comportement beaucoup moins cyclique des investissements en travaux.

Cependant, s'agissant de l'efficacité de la dépense fiscale, la lecture des chiffres du compte du logement ne laisse guère de place au doute : l'effet-volume des aides est pour le moins limité. On voit en effet nettement sur le graphique que la croissance continue de la dépense fiscale fait écho au déclin de la construction. Avec 160 milliards de francs de dépenses fiscales en 1989 et 1993, les mises en chantier ont varié de 339.000 à 256.000. Ce déclin n'a pas été compensé par la croissance modérée de l'entretien-amélioration. On ne peut en déduire de façon irréfutable que les aides fiscales n'ont aucun effet, mais on peut conclure qu'elles sont insuffisantes à contrecarrer les tendances lourdes : croissance économique faible, déclin des aides budgétaires, etc...

B. EN REVANCHE, LA FISCALITE POURRAIT INFLUENCER LA STRUCTURE DU PARC

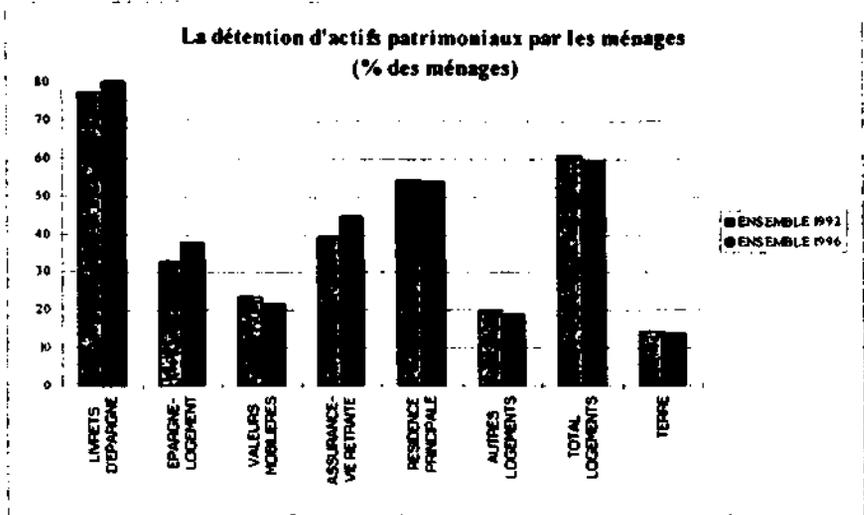
S'il est incontestable que la fiscalité a une influence sur les arbitrages patrimoniaux, et que ceux-ci ont été globalement défavorables au logement dans les vingt dernières années en France, on peut se demander si la fiscalité n'influence pas également la structure d'occupation du parc.

Les observations effectuées en France sur la période récente, ainsi que les comparaisons avec les partenaires européens, tendent à en accrédi-ter l'idée.

1. Les évolutions récentes en France

La récente enquête de l'INSEE, sur les actifs patrimoniaux des ménages, a montré que les actifs les plus favorisés par la fiscalité avaient acquis davantage de place au sein du patrimoine des ménages français entre 1992 et 1996¹. C'est en particulier le cas de l'assurance-vie (32,7 % des ménages en possèdent en 1996 contre 27,5 % en 1992), du Codevi (32,8 % contre 20,8 %) ou du plan d'épargne-logement (37,9 % contre 33,1 %), alors que l'immobilier régresse légèrement, particulièrement la propriété de la résidence principale (54,1 % contre 54,6 %). Les OPCVM, dont l'importante composante monétaire a vu la fiscalité s'alourdir à partir de 1994, chutent assez fortement (de 17,3 % à 13,5 %), et font baisser la catégorie des valeurs mobilières.

¹ *Le patrimoine des ménages se diversifie - Insee première N° 454 - Mai 1996.*



Source : INSEE

La fiscalité n'a qu'un rôle partiel, mais significatif, dans ces évolutions.

Ainsi, l'enquête logement de l'INSEE de 1992, a montré qu'entre 1988 et 1992, la part de l'accession à la propriété avait stagné, voire légèrement régressé, tandis que, contre toute attente et malgré l'impression généralement ressentie, le parc locatif privé avait progressé de 280.000 unités¹ (contre 330.000 unités perdues de 1984 à 1988).

On ne peut s'empêcher de rapprocher ce constat des travaux de la commission Ducamin, qui conclut à l'inefficacité de la – coûteuse – réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'achat d'une résidence principale, et à l'efficacité du régime Quilès-Méhaignerie. L'INSEE observe que la construction de logements destinés à la location dans le secteur libre a doublé entre les deux périodes : 100.000 de 1985 à 1988, 200.000 de 1989 à 1992². Entre autres facteurs, il apparaît ainsi que la fiscalité a pu jouer un rôle dans l'évolution récente de la répartition des statuts d'occupation des logements en France.

¹ "Tassement de la propriété et redressement du locatif privé" - INSEE première n° 313 - mai 1994.

² Dans cette livraison d'Insee première, Thierry Lacroix écrit : "Les dispositions fiscales adoptées à partir de 1984 pour favoriser l'investissement locatif privé (dispositifs Quilès-Méhaignerie) sont devenues très attractives, notamment après les améliorations apportées en 1986 et 1990. Elles ont contribué à atténuer les tensions de certains marchés locatifs mais ont favorisé une offre assez spécifique : de petits logements concentrés en région parisienne et surtout dans les grandes villes de province".

2. Les exemples étrangers

Un rapprochement sommaire entre la situation fiscale des bailleurs de logements et la structure du parc des proches partenaires de la France permet d'observer qu'en règle générale, plus la fiscalité est favorable, plus le parc locatif privé représente une part importante du parc de logements. La comparaison qui suit se situe en 1993¹.

a) L'Allemagne

L'Allemagne est le seul pays d'Europe où l'on fasse appel de façon systématique aux personnes privées, ménages en particulier, pour participer au logement locatif social.

En Allemagne, les financements de logements sociaux sont accessibles aux investisseurs privés. Ceux-ci signent une convention, fixant des contraintes en matière de loyer et d'occupation durant la période de remboursement du prêt ayant servi à financer l'acquisition. Quatre piliers soutiennent le dispositif :

- une fiscalité immobilière de droit commun très favorable ;
- un strict contrôle des loyers ;
- un calibrage de l'aide en fonction de l'effort fourni ou accepté par le bailleur (cette aide est financée à la fois par le Bund (ministère du logement), les Länder et les communes qui la modulent en fonction de l'opération donnée) ;
- une fixation au niveau local de l'aide et des loyers.

La principale originalité de la fiscalité allemande est le recours à l'amortissement des biens acquis en vue de la location.

¹ Voir à ce sujet : "les aides publiques au logement" - Service des affaires européennes du Sénat - document de travail n° 44 - mars 1993 - Pour les statistiques : "Les Européens et leur logement" CECODHAS 1995/1996.

L'amortissement des logements locatifs en Allemagne

Deux modes d'amortissement principaux sont pratiqués : le dégressif, pour les logements neufs ; le linéaire, pour les logements anciens.

① Amortissement dégressif

→ Pour les logements neufs construits avant le 01/03/89, amortissement sur 50 ans aux taux de :

- 5 % sur 8 ans
- 2,5 % sur 6 ans
- 1,25 % sur 36 ans

→ Pour les logements construits entre le 01/03/89 et le 01/01/96, un amortissement accéléré sur 40 ans a été introduit à raison de :

- 7 % sur 4 ans
- 5 % sur 6 ans
- 2 % sur 6 ans
- 1,25 % sur 24 ans

→ Dans les nouveaux Länder, un régime transitoire plus favorable s'applique, à raison de :

- 12,5 % sur 4 ans
- 1,4 % sur 35 ans
- 1 % sur la dernière année

② Amortissement linéaire

- sur 50 ans au taux de 2 % pour les immeubles construits après le 31/12/1924
- sur 40 ans au taux de 2,5 % pour les immeubles construits avant le 01/01/1925

Les travaux d'agrandissement ⁽¹⁾ s'amortissent comme les achats de logements anciens sur 50 ans au taux de 2 %. Par dérogation à cette règle générale, la réglementation a prévu un régime spécifique pour les travaux d'agrandissement, en particulier pour l'aménagement des combles, réalisés entre le 02/10/89 et le 01/01/96, sur des logements ne bénéficiant pas de subventions. Ce régime consiste à amortir un montant égal à 20 % des coûts de construction plafonnés à 60.000 DM (soit 12.000 DM/an) sur les 5 premières années. Les coûts excédentaires sont amortis au taux de 2 %.

Des mesures spécifiques ont été prises pour favoriser la réhabilitation lourde dans des quartiers désignés par la législation fédérale comme prioritaires (nouveaux Länder) : un amortissement accéléré des frais de construction et de remise en état à hauteur de 10 % par an sur 10 ans.

Un mode d'amortissement accéléré sur 10 ans est proposé aux investisseurs en échange du conventionnement de leur logement sur 10 ans sous conditions d'occupation sociale et de modération de loyer. Sont exclus du bénéfice de ce régime les logements subventionnés au titre de certaines aides à la pierre.

Taux d'amortissement :

- 10 % sur 5 ans
- 7 % sur 5 ans
- 3,1/3 sur la durée résiduelle soit 40 ans

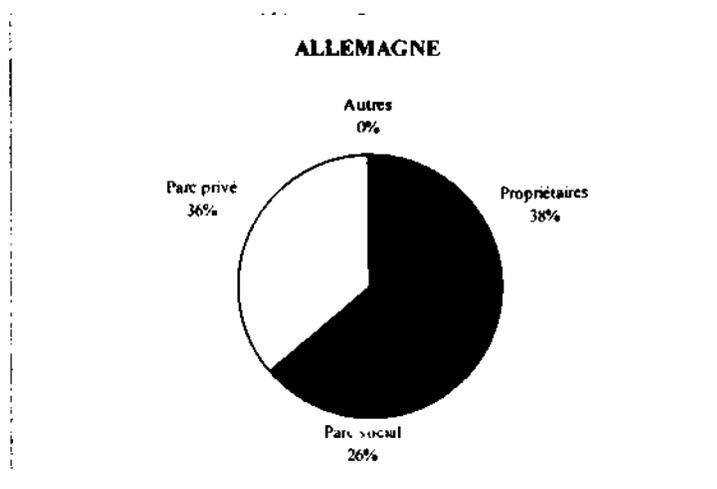
(1) Les autres travaux sont des charges déductibles du revenu locatif brut pour leur valeur réelle, et les déficits fonciers peuvent être imputés sur le revenu global

Mais en outre, les bailleurs privés allemands bénéficient d'un système de déduction des charges particulièrement avantageux :

- une déduction du coût des travaux effectués pour la création de logements locatifs dans des bâtiments préexistants ; et une déduction de la totalité des intérêts d'emprunt ; ces deux avantages étant identiques à ceux dont bénéficie le **parc social** ;

- la déduction totale des charges d'exploitation, y compris l'impôt foncier, dont l'assiette est pendant dix ans constituée de la seule part non bâtie.

Enfin, la taxation des plus-values est particulièrement avantageuse, puisque les cessions de logements sont exonérées après deux ans de détention.



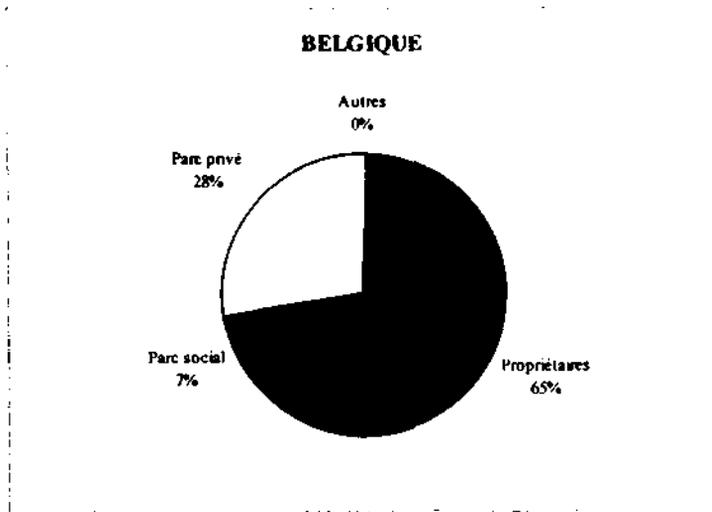
b) La Belgique

Tout comme le Luxembourg (31 %), la Belgique se caractérise par un parc locatif privé important (28 %).

En Belgique, le revenu foncier est évalué selon une méthode forfaitaire pour les immeubles affectés à l'habitation (revenu cadastral), ce qui peut amener à imposer les immeubles vacants, dont le revenu fiscal est simplement réduit par rapport aux immeubles occupés. Une déduction forfaitaire (analogue à celle qui existe en France) est effectuée sur le revenu foncier à hauteur de **40 %**.

La taxation du revenu foncier fait l'objet d'un impôt particulier dénommé "précompte immobilier", dont le taux est d'1,25 % du revenu cadastral, et qui s'impute sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les plus-values sont exonérées, à l'exception des cessions de terrains en fonction de la durée de détention (33 % avant 5 ans ; 16,5 % entre 5 et 8 ans)

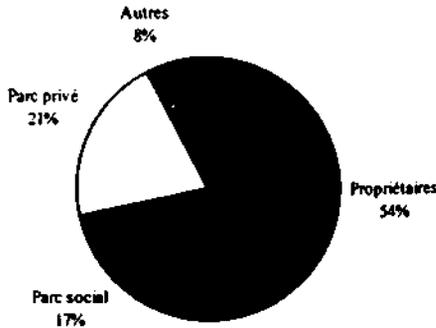


c) La France

la France se situe à un rang intermédiaire dans l'Europe des quinze pour l'importance du parc locatif privé, avec 21 % des logements.

En 1993, la déduction forfaitaire était de 8 % (depuis 1990) ; l'imputation des déficits fonciers se faisait exclusivement sur les revenus fonciers avec possibilité du report sur 5 ans. Depuis 1990, les plus-values n'étaient qu'exonérées qu'après 32 ans de détention. En outre, existaient déjà des dépenses fiscales qui subsistent aujourd'hui : l'exonération de deux ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements neufs ; l'exonération, limitée dans le temps, des revenus tirés de logements précédemment vacants, l'exonération des revenus des logements loués à des personnes défavorisées, et le système Quilès-Méhaignerie.

FRANCE



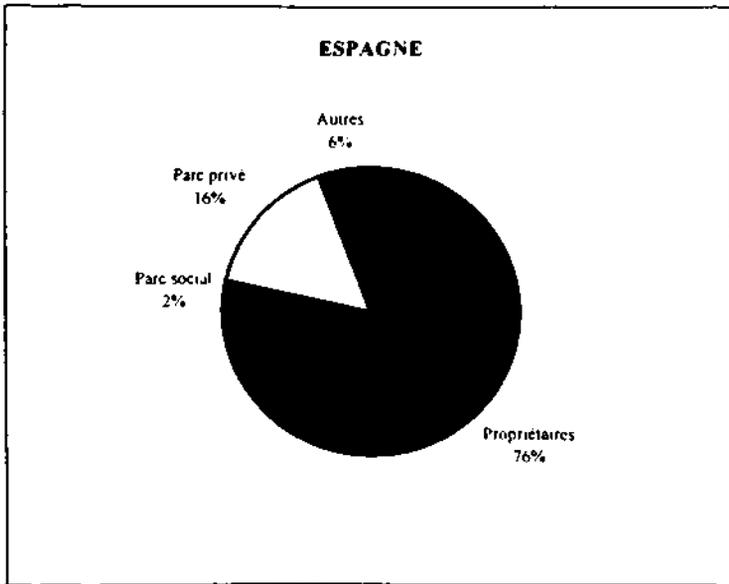
d) L'Espagne

L'Espagne se caractérise par une très forte proportion de propriétaires occupants. Le parc locatif privé suit loin derrière, avec une fiscalité relativement avantageuse, qui explique peut-être qu'il devance de loin le parc social.

Les propriétaires-bailleurs bénéficient pour l'acquisition de logements d'un système d'incitation analogue à celui des accédants : déduction plafonnée des intérêts d'emprunt et d'une partie du prix d'acquisition (15 %) du logement (sous plafond, à condition toutefois que le bailleur ait des revenus inférieurs à un certain montant et que le loyer représente plus de 10 % de ces revenus). Les charges non répercutables sont également déductibles. En outre, un **amortissement linéaire d'1,5 %** est également pratiqué¹.

Les plus-values sont imposées (seule la résidence principale peut être exonérée si elle est vendue pour en acheter une autre). L'amortissement est déduit de la valeur du bien ; on divise le montant de la plus-value par le nombre d'années de détention ; puis elle est imposée au taux moyen d'imposition du contribuable sur son revenu.

¹ Voir *infra* II-B pour une mise en équivalence en France de la déduction forfaitaire et de l'amortissement

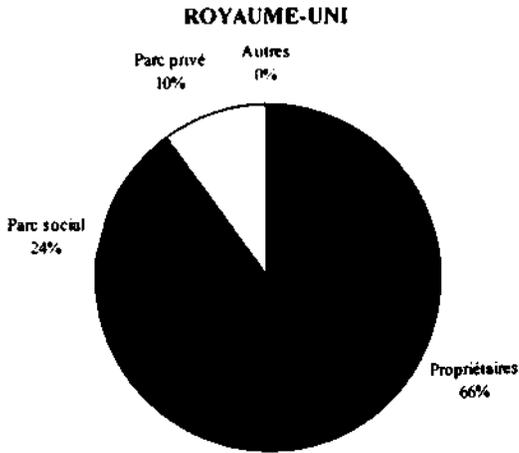


e) Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est également un pays de propriétaires, avec un parc locatif privé réduit. Il a choisi de favoriser l'investissement immobilier indirect.

Les intérêts d'emprunt et les charges réelles de fonctionnement sont imputables sur le revenu foncier sans limitation, ainsi que les loyers non payés et certaines dépenses effectuées sans contrepartie en recettes. Les achats de logements sont exonérés de T.V.A. Toutefois, l'amortissement de l'immeuble n'est pas déductible, ni les dépenses d'amélioration (à l'inverse du cas français, plus favorable sur ces deux points, même si l'amortissement est sous-évalué).

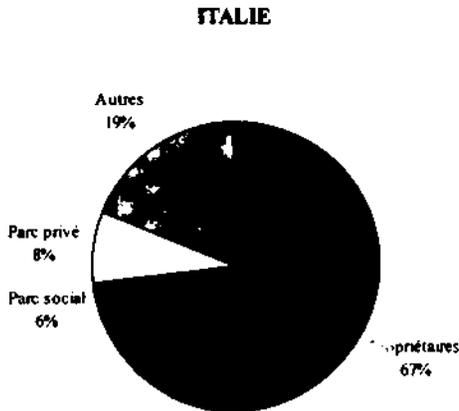
En 1988, un dispositif d'incitation à la souscription de titres de sociétés d'investissement immobilier a été mis en place, grâce à une déduction du revenu imposable dans la limite de 40.000 livres sterling, mais il semble avoir connu un échec relatif.



f) L'Italie

L'Italie est le pays de l'Union européenne dont le parc locatif privé est le moins développé.

Aucun avantage fiscal, aucune subvention, n'est consenti aux propriétaires-bailleurs, ce qui est également un cas extrême.



Tant l'exemple français que les exemples étrangers montrent que si les aides fiscales peuvent difficilement favoriser par elles-mêmes la production de logements locatifs, du moins sont-elles en mesure d'induire des arbitrages patrimoniaux en leur faveur, au détriment d'autres formes de placement. Elles peuvent aussi favoriser le statut locatif privé, en soulageant le parc public.

Une politique fiscale du logement locatif privé apparaît donc possible. Reste à savoir pour quel rapport coût/efficacité. Au-delà des tendances générales, ce problème doit être résolu par une véritable évaluation.

II. LES CONDITIONS DE LA POLITIQUE FISCALE DU PARC LOCATIF PRIVÉ: L'ÉTUDE DE L'OBSERVATOIRE FONCIER ET IMMOBILIER DU CRÉDIT FONCIER DE FRANCE

Pour le groupe de travail, les chercheurs de l'Observatoire foncier et immobilier ont abordé trois thèmes de recherche : la comparaison du coût pour la collectivité du parc locatif privé et du parc public ; l'estimation du coût des principales dépenses fiscales ; la faisabilité d'une évaluation des modifications de comportement induites par la fiscalité.

A. LA COMPARAISON DU COÛT BUDGÉTAIRE DU PARC LOCATIF PUBLIC ET DU PARC LOCATIF PRIVÉ, POUR DES NIVEAUX DE LOYERS ÉQUIVALENTS (LE MODÈLE OFICRIL)

Le premier thème de recherche demandé par le groupe de travail portait sur une comparaison du coût pour les finances publiques du parc locatif privé et du parc locatif public, **pour chercher à quelles conditions il serait possible aux investisseurs privés d'intervenir dans les secteurs intermédiaire et social.**

Dans ce but, l'Observatoire foncier et immobilier (OFI) du Crédit foncier de France a conçu un outil d'évaluation de l'incidence financière des aides au logement locatif privé (directes ou fiscales).

Cet outil, baptisé OFICRIL, est un programme qui permet d'évaluer la rentabilité pour l'investisseur, et le coût pour les administrations publiques, d'une opération locative. Celle-ci peut être financée par plusieurs types de prêts (prêts aidés, conventionnés ou du secteur concurrentiel) et sous différents régimes fiscaux (régime général, Quilès-Méhaignerie, Super-Quilès, bénéfices industriels et commerciaux, amortissement Périssol).

L'Observatoire foncier et immobilier a réalisé diverses simulations, visant à répondre à la question posée. Utilisant l'outil mis à sa disposition, le groupe de travail a de son côté cherché à établir des éléments de comparaison du nouveau régime d'amortissement avec les systèmes existants.

Toutefois, il n'a pas été possible d'effectuer une comparaison du coût global pour la collectivité des deux formes de parc locatif.

Comparaison des coûts du secteur public et du secteur privé

Il est difficile de mettre en place une méthode quantitative et a fortiori micro-économique pour étudier les écarts de coûts entre le financement public et le financement privé du parc social. Les offices d'HLM bénéficient d'une exonération fiscale quasi totale qui leur permet de produire des logements avec des marges beaucoup plus faibles que celles des investisseurs privés. De plus, ce sont souvent des structures lourdes génératrices d'une production importante qui autorise les péréquations. En effet, grâce à cet effet de masse, les organismes d'HLM peuvent produire à perte certaines opérations insuffisamment subventionnées, compensées par des opérations bénéficiaires plus anciennes, ou mieux subventionnées.

Il est également difficile d'évaluer les avantages financiers ou en nature octroyés par les collectivités locales pour inciter les opérateurs sociaux à produire dans les secteurs déficitaires. Ainsi, il n'est pas rare qu'une commune cède à titre gratuit un terrain à un organisme d'HLM en vue de la construction de logements sociaux.

C'est pourquoi les calculs effectués reposent sur une hypothèse simple: l'effort de la collectivité est calculé sur la base du seul dispositif d'aide (directe ou fiscale) voté par le Parlement (à l'exception des surcharges foncières qui ne sont ni générales, ni fixes). Une telle approche vise à faire apparaître le coût global implicite de production du logement social, sans s'interroger sur la nature du financement.

Afin d'éviter les rentes de situation d'une part, et permettre la production de logements à loyers réduits (y compris sur les marchés les plus tendus) d'autre part, l'aide publique apportée aux investisseurs privés doit être modulée en fonction des rendements espérés. Or, ces derniers dépendent du niveau des prix immobiliers, variable d'une région à l'autre, du type de prêt utilisé (financement libre ou aidé) ainsi que de la fiscalité applicable.

Cette étude cherche dès lors à illustrer un principe simple : la fixation de l'aide accordée à l'investisseur en proportion de l'effort consenti en matière de loyer, apprécié par référence au loyer de marché.

L'exemple de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et des conditions d'attribution de ses subventions sur Paris et départements limitrophes, constitue une excellente illustration de l'adaptation des règles au contexte des marchés. Les instructions de l'agence prévoient trois régimes différents :

- le loyer est librement fixé par le propriétaire dans le cadre de la loi du 6 juillet 1989. Le taux de subvention appliqué est de 25 % ;

- le loyer est fixé à un niveau intermédiaire entre le loyer libre ou de marché et le loyer dit conventionné (très social). Le taux applicable est alors de 40 %. L'instruction prévoit que ce loyer "doit correspondre à une différence significative de l'ordre de 20 % par rapport au loyer réellement pratiqué pour des logements comparables" ;

- le loyer fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'Etat ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL). Le loyer est fixé en référence au loyer des logements financés à l'aide d'un prêt locatif aidé (PLA)¹. Le taux de subvention applicable est de 50 %.

Une graduation est ainsi réalisée entre l'aide et l'effort consenti en termes de loyer. Si le loyer (le rendement locatif brut) est faible, l'aide est forte et inversement.

Ce premier thème, pour le seul logement locatif acquis par des personnes physiques, se veut une contribution à la définition des conditions de faisabilité financière d'un tel dispositif. Il ne saurait prétendre à une approche globale. D'autres dimensions, sociologiques, administratives, budgétaires, devraient être étudiées et intégrées. Néanmoins il apparaît de la plus grande importance de s'attacher à définir les contours financiers d'une réforme susceptible de permettre aux ménages d'investir dans le logement, tout en cherchant à traduire dans les faits les soucis sociaux des pouvoirs publics.

1. Problématique

Une interrogation centrale guide la démarche : comment concilier exigence de rentabilité et loyers modérés, sachant que le loyer de marché et la rentabilité qui lui est associée sont la référence obligatoire pour un investisseur ?

Plus précisément, l'investisseur privé exige un certain niveau de rendement en contrepartie des risques² supportés dans l'opération locative. Ce niveau s'apprécie généralement par le taux de rendement brut, rapport entre loyer brut annuel et prix de revient de l'opération.

Plus le marché immobilier est tendu, moins en théorie il présente de risques et plus le taux de rendement brut est faible. Inversement, pour un marché locatif atone, le taux de rendement brut est élevé, afin de tenir compte

¹ La circulaire du 30 octobre 1991, n° 91-77, autorise les préfets des départements cités à fixer le loyer maximum des conventions dans la limite de 155 % des loyers applicables aux logements fixés en PLA.

² Au sens large, c'est-à-dire comprenant la mobilisation du capital, la liquidité, la qualité du bien, du locataire, etc... ainsi que l'appréciation raisonnée ou subjective des avantages et inconvénients des placements alternatifs.

d'un niveau de risque plus élevé (risque d'inoccupation, dépréciation du bien, vente difficile).

Il convient de souligner que ces taux de rendements bruts correspondent à une réalité et sont directement observés sur le marché. Ainsi, à dire d'expert, ces taux s'inscrivent pour des constructions neuves dans une fourchette de 6 à 7 % dans les marchés tendus et de 7 à 8 % dans les zones les moins recherchées. Il s'agit bien évidemment de valeurs moyennes ne reflétant pas la réalité de tous les marchés immobiliers français, qui restent très contrastés. De plus, en fonction des différentes périodes du cycle, des ajustements temporaires plus ou moins marqués peuvent avoir lieu.

La rentabilité ou l'intérêt financier global d'une opération n'est toutefois pas conditionnée seulement par le niveau de loyer de l'opération, mais aussi par le taux de plus-value. **Le taux de rentabilité sera alors égal au rapport (loyer + plus-value)/valeur du bien.**

Toutefois, il faut considérer que la plus-value ne constitue un "revenu" que dans l'éventualité d'une réalisation du bien. La période récente, en particulier en région parisienne ou sur la côte d'Azur, atteste néanmoins que l'anticipation de plus-values importantes influe sur les décisions des investisseurs et peut même les conduire à accepter des taux de rendement beaucoup plus modestes que ceux normalement exigés par le marché.

Ceci posé, l'étude retiendra les fourchettes de taux de rentabilité évoqués ci-dessus et distinguera **cinq types de marchés immobiliers représentatifs de la structure d'ensemble des marchés immobiliers français**. La prise en compte des gains liés aux plus-values interviendra par l'intermédiaire d'une vente fictive en fin de période de détention (cf infra : calcul de la valeur actuelle nette-VAN). **Les calculs effectués intègrent également les effets liés à la fiscalité, aux conditions de financement et aux variables macro-économiques d'environnement (inflation, taux d'intérêt, etc.).**

2. Hypothèses de travail et situation du marché actuel

Le marché immobilier français a été segmenté en cinq marchés notés *MI* à *M5*. Cette segmentation repose sur l'observation des prix relevés par le corps des experts du Crédit foncier de France à l'occasion de l'enquête annuelle qu'il diligente.

a) Les cinq marchés

• marché M1

Marché atone, d'une faible densité démographique et présentant une demande stationnaire. Il s'agit principalement des zones rurales et de petites agglomérations de province.

Les prix de revient des opérations neuves sont faibles du fait notamment de valeurs foncières très basses. Les loyers du secteur privé sont également faibles et proches de ceux du secteur social.

• marché M2

Marché immobilier caractérisant les grandes agglomérations de province présentant un marché soutenu mais progressant faiblement. Les prix de revient et les loyers sont naturellement plus élevés que dans le cas précédent mais le taux de rentabilité correspondant est plus faible du fait d'un risque immobilier plus atténué.

• marché M3

Marché correspondant à celui des agglomérations de la bordure méditerranéenne et de la grande couronne parisienne, caractérisé par des loyers et des prix de revient élevés sans pour autant atteindre les niveaux parisiens. Le taux de rentabilité n'est que très légèrement plus faible que dans le cas précédent.

• marché M4

Marché immobilier de la petite couronne parisienne, relativement tendu avec des valeurs élevées et donc des risques faibles. Taux de rentabilité faible.

• marché M5

Marché de Paris, très tendu sans être spéculatif, caractérisé par des prix de revient nettement supérieurs à la moyenne nationale et des rentabilités attendues plus faibles du fait d'une fluidité supérieure du marché.

Le zonage PLA

Pour l'application des différents paramètres applicables aux prêts locatifs aidés, (plafonds de prix, de loyer, de ressources et d'aide personnelle), les communes sont classées en 3 zones ; auxquelles s'ajoute une sous-zone.

Zone 1 :

- communes de l'agglomération parisienne,
- communes des villes nouvelles d'Ile-de-France.

Zone 1 bis :

- On distingue au sein de la zone 1, une zone centrale dite zone 1 bis qui regroupe Paris et les 29 communes proches suivantes :

Aubervilliers, Bagnolet, Boulogne-Billancourt, Charenton-le-Pont, Clichy, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le Kremlin-Bicêtre, Les Lilas, Le Pré-Saint-Gervais, Levallois-Perret, Malakoff, Montreuil, Montrouge, Neuilly-sur-Seine, Nogent-sur-Marne, Pantin, Puteaux, Saint-Cloud, Saint-Denis, Saint-Mandé, Saint-Maurice, Saint-Ouen, Suresnes, Vanves, Vincennes.

Zone 2 :

- communes des agglomérations et communautés urbaines de plus de 100.000 habitants,
- communes des villes nouvelles situées hors d'Ile-de-France.

Zone 3 :

Le reste du territoire national, à l'exclusion des départements d'Outre-mer.

Les cinq marchés (M1 à M5) caractérisés par les chercheurs du Crédit foncier correspondent, *grosso modo*, au zonage PLA selon le tableau de correspondance suivant :

- M1 = zone 3
- M2 = zone 2
- M3 = zone 1
- M4 et M5 = zone 1 bis

Le tableau suivant présente une fourchette des valeurs locatives pour chaque type de marché.

Les loyers en France

(francs par m² habitable et par mois)

Marchés	M1	M2	M3	M4	M5
valeur basse	20	40	50	65	75
valeur haute	45	55	75	100	130
Exemples de villes correspondantes	Troyes, Brive, Angers, St-Brieuc, Auxerre, Reims, Nîmes, Caen, Vannes, Rennes, Bourges, Orléans, Tours, Limoges	Les grandes métropoles de province, Lyon, Lille, Marseille, et quelques points particuliers : Annecy...	Villes de la Côte d'Azur et grande couronne parisienne	Petite couronne parisienne	Paris

Source : Enquête annuelle du Crédit foncier de France

A partir de cette typologie de marché, les chercheurs de l'observatoire foncier et immobilier ont calibré financièrement une opération locative de caractéristiques physiques semblables pour chacune des configurations retenues.

Sur le marché M1, une opération neuve qui pourrait se situer dans la ville de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor) présenterait les caractéristiques suivantes.

Il s'agit d'un logement de 3 pièces d'une surface de 68 m² dont le prix de revient est de 4.500 francs/m² habitable.

Le loyer de marché s'établit aux alentours de 30 francs/m² habitable/mois, soit un taux de rendement brut espéré de :

$$\frac{30F \times 12}{4.500F} = 8\%$$

Sur le marché M2, la même opération à Lyon présentera un prix de revient de 8.077 francs/m² habitable et se louera à 50 francs/m² habitable par mois.

Le taux de rendement brut correspondant est de 7,43 %.

Sur le marché M3, à Nice, le même logement se vendra au prix de 12.250 francs/m² pour un loyer mensuel de 70 francs, soit un taux de rendement brut de 6,86 %.

Sur le marché M4, à Boulogne-Billancourt, le même bien, à un prix de 15.867 francs/m², un loyer mensuel de 85 francs/m², soit un taux de rendement brut de 6,43 %.

Enfin, sur le marché M5, à Paris, cet appartement de 68 m² sera vendu au prix de 20.000 francs/m², pour un loyer mensuel de 100 francs/m², soit un taux de rendement brut de 6 %.

Toutes ces valeurs ne sont qu'indicatives de moyennes et pourraient être modulées en fonction des localisations précises.

Résumé des caractéristiques des cinq opérations

Marchés	Ville "type"	Prix de revient (F/m ² hab)	Loyer (F/m ² hab/mois)	Taux de rendement brut
Marché M1	Saint-Brieuc (22)	4.500	30	8,00
Marché M2	Lyon (69)	8.077	50	7,43
Marché M3	Nice (06)	12.250	70	6,86
Marché M4	Boulogne (92)	15.867	85	6,43
Marché M5	Paris (75)	20.000	100	6,00

Pour chaque cas de figure, il a été établi un budget d'exploitation prévisionnel à partir des différentes statistiques disponibles. Ainsi, pour les opérations PLA, l'OFI s'est appuyé sur les données fournies par l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM (UNFOHLM). Celle-ci dispose notamment des chiffres moyens pris en compte pour simuler l'exploitation prévisionnelle et calculer le loyer d'équilibre d'une opération financée par un PLA de la Caisse des dépôts et consignations (PLA-CDC).

Hypothèses de calcul du budget d'exploitation prévisionnel

Prix de revient : cf marchés M1 à M5
Surface habitable : 68 m ²
Durée de détention du bien : 30 ans
Loyer : cf marchés M1 à M5
Frais de gestion et d'entretien (par année) ¹ : 3.696 francs
Taxe foncière sur la propriété bâtie : 3.080 francs
Taux d'actualisation : 7,5 %
Taux d'inflation : 2 %
Taux de progression des charges et des loyers : 2 %
Profil de l'investisseur : couple avec deux enfants ayant des revenus annuels de 750.000 francs (avant abattement de 10 et 20 %)

¹ L'hypothèse retenue est que les frais de gestion et d'entretien, ainsi que la taxe foncière sur les propriétés bâties sont proches sur les cinq marchés.

Sur la base de ces hypothèses, il est possible de calculer la rentabilité de chaque opération pour chacun des cas de figure envisagés (différents financements, régimes fiscaux, localisations...).

L'indicateur de rentabilité utilisé est le **taux de rentabilité interne (TRI)** après impôt. Ce dernier indique le rendement des seuls fonds propres après remboursement d'emprunt et après impôt¹. Le calcul du TRI intègre également la valeur nette de revente (après déduction du capital restant dû et après déduction de l'impôt dû au titre des plus-values).

b) Les cinq types de financement

Les types de financement étudiés sont les suivants : PLA-CDC, PLA du Crédit foncier(PLA-CFF), prêt locatif intermédiaire (PLI)², prêt conventionné locatif (PCL), prêt du secteur concurrentiel. Les caractéristiques suivantes ont été retenues.

¹ Le TRI est le taux d'actualisation des flux issus de l'investissement qui égalise la valeur de ces flux et le montant investi par lequel la valeur actuelle nette d'un investissement est égale à zéro. Cela signifie donc :

Investissement = emprunt - charges de remboursements actualisées + produits locatifs après impôts actualisés + valeurs de revente actualisées

$$-I + E + \sum_{t=1}^n \frac{CF_t - R_t}{(1 + TRI)_{exp. t}} + \frac{VR}{(1 + TRI)_{exp. n}} = 0$$

I : montant de l'investissement

E : montant de l'emprunt

CF : revenu net après impôt hors charges de financement

R : charge de remboursement des crédits (nette d'incidence fiscale)

n : durée de détention

VR : valeur résiduelle du bien à l'année *n* (nette d'impôts).

² PLI avant la réforme intervenue en mars 1996

Caractéristiques des prêts immobiliers étudiés

Type de prêt	Taux annuel	Durée	Différé d'amortissement	Progressivité des charges en %/an	Loyer plafond zone 1	Loyer plafond zone 1 bis	Loyer plafond zone 2	Loyer plafond zone 3	Durée de la convention*
PLA CDC	5,8	30 ans		1,95	33	35	29	27	durée du prêt
PLA CFF	6,5	25 ans	2 ans	1,50	1,25×PLA CDC	1,35×PLA CDC	1,15×CDC		durée du prêt
PLI	8,0	20 ans	1 an	1,50	65	65	48	48	12 ans
PCL	8,0	25 ans	2 ans		1,5×PLA CDC	1,5×PLA CDC	1,5×PLA CDC	1,5×PLA CDC	durée du prêt
Prêt libre	8,0	20 ans							par hypothèse durée du prêt

* Il s'agit d'hypothèses de travail utilisées dans le cadre de l'étude

c) Les quatre régimes fiscaux

A chacun de ces financements sont associés quatre types de régimes fiscaux¹.

Les principales caractéristiques actuelles des quatre régimes sont les suivantes :

Régime général : les avantages fiscaux accordés sous ce régime sont :

- taux de déduction forfaitaire : 13 %
- plafond de déduction des déficits fonciers (hors charges d'emprunt): 70.000 francs.

Régime Quilès-Méhaignerie :

- taux majoré de déduction forfaitaire pendant dix ans : 25 % (puis 13 % à partir de la onzième année) ;
- réduction d'impôt de 10 % calculée sur le prix de revient du logement dans la limite de :

¹ Les PLA CDC ne sont pas concernés par la variable fiscale, car destinés pour la plupart aux organismes d'HLM qui ne sont pas imposés. Par ailleurs, le régime de l'amortissement Périissol n'existait pas au moment de l'étude.

- 300.000 francs pour les célibataires, veufs et divorcés, soit maximum 30.000 francs,

- 600.000 francs pour les couples, soit maximum 60.000 francs.

Régime Super Quilès :

- taux majoré de déduction forfaitaire pendant dix ans : 25 % (puis 13 % à partir de la onzième année) ;

- réduction d'impôt de 15 % calculée sur le prix de revient du logement dans la limite de :

- 400.000 francs pour les célibataires, veufs et divorcés, soit maximum : 60.000 francs ;

- 800.000 francs pour les couples, soit maximum 120.000 francs.

Pour l'octroi de la réduction d'impôt de 15 %, les montants des loyers et les ressources des locataires ne doivent pas excéder certains plafonds (loyer maximum de 67,4 francs/m² habitable/mois en Ile-de-France et 48 francs dans les autres régions).

Régime des bénéfiques industriels et commerciaux (BIC) :

Les loyers sont traités comme bénéfiques industriels et commerciaux. Les biens immobiliers peuvent être amortis (pour la seule partie bâtiment). L'imposition des plus-values est fondée sur le calcul de la plus ou moins-value brute obtenue par différence entre le prix de cession et la valeur nette ou résiduelle comptable (fraction non amortie du bien), elle-même égale à la différence entre le prix d'acquisition et la somme des amortissements pratiqués.

d) Les résultats

Le tableau suivant présente les TRI après impôt calculés pour les cinq opérations, suivant les différents types de financement et de régimes fiscaux.

Matrice des produits/marchés : calcul des TRI (%)

TRI/prêt	Régime fiscal	M1	M2	M3	M4	M5
PLA HLM		14,50	3,94	0	0	0
PLA CFF	RG	5,70	4,25	0	0	0
PLA CFF	QM	6,50	4,73	0	0	0
PLA CFF	SQ	6,70	4,88	0	0	0
PLA CFF	BIC	5,82	3,95	0	0	0
PLI	RG	4,94	4,14	0	0	0
PLI	QM	5,67	4,67	0	0	0
PLI	SQ	5,87	4,84	0	0	0
PLI	BIC	4,60	3,79	0	0	0
PCL	RG	4,92	4,78	0	0	0
PCL	QM	5,60	5,44	0	0	0
PCL	SQ	5,80	5,63	0	0	0
PCL	BIC	4,14	4,22	0	0	0
P. libre	RG	5,41	5,45	5,01	4,55	4,00
P. libre	QM	6,11	6,14	5,54	4,98	4,36
P. libre	SQ	6,30	5,88	0	0	0
P. libre	BIC	5,20	5,48	5,08	4,61	4,05

PLA CFF : prêt locatif aidé du Crédit foncier de France

PLA CDC ou PLA HLM : prêt locatif aidé de la Caisse des dépôts et consignations

PLI : prêt locatif intermédiaire

PCL : prêt conventionné locatif

Prêt libre : prêt du secteur concurrentiel

RG : régime fiscal de droit commun

QM : régime Quilès-Méhaignerie

SQ : régime Super-Quilès

BIC : régime des bénéfices industriels et commerciaux

TRI : taux de rentabilité interne

La valeur "0" correspond aux cas pour lesquels les TRI sont négatifs ou nuls. C'est le cas de prêts PLA sur les marchés M3, M4 et M5 dans l'hypothèse où l'organisme ou l'investisseur ne bénéficie pas de subventions pour surcharge foncière. L'octroi possible de dérogations substantielles pour le PLA CFF ne suffit pas à assurer aux propriétaires, toutes choses égales par ailleurs, une rentabilité significativement positive.

Le constat est le même en PCL et en PLI sur les marchés M3, M4 et M5 pour les hypothèses retenues de loyers de marché. Le plafonnement légal des loyers ne permet pas, sauf aide supplémentaire, d'atteindre un niveau de rentabilité positif. Enfin, le plafonnement des loyers en cas de régime Super-Quilès et de financement libre conduit à un constat similaire.

Le tableau ci-dessus permet également de constater que lorsque les loyers libres dépassent de peu les plafonds des loyers réglementés, comme c'est le cas sur le marché M1, les opérations financées en PLA présentent les plus forts rendements, en particulier en régime

Quilès-Méhaignerie (6,5 %) et Super-Quilès (6,7 %). Puis successivement par ordre décroissant, on trouve les rendements obtenus avec des financements libres en régime QM (6,11 %) et SQ (6,3 %). Une opération HLM financée en PLA CDC obtient sur le même marché M1 un taux de rentabilité interne de 14,5 % grâce à la subvention accordée pour ce type d'opérations. Un tel niveau de rentabilité constituerait une rente de situation qui ne serait guère équitable eu égard aux taux de rentabilité constatés dans le secteur privé. En réalité, sur de tels marchés, les organismes d'HLM appliquent des loyers nettement inférieurs aux loyers plafonds, ces derniers étant trop proches voire supérieurs aux loyers de marché. Il est de plus douteux que les plus-values réelles soient identiques pour une même opération quel que soit le type de financement et d'opération. La fixation du prix de location des opérations HLM ne peut enfin être appréciée en fonction de la seule opération mais doit intégrer des contraintes telles que la péréquation entre les loyers.

Sur le marché M2, l'écart entre loyers de marchés et loyers réglementés est plus grand. Par conséquent, les financements PLA perdent de leur attrait, même dans le cas du PLA HLM subventionné. On peut rappeler que la subvention d'Etat dans le cas d'un PLA CDC est égale à 12,7 % du prix de revient dans la limite de 90 % du prix de référence. Ce calcul de subvention fondé uniquement sur le prix de revient ne tient pas compte de l'écart entre loyers libres et réglementés. Or, cet écart obère lourdement la rentabilité de l'opération.

Enfin, sur les marchés M3, M4 et M5, seuls les prêts du secteur libre permettent d'atteindre des rendements acceptables, du fait du non plafonnement des loyers.

3. Le calibrage de l'aide de l'Etat

En partant d'une matrice marchés/produits telle qu'elle existe aujourd'hui, il est possible de mieux cibler l'aide budgétaire nécessaire pour favoriser les investissements privés dans le secteur locatif social.

Si l'on part de l'hypothèse que le principal critère de sélection des opportunités d'investissement est celui du taux de rentabilité interne, il est alors possible de déterminer le montant de l'incitation financière nécessaire à l'équilibre financier de l'opération par référence aux niveaux obtenus en secteur libre.

En effet, le coût d'une subvention accordée à un investisseur privé peut être calibrée en fixant un taux de rentabilité attendu au plus égal au taux de rentabilité de marché. Pour un meilleur partage des risques entre l'Etat et les investisseurs privés, il serait raisonnable d'envisager des montants d'aide correspondant à l'obtention d'une rentabilité égale à 75 % de celle d'une opération en secteur libre sous le régime fiscal de droit commun. Il s'agit bien entendu d'une hypothèse de travail, qui peut être redéfinie à la baisse pour respecter des contraintes budgétaires éventuelles, ou à la hausse pour favoriser davantage la mobilisation de l'investissement privé.

Ainsi, dans le cas de l'opération de Nice, le loyer de marché de 70 francs/m² permet d'atteindre un TRI-régime général de 5,01 %, tout à fait acceptable eu égard aux rendements obtenus sur d'autres marchés immobiliers

ou de placement. En appliquant un loyer social de 29 francs/m² (plafond PLA en zone 2), l'opération n'est plus rentable et ne peut intéresser un investisseur privé. On peut calculer le montant de la subvention nécessaire pour assurer à un investisseur une rentabilité égale à 3,76 % (soit 75 % de 5,01) alors même que le loyer reste fixé à 29 francs/m².

Pour cela, plusieurs moyens techniques peuvent être utilisés :

- une subvention versée une fois pour toute à l'entrée (subvention "flat");
- une bonification de taux d'intérêt,
- une modulation de la durée de conventionnement,
- une modulation du taux de la déduction forfaitaire,
- une modulation du taux de réduction d'impôt,
- ou encore, une modulation du plafond d'imputation des déficits (en excluant ou non les intérêts d'emprunt de l'assiette d'imposition).

Dans le cadre de cette étude, les experts du Crédit foncier se sont cantonnés au calibrage de la subvention "flat" en prenant l'exemple du marché M3¹. Quatre niveaux de loyers sociaux ont été testés : 29 francs, 35 francs, 50 francs et 55 francs. Ces loyers sont très largement inférieurs aux loyers du secteur libre sur ce marché.

Pour chacun de ces quatre niveaux de loyers ont été envisagées les formules de financement en PLA, PLI et prêt du secteur concurrentiel. Sont obtenus ainsi douze scénarios pour lesquels il a été procédé à l'évaluation de la subvention nécessaire exprimée en pourcentage du coût de l'opération pour atteindre une rentabilité égale à 75 % de celle du secteur libre².

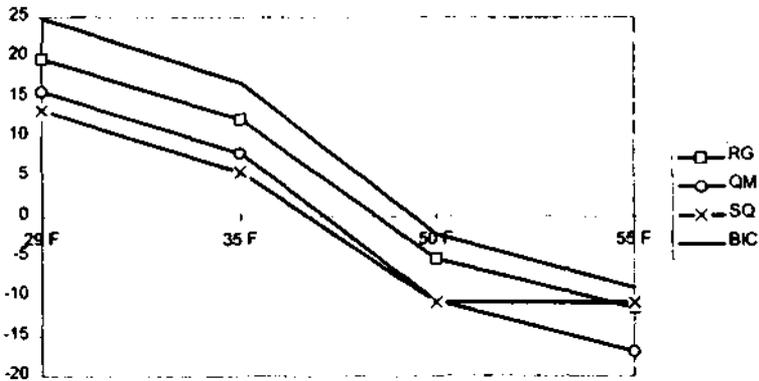
¹ Mais le modèle OFICRIL permet d'effectuer une analyse du même type sur les régimes fiscaux.

² On raisonne ici toutes choses égales par ailleurs, en particulier à taux de plus-value et de croissance identique.

Montant de l'aide en pourcentage du coût de l'opération

Loyer social/prêt	Régime fiscal	29 F	35 F	50 F	55 F
PLA CFF	RG	19,7	12,2	- 5,4	- 11,4
PLA	QM	15,6	7,9	- 10,6	- 17,0
PLA	SQ	13,2	5,5	- 10,8	- 10,8
PLA	BIC	24,8	16,9	- 2,2	- 8,9
PLI	RG	22,1	17,2	5,3	1,4
PLI	QM	18,8	13,8	1,2	- 3,0
PLI	SQ	16,8	11,6	0,6	0,6
PLI	BIC	24,8	19,9	7,8	3,8
P. Libre	RG	63,1	51,4	22,0	12,2
P. Libre	QM	59,2	47,1	17,2	7,2
P. Libre	SQ	56,5	44,5	18,6	18,6
P. libre	BIC	59,3	48,9	22,0	12,7

Taux de subvention (ou rente de situation) d'une opération financée en PLI suivant quatre régimes fiscaux



Une représentation graphique de la variation du montant de la subvention flat dans le cas du PLI et pour différents régimes fiscaux permet d'illustrer les effets comparés de la fiscalité et du niveau des plafonds de loyers. Elle met en lumière le caractère fortement dégressif de la subvention pour un franc de loyer supplémentaire. Ainsi, il est quasiment indifférent au rendement financier de fixer le loyer réglementé à 29 francs/m² et d'accroître le bénéfice du régime Super-Quilès ou de fixer un loyer réglementé de 35 francs sans autre avantage fiscal que le régime de droit commun. Dans les deux cas, l'équilibre financier est obtenu par un taux de subvention de 17 % du coût de l'opération. A l'inverse, pour les loyers de 50 et 55 francs, proches des loyers de marché, des rentes de situation apparaissent pour certains types de financement.

Pour des loyers réglementés de 35 francs : un accroissement des loyers de 6 francs (de 29 francs à 35 francs par m² et par mois) réduit de quinze points en moyenne la subvention d'équilibre. Le taux de subvention varie dans une large fourchette, comprise entre 5,5 et 51,4 % suivant le type de financement.

Pour des loyers réglementés de 50 francs, des rentes de situation¹ apparaissent pour des opérations financées en PLA-CFF. L'aide "indûment" octroyée en fonction du seul critère de rentabilité s'échelonne entre 2,2 % et 10,8 % du coût de l'opération. Dans de telles situations, une aide de l'Etat s'avère moins nécessaire. Au contraire, l'équité pousse à envisager les possibilités de réduire cette rente de situation. L'analyse d'un tel système de péréquation pourrait faire l'objet d'une étude plus approfondie fondée par exemple sur la variation des paramètres fiscaux.

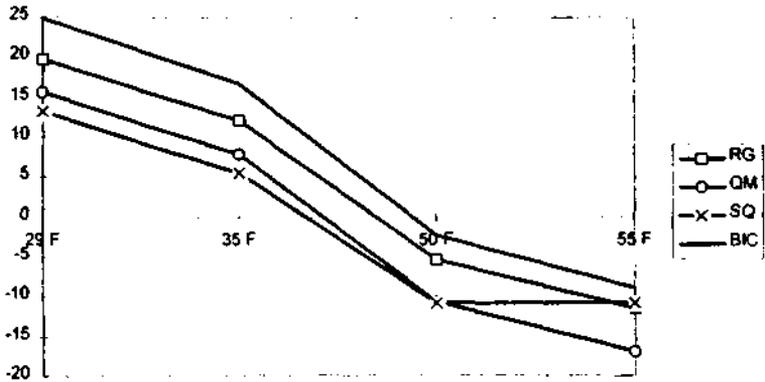
Pour les loyers réglementés de 55 francs, les rentes de situation s'accroissent : dans le cas d'un financement en PLA sous le régime Quilès-Méhaignerie, l'aide "superflue" représente 17 % du coût de l'opération. En revanche, une aide est toujours nécessaire pour un financement en secteur concurrentiel, à hauteur de 20 % du coût de l'opération.

Au total, la réalisation des deux objectifs fixés (loyer social et rentabilité) pour l'univers considéré conduit à des taux de subvention qui s'échelonnent de 0,6 % à 59,3 % alors même que les aides à la pierre ou fiscales ne sont pas ou peu modulées dans le système actuel. Il serait du plus grand intérêt de s'interroger sur la possibilité d'une mise en oeuvre opérationnelle de la modulation.

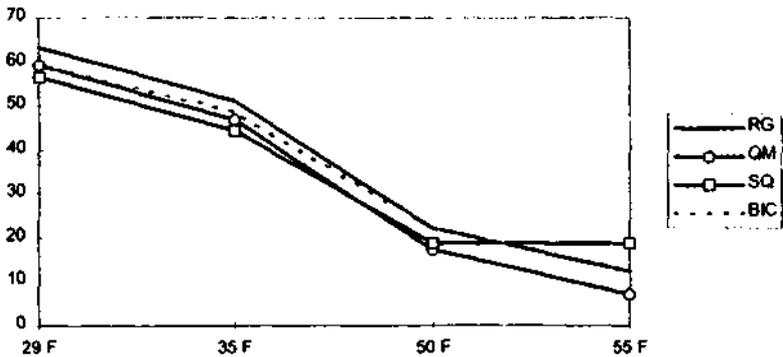
Une généralisation de l'approche consistant à moduler les aides en fonction du loyer de marché et du loyer réglementé sous contrainte d'une rentabilité minimale peut s'envisager par approximation linéaire du calcul de l'aide nécessaire (et suffisante). En d'autres termes, il est possible de déterminer, pour un niveau de loyer social donné et pour chaque type de financement envisagé, le taux de subvention d'équilibre assurant un taux de rentabilité interne (TRI) égal à 75 % (ou toute autre valeur) du TRI obtenu dans le secteur privé avec un financement libre (pour un régime fiscal donné).

¹ Pour la localisation considérée, à savoir le marché M3.

Taux de subvention (ou rente de situation) d'une opération financée en PLA suivant quatre régimes fiscaux



Taux de subvention (ou rente de situation) d'une opération financée en prêt du secteur concurrentiel suivant quatre régime fiscaux



4. Les principes du calibrage des produits de prêts "subventionnés" en fonction des niveaux de loyers sociaux choisis et de la rentabilité attendue

Une méthode simple d'approximation linéaire pour réaliser cette modulation est présentée ci-après pour le cas d'une opération sur le marché M3 et pour le seul prêt PLA. Bien évidemment, cette méthode peut être généralisée pour toutes les combinaisons marchés/produits. A titre d'illustration, les calculs effectués sont présentés pour quatre types de fiscalité

en PLA : PLA-régime général, PLA-Quilès Méhaignerie, PLA-Super Quilès et PLA BIC.

Le simple usage d'équations linéaires permet déjà une approximation suffisante d'un calibrage efficace.

Les équations sont alors de la forme :

$$Y = aX + b$$

où X représente le montant de loyer recherché en secteur social,

Y : le taux de subvention correspondant à ce loyer et permettant d'atteindre un certain niveau de TRI (75 % du TRI obtenu en secteur libre),

a et b, les constantes.

Le tableau suivant représente les équations obtenues.

Montant de subvention pour 100 francs de coût d'opération et équations d'équilibre d'une opération financée en PLA et pour quatre niveaux de loyers réglementés

Loyer social/prêt	Régime fiscal	29 F	35 F	50 F	55 F	Equations
PLA CFF	RG	19,7 F	12,2 F	- 5,4 F	- 11,4 F	$Y = -0,0119X + 0,5423$
PLA	QM	15,6 F	7,9 F	- 10,6 F	- 17,0 F	$Y = -0,0125X + 0,5186$
PLA	SQ	13,2 F	5,5 F	- 10,8 F	- 10,8 F	$Y = -0,0097X + 0,4129$
PLA	BIC	24,8 F	16,9 F	- 2,2 F	- 8,9 F	$Y = -0,0129X + 0,6229$

Par une telle méthode, il est possible de déterminer le loyer d'équilibre, à conditions données, pour lequel il n'est plus nécessaire de subventionner, ou inversement de déterminer le taux de subvention nécessaire pour atteindre le niveau de rendement recherché pour un loyer du secteur social donné.

Equations permettant de déterminer les subventions et loyers d'équilibre

Loyer social/prêt	Equations	Loyers d'équilibre
PLA RG	$Y = - 0,0119X + 0,5423$	X = 45,52 F
PLA QM	$Y = - 0,0125X + 0,5186$	X = 41,48 F
PLA SQ	$Y = - 0,0097X + 0,4129$	X = 42,64 F
PLA BIC	$Y = - 0,0129X + 0,6229$	X = 48,24 F

Il est également possible de faire varier le niveau de loyer d'équilibre en fonction des taux de rendement désirés.

A titre d'exemple, le tableau ci-après donne pour le cas du PLA CFF-RG, le taux de subvention nécessaire pour plusieurs niveaux de loyers et de taux de rendement attendus.

Montant de subvention nécessaire pour 100 francs de coût d'opération suivant les TRI attendus

% du TRI secteur libre (5,01 %)	29 F	35 F	50 F	55 F	Equations	Loyers d'équilibre
75	19,7 F	12,2 F	- 5,4 F	- 11,4 F	$Y = - 0,0119X + 0,5423$	$X = 45,5 F$
80	23,2 F	16,0 F	- 1,7 F	- 7,7 F	$Y = - 0,0119X + 0,5751$	$X = 48,3 F$
85	27,1 F	19,9 F	2,4 F	- 3,8 F	$Y = - 0,0119X + 0,6151$	$X = 51,7 F$
90	30,7 F	23,5 F	5,9 F	- 0,4 F	$Y = - 0,0119X + 0,6527$	$X = 54,8 F$
95	34,6 F	27,4 F	9,6 F	3,5 F	$Y = - 0,0119X + 0,6917$	$X = 58,1 F$

Dans une telle optique, l'Etat ne laisserait pas les investisseurs privés assumer seuls tous les risques. En d'autres termes, si les opérations sont déficitaires, l'Etat supplée pour la majeure partie. Inversement, si l'évolution de la conjoncture et des environnements de marché confère aux investisseurs le bénéfice de rendements élevés, le relèvement de certaines taxations permet d'opérer les réajustements appropriés. Cette péréquation permet à l'Etat de minimiser les dépenses budgétaires tout en assurant les investisseurs privés, grâce à une solidarité bien calibrée, de pouvoir arbitrer en termes de localisation ou de financement sur une même base budgétaire.

La difficulté réside évidemment dans la possibilité d'apprécier les conditions concrètes et précises de rentabilité des opérations privées sur le secteur considéré (bassin d'habitat, commune ou plus utilement quartier ou secteur considérés). Une telle approche exigerait le développement d'observatoires locaux à l'instar de ce qui se fait en Allemagne ou de l'expérience développée depuis de nombreuses années par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) sur Paris et les communes limitrophes.

5. Un exemple d'évaluation réalisée à l'aide du modèle OFICRIL : le nouveau régime d'amortissement

Le modèle OFICRIL est installé à la commission des finances du Sénat. Pour les besoins de leur étude, les experts du Crédit foncier ont étudié les volumes de subventions nécessaires pour parvenir à une certaine rentabilité.

Il est possible de faire de même avec les régimes fiscaux.

Le groupe de travail a ainsi réalisé une évaluation du nouveau régime d'amortissement dit "Périssol"¹ en examinant l'intérêt objectif pour le contribuable (et le coût budgétaire) d'une opération donnée selon deux comparaisons : le nouveau régime par rapport au système Quilès-Méhaignerie ; le nouveau traitement relatif du parc locatif ancien.

a) Comparaison entre amortissement Périssol et régime Quilès-Méhaignerie

Les trois principaux éléments du régime d'amortissement

- 1) Déduction forfaitaire : 6 %
- 2) Amortissement : déduction fiscale de 80 % du coût de l'investissement à raison de
 - 10 % par an sur 4 ans
 - puis 2 % par an sur 20 ans.
- 3) Plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global : 100.000 francs.

Par rapport au régime général des revenus fonciers, le système Quilès-Méhaignerie permet d'augmenter le rendement des opérations locatives d'un à deux points selon le niveau du revenu du ménage et la taille des opérations.

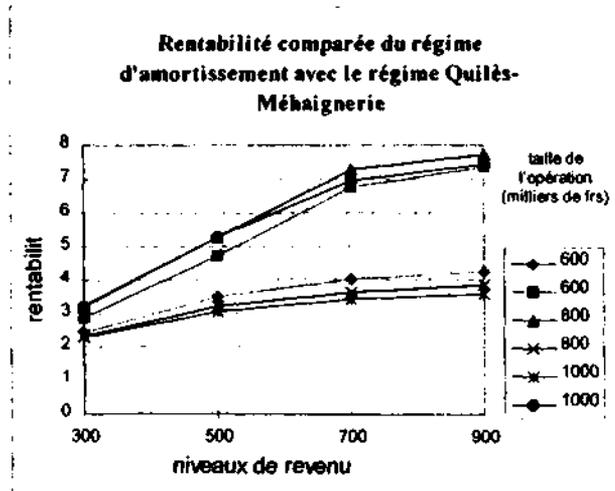
Par rapport au système Quilès-Méhaignerie, le nouveau régime d'amortissement peut permettre d'augmenter le rendement des mêmes opérations de plus de deux points.

On considère un logement de 65 m² acquis neuf par un couple marié ayant deux enfants à charge, non titulaire d'autres revenus fonciers. Le couple

¹ Pour approfondir cet aspect, voir l'"Observateur de l'immobilier" n° 33 - "Les outils de la relance de l'investissement locatif".

finance l'acquisition à l'aide d'un emprunt représentant 80 % de l'opération, d'un taux d'intérêt de 8 %. Le rendement brut procuré par le loyer est de 6 %. On fait l'hypothèse que le couple revend son bien au bout de 10 ans.

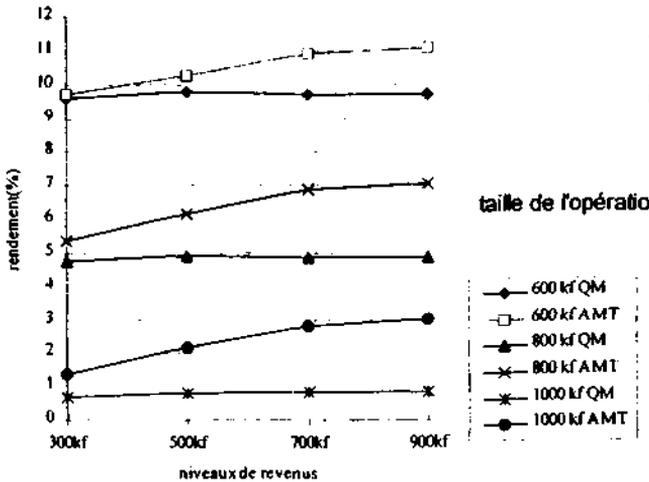
En fonction de la taille de l'opération et du niveau de revenu du couple, le taux de rentabilité interne obtenu varie selon le graphique suivant :



Source : OFI

Si l'on suppose maintenant que le taux de rendement brut du loyer n'est pas constant, mais que le loyer initial est de 70 F/m²/mois et qu'il augmente de 2 %/an (soit l'objectif d'inflation à moyen terme de la Banque de France), on obtient les résultats suivants :

Rentabilité comparée: amortissement/Quilès-Méhaignerie



Source : Modèle OFICRIL
OFI - Commission des finances du Sénat

Le coût budgétaire actualisé de l'opération décrite ci-dessus dans le cadre de ce régime, peut se comparer avec le régime Quilès-Méhaignerie selon le tableau suivant (en francs) :

Coût budgétaire actualisé d'une opération (en francs)

Niveau de revenu Taille de l'opération		300 KF	500 KF	700 KF	900 KF
600 KF	QM	56.101	68.990	74.218	76.832
	AMT	55.455	77.636	99.818	116.795
800 KF	QM	58.255	72.006	78.096	81.141
	AMT	70.087	105.921	136.185	142.580
1.000 KF	QM	64.122	80.220	88.656	92.874
	AMT	84.231	132.195	168.944	178.335

Source modèle OFICRIL

Si l'on considère une opération de 340.000 francs, taille proche de la moyenne des opérations constatées dans le régime Quilès-Méhaignerie, effectuée par un ménage de 4 personnes disposant d'un revenu annuel de 700.000 francs, on constate que le coût budgétaire total est supérieur de 24 % dans le nouveau régime.

b) Le nouveau traitement relatif du logement ancien

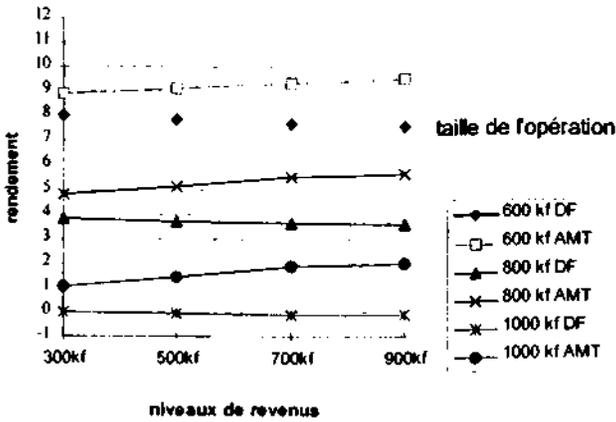
Le logement locatif ancien, imposé selon le régime général des revenus fonciers, se retrouve relativement pénalisé par rapport à la situation antérieure, puisqu'il ne bénéficie que d'une mesure nouvelle dont on a vu l'intérêt relativement réduit : l'allongement de 5 à 10 ans du délai de report d'imputation des déficits fonciers.

Si l'on considère la même opération que précédemment dont la seule variante serait le caractère neuf ou ancien du logement, on obtient les différences de TRI suivantes (pour une opération de 600.000 francs) :

Montant du revenu	300 KF	500 KF	700 KF	900 KF
Opération neuve (amortissement Périssol-AMT)	9,69 %	10,27 %	10,92 %	11,06 %
Opération ancienne (régime général des revenus fonciers DF)	8,02 %	7,84 %	7,67 %	7,60 %
Différence de rendement (en points de pourcentage)	- 1,67	- 2,43	- 3,15	- 3,46

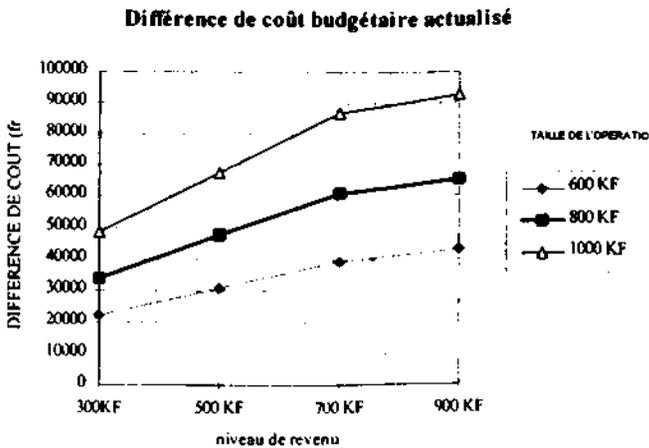
Pour maintenir une différence de traitement analogue à celle qui prévalait avant la création du régime Périssol (différence avec le régime Quilès-Méhaignerie), **il serait nécessaire de pratiquer un amortissement de 5 % de la valeur du bien les 4 premières années** (le reste du régime étant inchangé).

**Rentabilité comparée : amortissement de 5%
régime des revenus fonciers**



Il est donc évident que le nouveau système, d'effet incitatif puissant, accuse la distorsion dénoncée par le rapport Ducamin entre le logement locatif neuf et le logement locatif ancien.

La différence de coût budgétaire actualisé pour la même opération, entre le régime actuel des revenus fonciers et un régime d'amortissement de 5 % sur les quatre premières années s'établirait selon le graphique suivant :



A l'issue de cette première partie de la recherche, les statisticiens du Crédit foncier concluent qu'il est envisageable de moduler les aides afin d'en obtenir une meilleure répartition par un jeu de pérequisition.

En évaluant le nouveau système d'amortissement, le groupe de travail aboutit à une conclusion analogue : l'absence de modulation des aides crée des distorsions très importantes. L'écart d'effort budgétaire consenti entre le logement locatif neuf et le logement locatif ancien, déjà important, se creuse considérablement. Il n'est pas possible, pour rattraper cet écart, d'effectuer un effort du même ordre en faveur du logement ancien : réduire la distorsion passerait probablement par une révision des avantages dévolus au neuf.

Mais pour affiner ces résultats, l'OFI estime qu'il est nécessaire de développer des outils complémentaires : une étude macroéconomique pour apprécier les marges de manoeuvre à effort public constant. Pour tenir compte des différences de localisation, il faudrait mettre en place une base de références catégorielles (type d'opérations) et géographiques.

B. L'ESTIMATION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF

Le second thème de recherche proposé au Crédit foncier portait sur un chiffrage autonome du coût de certaines mesures fiscales. L'objet de cette recherche n'était pas de valider ou non les estimations des administrations, mais plutôt de chercher les moyens de doter la commission des finances d'instruments de mesure autonomes lui permettant d'estimer les éventuelles propositions des sénateurs.

Un grand nombre de mesures fiscales pourraient faire l'objet de test¹. Les experts du Crédit foncier en ont retenu cinq qui leur paraissent mesurables et portant sur le logement locatif privé :

- la déduction forfaitaire comparée à un régime d'amortissement ;
- l'imposition des plus-values ;
- le régime Quilès-Méhaignerie ;
- l'imputation du déficit foncier sur le revenu global ;
- les droits de mutation à titre gratuit.

¹ Voir le cahier des charges en annexe.

Avertissement méthodologique

Les estimations avancées du coût des principales dépenses fiscales en faveur du logement locatif privé sont le fruit de nombreuses hypothèses que les chercheurs du Crédit foncier se sont efforcés de préciser.

Parmi les principales hypothèses, le choix du taux d'imposition s'avère fondamental. Le douzième rapport du Conseil des impôts a souligné la difficulté du choix entre taux moyen et taux marginal moyen, dont les conséquences sont importantes, puisque les valeurs sont de fait respectivement de 18 % et 33 %.

Pour éviter toute vaine polémique, et pour faciliter la comparaison avec les estimations de l'administration fiscale, l'Observatoire foncier et immobilier a retenu le principe d'une évaluation au taux marginal.

Dans le cadre restreint de cette étude, les chercheurs du Crédit foncier ont souhaité se cantonner à une approche pragmatique de la dépense fiscale en adoptant deux attitudes :

- préciser dans le détail les sources et voies d'évaluation du coût des dépenses dans le domaine de l'immobilier locatif de rapport ;
- tenter d'apprécier l'impact budgétaire d'une modification de tel ou tel paramètre, voire même d'un changement radical de perspective (ex : suppression de la déduction forfaitaire au profit de l'amortissement).

Les résultats de cette approche exploratoire sont exposés en cinq grandes parties relatives à :

- la déduction forfaitaire ;
- l'imposition des plus-values ;
- le coût des avantages Quilès-Méhaignerie ;
- l'imputation du déficit foncier sur le revenu global ;
- enfin les droits de mutation à titre gratuit.

Pour effectuer les chiffrages, l'OFI s'est appuyé pour l'essentiel sur les données du compte du logement (1993, dernière année disponible au moment de cette recherche). Les sources existantes se sont révélées toutefois insuffisantes compte tenu de la complexité des relations étudiées. En l'absence de données, ils ont eu recours à l'élaboration de clés ou d'hypothèses simplificatrices. La qualité des résultats obtenus permet donc tout au plus une évaluation des ordres de grandeur et en aucun cas une mise au jour de la sensibilité des résultats à la conjoncture, ou à toute autre variable du contexte social et économique.

Ceci posé, la principale limite des estimations traditionnelles ou classiques de l'impact budgétaire des mesures fiscales réside dans trois hypothèses implicites du modèle :

- la variation est considérée comme linéaire (une augmentation du taux de l'impôt de 20 % implique une augmentation proportionnelle des recettes) ;
- les variables de prix et de revenus sont considérées comme exogènes du taux de taxation ;
- les comportements des investisseurs sont considérés comme inchangés.

Or ces hypothèses sont sujettes à caution. Les réflexions théoriques sur le sujet des effets de la taxation du capital l'attestent.¹

Afin de concilier la difficulté d'estimation avec la nécessité de fixer des ordres de grandeur, il a été procédé en deux temps :

- dans un premier temps, chiffrage de cadrage du coût budgétaire avec exposé des sources et principales hypothèses, test de sensibilité du résultat ;

- dans un second temps, exposé et analyse des interactions entre les variables à prendre en compte dans un modèle d'évaluation de l'impact des mesures fiscales. **Faute de données mais aussi de méthode, dans bien des cas, aucune évaluation chiffrée n'est envisageable. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne les variables de comportement.**

1. Déduction forfaitaire ou amortissement

Deux logiques s'affrontent depuis de nombreuses années quant au mode de prise en compte de l'usure naturelle du bien avec le temps. La première est celle défendue par l'administration pour laquelle la déduction forfaitaire (DF), calculée en pourcentage des loyers, est parfaitement adaptée par sa simplicité de calcul à une population de ménages souvent âgée, possédant un ou deux logements et rétive à l'idée d'établir une comptabilité. La seconde, défendue par les professionnels consiste à affirmer la nécessité de la reconnaissance du caractère économique de l'activité de bailleur², donc de lui ouvrir le droit, ainsi qu'à tout entrepreneur, à l'amortissement et à la déduction réelle des charges d'exploitation. Il peut être intéressant de chercher à comparer les coûts de ces deux options (imposition selon le régime dit des revenus fonciers et un régime à créer qui serait proche de celui des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéficiaires non commerciaux (BNC) en tenant compte du fait que les bailleurs personnes physiques peuvent déduire au titre de leurs charges l'ensemble des travaux réalisés sur leur logement, y compris ceux d'amélioration qui sont pourtant une dépense d'investissement et non en principe une charge déductible.

Il ressort des différentes estimations faites qu'un taux d'amortissement annuel de 1,3 à 1,5 % serait budgétairement neutre sous réserve de fixer la durée d'amortissement des travaux entre quinze et vingt ans. Ces deux résultats mettent en lumière le très faible niveau implicite actuel de l'amortissement du parc.

¹ Voir *infra* encadré sur la taxation du capital, et les enseignements à en tirer dans le domaine des droits de mutation à titre onéreux

² Voir *infra* III sur cette problématique.

- a) *Le coût budgétaire d'un point de déduction forfaitaire diminue avec l'augmentation du taux*

Le compte du logement et l'enquête logement INSEE de 1992 permettent d'approcher tout à la fois le coût d'un point de déduction forfaitaire et le coût de l'option alternative représentée par la possibilité d'amortir le bien.

En 1993, le total des loyers du parc libre détenu par les personnes physiques était de 125 milliards de francs¹. Un point de déduction forfaitaire représentait donc 1,25 milliard de francs, ce qui sur la base d'un taux d'imposition de 33 %², représente une dépense fiscale de 410 millions de francs. Ce chiffre est évidemment supérieur à celui retenu dans le projet de loi de finances rectificative pour 1995, à savoir 310 millions de francs, soit 0,9 milliard de francs pour le coût d'une hausse de la déduction forfaitaire de 10 à 13 %³. A cela, plusieurs raisons :

- l'administration retient un taux d'imposition de 28 %, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, fixe le coût du point de déduction forfaitaire à 350 millions de francs ;

- le coût budgétaire d'un point de déduction forfaitaire n'est pas une fonction continue. Une proportion non négligeable de bailleurs, faute de payer l'impôt ou déjà déficitaires du fait d'autres charges déductibles fiscalement, ne peuvent bénéficier de cet avantage. La progressivité du barème de l'impôt joue également, mais à l'inverse, un rôle essentiel dans l'évaluation du coût. De fait, le produit fiscal généré par la suppression d'un point de déduction forfaitaire s'accroît au fur et à mesure que le taux se réduit ;

- le coût est directement fonction de l'évaluation de la masse des loyers, elle-même fonction des estimations relatives au parc, de diverses hypothèses, voire même de simples considérations politiques. (ainsi un

¹ Soit loyer brut (120,502) + charges locatives récupérées (4,019) + indemnités + subventions perçues (0,730 + 1,470) - TADB (1,715) \approx 125,006. La formule de calcul appliquée est celle de l'administration fiscale.

² Le rapport du Conseil des impôts de 1992 estime le taux marginal moyen d'imposition des bailleurs à 33 %. Ce taux moyen est calculé sur l'ensemble des revenus locatifs. Il tient donc compte des éléments suivants : une proportion non négligeable de propriétaires n'acquittent pas l'impôt sur le revenu (12 millions de ménages ne payent pas l'impôt sur le revenu) et/ou supporte des charges telles que la déduction forfaitaire ne constitue pas un avantage réel pour tout ou partie.

³ En 1993, la loi de finances rectificative estimait le coût du passage de 8 à 10 % à 550 millions de francs.

changement de méthode en 1989 avait fait passer le coût de cinq points de déduction forfaitaire de 1,2 milliard de francs à 1,7 milliard de francs sans que l'administration des finances ne fournisse un argumentaire détaillé).

Il est toutefois difficile, compte tenu de l'information disponible, de chiffrer avec précision ces différents éléments.

• Une étude réalisée par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), à partir d'un échantillon de "bleus" fiscaux de l'année 1987, illustre ce phénomène et permet de cadrer le coût réel fiscal de la déduction forfaitaire qui était à l'époque de 15 %.

Variation globale de l'impôt sur le revenu pour différentes valeurs de la déduction forfaitaire sur la base d'une déduction de 15 %

Déduction forfaitaire en %	0 %	5 %	10 %	15 %	20 %
Montant global en milliards de francs	+ 4,1	+ 2,8	+ 1,5	-	- 1,0
Montant moyen par contribuable en francs	+ 1.921	+ 1.302	+ 697	-	- 468

Source : ANAH.

Une suppression, toutes choses égales par ailleurs, de la déduction forfaitaire (passage de 15 à 0 %) entraînerait un surcroît d'impôt acquitté de 4,115 milliards de francs. A l'inverse, une augmentation de 15 à 20 % de la déduction forfaitaire réduit le poids de l'impôt sur le revenu de 1 milliard de francs.

Il ressort de ces données qu'une estimation actualisée en francs 1993 du coût d'une déduction forfaitaire à 13 % (taux actuellement en vigueur), c'est-à-dire sa suppression, représente un montant maximum de 5,9 milliards de francs¹, ce qui paraît un ordre de grandeur élevé.

Sur ces mêmes bases, le coût du point de déduction forfaitaire est en 1993 de :

- 500 millions de francs pour la tranche 10-15 %,
- 340 millions de francs pour la tranche 15-20 %.

¹ On observe en effet que sur la base de la répartition du coût estimé du point de déduction forfaitaire par tranche en 1987 et d'un coefficient d'évolution des loyers entre 1987 et 1993 de 1,69, le coût moyen du point de déduction forfaitaire est de 460 millions de francs, soit pour 13 points $(4,1 - 1,5) \times 1,69 + (1,5 \times 3/5) \times 1,69 = 5,98$.

• Le douzième rapport du Conseil national des impôts estime que le ratio "déficit de l'année/revenu brut" est de l'ordre de 5 %¹. L'exploitation des bleus fiscaux de 1987 permet d'estimer le ratio "déficit reportable au titre des exercices antérieurs/revenu brut" à 13 %. Si l'on admet, comme le fait l'administration fiscale que, sur cinq ans l'essentiel des déficits trouve à s'imputer, il faut donc appliquer, pour tenir compte des revenus fonciers en tout état de cause non imposés, un coefficient de minoration de l'ordre de 10 % minimum, 20 % maximum. La mesure d'imputation du déficit foncier dans la limite de 70.000 francs hors intérêts oblige à retenir une valeur de ce coefficient de 5 %.

La valeur budgétaire du point de déduction forfaitaire à 13 % se situe donc dans la fourchette suivante :

Coût brut	410*	350**
Coefficient de minoration (0,95)	390	330
Coefficient de minoration (0,90)	370	315
Coefficient de minoration ((0,85)	350	300
Coefficient de minoration (0,80)	330	280
Environ pour 13 points ***	4,55	3,90

* Pour un taux d'imposition de 33 %

** Pour un taux d'imposition de 28 %

*** Sur la base d'un coefficient de 15 %

Le coût d'une déduction forfaitaire de 13 % est donc compris entre 3,9 et 4,5 milliards de francs. Il faut toutefois rappeler que l'administration fiscale considère qu'à 10 %, la déduction forfaitaire ne constitue pas à proprement parler un avantage fiscal mais la juste contrepartie des charges qu'elle est censée couvrir². A 13 %, l'avantage fiscal accordé au bailleur est donc compris entre 900 millions de francs et 1 milliard de francs.

b) A coût budgétaire inchangé, le taux annuel moyen d'amortissement est compris entre 1,05 % et 1,61 %.

Les derniers chiffres disponibles relatifs au parc de logements (quantité, prix) datent de 1992. Ils fournissent tout à la fois :

¹ Avant possibilité d'imputation du déficit de 70.000 francs. L'impact de cette mesure n'a pu être chiffré. On peut toutefois estimer qu'elle couvre environ 80 % des déficits. Quant aux ratios indiqués, ils sont conformes aux résultats du compte du logement, à savoir selon le Conseil des impôts : 5,7 milliards de francs de déficit courant, 10,8 pour les déficits reportables des années antérieures ; compte du logement : loyers 124 milliards de francs.

² Sur la notion de dépense fiscale, voir chapitre premier - II -

- le nombre de logements locatifs privés détenus par les personnes physiques,

- la masse des loyers,

- une valeur estimée des logements, fondée sur l'observation des prix des opérations d'accession réalisées sur la période 1989-1992. Ces chiffres permettent de calculer la base de calcul de l'amortissement et de fixer un taux d'actualisation qui, appliqué aux données du compte 1993 et des années à venir, permet d'approcher la valeur du parc dans le temps.

Valeur du patrimoine logement en 1992¹

Parc locatif privé personnes physiques (unités)	4.058.000
Loyer annuel moyen (en francs)	25.440
Masse des loyers (en milliards de francs)	103,255
Prix moyen (en francs)	427.000
Valeur du parc (en milliards de francs)²	1.732,77
Taux d'actualisation ³	5,96 %

(1) En toute logique, il faudrait distinguer dans le parc total celui soumis à la loi de 1948 et le parc conventionné. Ces facteurs sont toutefois de second ordre par rapport à l'imprécision globale du chiffrage.

(2) Voir infra encadré sur la méthode de calcul. L'amortissement ne porte toutefois que sur les coûts de construction de l'immeuble. La part du foncier reste difficile à évaluer. A défaut d'estimation précise, on retiendra une part moyenne de 25 %.

(3) Selon une terminologie plus fréquente chez les experts immobiliers et les juristes, taux de capitalisation.

En tenant compte de la même fourchette de coefficients de minoration, la **valeur du point d'amortissement¹** s'obtient par la formule suivante (résultats en milliards de francs) :

$$\begin{array}{r} \text{Valeur du parc} \times (1 - \text{poids du foncier}) \times 1/100 \times \text{coefficient de minoration} \times \text{taux d'imposition} \\ 1.732,77 \times 0,75^2 \times 0,01 \times \left(\begin{array}{l} 0,95 \times 0,33 = 4,07 \\ 0,90 \quad 0,33 = 3,86 \\ 0,85 \quad 0,33 = 3,64 \\ 0,80 \quad 0,33 = 3,43 \end{array} \right. \end{array}$$

¹ Les calculs auraient pu être faits de la même façon avec un taux d'imposition de 28 %. On se limitera ici à comparer les coûts des deux options sur la base évaluée à partir d'un même taux de 33 %, ce qui rend neutre le choix.

² On observe que les experts du Crédit foncier se sont fondés sur un poids de charge foncière de 25 %, moins avantageux que pour le régime de l'amortissement "Périssol" créé par la suite et qui l'évalue à 20 %.

La question du régime fiscal associé à l'amortissement est évidemment cruciale. Le régime des BIC, qui ne prend en compte ni l'érosion monétaire, ni l'abattement pour durée de détention, serait de ce point de vue particulièrement spoliateur (voir *supra* A. l'évaluation par le modèle OFICRIL met en évidence le caractère défavorable du régime BIC par rapport à tous les autres). C'est pourquoi, en raisonnant à régime fiscal sur les plus-values inchangées, on obtient à coût fiscal constant sur la base d'une déduction forfaitaire de 13 % et pour des valeurs du coefficient de minoration de 10 et 15 % un taux moyen d'amortissement de :

		$/3,86 = 1,18 \%$
• pour la fourchette haute de coût de la DF /	4,55	$/3,64 = 1,25 \%$
		$/3,86 = 1,01 \%$
• pour la fourchette basse de coût de la DF /	3,90	$/3,64 = 1,08 \%$

Ces chiffres correspondent à des durées de vie moyennes des constructions comprises entre 70 et 100 ans environ.

Ces taux et ces durées sont toutefois respectivement surestimés et sous-estimés, car une partie des frais non déductibles et forfaitisés dans le cadre du régime de la déduction forfaitaire (frais de gestion, d'assurance) resterait déductible (soit l'équivalent d'une déduction forfaitaire au taux de 2 à 3 %) ¹, ce qui réduirait d'autant le numérateur et donc le taux d'amortissement ².

A l'inverse, en cas d'amortissement, les travaux d'amélioration admis dans le dispositif actuel en déduction au titre des charges ne le seraient plus ³. Ils ouvriraient droit à l'amortissement. La dépense fiscale associée à cet avantage a été largement surévaluée par les services fiscaux (fascicule "voies et moyens") pendant une longue période ⁴. Pour les années

¹ On remarque que le régime d'amortissement Périssol retient 6 %.

² On a ainsi pour une déduction forfaitaire incompressible de 3 %, un taux d'amortissement de $\frac{4,55 \times 10}{13} / 3,86 = 0,90\%$ et non plus 1,18 %.

³ On peut observer que le dispositif d'amortissement des logements locatifs neufs créé par le DDOEF autorise, pour les logements bénéficiant du dispositif, un amortissement accéléré des travaux d'amélioration (10 % par an sur 10 ans), beaucoup moins rapide que le système actuel, mais plus que le régime général de l'amortissement.

⁴ Cf étude sur les bleus ANAH.

postérieures à 1990, le chiffrage paraît en conformité avec celui retenu pour la déduction forfaitaire.

Avantage fiscal lié à la déductibilité des travaux

Année	Travaux (en millions de francs)	Dépense fiscale (en millions de francs)	Taux moyen d'imposition (en %)
1984	7.967	3.700	46
1985	8.279	3.700	45
1986	10.038	4.000	40
1987	11.420	4.150	36
1988	13.738	4.300	31
1989	15.382	5.800	38
1990	16.577	4.500	27
1991	16.854	4.780	28
1992	16.310	5.270	32
1993	17.031	4.550	27

Source : *Voies et moyens et Compte du logement*

Dans l'hypothèse d'un amortissement des travaux, sur une période comprise entre dix et vingt-cinq ans, le coût fiscal varie de 4,17 milliards à 2,32 milliards de francs (tableau ci-après), soit des montants inférieurs au coût actuel de l'avantage fiscal.

Coût fiscal associé à l'amortissement des gros travaux

Durée de la période d'amortissement (années)	Masse des travaux à amortir* (milliards de francs)	Taux d'amortissement en %**	Coût budgétaire en fonction du coefficient de minoration retenu pour un taux d'imposition moyen de 33 % (milliards de francs)			
			0,95	0,90	0,85	0,80
10	133	10	4,17	3,95	3,73	3,51
15	170	6,66	3,55	3,36	3,17	2,99
20	200	5	3,13	2,97	2,80	2,64
25	220	4	2,76	2,61	2,47	2,32

* Estimation sur la base des comptes du logement

** 100/durée selon le mode de calcul linéaire.

Au total, on peut chercher à estimer le taux d'amortissement appliqué à la valeur du parc qui serait fiscalement neutre en cas de

réforme fiscale remplaçant le régime actuel de la déduction forfaitaire par celui de l'amortissement (tableau ci-après).

Ce résultat est fonction de trois hypothèses :

- la durée d'amortissement retenu pour les travaux (de 10 à 25 ans) ;
- du coefficient de minoration tel que défini précédemment (0,95 à 0,80) ;
- de l'évaluation des charges qui resteraient à déduire en cas de suppression de la déduction forfaitaire (on a retenu ici 3 %).

A contrario, un amortissement au taux de 2 %, taux communément retenu par les experts, entraînerait un surcoût budgétaire notable de l'ordre de 2 à 3 milliards de francs¹.

Taux d'amortissement applicable à la valeur du parc à coût budgétaire constant en fonction du régime d'amortissement applicable aux travaux (%)

Durée d'amortissement des travaux (années)	Valeur du coefficient de minoration			
	0,95	0,90	0,85	0,80
10	1,05	1,11	1,19	1,26
15	1,20	1,27	1,35	1,43
20	1,31	1,37	1,45	1,52
25	1,40	1,46	1,54	1,61

Mode de calcul = $(1-2)/3$ - il est à noter que le choix du taux d'imposition est neutre - avec :

1 = Coût avantage fiscal par rapport à une déduction forfaitaire à 10 % en fonction du coefficient de minoration + déduction gros travaux (la valeur retenue est celle des voies et moyens)

2 = Coût budgétaire en cas d'amortissement des travaux selon mode linéaire en fonction du coefficient de minoration

3 = Valeur du point d'amortissement pour le parc en fonction du coefficient de minoration retenu.

¹ Voir supra 1. ce taux se rapprocherait de la pratique allemande

Méthode de calcul de la valeur du patrimoine

La valeur du patrimoine a été obtenue selon la méthode suivante :

On a calculé à partir des prix de transaction des propriétaires occupants ayant emménagé récemment (1989-1992), le prix moyen du m² par taille d'unités urbaines et par ancienneté du logement (neuf tranches d'ancienneté du logement).

→ On a calculé, selon le même critère de ventilation, le nombre de logements locatifs privés, propriétés de personnes physiques, et leur taille moyenne.

→ Puis, pour chaque case, on a calculé la valeur du parc telle que :

valeur = prix/m² × surface habitation logement locatif × nombre de logements

→ Par addition de l'ensemble des cases, on obtient la valeur estimée du patrimoine locatif privé détenu par des personnes physiques.

Remarques :

• Il s'agit d'une simple estimation. On aurait pu prendre un autre critère (tel que le nombre moyen pondéré de pièces par logement = nombre de pièces principales + 1). Le résultat ne diffère guère cependant.

• Il s'agit de prix relatifs aux transactions de la période 1989-1992, soit grosso modo des prix fin 1990. On a, en l'absence de toutes autres données précises, considéré qu'il s'agissait d'une approximation acceptable de la valeur du patrimoine 1992. Il est rappelé que l'indice Crédit foncier des prix des biens d'occasion des principales villes françaises a connu l'évolution suivante :

1990..... + 4

1991..... 1

1992..... - 2

Source CFF/OFI

2. L'imposition des plus-values

Le régime actuel d'imposition des plus-values immobilières est particulièrement favorable aux bailleurs personnes physiques imposés selon le régime de droit commun des revenus fonciers. En cas d'ouverture du droit à l'amortissement, la logique fiscale et économique pourrait conduire par analogie à imposer les plus-values selon le régime applicable aux BIC ou aux BNC. Il importe donc de s'interroger sur les avantages et inconvénients respectifs des deux régimes en particulier sous l'angle des prélèvements fiscaux.

a) Estimation selon le régime en vigueur

Le compte du logement donne pour la période 1984-1993 le produit annuel de la taxation immobilière des plus-values selon le régime en vigueur¹. On ne dispose d'aucune donnée fiable sur la répartition de la décomposition de ce produit en fonction de la durée de détention. Les enquêtes sur les transactions ne permettent pas en effet de distinguer entre résidences principales (non imposées) et propriétés locatives (imposées).

Impôt sur les plus-values immobilières

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1.100	1.000	1.100	1.000	1.200	1.500	2.200	3.600	3.000*	2.800*	2.800*

Source : compte du logement, voies et moyens

*L'étude a été réalisée avant la publication du compte du logement pour 1994, qui fait état de niveaux de rendement très inférieurs pour 1992 et 1993 à ce qu'ils étaient estimés dans le compte du logement 1993 (respectivement 3.500 et 3.400 millions de francs).

On ne dispose pas non plus de données plus précises sur le montant de la base taxable. Le modèle Despina² fournit des estimations qui ont l'avantage d'être cohérentes avec les effectifs mutés et les principales données disponibles par ailleurs.

Chiffre d'affaires du secteur locatif (vente)

	1990	1991	1992	1993	1994
Montant en milliards de francs	25,3	23,5	18,2	22,0	20,8
% des ventes d'occasion*	10,1	10,6	8,6	10,7	8,5

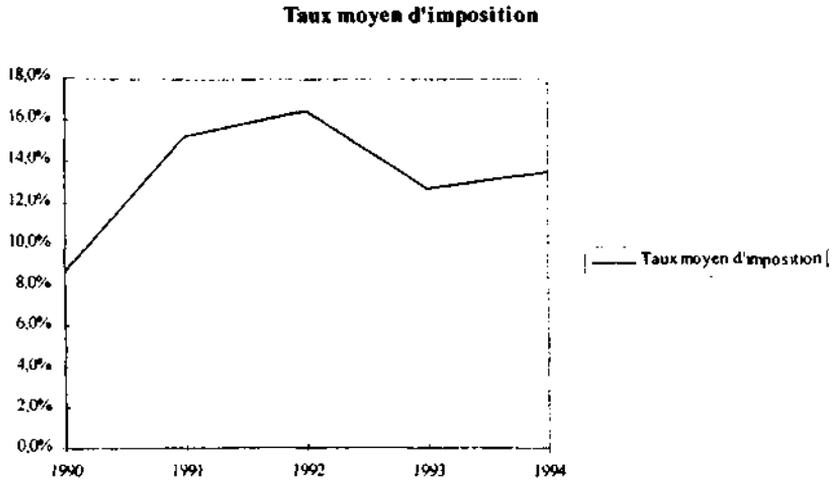
*Les pourcentages doivent être considérés comme de simples ordres de grandeur acceptés par les experts comme vraisemblables.

Source : CREP-REEL.

¹ C'est le cas des enquêtes par exploitation des extraits d'acte.

² Développé par le CREP et le REEL.

Les taux d'imposition pour les années connues sont repris dans le graphique ci-après :



Ces chiffres attestent (logiquement) de l'absence de lien constant entre volume des ventes et montant tiré de l'impôt. **Le facteur déterminant pourrait bien être en réalité l'évolution des prix.** La croissance spectaculaire des prix sur la période 1987-1991 explique seule la montée en régime du produit.

Ceci permet a contrario, hors période de bulle financière, d'estimer que le produit de la taxation sur les plus-values est de l'ordre de 1,2 milliard de francs pour un chiffre d'affaires maximum de 25 milliards de francs avec un taux annuel d'abattement de 5 %, **soit un taux de taxation de l'ordre de 5 % en moyenne.**

Rien ne permet de dire¹ que la répartition dans le temps des plus-values imposables par année de détention est constante. Faute de données à ce sujet, on retiendra comme hypothèse, pour apprécier l'impact d'une modification du taux d'abattement annuel sur la valeur du bien, le principe d'un volume de ventes qui décroît avec la durée de détention de l'ordre de 2 % par an. Le choix de ce coefficient comme celui du taux annuel des plus-values réelles de 1,75 % ne doit rien au hasard ni à une quelconque source. Ils ont été obtenus par approximations successives afin de satisfaire aux quatre contraintes suivantes :

¹ La logique conduit même à penser que c'est tout le contraire

- un chiffre d'affaires annuel ou total des ventes des biens à usage locatif de l'ordre de 25 milliards de francs ;

- un produit de la taxation d'environ 1,2 milliard pour un coefficient d'abattement annuel de 5 % ;

- un coût budgétaire estimé par l'administration fiscale du passage de 3,33 % à 5 % du taux annuel d'abattement pour durée de détention à 360 millions de francs ;

- un avantage fiscal estimé à environ 700 à 800 millions de francs pour un abattement annuel de 3,33 %.

Les grandeurs obtenues n'ont donc qu'une valeur indicative¹.

Calcul du coût d'une modification du taux annuel d'abattement pour durée de détention

Taux d'abattement	Durée de détention avant exonération	Impôt acquitté (milliards de francs)	Variation du produit de l'impôt par rapport à la norme actuelle de 5 % (milliards de francs)
0*	-	2,4	+ 1,2
3,33	32	1,6	+ 0,4
5	22	1,2	-
6,66	17	0,9	- 0,2
10	12	0,8	- 0,4

Il ressort de ces estimations que le coût budgétaire d'une réduction de la durée de détention minimale de vingt-deux à douze ans pour bénéficier d'une exonération d'imposition sur les plus-values serait de 400 millions de francs environ. La faiblesse de ce coût tient à l'hypothèse de la dégressivité du montant des ventes en fonction de la durée de détention hors durée de détention inférieure à deux ans.

¹ La sensibilité des résultats se révèle particulièrement forte au taux de plus-values réelles et a contrario moindre à la répartition du produit des ventes par année d'origine (milliards de francs) :

a/b	1%/1,75%	1%/1%	2%/1%
0	2,909	1,526	1,262
0,33	1,699	1,220	1,154
5	1,158	0,933	0,912
6,66	0,965	0,829	0,820
10	0,809	0,743	0,741

a = taux de décroissance des ventes en fonction de la durée de détention ;

b = taux annuel des plus-values réelles.

b) Estimation selon les régimes des bénéficiaires industriels et commerciaux ou non commerciaux

La taxation sur les plus-values en régime BIC ou BNC diffère grandement. Sera taxée au titre des plus-values à long terme au taux de 19,7 % la totalité de la différence entre prix d'achat et prix de vente (sans prise en compte de la dérive monétaire), et au titre des plus-values à court terme, au taux marginal moyen d'imposition (ici 33 %), la fraction du prix d'achat ayant fait l'objet d'un amortissement.

Sur la base des mêmes hypothèses quant aux chiffres d'affaires annuels et leur répartition dans le temps, il est possible de calculer le produit de la taxation que supporteraient en régime de croisière les bailleurs en cas d'application d'un tel régime (tableau ci-dessous).

Calcul de l'impôt acquitté sur les plus-values dans l'hypothèse d'une taxation selon le régime des BIC (milliards de francs)

	Taux d'amortissement		
	1 %	2 %	3 %
Inflation 8 %	3,2	3,4	3,7
Inflation 6 %	2,9	3,2	3,5
Inflation 4 %	2,5	2,9	3,3

On a considéré qu'au-delà d'une durée de détention de trente ans, il n'y avait plus taxation des plus-values.

Ces résultats, qui sont de simples ordres de grandeur, font apparaître deux éléments :

- une imposition des plus-values au régime des BIC entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, un supplément d'impôt par rapport au régime actuel pour les bailleurs de l'ordre de 2 milliards de francs (1,5 à 2 milliards en cas d'amortissement au taux de 1 %, de 1,7 à 2,2 milliards de francs en cas d'amortissement au taux de 2 %) ;

- une exonération de l'imposition sur les plus-values, en cas d'application du régime BIC, représenterait un avantage très substantiel qui se cumulerait avec les bénéfices de l'amortissement (surtout au taux de 2 %). Le coût d'un tel dispositif serait pour le budget de l'ordre de 3 à 4 milliards de francs.

Méthode de calcul de la taxation des plus-values

Régime actuel

On peut de manière schématique recalculer le montant du produit de la taxation des plus-values de la manière suivante :

$$\text{Impôt} = \sum_{t=1}^n (\text{PV} - \text{PA} \times i) \times (1 - d) \times T_i$$

avec :

PV: base taxable ou somme des prix de vente

PA \times i : prix d'achat actualisé, i = coefficient d'érosion monétaire calé sur l'inflation

d : abattement par durée de détention, égal à $(t-2) \times 0,05$ actuellement, avec n=période maximale de taxation fonction du taux

Ti : taux moyen d'imposition

Sous l'hypothèse que le produit de la vente se répartit de manière décroissante en fonction de l'année pour chaque année d'origine de propriété (2 %/an), et que les plus-values réelles sont de 1,75 % par an, on peut calculer le produit de l'impôt (PI) perçu à l'année n sur les ventes ayant la même année x d'origine de propriété, soit x années de durée de détention :

$$\text{PI} = [\text{PV} \times 1,0175^x - \text{PV}] \times [1 - T \times 0,05] \times 0,33$$

avec T = durée de détention réduite de deux ans, les deux premières années étant qualifiées de court terme et n'ouvrant pas droit à abattement.

Par addition des produits pour l'ensemble des années faisant l'objet d'une taxation (période fonction du taux d'abattement annuel, 22 ans par exemple pour un taux de 5 % compte tenu des deux premières années qualifiées de plus-value à court terme).

Les résultats des différentes simulations sont repris au tableau "calcul du coût d'une modification du taux annuel d'abattement pour durée de détention" (voir supra). Les évaluations tiennent compte de la taxation au taux marginal d'imposition des produits de la vente des biens détenus un et deux ans (plus-values à court terme).

Régime BIC

Selon les mêmes hypothèses pour la répartition du total des ventes en fonction de la date d'origine de propriété, on calcule la taxation applicable en BIC selon la formule suivante pour les ventes de l'année n ayant pour même année d'origine de propriété x ¹ :

$$PI = \left[PV \cdot \frac{PV}{(1+i)^{\exp. x}} \right] \times T_{lit} + \frac{PV}{(1+i)^{\exp. t}} (ta \times 0,75 \times x) \times ti$$

avec :

PV : prix de vente

i : taux d'inflation

T_{lit} : taux d'imposition des plus-values à long terme (19,4 %)

ta : taux d'amortissement annuel (appliqué à une fraction du prix égale à 75 %, hors terrain)

ti : taux d'imposition des plus-values de court terme 0,33.

Le produit de l'impôt est égal à la taxation au taux de 19,4 % des plus-values à long terme [obtenu par différence entre prix de vente et prix d'achat (égal au prix de vente déflaté)], augmenté de la taxation au taux marginal d'imposition de la fraction amortie au taux ta annuel d'amortissement du prix d'achat.

Deux cas sont évidemment envisageables :

- fixer i à partir d'une série rétrospective de taux d'inflation ;

- fixer i a priori, ce qui s'impose compte tenu de la précision des calculs effectués. On a retenu trois valeurs : 5, 6 et 8 %.

Les valeurs obtenues par le produit de la taxation et par certaines hypothèses de taux annuel d'amortissement et de taux annuel d'abattement pour une durée de détention figurent dans le tableau "Calcul de l'impôt acquitté sur les plus-values dans l'hypothèse d'une taxation selon le régime des BIC".

¹ De la même durée de détention.

3. Le coût des avantages Quilès-Méhaignerie

Les avantages fiscaux accordés aux investisseurs personnes physiques qui acquièrent un logement neuf pour le louer sont de deux ordres :

- une déduction forfaitaire majorée de 13 à 25 % pendant dix ans ;
- une réduction d'impôt égale à 10 % dans la limite de 300.000 francs pour un célibataire et de 600.000 francs pour un couple.

Cet avantage est majoré en cas de conventionnement : 15 % dans la limite de 800.000 francs pour un couple et de 400.000 francs pour un célibataire (on parle de Super-Quilès).

Le compte du logement permet d'approcher le coût global de ce dispositif. Il s'agit d'une simple approximation car on ne dispose pas d'une répartition des investisseurs entre couples et célibataires, on ne connaît que les coûts moyens d'opération et enfin, il est impossible d'estimer le coût spécifique du Super-Quilès. Sous ces réserves, sur la base des estimations fournies par le compte du logement, on peut estimer ainsi le coût de la réduction d'impôt.

Coût budgétaire de la réduction d'impôt

(en millions de francs)

	Sur la base des comptes du logement	Estimation voies et moyens
1985	646	-
1986	903	75
1987	1.201	210
1988	1.595	700
1989	1.988	1.090
1990	2.481	1.300
1991	1.996	1.000
1992	1.934	1.360
1993	1.975	1.450
1994	nd	1.550

On constate, compte tenu des hypothèses de calcul, que les estimations obtenues à partir des chiffrages du compte du logement surevaluent légèrement le coût de la mesure. On peut donc admettre un coût de 1,5 milliard de francs comme une estimation acceptable.

En complément, on peut tenter, à partir d'un certain nombre d'hypothèses, d'approcher le coût de la majoration de douze points de la déduction forfaitaire¹. En faisant l'hypothèse d'un taux de rendement de 7 % pour ce type d'opération et d'une indexation des loyers sur l'inflation, on obtient un coût de 620 millions de francs, très supérieur à celui qui figure dans les documents budgétaires (270 millions de francs). Ce dernier chiffre paraît à l'inverse sous-évalué. En l'absence de toute indexation des loyers, un coût de 270 millions de francs pour une déduction forfaitaire majorée de 13 % sur dix ans correspond, compte tenu des montants concernés, à un taux de rendement de 3,3 %.

L'écart pourrait toutefois s'expliquer, s'agissant d'un investissement récent, par l'importance des opérations déjà en déficit avant prise en compte de la déduction forfaitaire. L'ouverture du droit à imputation du déficit foncier dans la limite de 70.000 francs hors intérêts, conduit au total à retenir un ordre de grandeur compris entre 400 et 600 millions de francs.

Au total, les avantages spécifiques au régime Quilès-Méhaignerie représentent environ 2 milliards de francs, soit approximativement un demi point d'amortissement appliqué à la valeur du parc ou encore la moitié du coût supplémentaire d'un régime d'amortissement au taux de 2 % avec exonération de taxation des plus-values.

L'appréciation de l'utilité ou du maintien de ce régime spécifique renvoie au débat aujourd'hui classique sur l'équilibre à trouver entre régime général et soutien à la construction neuve².

4. L'imputation du déficit foncier sur le revenu global

La question est très controversée³. L'ouverture du droit à l'imputation dans la limitation de 70.000 francs (hors intérêts d'emprunt) a largement dépassionné le débat. L'évaluation du coût d'une mesure générale d'imputation

¹ Il s'agit là encore d'une simple approximation, car le régime applicable a été modifié. Il était précédemment de 35 %.

² Le problème de la distorsion en faveur du logement neuf est évoqué par la commission Ducamin (voir chapitre 1er - III -). Ce débat a encore évolué depuis la création du régime de l'amortissement "Périssol" (voir supra A. 5).

³ Les raisons évoquées lors de la suppression en 1975 de ce droit furent d'ordre économique (coût budgétaire) mais aussi moral (fuite devant l'impôt, "fausse" location ou location à des proches, etc.). Les débats autour des avantages de la loi Malraux, voire de la loi Pons, sont de même nature.

du déficit global sans limitation s'impose pourtant comme la seule voie à même de juger du caractère dispendieux ou non d'une telle réforme compte tenu des acquis du régime actuel.

Ce débat semble néanmoins en partie conventionnel. En effet, la majeure partie des déficits non imputés d'une année trouverait à s'imputer sur les cinq années ultérieures¹. Selon une étude de la direction de la prévision du ministère des finances reprise par le Conseil national des impôts, seuls 2 à 3 % des déficits ne trouvent pas à s'imputer. Le coût réel d'une mesure d'imputation sur le revenu global serait donc égal : d'une part, à la bosse budgétaire liée à l'imputation immédiate de tous les déficits en souffrance ou en attente ; d'autre part, à l'imputation de la part des déficits d'une année de référence qui ne trouverait pas à s'imputer dans le régime actuel.

Chiffrer l'impact budgétaire de cette mesure suppose donc de disposer des deux informations suivantes :

- le niveau du déficit foncier pour une durée donnée ;
- le montant annuel des reports déficitaires en cours (pour les cinq années antérieures).

Cette évaluation² est néanmoins rendue plus complexe par la mesure ouvrant droit à une imputation sur le revenu global dans la limite de 70.000 francs hors intérêts. Dans un souci de simplification et compte tenu du caractère très limité des sources disponibles, il a été procédé en deux opérations :

- **évaluation du coût d'une mesure d'imputation sur le revenu global par référence au régime antérieur à la loi de finances rectificative du printemps 1993** (ie imputation sur les seuls revenus de même nature et report possible pendant cinq ans) ;
- **appréciation du coût différentiel par rapport au régime actuel** (imputation sur le revenu global dans la limite de 70.000 francs hors intérêts).

Pour ce faire, très peu d'éléments chiffrés sont disponibles. La principale information se trouve dans le douzième rapport du Conseil des impôts page 164 : "Le montant total des déficits a atteint 5,7 milliards de

¹ Depuis la réalisation de l'étude, le délai de report a été porté à dix ans (voir chapitre premier). Cela ne change pas substantiellement l'estimation.

² On ne prend pas en considération ici les trois régimes spécifiques Malraux, monuments historiques, nue-propriété qui bénéficient de l'imputation sans limitation sur le revenu global.

francs (en francs 1990). Sur la même base, le montant total du report aurait été de 10,8 milliards de francs¹.

Par ailleurs, le compte du logement donne une estimation fiable du total des charges annuelles supportées par l'ensemble de la filière propriétaires-bailleurs personnes physiques².

Pour l'année 1990, le déficit non imputé est égal à 11 % des charges. Ce chiffre a été appliqué au montant des charges annuelles pour la période 1984 à 1993. Le résultat du calcul du déficit annuel est alors le suivant :

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
3,7	4,1	4,5	4,9	5,6	5,5	5,6	6,1	6,3	7,0

Le tableau suivant indique pour les années 1989-1993 le coût comparé de l'imputation directe et intégrale sur le revenu global (option 1) et de l'imputation sur les revenus de même nature sur cinq ans (option 2).

¹ Le rapport du Conseil des impôts précise également que 87 % des charges déductibles le seraient dès la première année (7 % la seconde, 2 % la troisième, 0,9 % la quatrième et 0,7 % la cinquième). Ce chiffre est très probablement trop élevé. Sauf à admettre l'apparition d'un déficit énorme sur les années antérieures à 1990, un déficit cumulé de 11 milliards de francs, dont 5,7 au titre de l'année en cours signifie que le déficit cumulé des années antérieures est égal à un peu plus de 5 milliards. Or, en supposant constant le déficit apparu au titre de l'année, avec une règle d'imputation de 87 % dès la première année, le déficit cumulé des cinq dernières années en 1990 est égal au plus :

$$(5,7 \times 0,13) + (5,7 \times 0,06) + (5,7 \times 0,04) + (5,7 \times 0,031) + (5,7 \times 0,023) = 1,62 \text{ milliard de francs}$$

On a donc retenu des coefficients annuels différents.

² Compte du logement pour 1993, pages 224 et suivantes. On obtient le montant des charges annuelles selon le calcul suivant :

- résultat brut courant (ligne 21.9, tableau 22.22),
- impôts sur le revenu (ligne 21.42),
- + travaux (ligne 23.2, tableau 23),
- + déduction forfaitaire

Pour cette dernière, on a retenu les valeurs applicables suivantes : 0,15 de 1984 à 1988, 0,1 en 1989 et 1990, 0,08 en 1991 et 1992 et 0,1 en 1993

Coût budgétaire (milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	Moyenne
Si imputation immédiate du déficit (année courante) sur le revenu global (option 1)	1,815	1,848	1,848	2,079	2,310	1,980
Si imputation sur le revenu foncier des 5 années suivantes (option 2)	1,710	1,766	1,871	1,951	2,117	1,883
"Bosse" de trésorerie en cas d'imputation immédiate sur le revenu global	1,570	1,612	1,709	1,788	1,926	1,721

L'écart est faible, de l'ordre de 200 millions de francs par an (hors perte de trésorerie). En cas de réforme, l'imputation immédiate des déficits accumulés au titre des années antérieures entraînerait une bosse budgétaire de 2 milliards de francs (en 1993).

Ces résultats sont de simples ordres de grandeur. Ils résultent de la mise en cohérence, sous la contrainte des dispositions réglementaires, des données disponibles. En particulier, nous avons recalculé le rythme d'imputation du déficit d'une année courante de telle sorte qu'en 1990, le total du déficit reportable soit proche de 10,8 milliards de francs conformément à l'estimation du Conseil des impôts. Ce rythme d'imputation s'établit selon les coefficients suivants.

Pourcentage du déficit imputable l'année n

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	Déficit non imputé
55	20	15	4	3	3

Les coûts budgétaires ainsi estimés permettent de penser que l'ouverture du droit à l'imputation des déficits fonciers dans la limite de 70.000 francs hors intérêts s'assimile à une imputation quasi totale des déficits. Les opérations défavorisées sont principalement ou quasi exclusivement les premières opérations d'acquisition (pas d'autres revenus de même nature) avec un recours massif à l'endettement.

Compte tenu du nombre d'opérations d'investissement dans le neuf et dans l'occasion, on peut estimer le coût d'une ouverture du droit à imputation des intérêts inférieur à 100 millions de francs.

Par ailleurs, le caractère probablement très restreint des déficits résiduels non imputables au-delà de la cinquième année (3 % du déficit d'une année n) montre la vanité relative du débat sur le délai de report¹.

Les déficits fonciers non imputables sont désormais marginaux.

¹ Voir chapitre premier-I.

Remarques complémentaires

1. Ces évaluations reposent sur une hypothèse forte : à savoir que tous les déficits trouvent à s'imputer. Si tel n'était pas le cas, le coût de la mesure s'élèverait fortement. Pour un taux de 15 % de déficit non imputable, le coût d'une ouverture du droit à l'imputation globale se situe à un niveau proche de 450 millions de francs par rapport au régime d'avant 1993.

Pour 1993, cela donnerait les résultats suivants (*milliards de francs*) :

- coût de l'imputation globale	2,31
- imputation sur cinq ans	<u>1,86</u>
Ecart	0,45

La bosse budgétaire s'élèverait quant à elle à 2,70 milliards de francs

2. Les évaluations sont à comportement inchangé. Le volume des déficits (pour investissement mais aussi pour travaux) pourrait croître du fait du caractère très incitatif de la mesure en particulier pour les premiers investissements (avec recours à l'endettement). Un accroissement du coût annuel de l'ordre de 50 % paraît une hypothèse réaliste. Cet effet "boomerang" de la modification de la réglementation est à prendre en considération en particulier pour son impact sur l'activité des marchés.

3. La chasse aux privilèges fiscaux indus (au point de vue de l'efficacité économique ou de la justice sociale), la volonté de simplification affichée par le gouvernement, le souci d'équité pourraient servir à justifier le refus d'une mesure visant à autoriser l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global.

La reconnaissance de l'universalité du patrimoine et du caractère d'activité économique de la fonction bailleuses milite à l'inverse pour l'ouverture de ce droit. Il importe de plus que la fiscalité immobilière ne soit pas pénalisante par rapport à celle applicable aux revenus mobiliers¹.

Pour toutes ces raisons et afin d'éviter l'apparition de "privilèges fiscaux", l'option d'imputation illimitée du déficit foncier sur le revenu global pourrait être assortie, comme bon nombre d'autres déductions, d'un plafonnement de l'avantage, tel que par exemple, l'ouverture en cas de déficit d'une réduction d'impôt calculée sur la base d'un taux unique de 20 ou 25 %. Ce taux pourrait d'ailleurs être modulé en fonction de la nature des opérations (libre, PLI, etc.) afin de tenir compte de l'inévitable imbrication des particularités des différents régimes locatifs des différents modes de financement et d'une nécessaire hiérarchisation de l'aide, y compris fiscale, en fonction de l'effort social accepté par le bailleur².

¹ Sur ce débat : voir *infra* III.

² Sur ce sujet, voir *supra* I sur la méthode à suivre pour inciter les bailleurs à investir dans une forme sociale du logement locatif et chapitre premier II - B, sur l'article 2 de la proposition de loi n° 269 rectifié (1992-1993).

5. Le rendement de l'impôt sur les successions et le coût d'une exonération totale ou partielle

Environ un quart du patrimoine locatif privé des personnes physiques s'est constitué directement par héritage ou donation, contre seulement 10 % des logements occupés par leur propriétaire. Pour les petits revenus, l'héritage est pratiquement le seul moyen d'accéder à la propriété bailleresse¹. Ces ménages à revenus faibles ou moyens sont très sensibles aux droits de mutation. **Il est donc important, pour le maintien du statut locatif des biens hérités, de favoriser le passage successoral de l'immobilier.** Pour ce faire, une exonération totale ou partielle des droits de mutation à titre gratuit peut être envisagée. Il importe alors de s'interroger sur le coût budgétaire de telles dispositions. La faiblesse des informations disponibles complique ici plus qu'ailleurs le travail d'évaluation. Les ordres de grandeur indiqués doivent donc être considérés avec la plus extrême prudence.

a) *L'évaluation du rendement global de l'impôt sur la fraction locative du patrimoine immobilier transmis*

Les seules données disponibles proviennent de la dernière enquête "mutations à titre gratuit 1987" de la direction générale des impôts. Ces données ne sont pas exhaustives dans la mesure où **près de la moitié des successions ne sont pas déclarées** et échappent de ce fait au recensement de l'administration fiscale. De plus, les droits varient en fonction du degré de parenté avec le défunt, et selon des taux progressifs, ce qui rend très délicat le calcul direct de l'impôt relatif à une catégorie de biens transmis tels que le logement.

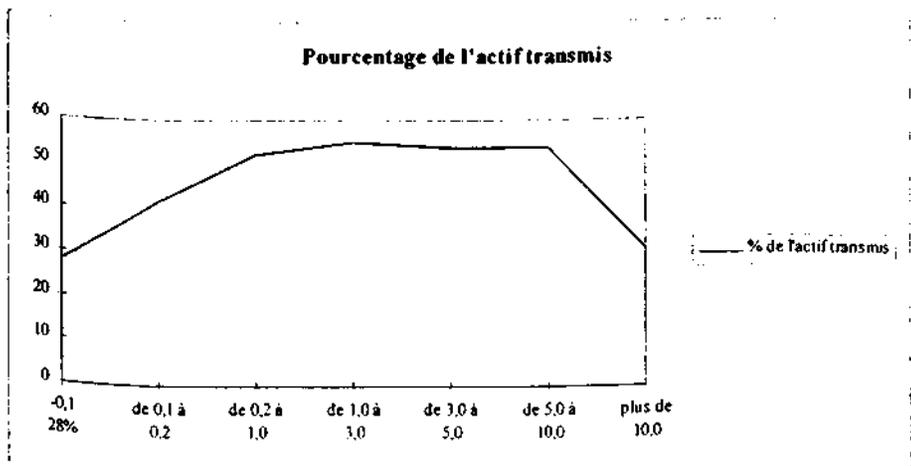
Le Conseil des impôts, dans son douzième rapport, propose un mode de calcul du rendement de l'impôt sur la part immobilière des successions :

Rendement de l'impôt = produit de l'impôt provenant de la part immobilière des héritages transmis/actifs immobiliers transmis

Selon l'enquête DGI déjà citée, **le montant total des droits s'élevait à 15 milliards de francs en 1987, dont 40 % au titre des seuls actifs immobiliers.** Par ailleurs, les actifs immobiliers représentaient 66 milliards de francs, soit 60 % du total des actifs transmis pour une valeur globale de 111 milliards de francs. **Le rendement de l'impôt est donc égal à 9 %** $((0,4 \times 15) / 0,6 \times 111)$.

¹ C'est ce que montrent l'enquête "amélioration" de 1979 de l'ANAH et le sondage Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) SOFRES de 1991 sur les propriétaires-bailleurs.

Ce rendement est calculé pour l'ensemble des actifs immobiliers qui concernent pour une large part les locaux d'habitation (51 % de l'actif global), mais pas nécessairement destinés à la location. Il est probablement sous-évalué puisque les actifs immobiliers sont peu représentés dans les tranches d'actifs hérités faiblement imposés. Le graphique ci-après montre que la part des logements dans l'actif successoral, relativement modeste sur les héritages faibles (<100.000 francs) ou très importants (>10.000.000 francs), est maximale sur les héritages compris entre 1 et 3 millions de francs.



L'enquête "actifs financiers 1991" de l'INSEE fournit des informations sur la destination des logements hérités. Selon cette enquête, 55 % des logements hérités ont été conservés dans le patrimoine des héritiers. **Sur ces logements, 14,2 % ont été affectés à un usage locatif.** Par ailleurs, 2,8 % du produit de la vente des biens immobiliers hérités servent à acquérir des logements locatifs.

On peut en déduire que la part des logements locatifs dans l'ensemble des biens transmis est de 9 % [(0,142×0,55)+(0,45×0,028)], ce qui correspond à une base imposable de 5 milliards de francs [0,51×111×0,09].

Il convient d'y ajouter le produit de la vente de biens non immobiliers hérités, utilisé pour l'acquisition de logements locatifs. A défaut de clé précise disponible, on fera l'hypothèse que 50 % des biens non immobiliers hérités sont vendus et que la fraction investie dans l'immobilier est là encore proche de 3 %. Sachant que l'actif successoral non immobilier est là encore proche de 45 milliards de francs [111-66], la fraction d'actifs destinée à l'achat de logements locatifs représenterait donc environ 700 millions de francs [0,5×45×0,03].

Ainsi, le patrimoine hérité, maintenu dans un usage locatif privé ou investi dans ce secteur, représente environ 6 milliards de francs d'actif successoral par an, soit 5,4 % de l'actif global transmis.

En appliquant à ce montant d'actifs le taux de rendement calculé plus haut, on obtient un produit de l'impôt de l'ordre de 500 millions de francs [0,009×6.000].

Compte tenu de l'imprécision des données et du faible niveau de l'inflation (à l'exception de la période de bulle financière pour les biens immobiliers), on se contentera de cet ordre de grandeur sans procéder à une quelconque actualisation fort hasardeuse.

b) Un rendement fiscal variable en fonction de la taille des successions et du lien de parenté entre l'héritier et le défunt

L'impôt sur les successions est un impôt très sélectif qui ne s'applique pas de manière uniforme puisque la législation prévoit des abattements à la base pour les transmissions en ligne directe ou entre époux. Le barème de l'impôt est lui-même très progressif. Aussi convient-il de tenter d'affiner le calcul en fonction des tranches de parts transmises et des liens de parenté entre les héritiers et le défunt.

L'impact de la fiscalité successorale est faible sur les petits héritages en ligne directe et entre époux, et ce pour deux raisons principales:

- la part héritée bénéficie d'un abattement à la base de 330.000 francs entre époux et de 300.000 francs en ligne directe ;

- la fraction de la part nette taxable est imposée selon un barème progressif jusqu'à 200.000 francs (5 % jusqu'à 50.000 francs, 10 % sur 25.000 francs, 15 % sur les 25.000 suivants) puis au taux de 20 % jusqu'à 3,4 millions de francs.

Or les héritiers sont dans plus de quatre cas sur cinq des descendants ou le conjoint survivant. La part moyenne héritée est, de plus, faible : de l'ordre de 200.000 francs à 250.000 francs sur les successions déclarées en 1993¹.

¹ Cf rapport IAURIF. "Fiscalité successorale et patrimoines locatifs", octobre 1994, page 51.

En fait, l'impôt successoral frappe surtout les gros héritages en ligne directe¹ et les héritages indirects². Le rendement de l'impôt est donc particulièrement sensible à une modification de la fiscalité concernant ce type d'héritage. On est dans ces conditions en droit de s'interroger sur la légitimité sociale d'une mesure d'exonération pour ces catégories spécifiques.

Les droits afférents aux héritages en ligne indirecte s'élèvent à 8,5 milliards de francs (soit 55 % des droits perçus). La ponction fiscale atteint en moyenne 55 % sur ces parts. L'actif successoral correspondant représente ainsi 15,5 milliards de francs [$0,55 \times 8,5$], soit 14 % de l'actif successoral déclaré.

¹ Taux applicable : 30 % sur la fraction comprise entre 3,4 et 5,6 millions, 35 % sur la fraction comprise entre 5,6 et 11,2 millions, 40 % sur la fraction qui excède 11,2 millions de francs.

² Entre frères et soeurs, le taux est de 35 % sur la fraction n'excédant pas 150.000 francs et de 45 % au-delà. Entre parents jusqu'au 4ème degré inclus, le taux est de 55 %. Il est de 60 % entre non parents.

Droits acquittés et actifs transmis (en milliers de francs)

Part	Conjoint	Direct	Autres	Total droits (1)	Actif transmis (2)	% prélevement (3)=(1)/(2)
<10	0 0,00 %	0,015 100,00 %	0 0,00 %	0 100	477	0,00
de 10 à 100	0 0,00 %	6 0,70 %	913 99,30 %	919 100 %	15.072	6,10
de 100 à 275	0 0,01 %	115 6,03 %	1.791 93,96 %	1.906 100 %	27.231	7,00
de 275 à 350	6 1,08 %	87 14,63 %	502 84,28 %	596 100 %	8.637	6,90
de 350 à 400	13 4,05 %	160 49,52 %	150 46,43 %	324 100 %	4.623	7,00
de 400 à 500	49 4,72 %	306 29,48 %	684 65,80 %	1.039 100 %	7.643	13,60
de 500 à 750	161 8,90 %	673 37,12 %	979 53,99 %	1.813 100 %	10.663	17,00
de 750 à 1.000	96 8,09 %	616 52,07 %	471 39,84 %	1.183 100 %	6.294	18,80
de 1 à 2.000	287 10,09 %	1.453 51,03 %	1.107 38,88 %	2.847 100 %	13.305	21,40
de 2 à 5.000	195 7,78 %	1.192 47,63 %	1.116 44,59 %	2.502 100 %	9.737	25,70
de 5 à 10.000	84 7,76 %	524 48,62 %	470 43,62 %	1.079 100 %	3.268	33,00
>10.000	49 4,30 %	730 63,89 %	363 31,81 %	1.142 100 %	3.165	36,10
Total	940	5.864	8.547	15.531	110.115	14,00
% des droits	6 %	38 %	56 %	100 %		

Source : 12ème rapport du Conseil des impôts

Un tel poids de la fiscalité entraîne bien souvent sur ces successions un arbitrage en faveur de la vente des logements et dans la majorité des cas concernés la perte de l'usage locatif. L'introduction d'un barème progressif permettrait d'atténuer les effets de la fiscalité, notamment sur les petites successions. 3,8 milliards de francs de droits sont perçus sur des tranches de parts assujetties inférieures à 350.000 francs. Une telle mesure se révèle toutefois particulièrement onéreuse avec un taux implicite de subventionnement de l'ordre de 55 %. D'autres mesures en faveur du locatif privé seraient certainement plus efficaces pour un coût moindre. C'est pourquoi les chercheurs de l'Observatoire foncier et immobilier ont choisi de s'intéresser uniquement aux héritages en ligne directe.

L'actif successoral transmis en ligne directe ou entre époux est de 95,5 milliards de francs [111-15,5]. Les droits perçus s'élèvent à 6,8 milliards de francs, soit un taux de rendement moyen de 7,1 %.

La part des droits perçus sur les héritages entre époux ne représente que 6 % des droits ; de plus, les actifs concernés sont taxés selon des barèmes très proches de ceux des héritages en ligne directe. Pour ces raisons, les héritages en ligne directe et entre époux ne sont pas distingués ici.

c) Le coût d'une éventuelle mesure d'exonération limitée aux héritages en ligne directe

Toutes choses égales par ailleurs, on peut mesurer le coût budgétaire d'une mesure d'exonération totale ou partielle de droits pour les logements locatifs hérités et maintenus dans leur usage locatif et de la fraction limitée réinvestie pour cet usage.

En appliquant à l'actif successoral en ligne directe et entre époux le raisonnement suivi pour l'ensemble des actifs successoraux, on obtient un taux de rendement de l'impôt relatif aux actifs immobiliers de 5 % $\{(6,8 \times 0,4) / (0,6 \times 95,5)\}$. **Le patrimoine hérité, maintenu dans un usage locatif ou investi dans ce secteur, représente environ 5 milliards de francs $\{(0,09 \times 95,5 \times 0,51) + (0,03 \times 95,5 \times 0,4 \times 0,5)\}$. Une exonération totale d'impôt sur ces logements aurait un coût budgétaire direct de l'ordre de 250 millions de francs.**

Néanmoins, il convient de s'interroger sur les coûts éventuels supplémentaires induits par une mesure fiscale de cette nature. On ne peut en effet exclure qu'en cas d'avantages notables, une plus grande part de l'actif successoral soit transférée vers le secteur locatif. A défaut de pouvoir chiffrer l'importance de tels transferts, il est possible d'indiquer les ordres de grandeur pour une modification des comportements égale à 1 % de l'actif successoral soit global, soit immobilier :

45 millions de francs pour 1 % supplémentaire d'actif successoral¹ $(95,5 - 5) \times 0,05 \times 0,01$

24 millions de francs pour 1 % supplémentaire de logements $\{(95,5 \times 0,51) - 5\} \times 0,05 \times 0,01$

¹ En prenant l'hypothèse que la totalité de ces logements sera conservée dans le patrimoine de l'héritier et maintenue à un usage locatif

Coût budgétaire d'une mesure d'exonération en faveur de l'immobilier locatif

(en millions de francs)

Taux d'abattement ⁽¹⁾	25 %	50 %	75 %	100 %
Effet direct	63	125	188	250 ⁽²⁾
+ 1 % d'actif logement transféré	6	12	18	24 ⁽³⁾
+ 1 % d'actif global transféré	11	23	34	45 ⁽⁴⁾

(1) Les calculs sont effectués pour une exonération partielle (25 %, 50 %, 75 %) ou totale (100 %) des biens transmis en distinguant trois cas :

- champ limité aux seuls biens déjà loués ou destinés à être loués après réinvestissement ;
- coût supplémentaire par 1 % supplémentaire des biens hérités utilisés après héritage comme locaux à usage d'habitation ;
- coût supplémentaire par 1 % supplémentaire des logements hérités affectés à un usage locatif.

(2) Le patrimoine hérité, maintenu dans un usage locatif ou réinvesti dans ce secteur est de 5 milliards de francs. En cas d'exonération totale, le coût pour l'Etat est de 5 % (taux d'imposition de ce montant, soit droits de mutation sur le patrimoine hérité, maintenu dans un usage locatif ou investi dans ce secteur $\text{Taux d'imposition} \times \text{actif concerné} = 5 \times 5 \% = 250 \text{ millions de francs}$)

(3) Logements hérités = 95,5 x 0,51, dont 5 milliards de francs de logements locatifs. L'affectation de 1 % de logements hérités à un usage locatif, soit un montant actifs égal à $0,01 \times (95,5 \times 0,51) \cdot 5$, se traduit par un coût budgétaire de 24 millions de francs, $\{(95,5 \times 0,51) \cdot 5\} \times 0,05 \times 0,01$.

(4) Actifs hérités = 95,5 milliards, dont 5 milliards de francs d'investis dans l'immobilier de rapport. 1 % d'actifs supplémentaires investis en locatif, soit $0,01 \times (95,5 \cdot 5)$ En cas d'exonération totale, le manque à gagner pour l'Etat est de 45 millions de francs, soit $0,05 \times 0,01 \times (95,5 \cdot 5)$.

Une mesure supplémentaire d'exonération de droits en cas de maintien ou d'investissement dans le parc locatif privé pourrait cependant être plafonnée à 400.000 francs par héritier (ce qui correspond à la valeur moyenne d'un logement), dans le souci de limiter l'avantage et d'éviter une trop grande fuite devant l'impôt sur les successions.

**Coût budgétaire d'un abattement unique de 400 millions de francs
par héritier en ligne directe**

Part ⁽¹⁾ (en francs)	Nombre d'héritiers "ligne directe" ⁽²⁾	Dont héritiers de biens à usage locatif ⁽³⁾	Net taxable ⁽⁴⁾	Coût budgétaire direct ⁽⁵⁾	Avec transfert ⁽⁶⁾
<10.000	63.768	3.188	0	0	0
de 10 à 100.000	298.243	14.912	0	0	0
de 100 à 275.000	139.756	6.988	0	0	0
de 275 à 350.000	24.346	1.217	12.500	760.825	15.216.500 ⁽⁶⁾
de 350 à 400.000	10.726	536	75.000	2.681.400	53.628.000
de 400 à 500.000	14.854	743	150.000	13.926.000	278.520.000
de 500 à 750.000	15.084	754	325.000	39.595.500	810.765.000
de 750 à 1.000.000	6.304	315	575.000	28.762.000 ⁽⁵⁾	433.400.000
de 1 à 2.000.000	8.298	415	1.200.000	28.276.450	570.515.000
de 2 à 5.000.000	2.895	145	3.200.000	9.952.250	199.045.000
de 5 à 10.000.000	385	19	7.200.000	1.322.750	26.455.000
>10.000.000	134	7	9.700.000	1.565.760	9.240.000
TOTAL	584.794	29.240		126.842.935	2.396.784.500

NB : Ces calculs sont effectués sur les seuls héritages en ligne directe et entre époux. Compte tenu de la faiblesse de la part des héritages en ligne directe (6 % de l'ensemble des droits acquittés) et de la grande similitude des barèmes dans les deux cas, on appliquera à l'ensemble des héritages (ligne directe et entre époux) les paramètres des héritages en ligne directe.

(1) Tranche de part d'actif assujéti aux droits de succession avant abattement de 300.000 francs pour héritage en ligne directe.

(2) Ces chiffres ont été obtenus à partir des données suivantes :

- a) répartition par tranche d'actifs, source Conseil des impôts ;
- b) proportion dans le total des bénéficiaires directs ou entre époux : 80 %, source rapport IAURIF, op. cité ;
- c) application de ce pourcentage au nombre de bénéficiaires par tranche.

On a fait l'hypothèse d'identité de répartition par tranche des héritiers directs et du total. Compte tenu du poids massif de la première catégorie dans le total, une telle hypothèse paraît acceptable.

(3) Faute de données plus précises, on a par hypothèse retenu une proportion par tranche constante des bénéficiaires, égale à 5 %, soit la part des logements locatifs dans le total transmis

(4) Part taxable après abattement de 300 000 francs. Base d'imposition = médiane de la tranche d'actifs concernée. La part taxable est nulle pour les tranches d'actif inférieures à 300.000 francs. Par exemple pour la tranche 275.000/350.000 francs, la part taxable est de 12.500 francs $\{(350\ 000-275\ 000)/2-300\ 000+275\ 000\}$

(5) Coût direct = nombre d'héritiers ayant reçu un logement locatif (3) x part taxable dans la limite de 400 000 francs x taux d'imposition par tranche d'actifs (5 % jusqu'à 50.000 francs, 10 % pour les 25 000 supplémentaires, 15 % pour les 25.000 qui suivent, puis 20 % au-delà dans la limite des 400 000 francs). Par exemple, pour la tranche d'actifs 750.000/1 millions de francs : 29 millions de francs, soit $315 \times [(50.000 \times 0,05) + (25\ 000 \times 0,15) + (300\ 000 \times 0,2)]$

(6) Coût budgétaire d'un abattement de 400 000 francs sur la totalité des héritages transmis. On applique le même mode de calcul que pour le coût direct (5) mais sur la base de la totalité des héritiers (2) Exemple de calcul pour la tranche 275.000/350.000 : 15 millions, soit $24\ 346 \times 0,05 \times 12\ 500$

Le coût direct d'une telle mesure qui concerne les héritiers ayant reçu un logement locatif ressort à environ 130 millions de francs

Il est possible de supposer, comme indiqué précédemment, qu'une telle mesure entraînerait un transfert d'une partie des actifs successoraux vers l'immobilier de rapport. Dans l'hypothèse maximaliste où tous les héritiers opteraient pour une transformation de leurs actifs en immobilier de rapport, le coût d'une telle mesure serait de l'ordre de 2,4 milliards de francs.

Les donations

38 milliards de francs d'actifs ont été transmis par donation en 1987. Le montant des droits acquittés sur ces actifs s'élevait à 1,6 milliard de francs. Les actifs immobiliers y tiennent une place prépondérante : 80 % de l'ensemble des actifs transmis (56 % pour les logements, soit 21 milliards de francs). Environ 50 % de l'impôt afférent aux donations provenaient de leur part immobilière.

Le taux de rendement de l'impôt sur les actifs immobiliers transmis par donation est donc de $(0,5 \times 1,6) / 21 = 3,8$ %.

Une mesure d'exonération supplémentaire n'aurait probablement qu'une efficacité très réduite, le régime des donations étant déjà très favorable avec la possibilité de transmettre sans droit 300.000 francs par héritier tous les dix ans. De plus, si du point de vue fiscal, l'achat d'un bien par une personne physique ou par une société est neutre, du point de vue de la donation, les choses diffèrent considérablement.

La donation de la nue-propriété (valeur égale à 7/10 de la pleine propriété) d'un bien d'une valeur de 6 millions de francs détenu directement par les donataires, acquis à l'aide d'un prêt de 4,5 millions, donnera lieu au paiement de 626.250 francs de droits (cas avec trois enfants). A l'inverse, la donation-partage de ce même bien détenu sous forme de parts sociales d'une société civile qui aurait acquis le logement et emprunté à cette fin, ne donnera lieu qu'au paiement de 5.625 francs.¹

¹ B. Jaclaud, *La dynamique fiscale dans la transmission des patrimoines immobiliers*, AJPI. Colloque du 26 octobre 1995. Ces estimations précèdent la réforme de la donation-partage intervenue à l'initiative de votre commission et du gouvernement au cours du débat sur le projet de loi portant DDOEF de 1996.

C. L'IMPACT DE LA FISCALITÉ SUR LE COMPORTEMENT DES AGENTS ECONOMIQUES : UN CHANTIER D'AVENIR

Le troisième thème proposé à la recherche de l'Observatoire foncier et immobilier était le plus ambitieux, le plus difficile et aussi le plus intéressant : mesurer l'impact des mesures fiscales sur les comportements.

En effet, les mesures incitatives ont pour objectif d'engendrer des comportements d'investissement ou de consommation. A l'inverse, les mesures à but de rendement fiscal doivent éviter les fuites d'assiettes. Outre leur objectif immédiat, on espère que les incitations auront un effet de levier fort sur l'économie ou que les augmentations de recettes n'auront pas d'effet récessif. Et au-delà de ces effets économiques, il est intéressant d'estimer la rétroaction budgétaire *ex post* de la mesure.

La connaissance des effets comportementaux de la fiscalité est donc un élément capital, qui devrait en principe précéder toute décision. Or, les connaissances dans ce domaine se révèlent extrêmement pauvres¹.

Un premier examen des expériences étrangères en matière de modèles permettant d'apprécier l'impact sur le comportement des agents économiques des différentes mesures fiscales et de leur incidences budgétaires a permis de constater qu'un modèle d'une nature proche est utilisé par l'administration publique américaine. Cette expérience a fait l'objet d'un article publié dans le "Journal of Housing Research"². Les principaux enseignements de ce modèle sont succinctement présentés ci-dessous. Il n'a pas été possible à ce stade de l'étude d'obtenir les spécifications précises du modèle de simulation ni les résultats des tests de validité de l'outil et de sensibilité des résultats.

Il apparaît néanmoins que pour la France, le développement d'un outil de simulation paraît envisageable, la principale interrogation portant sur la disponibilité des données statistiques nécessaires à l'alimentation du modèle.

¹ C'est pourquoi la remarque lapidaire, figurant en note au bas de la page 22 du rapport du "groupe de travail sur la réforme des prélèvements obligatoires" (31 mai 1996) et selon laquelle les réductions d'impôt sont inefficaces alors que les déductions du revenu imposable pourraient l'être, paraît manquer de fondements scientifiques.

² *Microsimulation modeling as a policy tool : application to housing and urban development (HUD) - insured multifamily rental housing*. Volume 6, Issue 1, 1995.

1. Le cadre du modèle

L'objectif principal du modèle de micro-simulation est de tester les différentes options offertes à des investisseurs en logements locatifs et de calculer les coûts budgétaires évalués sur une période de vingt ans. Pour un régime d'aide donné, le modèle estime la dépense publique dont le calibrage est uniquement fonction de la demande émanant des investisseurs privés.

Il est donc possible pour différents scénarios d'associer évaluation des comportements de gestion du parc par les bailleurs (impact économique) et montant d'aide versé. Dans les faits, le ministère du logement utilise le modèle à la fois pour optimiser son budget courant et évaluer les dotations nécessaires en cas d'éventuelles modifications de la réglementation en vigueur, notamment pour les dispositions de nature fiscale.

Il s'agit d'un modèle de simulation "longitudinale" écrit en langage informatique Fortran (version 5). L'alimentation du modèle repose sur un échantillon représentatif de 570 immeubles. La base de données contient pour chaque immeuble un nombre important d'indicateurs relatifs à la gestion, à la nature de la propriété et à la situation du marché (en termes de loyers et de nature de marchés libres ou réglementés).

Par référence au dispositif courant (scénario de départ), le modèle évalue pour chaque scénario (modification du régime des aides et/ou fluctuations économiques), le changement de comportement sur cinq opérations ou variables :

- travaux à réaliser,
- vente,
- maintien de l'exploitation,
- changement de régime de loyer,
- risque de faillite.

Ces cinq éléments sont appréciés à la lumière d'un seul critère : la rentabilité.

Pour chaque scénario, le modèle calcule donc la rentabilité correspondante et opte pour la solution optimale. On en déduit alors un coût budgétaire (évaluation ex-post). La période d'observation est de vingt ans, avec des points intermédiaires tous les cinq ans. Dans ce but, le modèle paramètre l'évolution attendue des conditions économiques et des conditions d'emprunt pour la période étudiée sur la base de différents scénarios.

2. La structure du modèle

Le modèle comprend cinq modules :

1. **Une base de données relatives aux conditions physiques et aux coûts d'exploitation et de financement de 570 immeubles** supposés être représentatifs de la population totale. Ces informations collectées sont projetées sur une période donnée pouvant couvrir au maximum vingt ans.

2. Sont répertoriées dans un module spécifique **toutes les options fiscales et réglementaires** définies par les pouvoirs publics.

3. Le troisième module hiérarchise les différentes options en fonction de leurs rentabilités respectives pour toutes les options offertes aux propriétaires. Pour ce faire, il calcule après impôt et après paiement de la dette, la valeur actuelle nette de l'opération.

4. Le quatrième module permet de **tester les régimes réglementaires** étudiés pour tel ou tel type d'immeuble **en fonction des règles fiscales** appliquées tant pour l'exploitation que pour la vente de l'immeuble.

5. Le cinquième module présente **la situation locative de l'immeuble**, elle-même déterminée par le régime en vigueur ou par les règles qui fixent le montant d'aide apporté aux locataires.

Les résultats sont obtenus par un mode itératif permettant de tester toutes les options possibles pour chaque immeuble.

Un cadrage macro-économique permet de chiffrer l'impact des mesures envisagées.

Ces résultats sont obtenus sur un horizon de vingt ans à partir de l'année 1990 permettant ainsi de suivre le cycle de vie de chaque immeuble.

3. Aperçu sur les limites du modèle

Le modèle ne prétend pas prendre en compte toutes les variétés de comportement des propriétaires, d'autant que ces comportements sont fortement influencés par les éléments conjoncturels. Par conséquent, l'hypothèse retenue est de considérer que les comportements actuels ne diffèrent pas dans le temps.

Le modèle suppose que les propriétaires ne se déterminent que par référence à la rentabilité ; or, des facteurs non financiers et pas

nécessairement rationnels peuvent influencer la prise de décision. Par conséquent, il serait utile de déterminer par un mode probabiliste un éventail des options que le propriétaire est susceptible de choisir.

4. Quelles possibilités d'application en France ?

Le modèle américain suppose que le volume de l'investissement est une variable exogène. Il se contente de tester les conditions de gestion et de sortie des propriétaires en place. Il est clair que l'adaptation au contexte français d'un tel outil se devrait d'intégrer un module d'arbitrage de gestion de portefeuille permettant d'analyser l'investissement immobilier en concurrence avec l'ensemble des autres vecteurs de placement de l'épargne.

Afin de mener à bien ce projet, il serait également nécessaire de s'assurer de trois éléments :

- la disponibilité des données,
- la capacité à introduire l'analyse de portefeuille (arbitrage entre différentes formes d'investissement),
- la possibilité de tenir compte de la diversité géographique.

A contrario, la libéralisation des marchés, y compris dans le secteur du logement, va accroître la pertinence de modèles fondés sur la rationalité des comportements économiques.

Bien qu'étant, semble-t-il, un cas unique, l'existence de ce modèle démontre que les pouvoirs publics d'un pays peuvent être fondés, dès lors qu'ils pratiquent une politique active d'aide budgétaire et fiscale au logement, à chercher à anticiper les effets des différents scénarios qu'ils élaborent.

La France serait un terrain propice d'expérimentation. D'après l'OFI, l'élaboration d'un tel outil est possible, mais avec des moyens humains et matériels importants (qui ne sont pas estimés), le chemin à parcourir étant très long. Compte tenu du caractère constant de la politique du logement, l'investissement de départ serait probablement rentabilisé¹.

¹ Pour mener à bien cette tâche, il conviendrait, outre d'approfondir les rares expériences étrangères identifiées, de mettre en place une équipe projet réunissant fiscalistes, économètres et experts du secteur à même de réaliser un tel outil.

**Une illustration théorique du problème de la répartition
entre effets-prix et effets-quantités :
la mesure des effets de la taxation du capital**

A propos des effets de la fiscalité sur les comportements, votre groupe de travail a souhaité réfléchir de façon incidente (cela mériterait d'être approfondi) sur la répartition de la taxation assise sur la valeur des biens entre l'effet-prix et l'effet-quantité, répartition qui peut avoir une grande influence sur l'activité du marché.

Le problème posé, s'agissant de la taxation du capital, est celui de l'effet qu'elle aura sur le marché : se traduira-t-elle dans les prix des biens, ou aura-t-elle un effet sur les volumes de transaction ?

Le problème se pose en particulier avec les impôts qui frappent directement la valeur des biens au moment de la transaction, et notamment les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

On sait qu'il existe une relation entre la valeur des actifs et leur rendement, aux termes de laquelle les actifs de même nature (par exemple les obligations de durée et de signature identiques) ont le même rendement à un moment donné, parce qu'ils sont substituables entre eux, quel que soit le niveau de rémunération au moment de l'achat. Ainsi, lorsque les taux d'intérêt baissent, la valeur des obligations émises à un taux supérieur augmente et réciproquement.

Dans un monde où les actifs patrimoniaux sont pour une part substituables entre eux (on a vu à travers la fiscalité, que les différences de coûts et de rendements favorisaient les substitutions de statuts d'occupation ou de types d'actifs) ; le marché immobilier peut tendre à se comporter comme un autre marché de valeurs de rendement.

En conséquence, une variation de taxe influençant directement la valeur des biens telle que les droits de mutation à titre onéreux, peut ne pas se traduire par une variation des prix à due proportion. En effet, la baisse des droits augmente la rentabilité après impôt des biens en ayant bénéficié. Cette augmentation de rendement, par le jeu de l'ajustement précédemment observé, peut se traduire dans un second temps par une augmentation des prix. C'est pourquoi la variation des DMTO peut être absorbée par les prix.

A partir de ce constat, on peut comprendre que la baisse des droits de mutation n'entraîne pas nécessairement les augmentations espérées du volume des transactions dans une configuration donnée de marché. C'est, semble-t-il, ce qui se produit actuellement en France puisque les prix offerts ne paraissent pas baisser à due concurrence de la baisse des DMTO.

Cette réflexion théorique peut conduire à envisager le niveau français des DMTO selon une optique différente : non plus seulement comme un obstacle aux transactions, mais plutôt comme un obstacle au rendement de l'immobilier, et par conséquent à une incitation à l'arbitrage en faveur des autres placements.

Les droits restent trop élevés en France, mais il ne faut pas attendre de leur baisse une relance immédiate des transactions, contrairement à ce qu'on avait espéré à l'été 1995. Il faut en attendre un effet à plus long terme, de retour sur le marché des investisseurs ou des accédants.

III. LE DÉBAT ENTRE NEUTRALITÉ FISCALE ET FISCALITÉ ÉCONOMIQUE

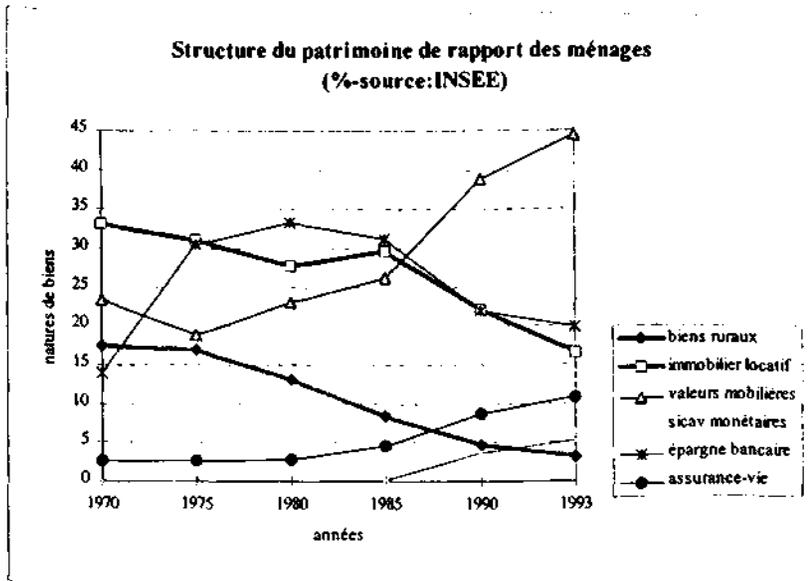
Le débat sur l'amélioration de la fiscalité immobilière est posé selon une alternative : faut-il aboutir à la neutralité fiscale entre le logement locatif et les autres produits de rapport, l'épargne financière en particulier, ou bien faut-il traiter les bailleurs de logements comme des professionnels en donnant à leur activité un statut économique ?

L'évaluation devrait permettre, à terme, de trancher ce débat.

A. LA VOIE DE LA NEUTRALITÉ FISCALE

1. Le logement considéré comme un placement quelconque.

Les évaluations déjà réalisées ont permis de constater que la fiscalité du patrimoine influençait les choix de placement en faveur des valeurs financières, au détriment du logement (voir *supra* -I-).



Dès lors, le logement peut être considéré comme un placement parmi d'autres, comparables aux autres en termes de rentabilité.

Le douzième rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité de l'immobilier urbain, relayé sur ce point par la commission Raynaud¹, a fait observer que la rentabilité après impôt du placement immobilier était fortement pénalisée par rapport à celle des placements financiers en 1992. Le Conseil (pages 316 à 318) faisait ainsi remarquer que, pour un contribuable imposé au taux marginal de 33 %, la fiscalité faisait perdre deux points de rendement au logement locatif ancien par rapport aux sicav de capitalisation, un logement neuf bénéficiant du système Quilès-Méhaignerie perdant entre un demi et un point.

Ce constat a servi de base de travail au ministre du logement nommé en 1993, Hervé de Charette, qui s'était fixé pour objectif d'atteindre la neutralité fiscale entre les différentes formes de placement.

Au début de l'année 1994, il a mis en place un groupe de travail interministériel chargé de rechercher les améliorations à apporter à la fiscalité immobilière pour aboutir à cette neutralité.

¹ Commission d'évaluation de la situation sociale, économique et financière - juin 1993 - Fascicule "Le logement en France".

2. La neutralité fiscale : un objectif primordial.

Ce groupe de travail a donné de la neutralité fiscale entre placements mobiliers et placements immobiliers une définition pertinente :

"La neutralité fiscale ne signifie pas que les deux types de placement doivent être imposés d'une manière identique. Un tel objectif se heurterait à la diversité des régimes s'appliquant aux valeurs mobilières. Par ailleurs, il faut tenir compte d'une certaine spécificité de l'investissement immobilier des personnes physiques. En effet, le particulier qui achète un bien pour le mettre en location cumule une double fonction : il est d'abord investisseur comme celui qui acquiert des actions ou des obligations mais il exerce aussi une activité économique et sociale comme un entrepreneur individuel."

La neutralité fiscale se constate lorsque la rentabilité de deux placements est affectée par l'impôt de façon analogue. En revanche, les taxes qui les frappent peuvent être très différentes. D'où la grande difficulté de l'exercice de neutralisation.

A l'automne 1994, le ministre signait une convention d'objectifs avec l'Union nationale de la propriété immobilière, dont le but principal était un "retour à l'équité fiscale entre placements immobiliers et mobiliers". Cette convention comportait quatre principes :

- des rapports locatifs équilibrés,
- une fiscalité fondée sur la neutralité,
- des revenus stables,
- une représentation reconnue des propriétaires dans les institutions consultatives.

Les travaux du groupe de travail interministériel sur la neutralité fiscale (1994)

Le groupe de travail a réuni, début 1994, le ministère du logement, le ministère de l'économie et le ministère du budget.

Il a examiné sept propositions faites par le ministère du logement en vue de parvenir à une neutralité fiscale, qui tiennent néanmoins compte de "l'activité économique et sociale" du bailleur :

I. Mesures destinées à favoriser l'investissement locatif

Proposition n° 1 : Amélioration du traitement fiscal des déficits fonciers :

- plafond d'imputation du déficit foncier sur le revenu global porté de 50.000 francs à 100.000 francs ;

- imputation des déficits fonciers non imputés sur le revenu global sur les revenus fonciers des dix années suivantes au lieu des cinq années suivantes.

Proposition n° 2 : Augmentation de 10 à 25 % du taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

Proposition n° 3 : Instauration d'une franchise de 12.000 francs annuelle sur les loyers afin de favoriser les locations à loyers modérés par analogie avec la franchise sur la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) et avec l'abattement sur les revenus de valeurs mobilières.

Proposition n° 4 : Exonération totale des plus-values immobilières des particuliers au bout de 12 ans au lieu de 22 ans.

Proposition n° 5 : Extension aux bailleurs de logements de la possibilité d'adhérer à des associations agréées, à l'instar des professions libérales, ouvrant droit à un abattement de 20 % ou 10 % sur le revenu foncier imposable selon son montant.

Proposition n° 6 : Création d'un plan d'épargne immobilier à l'instar du plan d'épargne en actions.

II. Mesure destinée à moderniser le marché immobilier

Proposition n° 7 : Baisse de 2,5 points des droits départementaux de mutation à titre onéreux.

III. Conclusions

Le ministère du logement et les ministères financiers ne sont pas globalement tombés d'accord sur ces propositions :

- les propositions n°s 3, 4 et 5 ont fait l'objet d'un désaccord. La proposition n° 3 pouvait s'apparenter aux abattements de 8.000 francs et 16.000 francs sur les revenus de valeurs mobilières, même s'il s'agissait d'une franchise (en cas de revenus fonciers supérieurs à 12.000 francs, l'impôt aurait été perçu au premier franc) ;

- la proposition n° 1 et la proposition n° 2 ont fait l'objet d'un accord de principe, avec des divergences sur le niveau acceptable. La proposition n° 1 a abouti à une imputation du déficit foncier sur le revenu global dans la limite de 70.000 francs (contre 50.000) avec report du surplus sur cinq ans (au lieu de dix). La proposition n° 2 a abouti à un relèvement à 13 % de la déduction forfaitaire (au lieu de 10 %) ;

- la proposition n° 6 est apparue envisageable dans son principe, en remplacement du système Quilès-Méhaignerie. Elle n'a cependant pas eu de suite ;

- la proposition n° 7 n'avait pas fait à l'époque, l'objet d'un consensus, même si les trois ministères étaient tombés d'accord sur la nécessité de réduire les droits de mutation à titre onéreux (ils ont été réduits à titre expérimental pour les parts régionale et départementale, du 1^{er} août 1995 au 31 décembre 1996).

En grande partie pour des raisons budgétaires, le groupe de travail n'a pas parfaitement abouti. On peut néanmoins constater que les propositions n^{os} 1, 2 et 7 ont été partiellement mises en oeuvre.

L'objectif de neutralité fiscale a été ensuite confirmé par la commission Ducamin, à laquelle il a semblé (page 143), qu'une fiscalité professionnelle pour les bailleurs serait trop complexe attendu que 93 % des titulaires de revenus fonciers en déclarent moins de 100.000 francs annuels. Par ailleurs, la commission Ducamin pensait qu'il n'était pas certain qu'une fiscalité professionnelle soit plus favorable, impression confirmée de façon objective s'agissant du régime des BIC par les recherches du groupe de travail de votre commission (voir supra I-A et B).

B. LA VOIE D'UNE FISCALITÉ RECONNAISSANT LE RÔLE ÉCONOMIQUE DU BAILLEUR

1. La neutralité fiscale : un objectif à dépasser.

Depuis 1995, l'idée de neutralité fiscale semble avoir été abandonnée par le gouvernement.

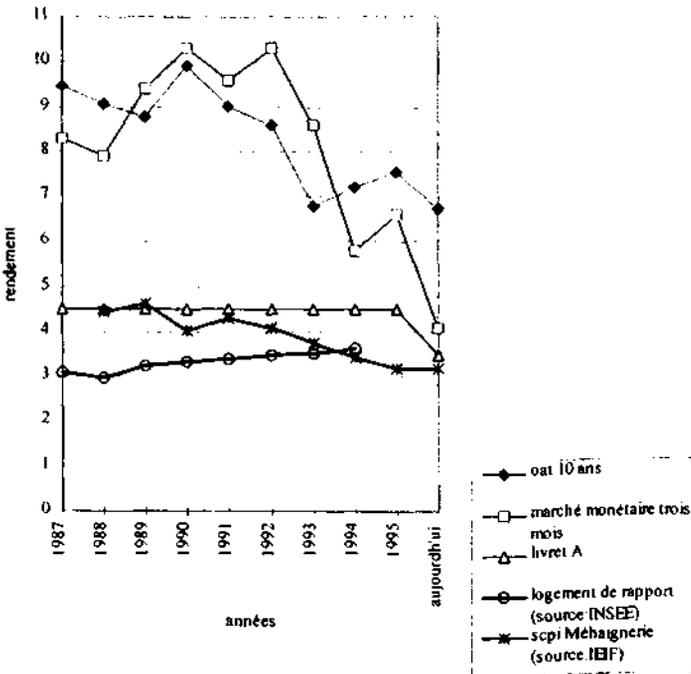
On peut voir trois raisons à cette attitude.

D'abord, le relatif échec du groupe de travail interministériel. A la fin de 1994, le ministre du logement, Hervé de Charette, tout en maintenant le souhait de voir s'alléger la fiscalité des propriétaires-bailleurs, s'était tourné vers l'idée d'un "statut fiscal du bailleur de logements".

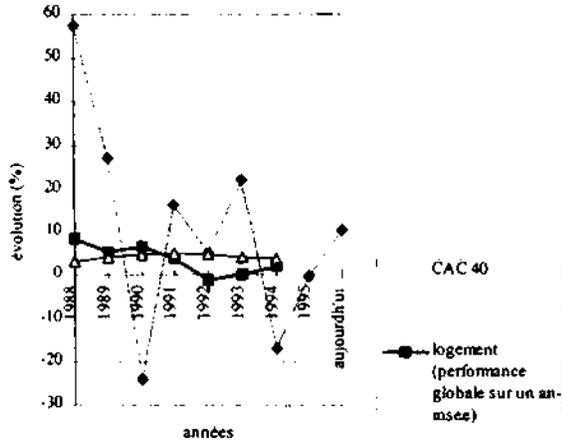
Ensuite, parce que des progrès significatifs ont d'ores et déjà été accomplis en vue de la neutralité fiscale, par les améliorations apportées à la fiscalité immobilière, mais surtout par le durcissement de la taxation de l'épargne financière depuis l'été 1995.

Enfin, et peut-être surtout, parce que les différences de rendement avant impôt entre les actifs patrimoniaux obéissent à des déterminants totalement distincts, et que la fiscalité ne peut – et ne doit pas – contribuer à les écraser.

Rendements comparés



Performances comparées



Les progrès accomplis depuis 1993 vers la neutralité fiscale

Depuis mars 1993, d'incontestables progrès ont été accomplis vers la neutralité fiscale entre les formes mobilières et immobilières de placement. Il reste néanmoins d'importantes distorsions et on note qu'elles se sont aggravées à l'intérieur de chaque catégorie.

Un peu à la manière du Conseil des impôts, le groupe de travail a voulu comparer les rendements après impôts de quelques types de placements, d'un montant identique de 500.000 francs, et pour des rendements avant impôt identiques de 7 %, 8 %, 9 % et 10 %, en partant d'hypothèses simples, en 1992 et 1996.

Les placements comparés

Sont comparés : les actions (hors PEA), les obligations, les produits de capitalisation (assurance-vie, OPCVM, PEP), le logement locatif neuf, le logement locatif ancien.

Hypothèses

Le rendement est réparti entre plus-value et revenu, de façon différente selon le placement considéré :

- les placements de taux (assurance-vie, Sicav de capitalisation, obligations) génèrent uniquement du revenu :

- les actions génèrent 4,5 % de revenu (dividende + avoir fiscal), le solde en plus-value ;

- les logements neufs génèrent 5 % de revenu, les logements anciens 4 %, le solde en plus-value.

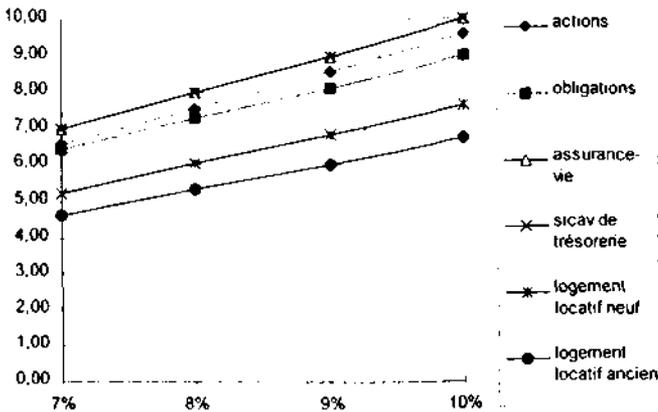
Ce rendement est celui de la dixième année de placement, en supposant qu'est réalisée la fraction de plus-value.

La fiscalité

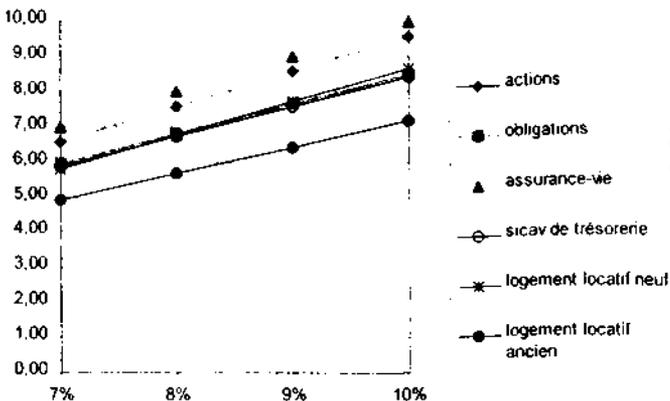
Les hypothèses relatives à la fiscalité sont également simplifiées : les prélèvements sociaux, l'impôt de solidarité sur la fortune, la CSG, la CRDS sont négligés (bien que leur effet soit très important), car ils sont neutres entre les différents placements. Le contribuable est imposé au taux marginal de 33 %.

	Fiscalité 1992	Fiscalité 1996
Actions (hors PEA)	<ul style="list-style-type: none"> • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . abattement de 16.000 F . au-delà IR à 33 % • Sur la plus-value : le seuil de cession, supérieur à 300.000 F, est supposé non franchi 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem • Idem
Obligations	<ul style="list-style-type: none"> • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . abattement de 16.000 F . au-delà, prélèvement libératoire de 15 % • Pas de plus-value par hypothèse 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposition au 1er franc à 15 % • Idem
Assurance-vie PEP	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de fiscalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem
SICAV de trésorerie de capitalisation	<ul style="list-style-type: none"> • pas de revenu • sur la plus-value : le seuil de cession est supposé évité 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de revenu • sur la plus-value : taxation au premier franc, au taux de 16 %
Logement locatif neuf	<ul style="list-style-type: none"> • Régime Quilès-Méhaignerie La réduction d'impôt de 10 % est supposée venir en réduction du prix d'achat • Les droits de mutation à titre onéreux de 7 % sont répercutés à la vente et viennent en augmentation du prix d'achat • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . l'impôt foncier frappe le loyer au taux de 7 % . la déduction forfaitaire crée un abattement de 25 % . les travaux créent un abattement de 3 % • Sur la plus-value : abattement sur la plus-value de 3 1/3 % depuis la 3e année de détention 	<ul style="list-style-type: none"> • Régime Périssol L'amortissement de 10 % par an sur 4 ans et 2 % par an sur 20 ans est supposé venir en réduction du prix d'achat (soit un amortissement de 52 % à l'issue de dix ans) • DMTO : Idem. Les droits sont supposés réduits à 5 % • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . impôt foncier identique . la déduction forfaitaire crée un abattement de 6 % • Sur la plus-value : le taux est porté à 5 %
Logement locatif ancien	<ul style="list-style-type: none"> • Sur le capital : les DMTO au taux de 7 % viennent en augmentation du prix d'achat • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . l'impôt foncier frappe le loyer au taux de 8.75 % . la déduction forfaitaire crée un abattement de 8 % • Sur la plus-value : <ul style="list-style-type: none"> . abattement annuel de 3 1/3 % depuis la 3e année 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem, au taux de 5 % • Sur le revenu : <ul style="list-style-type: none"> . impôt foncier identique . déduction forfaitaire au taux de 13 % • Sur la plus-value : <ul style="list-style-type: none"> . abattement de 5 %

Fiscalité de 1992



Fiscalité de 1996



Cette comparaison n'a pas pour objet de donner une idée précise du véritable rendement après impôt des différentes formes de placement, mais plutôt d'observer l'évolution des différences de traitement entre 1992 et 1996 avec des hypothèses identiques, sur des régimes fiscaux de droit commun (hors incitations spécifiques type PEA ou logement loué à des personnes défavorisées...)

On observe que le logement locatif neuf est désormais traité de façon proche des SICAV de capitalisation ou des obligations. Le logement locatif ancien n'a vu sa fiscalité générale s'améliorer que modestement.

Au total, un resserrement des rendements après impôt est perceptible, mais il reste d'importantes distorsions.

2. Le logement considéré comme une prestation de service

En définitive, le constat est le suivant : certes, la fiscalité a une influence sur les arbitrages patrimoniaux, mais cela ne signifie pas que le logement soit un placement comme un autre. La neutralité fiscale est sans doute un préalable indispensable, mais elle doit être dépassée, car elle ne suffit pas à prendre en compte l'ensemble des dimensions du logement locatif, (même si les propositions de réforme ne doivent pas, à l'inverse, créer de distorsions en faveur du logement).

Le logement n'est pas un placement comme un autre à quatre points de vue :

- ainsi que l'illustrent les graphiques précédents, la **rentabilité** du placement immobilier se compare difficilement à celle des valeurs financières. Les épargnants ne peuvent donc se fonder sur ce seul critère pour effectuer leurs arbitrages ;

- du point de vue de la **liquidité**, si la plupart des valeurs financières peuvent être achetées ou vendues, pour des montants très élevés, du jour au lendemain, il faut au contraire toujours plusieurs semaines ou plusieurs mois pour effectuer des transactions sur le logement ;

- du point de vue de la nature du **risque**, l'immobilier est peu comparable aux placements de taux ou aux actions. Son cycle de prix est différent. Le risque lié à la location est différent d'un risque de signature. L'idée que l'immobilier ne présente aucun risque (de dévalorisation, d'absence de rentabilité) est désormais caduque ;

- enfin, du point de vue de la **gestion**, le logement locatif est source de difficultés multiples qui n'existent pas dans le domaine financier (notamment la fixation des loyers, très administrée ; ou les relations avec les locataires, qui constituent en quelque sorte la clientèle du bailleur).

Outre ces différences du point de vue financier, il faut relever que le logement locatif a une **valeur d'usage** que n'ont pas les autres placements : le bailleur peut toujours penser à récupérer un jour le logement pour s'en servir pour lui-même ou pour sa famille.

3. Une fiscalité économique est compatible avec l'existence de placements immobiliers substituables aux placements financiers.

A deux reprises, le gouvernement a montré qu'il s'était engagé (de façon encore très incomplète) dans la voie de la reconnaissance du rôle économique du bailleur.

Le premier signe est la création du nouveau régime d'amortissement inspiré d'Allemagne. Ce système tend à fonder davantage la fiscalité du logement sur des données réelles que sur des données forfaitaires. Il est possible de penser que, peu à peu, les charges des propriétaires seront prises en compte de façon réaliste par la fiscalité¹.

Le second signe est apparu un peu malgré la volonté du gouvernement, mais il s'y est plié de bonne grâce : il s'agit de la réforme de la donation-partage (voir supra chapitre premier - I). L'idée initiale du gouvernement était de favoriser la transmission des entreprises, lesquelles n'englobent pas, malgré la prestation de service incontestable qu'ils représentent, les logements locatifs. Or ces logements constituent une part significative des actifs transmis à titre gratuit, c'est pourquoi on peut considérer que l'amélioration du régime de la donation-partage récemment intervenue participe de la reconnaissance du service offert par le logement locatif privé, puisqu'elle réduira probablement le nombre de ventes occasionnées par le paiement des droits².

La voie d'une fiscalité prenant en compte la dimension économique et sociale de l'activité du bailleur de logements semble également privilégiée aujourd'hui par les analystes et les professionnels.

La commission n° 2 du CNH³ ne fixe ainsi pas comme objectif la neutralité fiscale avec les placements financiers, mais quatre critères dont l'un se rapporte au rôle économique du bailleur.

Le premier critère est la lisibilité de la fiscalité, de façon à ce qu'elle puisse être aisément comprise par des propriétaires le plus souvent modestes, détenteur d'un ou deux logements.

¹ La loi de finances pour 1995 avait déjà innové par la prise en compte des assurances pour impayés de loyers à leur valeur réelle.

² Sur cet aspect, voir les analyses des chercheurs du Crédit foncier, supra -II-B-5

³ op. cit. pages 37 et suiv.

Le deuxième critère est la **pérennité**. Investissement à long terme, le logement locatif a besoin de règles stables. Sans cette stabilité, les investisseurs refuseront de prendre le risque de s'engager.

Le troisième critère est la **reconnaissance du coût du service logement**. Ce critère nécessite que la fiscalité reconnaisse, dans le domaine du logement, la nécessité d'une déduction réaliste des charges, qui contribuent au service comme c'est le cas pour les entreprises.

A cette fin, elle recommande la création d'un amortissement fiscal (elle a partiellement obtenu satisfaction sur ce point), ainsi qu'une amélioration de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global. Elle envisage également, -sans toutefois approfondir- l'assujettissement des propriétaires bailleurs à la TVA.

Le quatrième critère est la **nécessité de ne pas fonder la rentabilité du logement locatif sur des loyers élevés**. L'objectif est de permettre aux bailleurs privés d'intervenir, dans de bonnes conditions, dans le logement locatif intermédiaire voire social (ce qui de fait est le cas de nombre d'entre eux). Ils pourraient ainsi réduire la pression sur le parc social public qui ne peut satisfaire toute la demande qui lui est adressée. Ce quatrième critère correspond à un des aspects importants des recherches du groupe de travail de votre commission (voir supra II - A).

Déjà, en 1992, le conseil des Impôts préconisait la prise en compte de cette dimension économique. Il recommandait l'adoption d'un régime fiscal de type BNC ou BIC, piste qui semble devoir être abandonnée du fait de la complexité de cette fiscalité ainsi que de ses faibles avantages par rapport au système actuel.

Les travaux menés pour votre groupe de travail par les chercheurs de l'Observatoire foncier et immobilier à partir du modèle OFICRIL aboutissent à l'idée d'une **fiscalité modulée** en fonction du marché immobilier dans lequel évolue le bailleur, à l'instar de ce qui se pratique pour les paramètres des P.L.A. ou pour les aides de l'ANAH. On pourrait en effet concevoir, plutôt que d'administrer les loyers, de fixer des aides fiscales qui dépendent des engagements pris par le bailleur sur le niveau des loyers et sur le niveau des ressources du locataire. Ce type de fiscalité reconnaîtrait la prestation de service que constitue la location d'un logement, sans avoir les inconvénients d'une fiscalité professionnelle (voir *supra* II-A)

La voie de la reconnaissance du rôle économique du bailleur mérite d'autant plus d'être explorée qu'elle n'est pas incompatible avec la recherche de placements immobiliers qui soient réellement substituables aux placements financiers. Il en existe : il s'agit des **sociétés civiles de placement immobilier**. Certaines sont spécialisées dans le logement : ce sont les SCPI-Méhaignerie, qui représentent une douzaine de milliards de francs d'encours. le montant unitaire du placement (environ 5.000 à 10.000 F) et l'absence de souci de gestion rendent les parts de SCPI comparables à des placements financiers. Cependant, leur fiscalité est actuellement celle de l'immobilier, en vertu du principe de transparence fiscale. La neutralité fiscale ne devrait-elle pas conduire à assimiler fiscalement les parts de SCPI à des obligations ou à des actions ? L'épargne immobilière n'est en effet véritablement assimilable à

l'épargne mobilière que transformée sous forme de produits substituables à des valeurs financières.¹

Il apparaît donc que les évaluations déjà réalisées, ainsi que la recherche effectuée pour le groupe de travail de votre commission par l'Observatoire foncier et immobilier, laissent penser que l'objectif de neutralité fiscale entre placements mobiliers et immobiliers pourrait être dépassé au profit d'une fiscalité modulée. Il ne s'agirait pas d'abandonner cet objectif, mais d'admettre que la loi fiscale a largement progressé vers lui depuis trois ans et qu'à partir de cet acquis, il est possible de réfléchir à des modalités d'imposition qui, tout en n'étant pas professionnelles (de type BIC), reconnaîtraient la prestation de services offerte par les bailleurs de logements. La contrainte de cette réflexion serait de ne pas introduire de distorsion en faveur du logement et au détriment d'autres placements comparables (fonds propres, investissements...).

L'évaluation de la politique fiscale du logement locatif privé peut donc contribuer à trancher le débat : il faut atteindre la neutralité fiscale et dès lors moduler la fiscalité de façon à favoriser un service du logement adapté à l'économie. Mais, il ne s'agit que d'une piste : l'étude des variables de comportement est nécessaire pour aller plus loin.

¹ Il en était ainsi, s'agissant du logement locatif, des sociétés immobilières d'investissement, qui avaient pour contrainte de détenir 75 % de leurs surfaces en logements locatifs, qui devaient distribuer 85 % de leur bénéfice, et étaient exonérées d'impôt sur les sociétés. Sociétés commerciales, elles émettaient des actions cotées assimilables aux autres valeurs industrielles et commerciales.

CONCLUSION

Peu après la promulgation de la loi, issue d'une proposition parlementaire, créant l'Office d'évaluation des politiques publiques¹, le groupe de travail de votre commission, chargé de rechercher les conditions d'une évaluation des politiques fiscales du logement, doit constater, à l'issue d'une réflexion de deux ans et demi, que les obstacles qui se dressent face à l'évaluation sont davantage de l'ordre des connaissances que de celui de la volonté.

En matière fiscale, le seul élément à peu près bien connu est l'estimation du coût des dépenses fiscales occasionnées par des avantages.

En revanche, si l'on connaît quelques tendances de comportements induits par certains types de fiscalité, on ne sait pas les mesurer avec précision ; ni a fortiori anticiper les changements de comportements qui seraient induits par une mesure non encore appliquée. L'existence des effets d'aubaine est connue, mais là encore leur mesure échappe à peu près totalement aux connaissances actuelles.

Ce déficit de connaissances est gênant, car il rend impossible l'estimation préalable de l'efficacité des mesures prises, qui peuvent très bien se révéler coûteuses pour l'Etat et sans effet pour l'économie. Il plonge dans le désarroi les pouvoirs publics, confrontés à l'essoufflement incompréhensible de certains dispositifs fiscaux, ou à des retournements de conjoncture inattendus, contre lesquels des séries de mesures n'ont rien pu.

Le chantier de recherche doit donc être ouvert aussitôt que possible. Sinon il faudra renoncer à se servir de la fiscalité pour réguler l'économie en ne conservant que son rôle de pourvoyeur de recettes pour les administrations publiques.

L'Office d'évaluation des politiques publiques devra s'attacher à mettre en place rapidement un outil d'évaluation fiscale autonome, au moins dans un premier temps pour les aspects bien connus : le calcul des coûts ou des recettes occasionnés par les dispositifs ; l'évaluation de l'intérêt objectif

¹ Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

des mesures proposées pour les contribuables ; l'estimation de l'impact nécessaire pour que la mesure soit équilibrée.

Mais par delà le nécessaire approfondissement des connaissances sur la subtilité des mécanismes fiscaux, il paraît évident que l'adoption d'une démarche systématique d'évaluation aboutirait à la stabilité fiscale que chacun appelle aujourd'hui de ses vœux. En effet, l'évaluation se substituerait au terrain d'expérimentation permanent qu'est devenue aujourd'hui la loi fiscale, évitant par là-même la multiplication infinie de mesures qu'on ne peut juger (de façon approximative) qu'après les avoir appliquées.

La fiscalité n'est pas un jeu d'apprenti-sorcier. L'exigence évaluative est plus que jamais d'actualité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 juin 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission a entendu une communication de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur les conclusions du groupe de travail sur la fiscalité immobilière.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé que ce groupe de travail avait été constitué en 1994 en vue, non pas de formuler des propositions fiscales, mais de rechercher les moyens de doter la commission des finances d'un dispositif autonome d'évaluation ayant pour objectif d'estimer le coût ou le rendement des mesures fiscales et aussi d'évaluer leur impact sur les comportements afin de juger leur pertinence économique et financière.

Le groupe de travail était parti de trois constats.

D'abord, la fiscalité du logement, faute d'être évaluée, sert de terrain d'expérimentation à des dispositifs multiples, complexes et changeants.

Ensuite, les parlementaires, dépourvus de moyens de connaître les effets de leurs propositions fiscales sont mal armés pour fonder leur pertinence. Ils se voient en général opposer les arguments complémentaires du coût budgétaire et de l'effet d'aubaine, arguments qu'ils ne peuvent vérifier.

Enfin, le groupe de travail a constaté qu'un consensus se faisait peu à peu jour sur la nécessité d'évaluer les politiques fiscales. Cette nécessité est surtout liée à l'absence de marge de manoeuvre budgétaire, qui commande désormais d'estimer avec précision ce que les finances publiques peuvent perdre ou gagner à telle ou telle mesure.

Ce consensus s'est traduit par des travaux récents: ceux du Conseil économique et social (1993), de la commission DUCAMIN (1994) ou du Conseil national de l'habitat (1995), succédant à l'oeuvre du Conseil des impôts (1992). Il a été couronné par la création de l'Office d'évaluation des politiques publiques.

Ensuite, M. Alain Lambert, rapporteur général, a expliqué que le groupe de travail avait souhaité tenter de mettre en évidence les connaissances actuelles sur les effets de la fiscalité du logement. Il a, dans ce but, fait appel aux experts de l'Observatoire foncier et immobilier du Crédit foncier de France.

Le groupe de travail a d'abord observé les tendances du parc locatif privé, afin de savoir si la fiscalité peut y avoir une influence.

Il lui est apparu que, si la fiscalité ne peut par elle-même augmenter la production de logements (constat déjà fait par le gouvernement à propos des aides budgétaires); elle peut influencer sur la structure patrimoniale des ménages et sur la structure d'occupation des logements.

Les experts du Crédit Foncier de France ont bâti, pour la Commission des Finances, un modèle informatisé dénommé OFICRIL. Ce modèle permet de combiner deux types de variables: les régimes fiscaux (régime général, régime Quilès-Méhaignerie, régime Super Quilès, régime des bénéficiaires industriels et commerciaux - BIC -, amortissement Périssol) et les types de financement (fonds propres, prêts libres, prêts administrés) pour évaluer deux résultats : l'intérêt objectif d'une combinaison (rentabilité pour l'investisseur) et le coût budgétaire actualisé d'une opération.

L'Observatoire foncier et immobilier a également estimé, à comportement inchangé, le coût des principales dépenses fiscales en faveur du logement locatif. Des enseignements intéressants en ressortent : par exemple, que le régime des BIC n'est pas favorable aux propriétaires-bailleurs; que le coût du point de déduction forfaitaire décroît à mesure que le taux augmente ; ou que l'exonération des droits de mutation à titre gratuit n'est peut-être pas la mesure la plus adaptée au développement du parc locatif privé.

Les experts du Crédit foncier ont enfin procédé à une étude de faisabilité d'un modèle d'évaluation des changements de comportement induits par la fiscalité. Cette étude a révélé que les connaissances en la matière sont très pauvres. Un modèle assez lourd a été construit aux Etats-Unis. Il se fonde sur un appareillage de capteurs statistiques abondants.

Mais, M. Alain Lambert, rapporteur général, a constaté que malgré les obstacles scientifiques et administratifs, l'intérêt de l'entreprise ne fait pas de doute : lorsque le coût des dépenses fiscales est évalué à 24 milliards de francs pour le seul logement en France, une dépense de quelques millions de francs pour pouvoir juger de leur intérêt paraît s'imposer.

A partir de ces expertises et des évaluations déjà réalisées, le groupe de travail a cherché à dégager les pistes sur lesquelles pourrait s'engager la fiscalité du logement locatif privé.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a estimé que la neutralité fiscale avec les autres placements, notamment financiers, était un préalable nécessaire pour mettre fin à la pénalisation dont souffre le logement de rapport, mais que cet objectif pourrait être dépassé en faveur d'une fiscalité

reconnaissant le caractère économique de la prestation de service que constitue le logement locatif.

Enfin, M. Alain Lambert, rapporteur général, a plaidé en faveur d'une démarche systématique d'évaluation, attitude qui mettrait fin au caractère expérimental de la loi fiscale, et lui rendrait la stabilité particulièrement nécessaire à l'investissement à long terme que constitue le logement.

En réponse aux questions de M. Philippe Marini, M. Alain Lambert, rapporteur général, a expliqué que le modèle OFICRIL permettait d'estimer les niveaux de rentabilité qu'il était nécessaire d'atteindre pour inciter les investisseurs privés à intervenir dans le logement locatif (en fonction du type de marché et du type de financement) ; et qu'il était donc possible de calibrer l'aide de l'Etat à cette fin.

A propos des droits de mutation à titre gratuit, M. Alain Lambert, rapporteur général, a expliqué que l'étude ne concluait pas qu'une mesure d'allègement serait inefficace, mais qu'elle ne serait peut-être pas la plus adaptée au développement du parc locatif privé. A propos des droits de mutation à titre onéreux, la réflexion théorique montre qu'il ne fallait pas attendre de leur diminution une relance immédiate du marché, car l'augmentation de la valeur des biens a tendance à se répercuter dans les prix.

En réponse aux questions de M. Christian Poncelet, Président, M. Alain Lambert, rapporteur général, a confirmé que les effets d'aubaine étaient aujourd'hui très mal mesurés, et que l'une des conclusions importantes du groupe de travail portait sur l'utilité de poursuivre la recherche sur l'efficacité des mesures fiscales, dont on sait aujourd'hui très peu de choses. A cet égard, il s'est déclaré d'accord avec le Président Poncelet pour confier les résultats déjà obtenus à l'office d'évaluation des politiques publiques en cours de création, en insistant sur l'intérêt qu'il y aurait à lui faire approfondir les recherches ainsi entreprises.

La commission a alors adopté les conclusions du groupe de travail, et décidé de les publier sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

Liste des auditions

1er mars 1994

MM. Alain GUILLOUËT et Jean LAMURE, service de la législation fiscale, M. François ECALLE, direction de la prévision, M. Antoine GLAIZE, direction générale des impôts

MM. Francis MAYER et Thierry FRANCK, direction du Trésor

12 avril 1994

Professeur Michel MOUILLART.

3 mai 1994

M. André THOMAS, Fédération nationale du bâtiment

10 novembre 1994

MM. Xavier JOSSET et Bernard COLOOS, Crédit foncier de France

Cahier des charges

Evaluation de mesures fiscales relatives au logement

AUDITION DE

MM. Alain GUILLOUËT et Jean LAMURE
Service de la Législation fiscale

François ECALLE
Direction de la prévision

Antoine GLAIZE
Direction générale des impôts

le 1er mars 1994¹

MM. ECALLE, GUILLOUËT, LAMURE et GLAIZE ont exposé les grandes lignes de la méthode permettant à l'administration de mesurer le coût et l'impact des dispositions fiscales (sur les ménages) concernant l'immobilier.

Il est procédé par tirages d'un échantillon de 400.000 contribuables, représentatif au niveau national du revenu imposable et de l'impôt (variables de la déclaration n° 2042).

Cet échantillon peut également être représentatif du niveau départemental pour les variables les plus répandues (impôt, revenu, nombre de parts, charge des intérêts d'emprunts...). Il l'est moins pour des variables moins fréquentes (déficits fonciers, certaines dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt...).

Les informations sont saisies sur la base des déclarations fiscales. Le processus dure deux ans, mais la grande majorité des éléments est saisie dès la première année.

Deux tirages successifs de l'échantillon sont effectués pour une année de revenu (à compter de 1995) :

- le premier à l'issue de la 7ème émission (qui a lieu en octobre de l'année n + 1 et représente environ 96 % du montant total émis au titre d'une année de revenu) ;

¹ Audition mise à jour avec M. Marc WOLF, chef du bureau C 2-2 du SLF, le 22 mars 1995.

- le second, à l'issue de la 12ème émission (qui a lieu en avril de l'année $n + 2$ et représente 99 % des contribuables).¹

Il existe également un échantillon de 40.000 contribuables, mis à la disposition de la direction de la prévision.

La taille de ces échantillons est croissante avec le délai. Compte tenu du délai de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu, plus la situation de référence ayant servi au tirage de l'échantillon tend à être exhaustive, plus le temps écoulé depuis l'année de perception des revenus est important.

On introduit ensuite dans ces échantillons les variables fiscales correspondant aux mesures envisagées. On effectue ensuite une simulation qui permet d'en déterminer le coût à **comportement constant**.

Il s'agit d'un outil très fiable pour la fiscalité des particuliers. Il est à la disposition de la direction de la prévision, de la direction générale des impôts et du service de la législation fiscale. **Des résultats actualisés peuvent être fournis, à partir de cet outil, selon le rythme de ses mises à jour.** En effet, les outils de simulation sont actualisés à partir des fichiers de gestion de l'impôt sur le revenu : les résultats actualisés sur une année de revenu donnée peuvent être disponibles à compter de la fin de l'année $n + 1$.

Cette simulation peut être plus ou moins simple. Par exemple, le relèvement du taux de la déduction forfaitaire entraîne un accroissement de coût mécanique de 330 millions de francs le point. Cette mesure étant structurelle et son impact étant à long terme, on peut estimer que les comportements sont peu modifiés dans l'immédiat (en tous cas sur la prochaine année budgétaire).

D'autres mesures entraînent un calcul plus complexe, comme par exemple l'exonération provisoire des plus-values d'OPCVM réinvestis dans le logement. En effet, il faut mesurer le coût de l'exonération elle-même mais aussi celui de la neutralisation du compte de cessions.

Au-delà de cette évaluation du coût pour les recettes publiques, trois questions sont à envisager :

- l'évaluation des changements de comportement induits par la mesure fiscale dans leurs aspects financier et psychologique. Cette évaluation déterminerait le résultat économique de la mesure ;

¹ Avant 1995, avaient lieu trois tirages successifs : anticipé (à l'automne $n + 1$), intermédiaire, définitif.

- la mesure des distorsions introduites par la fiscalité ;

- enfin, l'évaluation du surcroît de recettes généré pour les finances publiques par les effets économiques des mesures fiscales.

L'administration a connaissance, mesure par mesure et globalement de l'existence de ces phénomènes, **mais elle ne sait pas les quantifier.**

S'agissant des **changements de comportement**, une étude statistique et économétrique serait nécessaire. Ce qui est réalisé est une conversion des mesures (globalement mais pas mesure par mesure) en équivalent prix de l'immobilier. C'est-à-dire qu'on mesure le gain de pouvoir d'achat en logement réalisé grâce à la mesure fiscale. On évalue ensuite le changement de comportement envisageable en fonction d'une élasticité de la demande par rapport au prix déjà connue.

Cependant, on sait que les éléments de gain de pouvoir d'achat n'interviennent que pour une part, non constante, dans les changements de comportement. Par exemple, il apparaît que les réductions d'impôt pour l'accession à la propriété, d'un coût relativement élevé (10 milliards de francs en 1992 et 9,2 milliards de francs en 1993) n'interviennent pas dans le calcul que font les prêteurs (banquiers) de la solvabilité des clients. Par conséquent, ces aides n'entraîneraient pas de surcroît de crédit, qui demeure l'élément-clé de l'accession à la propriété.

Une part non négligeable, mais également non mesurée, d'éléments psychologiques intervient dans ces changements de comportement. Il en est ainsi de la taxation des plus-values immobilières, beaucoup plus basse que celle des plus-values financières (2 milliards de francs contre 50 milliards de francs). Le relèvement de 3,33 % à 5 % annuels de l'abattement sur ces plus-values n'a pas entraîné un bénéfice considérable pour le contribuable, mais son impact psychologique a été considéré comme très fort. De même, la mesure ponctuelle sur les OPCVM de court terme a été très bien accueillie par les professionnels comme devant avoir un fort impact psychologique - en suscitant des arbitrages - malgré un avantage objectivement réduit pour les contribuables concernés.

Par ailleurs, les représentants de l'administration ont considéré qu'il est difficile de faire la part dans les comportements de ce qui est de l'avantage fiscal ou de la conjoncture économique, ou de la réglementation (sur les loyers et les rapports locataire-propriétaire pour le logement locatif privé par exemple).

Les **distorsions** introduites par la fiscalité ne sont pas systématiquement mesurées non plus mais leur existence est néanmoins connue. Il en est ainsi de la faveur qui est faite au logement neuf par rapport

au logement ancien, de l'achat par endettement par rapport au financement propre ou de la fiscalité des loyers par rapport à celle des plus-values. On sait ainsi que le marché s'oriente pour des raisons fiscales en des sens qui n'obéissent pas nécessairement à la rationalité économique.

Enfin, s'agissant d'un éventuel **retour financier** pour la collectivité publique, le calcul est d'autant plus malaisé que les étapes précédentes ne sont pas franchies.

Il semble qu'à l'expérience on n'ait jamais vu que l'Etat gagne plus à un avantage fiscal qu'il ne perde. Le postulat est que l'effet **incitatif** de la mesure fiscale est toujours **marginal** par rapport à l'effet d'**aubaine**¹ (transactions qui auraient eu lieu en l'absence de mesure) ou à l'effet de **calendrier**. Cependant, ces différents effets ne sont pas calculés mesure par mesure.

¹ L'étude réalisée par la direction de la prévision sur les PAP tendrait à accrédi- ter cette idée (voir chapitre premier -II-B-1). Cependant, elle reste à démontrer, car une extrapolation à la dépense fiscale serait hasardeuse.

AUDITION DE

MM. Francis MAYER et Thierry FRANCK

Direction du Trésor

le 1er mars 1994¹

M. MAYER a tout d'abord distingué ce qui, dans la fiscalité du logement, relève du plan conjoncturel, de ce qui relève du plan structurel. En période de crise, la tendance est de prendre des mesures fiscales à courte portée, tandis que les problèmes structurels ne sont pas abordés. C'est pourquoi il faut s'attacher à les examiner.

La fiscalité immobilière souffre de graves incohérences. Elle n'est cependant pas totalement aberrante, et on peut montrer qu'elle n'est pas systématiquement moins favorable que la fiscalité mobilière (exemple : la taxation des plus-values).

Il existe deux biais sérieux :

- l'un au détriment de l'ancien,
- l'autre au détriment du logement locatif privé.

L'investissement locatif privé a été systématiquement défavorisé pendant quinze ans sur deux points :

- l'impossibilité de prendre suffisamment en compte les charges dans la gestion des biens (la déduction forfaitaire ayant été ramenée de 25 % à 8 %),
 - l'encadrement des loyers, qui bride la rentabilité des biens.
-

Cette situation a contribué à la fuite de 60.000 logements du parc privé par an dans les années 80.

La fiscalité de l'accession est favorable et les plus démunis peuvent être logés dans le parc HLM. C'est une frange de la population à revenus moyens, clientèle traditionnelle du parc privé, qui se trouve laissée pour compte. Cela crée une pression anormale sur le parc social que ne parvient pas à alléger le logement intermédiaire financé par le prêt locatif intermédiaire.

Le logement ancien est également défavorisé. La réponse traditionnelle aux situations de crise économique est la construction neuve, en particulier de logement sociaux. En 1993, la moitié des mises en chantier était constituée de tels logements. La réhabilitation et le marché de l'ancien sont insuffisamment soutenus.

Une des causes de cette situation réside dans les taux anormalement élevés des droits de mutation à titre onéreux : de 7 % à 9,3 % pour le logement (18,1 % pour les bureaux) alors qu'ils ne sont que de 1 % au Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, le marché de l'ancien est beaucoup plus actif : 5 fois plus de transactions qu'en France, avec une durée moyenne de détention de 7 ans contre 20 ans en France.

M. MAYER a ensuite passé en revue les solutions à envisager pour remédier à ces difficultés.

S'agissant du logement locatif, un dispositif fiscal comme le système Quilès-Méhaignerie est une réponse conjoncturelle et dérogatoire à un problème structurel. Son coût pour les finances publiques est de 1,8 milliard de francs par an. Le Conseil des Impôts a montré qu'il favorisait la construction de petits logements (à cause du plafond de 600.000 francs de la base de réduction d'impôt) en Ile-de-France. Il ne résout pas les difficultés de la détention d'un bien locatif dans la durée.

Il faut une réponse structurelle qui encourage les propriétaires-bailleurs à le rester : une augmentation de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers jusqu'à 20 %. Ce montant comprendrait environ 1 % de frais de gestion directe, 3 % de frais d'assurance et 16 % d'amortissement du gros oeuvre. Il convient également de réfléchir à l'intégration dans cet ensemble d'une assurance pour impayés de loyers.

La déduction forfaitaire au taux de 10% ne permet pas l'amortissement du gros oeuvre. Le foncier n'est pas amortissable. Le second oeuvre (réparations) bénéficie d'avantages fiscaux.

Le problème est donc relativement simple. Cependant, un point de déduction forfaitaire représente 330 millions de francs de coût budgétaire. Le relèvement ne peut donc être que progressif.

S'agissant des logements **anciens**, le problème est plus délicat. En effet, un point de droits de mutation à titre onéreux représente 1,7 à 1,8 milliard de francs (pour les bureaux : 200 millions de francs). Leur suppression coûterait 20 milliards de francs. De plus; il s'agit d'impôts locaux, et le problème de la substitution d'une autre recette se pose. On pourrait imaginer un transfert des droits de mutation à titre gratuit ou la compensation partielle des droits en cas de réduction volontaire des taux par une collectivité.

Cet impôt, très sensible à la conjoncture, est relatif et contracyclique : les collectivités ont tendance à remonter les taux quand les transactions se tarissent, ce qui peut accentuer le tarissement.

S'agissant du marché de l'**accession à la propriété**, la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt, qui coûte 10 milliards de francs par an, est très peu efficace. En effet, le principal problème des accédants est d'obtenir un financement et d'être solvables. Or, les établissements prêteurs ne tiennent pas compte de cet avantage fiscal qui n'améliore ni sensiblement ni durablement la solvabilité des accédants. De plus, cet avantage ne correspond à aucune incitation particulière pour les accédants les plus aisés.

Il n'en est pas de même des 8 milliards de francs de primes d'épargne-logement. Pour un coût analogue, ce dispositif est très efficace car les banques prêtent volontiers aux ménages qui financent partiellement leur acquisition par l'épargne-logement. Celle-ci réduit les risques de solvabilité.

C'est pourquoi il serait bon que les volumes des prêts d'épargne-logement augmentent. Cependant, cela peut poser un problème pour le bilan des banques : le système ne fonctionne que si les ressources restent constamment supérieures aux emplois. C'est pourquoi il n'est pas possible d'admettre la transmissibilité des droits à prêts aux tiers. Par ailleurs, l'épargne-logement ne peut pas résoudre à elle seule le problème du logement dans les grands centres urbains. C'est un problème mondial, qui est celui de l'inflation foncière au centre des villes.

Enfin, s'agissant de la **concurrence entre l'épargne mobilière et l'épargne immobilière**, M. MAYER a considéré que le problème n'était pas essentiellement fiscal. Il a ainsi fait observer que la taxation des plus-values immobilières ne représente que 2 milliards de francs par an sur un patrimoine de 18.000 milliards de francs, alors que celle des plus-values mobilières représente 50 milliards de francs sur un patrimoine de 9.000 milliards de francs. Il y a sans doute également des phénomènes psychologiques.

En revanche, l'offre proposée par les établissements prescripteurs d'épargne joue un rôle plus important. Le succès du plan d'épargne populaire ou du plan d'épargne en actions peut s'expliquer ainsi: beaucoup de prescripteurs n'y avaient pas d'intérêt plus grand qu'à l'achat de Sicav d'obligations ou d'actions. Mais la mobilisation des réseaux a fait la différence : il pourrait en être de même pour l'immobilier.

AUDITION DU

Professeur Michel MOUILLART

le mardi 12 avril 1994

A titre préliminaire, le professeur MOUILLART a indiqué que la réflexion sur les incitations fiscales au logement était peu avancée, notamment car les chercheurs n'ont guère accès aux données qui permettraient de les mesurer. Il existe des réflexions sur la fiscalité en général - le taux optimal et la structure optimale des prélèvements - mais pas d'études sur un instrument fiscal particulier.

L'immobilier est davantage considéré comme un domaine de juristes que d'économistes. Une seule étude d'impact a été réalisée dans la période récente : ce fut en 1987, une enquête sur le sentiment des promoteurs vis-à-vis du dispositif "Méhaignerie" voté l'année précédente (Direction des affaires économiques et internationales - INSEE). Cette opération n'a été ni approfondie, ni répétée.

En revanche, la dépense fiscale elle-même commence à être bien connue. Les premiers travaux datent de 1986 (Fédération nationale des promoteurs-constructeurs - Rapport Bloch-Lainé). Le dernier en date est celui de la commission des comptes du logement.

On considère trois types de dépenses fiscales :

- les réductions d'impôt ;
- les exonérations d'impôt sur les intérêts des produits d'épargne finançant le logement ;
- les dispositions dérogatoires allégeant la charge fiscale.

Les réductions d'impôt

Sur 121,5 milliards de francs (1992) représentant l'effort national pour le logement, 98,2 milliards de francs sont des aides directes et 23,3 milliards de francs sont des dépenses fiscales.

Sur ces 23,3 milliards de francs, 13 milliards de francs sont des réductions d'impôt, au titre de trois postes principaux :

- les réductions liées à la résidence principale (acquisition) ;
- les réductions liées au ravalement et aux grosses réparations ;
- les réductions liées à l'investissement locatif.

Cet ensemble est mesuré de façon objective, à quelques incertitudes près.

L'épargne en faveur du logement

Plus incertaine est la mesure de l'exonération des produits d'épargne en faveur du logement : le livret A et l'épargne-logement. L'évaluation se fait en effet par conventions de calcul :

- l'ensemble de cette épargne ne bénéficie pas nécessairement au logement (notamment les fonds excédentaires de l'épargne-logement) ;
- la matière n'étant pas déclarable, il faut faire l'hypothèse d'un taux marginal d'imposition moyen. L'exonération liée au livret A est ainsi évaluée de façon très approximative entre 2,25 et 4,5 milliards de francs.

Les dispositions dérogatoires

Il s'agit pour l'essentiel du traitement des revenus fonciers : déduction forfaitaire, plus-values, déficit foncier.

Tous les documents fiscaux existent pour bien appréhender cet ensemble. Cependant, la dernière enquête d'envergure a eu lieu en 1987.

Pour conclure sur la dépense fiscale, M. MOUILLART a fait observer que l'optique de l'administration fiscale est essentiellement budgétaire et ne s'intéresse pas au logement lui-même.

La Direction générale des Impôts utilise un gisement de déclarations de revenu dans lesquelles la totalité des éléments est recensée. C'est le "modèle lourd" de la DGI qui permet d'évaluer les conséquences budgétaires des modifications de la fiscalité en matière de réductions d'impôt et de revenu foncier. En revanche, ce modèle n'appréhende pas, par définition, les exonérations de produit d'épargne.

Cette information est assez accessible. Elle permet d'évaluer les conséquences des modifications par tranche de revenu global et de revenu foncier. En revanche, les conséquences géographiques ne sont pas connues.

La dynamique des dépenses fiscales

M. MOUILLART a ensuite montré comment il était possible d'aborder cette dépense fiscale de façon dynamique, afin d'en comprendre l'évolution.

Cette évolution a été très rapide ces dernières années, pour deux raisons :

- les décisions prises récemment. Par exemple, les avantages fiscaux à l'investissement locatif privé (le dispositif "Quilès-Méhaignerie", les allées et venues de la déduction forfaitaire) ;

- l'évolution même des systèmes dans le temps. Par exemple, les réductions d'impôt pour l'accession à la propriété sont stratifiées en régimes différents en fonction de la date initiale des contrats. Ainsi, en 1992/1993, les régimes de réduction d'impôt d'une durée de dix ans sont arrivés à échéance pour laisser place aux régimes d'une durée de cinq ans. En conséquence, on est passé de 4 millions de foyers fiscaux bénéficiaires à 2,5 millions.

Cette maturation du système fiscal n'est pas étudiée. L'intervention d'une nouvelle décision dans ce type de système évolutif a donc des conséquences mal anticipées. Il faut en effet tenir compte à la fois des effets propres de cette décision, des effets de l'évolution du système existant, et des interactions entre les deux.

Pour illustrer son propos, M. MOUILLART a ensuite commenté une série de tableaux.

Tableau n° 1

Réductions d'impôt afférentes à l'habitation principale
(réductions retenues et accordées, ménages non imposables et ménages imposés)

(en millions de francs courants)

Titre fiscal	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*
Ensemble	9.595	10.106	9.695	10.954	12.075	12.723	12.878	12.291
dont :								
- intérêts des emprunts et ravalement	7.811	8.437	9.330	10.488	11.345	11.594	11.444	10.724
- économies d'énergie	1.592	1.409	-	-	-	-	-	-
- grosses réparations et isolation thermique	192	260	365	466	730	1.129	1.434	1.567

* : non définitif

Source : direction générale des impôts

Ce tableau montre l'évolution du volume de cette réduction d'impôt. Il fait apparaître deux phénomènes :

- l'évolution par paliers, liée à la stratification des régimes fiscaux ;

- une évolution structurelle mettant en évidence la montée en charge des réductions liées aux grosses réparations.

Tableau n° 2

Réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif privé

En milliers d'unités	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	1993
Nombre de réductions accordées ⁽¹⁾	9,9	17,1	30,8	44,2	55,4	45,0	46,9**	50,6	n.d.
dont :									
- régime QUILES	9,9	7,6	-	-	-	-	-	-	-
- régime MEHAIGNERIE	-	9,5	30,8	44,2	55,4	45,0	46,9**	50,6**	n.d.
Nombre d'opérations réalisées	11,0	18,4	48,3	71,7	93,5	79,3	73,1	65,7	81,2
dont :									
- marché du neuf ⁽²⁾	3,2	5,7	13,4	21,0	31,0	22,5	21,1	23,0	27,5
- PC locatif	-	2,0	3,5	4,5	5,0	4,0	3,6	3,0	2,5
- hors PC locatif	3,2	3,7	9,9	16,5	26,0	18,5	17,5	20,0	25,0
dont :									
- marché de l'ancien ^{(3)*}	7,8	12,7	34,9	50,7	62,5	56,8	52,0	42,7	53,7
Pari des opérations ayant bénéficié d'une réduction d'impôt (en %)	90,0	92,9	63,8	61,6	59,3	56,7	64,2	77,0	n.d.

n.d. : non disponible

Source

(1) Direction Générale des Impôts

(2) Modèle FANIE

(3) Modèle DESPINA

* y compris les opérations de reconstruction

** nouvelles opérations

Ce tableau illustre le pouvoir incitatif d'un dispositif fiscal. On y voit en effet très nettement le nombre d'opérations d'investissement locatif croître très fortement à partir de 1987, première année d'application du régime "Méhaignerie".

Environ 50.000 réductions d'impôt sont ainsi accordées chaque année au titre du seul investissement direct (compte non-tenu des investissements via des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou sociétés immobilières d'investissement (SII). Deux tiers à trois quarts des ménages investisseurs bénéficient d'une réduction d'impôt.

L'importance de ce flux a contribué à contrebalancer le retrait du marché des anciens propriétaires bailleurs. Il semble en effet que le parc locatif privé se stabilise par rapport à 1988.¹

¹ Note du rapporteur : Cette estimation a été confirmée par l'enquête logement de 1992.

Tableau n° 3

Les réductions d'impôt accordées aux ménages
(réductions retenues et accordées)

	Titre 1989			Titre 1990			Titre 1991			Titre 1992**		
	Ménages		Ensemble									
	imposables	non imposables		imposables	non imposables		imposables	non imposables		imposables	non imposables	
<i>En millions de francs courants</i>												
Intérêts des emprunts et ravalement	8 077	3 268	11 345	8 236	3 358	11 594	8 144	3 300	11 444	7 636	3 088	10 724
Grosses réparations et isolation thermique	600	130	730	923	206	1 129	1 181	253	1 434	1 492	75	1 567
Investissement locatif	1 245	358	1 603	841	251	1 091	1 245	285	1 530	1 346	264	1 610
<i>En milliers d'unités</i>												
Intérêts des emprunts et ravalement	2 940,00	1 273,80	4 213,80	2 780,00	1 220,00	4 000,00	2 622,80	1 144,00	3 766,80	2 376,90	1 025,40	3 402,30
<i>(dont ravalement*)</i>	<i>(188,20)</i>	<i>(55,50)</i>	<i>(243,70)</i>	<i>(190,40)</i>	<i>(67,70)</i>	<i>(258,10)</i>	<i>(199,30)</i>	<i>(75,00)</i>	<i>(274,30)</i>	<i>(203,10)</i>	<i>(87,20)</i>	<i>(292,30)</i>
Grosses réparations et isolation thermique	400,00	95,00	495,00	630,00	150,00	780,00	820,00	186,00	1 006,00	1 056,50	197,00	1 253,50
Investissement locatif	49,30	22,10	71,40	40,90	20,10	61,00	62,70	17,00	79,70	64,50	20,50	85,00
<i>dont : - investissement direct*</i>	<i>35,40</i>	<i>20,00</i>	<i>55,40</i>	<i>28,20</i>	<i>16,80</i>	<i>45,00</i>	<i>46,70</i>	<i>15,30</i>	<i>62,00</i>	<i>48,00</i>	<i>18,40</i>	<i>66,40</i>
<i>- parts *</i>	<i>13,90</i>	<i>2,10</i>	<i>16,00</i>	<i>12,70</i>	<i>3,30</i>	<i>16,00</i>	<i>16,00</i>	<i>1,70</i>	<i>17,70</i>	<i>16,50</i>	<i>2,10</i>	<i>18,60</i>
<i>(dont investissement direct/nouvelles opérations)</i>	<i>(35,40)</i>	<i>(20,00)</i>	<i>(55,40)</i>	<i>(28,20)</i>	<i>(16,30)</i>	<i>(45,00)</i>	<i>(33,90)</i>	<i>(13,00)</i>	<i>(46,90)</i>	<i>(34,90)</i>	<i>(15,70)</i>	<i>(50,60)</i>

Source : DGI

* non définitif

Le tableau n° 3 montre le vieillissement d'un système fiscal, avec deux phénomènes :

- la tendance à la réduction du nombre de ménages bénéficiaires liée au passage de dix années à cinq années de la durée de la réduction d'impôt. Le corollaire est une réduction de la dépense fiscale concernée. En 1993/1994, 2,5 à 2,6 millions de ménages devraient bénéficier de réductions d'impôt contre 4,2 en 1989 ;

- la montée en charge des avantages liés aux grosses réparations et à l'isolation thermique.

Il faut tenir compte d'un niveau - mal apprécié - d'évaporation de certains ménages qui cessent de faire valoir leurs droits.

Ces observations sont intéressantes pour comprendre l'évolution de la dépense fiscale. Cependant, elles ne permettent pas d'en évaluer l'impact : on ne discerne pas, dans l'évolution du nombre d'opérations et de bénéficiaires, ce qui relève de l'avantage fiscal lui-même (voir tableau n°2).

Tableau n° 4

Déductions fiscales en faveur des accédants à la propriété : 1978-1992
 Déductions fiscales accordées (version compatible avec les sources DGI)
 Foyers fiscaux d'accédants à la propriété : imposables et non imposables

Occupation personnelle : ensemble	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ensemble des foyers fiscaux									
En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	4.258,5	4.301,7	3.998,6	3.654,0	3.637,2	3.166,2	2.334,2	2.225,1	2.217,2
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	176,5	182,0	191,7	203,4	210,8	214,9	221,0	224,2	229,4
Charges d'intérêt.....	21,6	22,2	23,0	23,7	23,3	23,9	26,5	26,4	25,5
Intérêts plafonnés.....	14,4	15,9	17,8	19,2	18,4	19,3	23,3	23,7	24,1
Montant de l'IR.....	15,7	15,9	16,9	18,5	19,7	20,0	17,2	17,2	17,8
Déductions fiscales.....	2,3	2,5	3,0	3,4	3,3	3,6	4,3	4,3	4,3
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	92.042	95.399	91.912	86.434	84.634	75.607	61.918	58.637	56.567
Intérêts plafonnés.....	61.494	68.241	71.286	70.228	67.005	61.102	54.470	52.774	53.490
Montant de l'IR.....	67.000	68.463	67.640	67.600	71.661	63.305	40.118	38.213	39.518
Déductions fiscales.....	9.695	10.924	12.126	12.318	12.151	11.433	10.018	9.650	9.634
Foyers fiscaux de la génération									
En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	559,4	574,6	591,2	517,2	501,5	432,3	422,3	470,2	503,4
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	178,0	182,4	200,4	211,3	196,7	203,3	215,5	225,2	236,3
Charges d'intérêt.....	31,2	28,9	29,3	31,5	30,8	33,4	30,2	27,2	26,5
Intérêts plafonnés.....	23,5	22,7	22,4	22,7	22,8	25,3	23,8	24,2	24,6
Montant de l'IR.....	13,4	15,2	18,6	19,5	14,9	16,5	16,4	18,0	19,6
Déductions fiscales.....	4,7	4,5	4,7	4,7	4,9	5,4	4,9	4,8	4,9
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	17.457	16.619	17.330	16.300	15.448	14.457	12.762	12.774	13.342
Intérêts plafonnés.....	13.124	13.069	13.272	11.751	11.451	10.916	10.056	11.360	12.389
Montant de l'IR.....	7.489	8.706	11.006	10.066	7.459	7.129	6.944	8.456	9.863
Déductions fiscales.....	2.099	2.084	2.295	2.087	2.162	2.125	1.892	2.076	2.252

Tableau n° 5

Déductions fiscales en faveur des accédants à la propriété : 1978-1992
 Déductions fiscales accordées (version compatible avec les sources DGI)
 Foyers fiscaux d'accédants à la propriété : imposables et non imposables

Occupation personnelle : Ancien - ensemble	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ensemble des foyers fiscaux En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	2.232,5	2.362,1	2.284,1	2.169,8	2.200,9	1.995,2	1.592,7	1.551,6	1.570,3
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	186,7	191,0	200,4	212,4	217,6	218,3	222,1	224,0	228,2
Charges d'intérêt.....	20,4	20,4	21,0	21,4	21,1	21,2	23,5	23,6	23,0
Intérêts plafonnés.....	13,4	14,2	15,2	15,6	14,9	14,9	16,9	17,0	17,0
Montant de l'IR.....	18,5	18,7	19,9	21,8	22,7	22,7	19,7	19,4	19,9
Déductions fiscales.....	1,9	2,1	2,5	2,7	2,8	3,0	3,4	3,4	3,4
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	45.481	48.257	47.913	46.396	46.379	42.344	37.416	36.650	36153
Intérêts plafonnés.....	30.024	33.427	34.820	33.863	32.705	29.669	26.984	26.357	26.713
Montant de l'IR.....	41.319	44.064	45.381	47.371	49.981	45.227	31.364	30.156	31.231
Déductions fiscales.....	4.295	4.908	5.806	5.934	6.158	5.896	5.397	5.301	5.393
Foyers fiscaux de la génération En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	349,7	364,4	389,4	340,0	342,0	295,4	312,5	341,8	357,1
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	191,7	185,1	206,6	217,0	193,8	200,1	214,2	226,1	236,5
Charges d'intérêt.....	27,5	24,0	24,7	27,5	26,9	29,2	27,2	24,6	23,8
Intérêts plafonnés.....	17,7	16,8	16,9	16,9	16,8	17,0	17,1	17,1	17,1
Montant de l'IR.....	17,2	17,3	21,9	22,8	16,4	18,6	18,4	20,4	22,1
Déductions fiscales.....	4,0	3,8	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,9
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	9.613	8.755	9.614	9.355	9.193	8.614	8.499	8.410	8.485
Intérêts plafonnés.....	6.175	6.132	6.569	5.763	5.750	5.034	5.332	5.835	6.092
Montant de l'IR.....	6.018	6.316	8.522	7.759	5.600	5.501	5.748	6.986	7.896
Déductions fiscales.....	980	956	1.156	1.054	1.091	1.038	1.086	1.191	1.248

Tableau n° 6

Déductions fiscales en faveur des accédants à la propriété : 1978-1992 (mêmes données, logement neuf)

Occupation personnelle : Neuf-ensemble	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ensemble des foyers fiscaux En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	2.025,9	1.939,7	1.714,5	1.484,5	1.436,3	1.171,0	741,5	673,6	646,9
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	165,3	170,9	180,2	190,2	200,3	209,1	218,7	224,7	232,3
Charges d'intérêt.....	23,0	24,3	25,7	27,0	26,6	28,4	33,0	32,6	31,6
Intérêts plafonnés.....	15,5	17,9	21,3	24,5	23,9	26,8	37,1	39,2	41,4
Montant de l'IR.....	12,7	12,6	13,0	13,6	15,1	15,4	11,8	12,0	12,8
Déductions fiscales.....	2,7	3,1	3,7	4,3	4,2	4,7	6,2	6,5	6,6
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	46.561	47.142	43.999	40.038	38.255	33.263	24.502	21.987	20.414
Intérêts plafonnés.....	31.470	34.813	36.466	36.364	34.300	31.433	27.486	26.418	26.777
Montant de l'IR.....	25.681	24.399	22.259	20.229	21.680	18.078	8.754	8.058	8.287
Déductions fiscales.....	5.400	6.016	6.320	6.383	5.992	5.537	4.621	4.349	4.240
Foyers fiscaux de la génération En milliers de foyers fiscaux									
Nombre d'accédants à la propriété	209,7	210,2	201,8	177,2	159,5	136,9	109,9	128,4	146,3
En milliers de F. par foyer fiscal									
Revenu moyen.....	155,0	177,5	188,3	200,4	203,1	210,2	219,3	222,6	235,8
Charges d'intérêt.....	37,4	37,4	38,2	39,2	39,2	42,7	38,8	34,0	33,2
Intérêts plafonnés.....	33,1	33,0	33,2	33,8	35,7	43,0	43,0	43,0	43,0
Montant de l'IR.....	7,0	11,4	12,3	13,0	11,7	11,9	10,9	11,5	13,4
Déductions fiscales.....	5,9	5,9	6,2	6,3	7,3	8,6	7,9	7,4	7,4
En millions de F. ensemble des foyers fiscaux									
Charges d'intérêt.....	7.844	7.863	7.716	6.945	6.255	5.843	4.263	4.364	4.857
Intérêts plafonnés.....	6.949	6.937	6.703	5.989	5.701	5.882	4.724	5.525	6.296
Montant de l'IR.....	1.471	2.391	2.484	2.306	1.860	1.628	1.196	1.470	1.967
Déductions fiscales.....	1.119	1.128	1.139	1.033	1.071	1.087	806	884	1.005

Les tableaux n^{os} 4, 5 et 6 mettent en évidence la maturation du système des réductions d'impôt attachées aux intérêts d'emprunts. L'année 1993 marque la fin du régime des dix années, et un nouveau palier à l'issue d'une décade du nombre de bénéficiaires amorcée en 1988. Cette décade est d'abord due à l'extinction progressive des droits, puis à la diminution du nombre de transactions (liée à la récession).

Ce dispositif connaît actuellement une phase de réduction de son coût pour les finances publiques. Il se caractérise par une certaine inertie : une économie (respectivement une dépense) réalisée une année produit ses conséquences pendant cinq ans.

Il existe deux procédés pour analyser la maturation d'un régime fiscal :

- repartir du "modèle lourd" de la DGI et faire des projections simulant l'évolution de la dépense fiscale d'année en année. L'administration procède peut-être ainsi. Il n'est cependant pas possible d'affiner l'analyse jusqu'aux zones géographiques et à la taille des ménages concernés ;

- repartir de recueils d'informations statistiques décrivant les ménages et les opérations afin de construire un modèle de prévision. Ce procédé permet de distinguer l'évolution des dépenses fiscales pour le logement neuf et pour le logement ancien.

L'évaluation au service de la décision

Ce type d'évaluation permet de faire des propositions d'amélioration des régimes fiscaux.

S'agissant de l'aide fiscale à l'accession, deux paramètres sont utilisés à la confection de l'aide :

- la proportion d'intérêts donnant droit à la réduction ;
- le plafond de ces intérêts.

Ces deux paramètres n'ont pas la même efficacité selon que le logement est neuf ou ancien.

Ainsi, on peut démontrer que le relèvement du plafond d'intérêt serait inefficace et sans coût pour l'accession neuve : en effet, les charges d'intérêt actuellement déclarées par les ménages n'atteignent pas le plafond. En revanche, un relèvement du pourcentage d'intérêt déductible serait plus significatif (tableau n^o 6).

Le problème est symétrique pour l'accession dans l'ancien. Augmenter la proportion d'intérêts déductibles n'aurait guère d'utilité, car en moyenne les ménages saturent leurs droits à déduction. En revanche, il serait plus efficace de relever le plafond des intérêts (tableau n° 5).

Le problème de l'efficacité des incitations fiscales

Le professeur MOUILLART s'est ensuite interrogé sur les moyens de mesurer l'efficacité de ces dépenses fiscales sur le comportement des ménages.

Il a considéré qu'il n'était pas possible de le faire en l'état actuel des connaissances pour l'investissement locatif privé et les grosses réparations.

En revanche, une première approche est possible pour l'accession. En effet, les accédants sont sensibles au taux d'effort qu'ils doivent consentir, et donc à une réduction du taux d'intérêt.

S'agissant du secteur neuf, une baisse d'un point de taux d'intérêt conduit à l'acquisition de 7.000 à 8.000 logements supplémentaires. On a constaté que l'efficacité de la baisse des taux sur le marché du logement neuf s'était récemment réduite pour deux raisons :

- d'une part, le taux d'apport personnel s'est fortement accru ;
- d'autre part, les ménages à revenu moyen ont quitté ce marché pour celui de l'ancien (qui est égal à deux fois celui du neuf). Or les ménages à revenu moyen sont les plus sensibles au taux d'intérêt. En effet, les ménages modestes sont davantage sensibles au niveau des aides qui leur sont consenties, et les ménages plus aisés ont en général un fort apport personnel.

S'agissant du secteur ancien, une baisse d'un point de taux d'intérêt entraîne l'acquisition de 18.000 à 20.000 logements supplémentaires.

Cette approche par le taux d'effort est intéressante car les dépenses fiscales en faveur de l'accession peuvent se convertir en équivalent de points de taux d'intérêt. Le régime fiscal de l'accession équivaut à une réduction de 1,5 point dans l'ancien et de 2,5 à 3 points dans le neuf. Les établissements de crédit en tiennent peu compte, car ils préfèrent des systèmes de tiers-payant tels que l'aide personnalisée au logement (APL).

Une mise à parité des dispositifs pour l'ancien et le neuf pourrait entraîner 20.000 transactions supplémentaires dans l'ancien (qui elles-mêmes génèrent un certain nombre d'acquisitions neuves).

Il reste cependant difficile de faire la part de l'incitation pure et l'effet d'aubaine.

Cet exemple démontre néanmoins qu'il est possible d'évaluer les conséquences économiques des mesures fiscales, mais cela dépend de la qualité des informations recueillies (enquêtes) et de plus, l'approche retenue pour ce type d'aide n'est pas extrapolable aux autres régimes fiscaux (notamment la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers).

M. MOUILLART a ensuite répondu aux questions des membres du groupe de travail.

Sur le principe même des aides fiscales au logement, il s'est prononcé en faveur d'un traitement fiscal tenant compte de la longue durée de l'investissement en logement. Il a néanmoins concédé que les professionnels admettaient difficilement une remise en cause des avantages acquis, même au profit d'un système globalement plus favorable.

Sur le problème des droits de mutation, M. MOUILLART a considéré que si la pression fiscale est assez bien connue, en revanche ses effets sur les comportements des acteurs sont totalement inconnus. L'existence de ces taxes nuit à la fluidité du marché, mais dans une proportion qui n'est pas mesurée. Cependant, les actes notariaux constituent une source qui pourrait être davantage exploitée.

De façon générale, les interventions des collectivités locales dans le secteur du logement sont très mal évaluées puisqu'on les situe entre 8 et 15 milliards de francs annuels. Ce haut de fourchette correspondrait à un chiffre analogue à l'intervention de l'Etat en proportion de ses recettes.

A propos du volet fiscal du plan de relance de 1993, M. MOUILLART a considéré que les statistiques du 1er trimestre 1994 tendent à prouver une grande efficacité sur la partie amélioration-entretien.

En revanche, il est pour le moment assez difficile de se prononcer sur la situation de l'investissement locatif privé.

Le désengagement des propriétaires-bailleurs est un fait : 50.000 à 80.000 cessions par an. Mais il est très ancien et on n'en connaît pas les conditions.

On observe que le parc locatif privé des anciennes générations disparaît : ainsi, depuis 1947, la génération des logements construits avant 1871 se réduit.

La nouveauté des années 1980 a été l'effondrement de l'investissement nouvellement réalisé. C'est ce qui a motivé la création du système "Méhaignerie" : celui-ci a relevé le flux, puis stabilisé la taille du parc. Cependant, il a occasionné une assez profonde modification des structures du parc locatif privé : on ne sait pas aujourd'hui si les investissements récents vont être durables.

Le risque qui se présente actuellement est de voir une remise excessive sur le marché de logements ayant atteint la fin de la période de blocage, et que leurs propriétaires n'auraient pas été suffisamment incités à conserver malgré la réforme du traitement des revenus fonciers.

On constate que dans la période récente le nombre moyen de logements locatifs par propriétaire s'est réduit : de 1,8 au milieu des années 80 à 1,4 aujourd'hui (enquête logement 1992)¹.

Deux voies sont ouvertes vers un meilleur traitement des propriétaires-bailleurs :

- la parité fiscale entre valeurs mobilières et immobilier. Elle ne sera jamais totalement établie du fait de la nature du bien immobilier, non délocalisable. La faveur fiscale pour les valeurs mobilières couvre en quelque sorte une prime de risque qu'il serait trop difficile et trop coûteux de réduire pour le système fiscal ;

- un traitement des revenus fonciers qui admette une durée réaliste pour l'amortissement du bien. En augmentant la déduction forfaitaire vers 25-30 %, la durée d'amortissement serait ramenée de 86 à 100 ans contre 175 à 220 ans avec une déduction de 10 %. En Allemagne, il existe un système d'amortissement fiscal qui tient compte d'une durée de vie réaliste des logements.

¹ Note du rapporteur : l'enquête de l'INSEE sur le patrimoine des ménages publiée en mai 1996 a montré que ce nombre était, depuis, légèrement remonté.

2. Une réduction d'impôt de 10 % du montant de l'acquisition et plafonnée à 60.000 francs sur 3 ans, logement neuf.

Le test consiste à évaluer le remplacement de l'actuelle réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt en faveur de l'accession à la propriété d'un logement neuf par une réduction assise sur le prix d'acquisition du bien. Le surcoût budgétaire est évalué, ainsi que l'impact que la mesure devrait avoir pour résorber ce surcoût.

Situation de l'année 1994 (données provisoires)

Revenu des accédants	Effectif concerné (milliers)	Prix du logement (en milliers de francs)	Charges annuelles d'intérêts (en milliers de francs)	Réduction totale d'impôt accordée (en milliers de francs, par logement, sur 5 ans)
82 SMIC et moins	25	490	24,1	9,0
2 à 3 SMIC	35	580	32,7	32,0
3 à 4 SMIC	35	710	39,6	49,0
4 à 5 SMIC	20	880	47,0	54,5
5 SMIC et plus	25	1.140	57,4	47,5
Ensemble	140	739	39,3	38,1
PAP	50	585	35,1	31,5
PC/PAS	40	700	40,8	41,0
libre	50	885	39,6	39,5

Nouveau dispositif

Ce dispositif ne change à peu près rien à la situation des accédants sociaux (3 SMIC et moins). Il solvabilise en revanche beaucoup mieux les revenus moyens (3 à 4 SMIC et 4 à 5 SMIC) :

- d'une part, en raison de l'accroissement du montant de la réduction d'impôt accordée ;

- d'autre part, en raison de la réduction de la durée pendant laquelle l'avantage est accordé.

Réduction d'impôt par accédant

Revenus des accédants	Théorique (milliers de francs)	Effective (milliers de francs)	Coût global du dispositif (millions de francs)	Surcoût total (millions de francs)
2 SMIC et -	49,0	9,0	225	-
2 à 3 SMIC	58,0	36,0	1.260	140
3 à 4 SMIC	60,0	60,0	2.100	385
4 à 5 SMIC	60,0	60,0	1.200	110
5 SMIC et plus	60,0	60,0	1.500	312
Ensemble	57,5	44,9	6.285	947

Ainsi :

Avantage annuel	Ancien dispositif	Nouveau dispositif	Equivalent baisse du taux d'effort correspondant (en points de taux)
2 SMIC et -	1,8	3,0	1,2
2 à 3 SMIC	6,4	12,0	3,7
3 à 4 SMIC	9,8	20,0	4,9
4 à 5 SMIC	10,9	20,0	3,3
5 SMIC et +	9,5	20,0	2,5
Ensemble	7,6	15,0	9,2

Evidemment, cela aura un effet sur le pilotage budgétaire du dispositif ; ceci s'illustrant par le profil des dépenses fiscales associées :

(en millions de francs)

140.000 accédants	année 1	année 2	année 3	année 4	année 5
Dispositif actuel					
. Une génération	1.068	1.068	1.068	1.067	1.067
. régime de croisière	1.068	2.136	3.204	4.271	5.338
Nouveau dispositif					
. Une génération	2.095	2.095	2.095	2.095	2.095
. régime de croisière	2.095	4.190	6.285	6.285	6.285
Surcoût budgétaire à "inscrire" dans les lois de finances (dépenses fiscales)	1.027	2.054	3.081	3.081	3.081

Pour que ce "surcoût" soit couvert par un retour fiscal supplémentaire (TVA essentiellement, hors conséquence des créations d'emplois induites), il faut donc (comme les logements des ménages disposant de 3 SMIC et plus rapportent en moyenne 90 KF de TVA) que la mesure génère 11.000 mises en chantier supplémentaires à l'année 1, 22.000 à l'année 2 et 33.000 à l'année 3.

On peut attendre de l'ordre de 12.500 à 15.000 logements, en rythme annuel, en réponse à la baisse des taux d'effort. Le coût global de la mesure est donc réduit de moitié, au total.

AUDITION DE
M. André THOMAS
Fédération nationale du Bâtiment

le 3 mai 1994

M. André THOMAS a choisi de placer ses réflexions sur la fiscalité du logement dans le prolongement des travaux de la commission des comptes du logement. Le **compte du logement** établit en effet pour la première fois, une synthèse des deux aspects de cette fiscalité : les prélèvements spécifiques ou généraux dont le logement fait l'objet d'un côté et les avantages fiscaux de l'autre.

Parmi les impôts généraux, **M. THOMAS** a considéré qu'il aurait fallu inclure la quote-part d'assiette logement de l'**impôt de solidarité sur la fortune**, et celle de l'**impôt sur le revenu** (ce dernier étant classé en impôt spécifique sur le revenu foncier).

Parmi les impôts spécifiques, **M. THOMAS** aurait inclus la **taxe d'habitation**.

A propos des avantages fiscaux, **M. THOMAS** a fait trois remarques :

- il faudrait y inclure les exonérations portant sur l'épargne finançant le logement (livret A, épargne-logement),

- la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, fixée à une norme de 10 %, est considérée comme neutre. Ne devrait-on pas la considérer comme un désavantage fiscal, en fonction d'une norme d'amortissement à définir ?

- de même, doit-on considérer comme un avantage fiscal la réduction d'impôt pour grosses réparations, si l'on doit admettre un amortissement ?

Plus généralement, M. THOMAS a rappelé le caractère forfaitaire et souvent contestable des évaluations de dépenses fiscales, d'ailleurs souligné par le douzième rapport du conseil des impôts relatif à la fiscalité de l'immobilier urbain.

Ensuite, M. André THOMAS s'est interrogé sur le traitement des propriétaires-bailleurs.

Il a pris acte que le Gouvernement tente d'établir une parité avec les placements en valeurs mobilières. Mais parvenir à cette situation lui a paru extrêmement difficile. D'une part, il pèse sur l'immobilier une contrainte propre d'illiquidité, qui en fait une assiette commode pour les impôts sur la détention (telle que la taxe sur le foncier bâti : 38 milliards de francs en 1992) et aussi sur la mutation (19,5 milliards de francs en 1992 pour les droits à titre onéreux). Or, ces prélèvements renforcent l'illiquidité structurelle de ces biens. D'autre part, les seuils de déclenchement de la fiscalité sur les valeurs mobilières étant très élevés, une grande part de ces biens sont en fait exonérés, ce qu'il est difficile d'envisager pour l'immobilier.¹

Il s'agit d'une injustice, car le bail privé procure un service d'intérêt général, assorti de nombreuses contraintes d'ordre public et de risques d'insolvabilité sur longue période.

Pour améliorer cette situation, M. André THOMAS a envisagé trois pistes :

- une professionnalisation des propriétaires-bailleurs, selon un système inspiré de l'Allemagne, avec des droits de mutation de 2 %, une absence de taxation des plus-values, et un amortissement fiscal rapide et dégressif,
- l'instauration d'un **prélèvement libératoire** sur le revenu foncier,
- une amélioration de la déduction forfaitaire telle qu'elle existe actuellement. M. THOMAS envisage à cet égard de distinguer des niveaux de déduction différents en fonction de critères géographiques et éventuellement d'instaurer un barème progressif.

D'une façon générale, M. THOMAS s'est prononcé pour un renforcement des mesures structurelles, au détriment des mesures conjoncturelles.

¹ Note du rapporteur : cet aspect a été corrigé, en défaveur de l'épargne mobilière par les mesures fiscales votées en loi de finances pour 1996

Enfin, à propos de l'efficacité des mesures fiscales, M. THOMAS a dit ne pas comprendre que le Gouvernement ne fasse pas de tests (éventuellement par sondage), avant de décider de mesures nouvelles.

AUDITION DE

MM. Xavier JOSSET et Bernard COLOOS

Crédit Foncier de France

le 10 novembre 1994

M. Bernard COLOOS a tout d'abord formulé trois remarques sur la fiscalité du logement, la mesure de ses coûts et de son impact :

1. Les détenteurs de biens immobiliers ont eu l'impression d'être délibérément agressés par la fiscalité alors que le choix des pouvoirs publics dans les années 70 n'était que d'orienter l'épargne vers les entreprises.

2. Les méthodes d'évaluation des dépenses fiscales sont imparfaites et la législation fiscale a tendance à généraliser des mesures pour supprimer les abus de quelques-uns.

Quant aux effets d'aubaine (les opérations bénéficiant d'un avantage fiscal sans avoir été incitées par lui), personne n'est aujourd'hui capable de les cerner sérieusement.

3. La méthode retenue pour la fiscalité immobilière est mauvaise : elle consiste à fixer des règles rigides qui donnent lieu chaque année à des dérogations, ce qui la complique et la rend illisible. Il vaudrait mieux reconnaître aux détenteurs de biens immobiliers un statut économique, avec une imposition, éventuellement optionnelle, de type "bénéfices industriels et commerciaux ou non commerciaux".

A cet égard, le concept de neutralité fiscale n'est pas bon, car il accrédite l'idée que la fiscalité doit neutraliser les écarts de marché entre différents produits de patrimoine, alors qu'elle doit se contenter de taxer également un bénéfice quelle que soit sa provenance.

M. Xavier JOSSET a ajouté que l'immobilier souffrait par contrecoup de la mondialisation des marchés financiers, qui permet la délocalisation des valeurs mobilières, ce que les biens immobiliers ne

permettent pas. Mais on aboutit à un monde déséquilibré où coexistent un parc social et des propriétaires occupants, alors que le locatif intermédiaire privé ne trouve pas sa place. Il en a conclu qu'un mixage marché/intervention publique était nécessaire pour aider ce parc intermédiaire.

Sur la question du choix du statut par le bailleur, M. COLOOS a expliqué que les entreprises pouvaient parfois préférer mettre leurs biens immobiliers dans une Société Civile Immobilière à cause de la taxation des plus-values, plus favorable dans un cadre foncier que dans un cadre commercial. C'est le principal trait de cette fiscalité : il y a un déséquilibre entre une surtaxation de la détention et du revenu, et une relative sous-taxation des plus-values.

A propos du coût effectif des dépenses fiscales, M. COLOOS a estimé qu'il était possible de parvenir à un consensus méthodologique, car les moyens techniques existent.

En revanche, il y a un déficit profond de connaissances et de méthodes en matière d'évaluation de l'impact de la fiscalité, car aucune recherche n'a été menée sur ce point. Les collecteurs de données existent (notaires, conservateurs des hypothèques, services fiscaux...) et des avancées seraient possibles, à l'image des travaux effectués aux Etats-Unis. La volonté d'aboutir manque peut-être par crainte des résultats qui seraient obtenus, et qui pourraient entraîner des transferts de charges et d'avantages.

A propos des aides à la personne, M. COLOOS a considéré qu'elles réduisent d'année en année les marges de manoeuvre du budget du logement. Elles dépassent désormais largement leur fonction d'aide au logement pour exercer une fonction de revenu minimum. Elles réduisent le montant des aides à la pierre mais peuvent résulter d'aides à la pierre consenties antérieurement, et en sont souvent le complémentaire (c'est pourquoi la réforme de 1977 n'a pas abouti à la disparition des aides à la pierre). Elles ne peuvent être remplacées par l'arme fiscale, peu opérante pour les ménages à faible revenu.

La question du coût comparé pour les finances publiques du parc privé et du parc social n'est pas actuellement résolue, mais elle pourrait l'être, notamment sur un instrument utilisé dans les deux cas : le prêt locatif intermédiaire (PLI). MM. JOSSET et COLOOS ont estimé que le parc privé est probablement moins coûteux que le parc public, car les opérateurs supportent dans ce cas le risque de l'opération et doivent en assurer la rentabilité à moyen terme. Cette comparaison pourrait se faire sur le logement intermédiaire, actuellement partagé entre parc privé et parc public.

CAHIER DES CHARGES

EVALUATION DE MESURES FISCALES RELATIVES AU LOGEMENT

10 JANVIER 1995

LES OBJECTIFS

Le but de la présente recherche est une évaluation des mesures fiscales relatives au logement aux quatre niveaux de propagation de l'impulsion provoquée par ces mesures :

1. Leur coût *ex ante* pour les finances publiques. Le premier objectif est d'établir la perte de recettes induite pour les finances de l'Etat et pour les finances locales d'une baisse de taux ou d'assiette des prélèvements.
2. Leur impact sur les comportements des contribuables. Le second objectif est d'apprécier le caractère plus ou moins incitatif de la mesure. Cette incitation est-elle forte ou faible, est-elle ou non durable, immédiate ou différée, le ciblage de la mesure est-il ou non pertinent ? Ceci suppose une approche des effets d'aubaine, afin d'établir l'efficacité d'une mesure, à savoir son rapport coût/efficacité.
3. Leurs retombées économiques. Quelle est la quantité de richesse supplémentaire générée par la mesure ? Sur quel segment de marché portera son impact ?
4. Leur retour éventuel pour les finances publiques et sociales. Quel surcroît de recettes peut-on attendre *ex post* de la mesure ?

LES DISPOSITIFS A MESURER

I - COUT COMPARE POUR LA COLLECTIVITE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL ET DU LOGEMENT LOCATIF PRIVE

Quel est le coût comparé (tous éléments confondus : budgétaires, fiscaux et sociaux) du parc locatif public et du parc locatif privé pour la collectivité ? Pour être pertinente, cette comparaison devra porter sur des logements de niveaux de loyers équivalents, par exemple le parc locatif intermédiaire et le parc social de fait.

Le tout devra être rapporté à un nombre égal de logements, ou de familles logées.

II - EVALUATION DES MESURES FISCALES

Les mesures fiscales à tester peuvent être scindées en trois groupes, selon la nature de l'assiette : la mutation ou transaction, la détention, les revenus.

1. Mesures concernant la mutation ou la transaction

- Abaissement à 2 % des droits de mutation à titre onéreux, toutes collectivités confondues, chacune d'elles voyant ses taux baisser proportionnellement. Peut-on évaluer leur caractère dissuasif à leur niveau actuel ?

- Abaissement des droits de mutation à titre gratuit (Etat et collectivités territoriales) alternativement :

- suppression des taux supérieurs à 40 %,

- exonération des logements anciens, lors de leur première transmission à titre gratuit depuis le 1er janvier, à concurrence des trois quarts de leur valeur, à condition que le bien soit versé ou maintenu dans le parc locatif. Cette exonération pourrait être plafonnée à 500.000 francs par part reçue par chacun des donataires, héritiers ou légataires.

- Relèvement à 7,5 % du taux d'abattement sur les plus-values immobilières à partir de la troisième année de détention.

- Substitution, à coût budgétaire "ex ante" constant, à l'actuelle réduction d'impôt portant sur les intérêts d'emprunt en cas d'acquisition de la

résidence principale, d'une réduction d'impôt portant sur la valeur du bien, de même durée (cinq ans).

Peut-on évaluer l'efficacité (ou l'inefficacité) de l'actuelle réduction d'impôt, dont personne (ni les professionnels, ni les services fiscaux, ni les organismes de crédit) ne semble souhaiter le maintien ?

- Pour le régime fiscal Quilès-Méhaignerie, tester :

- les effets de sa suppression éventuelle,
 - les effets d'une extension du système au logement ancien, avec un abaissement des plafonds à 200.000 et 400.000 francs.
- Abaissement à 5,5 % du taux de la TVA sur les terrains à bâtir.

2. Mesures concernant la détention

- Substitution à l'actuelle réduction d'impôt pour grosses réparations d'une réduction de 50 % du montant des travaux, plafonnée à 90.000 francs sur une période de 5 ans, pour la résidence principale ou secondaire.

- Application de la taxe d'habitation aux logements vacants.

- Substitution, à produit constant, d'une taxe sur les terrains constructibles non bâtis ou insuffisamment bâtis aux actuelles taxes pour dépassement du plafond légal de densité ou du coefficient d'occupation des sols.

- Sur l'impôt de solidarité sur la fortune :

- abattement de 2 millions de francs pour la résidence principale,
- abattement de 1 million de francs pour les logements locatifs.

3. Mesures concernant les revenus

- Relèvement à 15 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

- Exonération d'impôt des 8.000 premiers francs (16.000 francs pour un couple) de revenus fonciers annuels provenant de logements locatifs.