

Dans cette logique, le rapport s'efforce d'assortir les propositions qui suivent de « clauses de grand-père » permettant de préserver les situations en cours.

B - Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires portant sur le capital immobilier

1. Imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire

La plus-value brute est la différence entre le prix de vente, corrigé des sommes dues par l'acquéreur, et le prix d'achat, corrigé des frais d'acquisition. La plus-value nette s'obtient en appliquant à la plus-value brute des abattements par année de détention. Plus le bien est détenu depuis longtemps, plus l'abattement est important. L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est ainsi acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans. En 2016, les recettes fiscales issues des plus-values immobilières ont atteint 993 M€. La même année, le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des biens immobiliers s'est élevé à 1,74 Md€, celui de l'abattement pour durée de détention aux prélèvements sociaux à 1,85 Md€.

La hausse des prix de l'immobilier sur les dix dernières années, principal facteur de l'augmentation du patrimoine des ménages (cf. II B), pourrait encourager à transférer une partie des droits de mutation à titre onéreux, voire de la taxe foncière, sur la fiscalité des plus-values immobilières, afin de mieux cibler les prélèvements obligatoires sur les ménages ayant effectivement vu leur richesse augmenter. Toutefois, parce qu'il subsiste un doute fort sur l'acceptabilité sociale de la mesure, il n'est pas proposé de revenir sur l'exonération de la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale.

Par contre, les modalités de calcul des plus-values pourraient être revues afin de substituer aux abattements pour durée de détention un principe de prise en compte de l'érosion monétaire. Une telle évolution permettrait de **tenir compte d'un environnement macroéconomique se caractérisant par une inflation basse**²⁶³ et de **neutraliser l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers** dans l'arbitrage des ménages,

²⁶³ IPC hors Tabac : +0,56 % (20014) ; -0,41 % (2015), +0,22 % (2016), INSEE.

les cessions intervenant avant cinq ans étant, dans le régime actuel, pénalisées²⁶⁴.

Ces mêmes arguments avaient conduit le gouvernement à proposer la suppression de l'abattement pour durée de détention dans le cadre de la deuxième loi de finance rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011. Cette option avait été écartée au cours des débats parlementaires²⁶⁵, les arguments soulevés pour s'y opposer ayant depuis fait l'objet d'aménagements spécifiques (exonération de la première cession d'un logement autre que la résidence principale, LFI pour 2012²⁶⁶ ; exonération de la plus-value immobilière pour financer la dépendance, LFR n°4 pour 2011²⁶⁷).

Remplacer des abattements pour durée de détention au profit d'une prise en compte de l'érosion monétaire **permettrait aussi d'introduire une logique économique dans le calcul de ces abattements**. Les règles d'abattement en vigueur à la fin de 2017 ne sont pas les mêmes pour les valeurs mobilières et pour l'immobilier, pour l'impôt sur le revenu et pour les prélèvements sociaux. Appliquer au prix d'achat d'un actif un coefficient d'érosion monétaire constituerait une opération « d'actualisation » qui permettrait de rendre le prix d'achat de l'actif comparable au prix de vente malgré le temps écoulé entre les deux opérations. Une telle opération permettrait ainsi de traiter de manière identique les revenus du capital et les plus-values de cession. Enfin, parce que le coefficient d'érosion monétaire prendrait en compte chaque année l'évolution de l'inflation, cette réforme faciliterait grandement le pilotage du dispositif en cas de tensions inflationnistes fortes.

Une telle évolution permettrait en outre **d'harmoniser le traitement fiscal des plus-values immobilières et mobilières**. En effet, la loi de finances pour 2018 supprime l'abattement pour durée de détention sur les gains de cession sur valeurs mobilières à compter de 2018²⁶⁸, ce qui

²⁶⁴ Les chroniques d'abattement à l'IR comme aux PS ne prévoient aucun abattement d'assiette avant la 6^e année. La plus-value de cession imposable est dans cette hypothèse majoré de l'érosion monétaire.

²⁶⁵ Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire Mercredi 31 août 2011, séance de 16 heures 15, compte rendu n° 100. http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011100.asp#P10_291

²⁶⁶ 1^o bis du II de l'article 150 U du CGI.

²⁶⁷ 1^o ter du II de l'article 150 U du CGI.

²⁶⁸ Néanmoins, une clause de sauvegarde permettrait de préserver l'abattement de droit commun ainsi que l'abattement renforcé pour les cessions de titres de PME de moins de dix ans en faveur des contribuables qui ont acquis ou souscrit leurs titres antérieurement au 1^{er} janvier 2018 et qui optent pour une imposition de l'ensemble de leurs revenus du capital au barème de l'IR. L'abattement de 40 % applicable à l'assiette

permet de maintenir la neutralité fiscale dans le traitement des plus-values et des revenus du capital (intérêts, coupons et dividendes), la LFI pour 2018 supprimant l'abattement de 40 %, sauf option globale pour une imposition au barème²⁶⁹. Mais les prélèvements sociaux sur valeurs mobilières ne donnent par ailleurs pas lieu à abattement pour durée de détention.

Une telle réforme ne présente pas d'obstacle de faisabilité : elle correspond au régime en vigueur jusqu'en 2004, la détermination de la plus-value immobilière se faisant jusqu'à cette date après que le prix d'acquisition ait été revalorisé comme l'indice moyen des prix à la consommation²⁷⁰. Un coefficient d'érosion monétaire est aujourd'hui toujours appliqué lors de la cession de terrains nus rendus constructibles²⁷¹.

Enfin, la réforme consistant à imposer les plus-values à taux proportionnel, après prise en compte de l'érosion monétaire, ne poserait pas de problème juridique en l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, si le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la loi de finances pour 2013²⁷² qui conduisaient à la suppression de l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir, c'est seulement au motif que, s'accompagnant de l'imposition au barème de l'IR, elles conduisaient à un taux marginal maximal d'imposition potentiel de 82 %. L'exigence de prise en compte de l'érosion monétaire en matière d'imposition des plus-values dérogée par sa jurisprudence²⁷³ serait respectée.

des dividendes serait également maintenu en cas de soumission de ces revenus au barème progressif de l'IR.

²⁶⁹ Alors que tous deux constituent une même modalité de rémunération du capital, les revenus (intérêt, coupons, dividendes) seront imposés au taux de 30 % et les plus-values mobilières seront imposées, sans remise en cause de l'abattement pour durée de détention, au taux de 15 % après deux ans et au taux de 10,5 % après huit ans (voire 4,5 % pour des titres de PME bénéficiant de l'abattement majoré de 85 %).

²⁷⁰ Article 150 K du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à l'article 10 de la loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003.

²⁷¹ Article 1529 CGI. Voir BOFIP pour la détermination de la plus-value. BOI-RFPI-TDC-10-20-20160902

²⁷² Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, portant notamment sur l'article 15 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

²⁷³ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, considérant 46 : « *Considérant toutefois que l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'impôt sur le revenu [...] quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du même code, conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés ; que, dans ces*

A défaut de supprimer les abattements pour durée de détention, une mesure de simplification pourrait consister à aligner le rythme pratiqué pour l'IR²⁷⁴ sur celui des prélèvements sociaux²⁷⁵, dont le régime, moins généreux, est plus proche de la prise en compte de l'érosion monétaire (1,6 % par an) et n'incite pas à la rétention du bien avant la 22^e année (cf. II B 2).

→ **Orientation n° 2 : Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire.**

En régime de croisière, l'incidence de la réforme diffère en fonction de la durée de détention du bien, de la plus-value immobilière réalisée et du prix d'acquisition.

En faisant l'hypothèse d'une vente en 2016 dégageant une plus-value immobilière de 100 000 €, qui serait la différence entre un prix de cession de 200 000 € et un prix d'acquisition de 100 000 €, la prise en compte de l'érosion monétaire aboutirait, après 11 ans (achat en 2005), à la constatation d'une plus-value immobilière imposable de l'ordre de 86 000 €, soit à une imposition supérieure à l'IR (64 000 € aujourd'hui après abattement) et à une baisse au titre des prélèvements sociaux (90 000 € aujourd'hui après abattement) (cf. tableaux et graphique *infra*).

La prise en compte de l'érosion monétaire diminue la plus-value immobilière dès la première année (cf. graphique *infra*). La comparaison de diverses hypothèses de prix d'achat et de plus-value (cf. tableau *infra*) montre que **cette méthode est d'autant plus favorable que la plus-value est faible par rapport à la valeur initiale du bien.**

Le chiffrage de la mesure pour les finances publiques n'est pas possible dans la mesure où il dépend du comportement des ménages.

conditions, les dispositions de l'article 27 contestées portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ».

²⁷⁴ 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ; 4 % pour la vingt-deuxième année révolue.

²⁷⁵ 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ; 1,60 % pour la vingt-deuxième année de détention ; 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

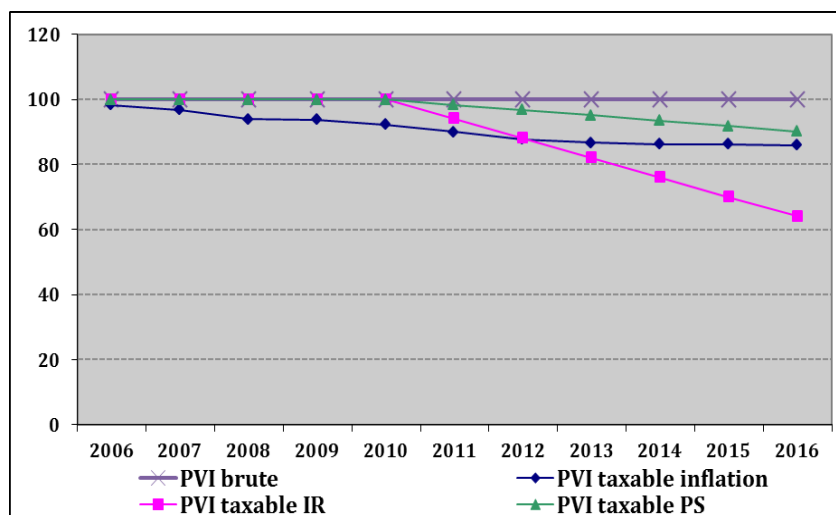
La mise en œuvre du nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières devrait être progressive, de manière à tenir compte de l'objectif de prévisibilité des règles fiscales pour les contribuables. La réforme pourrait ainsi n'être applicable qu'aux acquisitions réalisées à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, ce qui écarterait les cessions d'immeubles acquis avant cette date.

Tableau n° 6 : Réduction d'assiette sur les plus-values immobilières en application des abattements pour durée de détention (IR et prélèvements sociaux) ou d'un coefficient d'érosion monétaire. Pour une plus-value « brute » de 100k€ en 2016, un bien acquis en 2005

Année	Taux d'inflation	inflation cumulée	PVI imposable (inflation) en K€	Abattement IR	PVI imposable à l'IR après abattement en K€	Abattement PS	PVI imposable au PS après abattement en K€
2016	0,2%	14,1%	86	36%	64	9,90%	90
2015	0,0%	13,9%	86	30%	70	8,25%	92
2014	0,5%	13,9%	86	24%	76	6,60%	93
2013	0,9%	13,3%	87	18%	82	4,95%	95
2012	2,0%	12,3%	88	12%	88	3,30%	97
2011	2,1%	10,1%	90	6%	94	1,65%	98
2010	1,5%	7,8%	92	0%	100	0%	100
2009	0,1%	6,2%	94	0%	100	0%	100
2008	2,8%	6,1%	94	0%	100	0%	100
2007	1,5%	3,2%	97	0%	100	0%	100
2006	1,7%	1,7%	98	0%	100	0%	100
2005	1,7%	0,0%				0%	100

Source : CPO.

Graphique n° 33 : Application d'un abattement pour durée de détention ou d'un coefficient d'érosion monétaire, pour un bien acquis en 2005 d'une valeur initiale de 100k€ et une plus-value « brute » de 100 k€ en 2016



Source : CPO.

Tableau n° 7 : Application d'un abattement ou du coefficient d'érosion monétaire – vente en 2016 d'un bien acheté 100 k€ en 2005

En k€	PVI brute de 10k€	PVI brute de 50k€	PVI brute de 100k€
PVI érosion monétaire	0	36	86
PVI IR	6	32	64
PV PS	9	45	90

Source : CPO

2. Unifier le régime fiscal des revenus immobiliers

La fiscalité française des revenus locatifs présente deux particularités en Europe²⁷⁶. Elle est **la seule à distinguer location nue et location meublée** et la seule, avec le Luxembourg, à permettre, dans le

²⁷⁶ En revanche, l'imposition au barème des revenus immobiliers, par exception avec les autres revenus du capital, est très répandue. Cf. partie II.C et Rapport particulier n°5.