



Projet de loi de finances pour 2013

Rapport de M. François MARC,
fait au nom de la commission des finances du Sénat

ARTICLE 10 Aménagement du régime d'imposition des plus-values immobilières

Commentaire : Cet article tend à supprimer les incitations à la rétention foncière, liées au régime actuel de taxation des plus-values immobilières en supprimant immédiatement, pour les terrains à bâtir, tout abattement pour durée de détention et en taxant les plus-values au barème de l'impôt sur le revenu et, pour les propriétés bâties, en appliquant en 2013 un abattement supplémentaire de 20 % sur les plus-values nettes imposables.

I. LE DROIT EXISTANT	1
A. LA RÉFORME DE 2011	1
B. LES AMÉNAGEMENTS ULTÉRIEURS	2
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	3
A. LE RÉGIME PROPOSÉ POUR LES TERRAINS À BÂTIR	3
1. La suppression immédiate de l'abattement pour durée de détention	3
2. La barémisation des plus-values réalisées lors de la cession, à compter de 2015	4
B. POUR LES BIENS AUTRES QUE DES TERRAINS À BÂTIR, UN ABATTEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE 20 % SUR LES PLUS-VALUES NETTES IMPOSABLES	4
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	4
IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL	5

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DE 2011

Le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières de propriétés bâties comme de terrains à bâtir des particuliers, a fait l'objet d'une importante réforme par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011).

Celle-ci a conduit, en effet, à durcir, à compter du 1^{er} février 2012, les règles d'abattement qui s'appliquent au montant de la plus-value, en rallongeant sensiblement la **durée de détention** à l'issue de laquelle les plus-values sont exonérées, qui est ainsi **passée de 15 à 30 ans**.

Aux termes de l'article 150 U du code général des impôts, l'abattement progressif est défini comme suit :

- aucun abattement sur les 5 premières années ;
- 2 % d'abattement entre la 5^{ème} et la 17^{ème} année ;
- 4 % d'abattement entre la 17^{ème} et la 24^{ème} année ;
- 8 % d'abattement entre la 24^{ème} et la 30^{ème} année.

Parallèlement, la **taxation** des plus-values a été **renforcée**, dès le 1^{er} janvier 2012, du fait de l'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. L'imposition totale des plus-values immobilières s'établit donc désormais à **34,5 %** (soit 19 % au titre des impôts et 15,5 % au titre des prélèvements sociaux).

Cette réforme devait procurer à l'Etat des recettes estimées, dans la version initiale du dispositif^{55(*)}, à **2,2 milliards d'euros en année pleine**.

Selon les évaluations de recettes présentées en annexe au présent projet de loi de finances, le gain de la réforme pour l'Etat en 2013 s'élèverait à **140 millions d'euros**.

L'écart entre les prévisions initiales et l'estimation récente tient notamment à la baisse très nette des transactions immobilières dans l'ancien, intervenue au premier semestre 2012, qui laisse envisager une diminution de 20 % par rapport à 2011.

Le lien entre la conjoncture et le produit de la taxation des plus-values immobilières doit cependant être apprécié avec prudence dans la mesure où les habitations principales étant exonérées, seules sont concernées les cessions de résidences secondaires, d'immeubles locatifs et de terrains nus ou à bâtir.

B. LES AMÉNAGEMENTS ULTÉRIEURS

Plusieurs ajustements ont été apportés à ce nouveau régime de taxation.

Dès la **quatrième loi de finances rectificative pour 2011** (loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011), ont été exonérées :

- les plus-values réalisées par les **résidents (personnes âgées et adultes handicapés)** de condition modeste, de **maison de retraite ou de foyer d'accueil**, et qui cèdent dans les deux ans de leur départ leur ancienne résidence principale ;
- les plus-values réalisées au titre de la **cession d'un droit de surélévation au plus tard le 31 décembre 2014**, à condition que le cessionnaire s'engage à réaliser et à achever des locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition.

Le coût de ces deux mesures est estimé négligeable pour 2012 et 2013^{56(*)}.

La même loi a prévu que les **terrains nus constructibles** continuent de bénéficier de l'ancien dispositif des plus-values immobilières lorsqu'ils ont fait l'objet d'une promesse de vente signée et enregistrée avant le 25 août 2011 et que la vente intervient avant le 1^{er} janvier 2013.

La **loi de finances pour 2012** (loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) a élargi les dérogations à l'application du régime de droit commun.

Son article 5 a modifié l'article 150 U du CGI pour exonérer, sous conditions, les plus-values immobilières réalisées lors de la **cession d'une résidence secondaire**.

L'exonération de plus-values s'applique aux contribuables cédant, pour la première fois, un logement, qui ne sont pas propriétaires de leur résidence principale et emploient les fonds dans l'acquisition de leur résidence principale dans un délai de deux ans. Le coût de ce dispositif dérogatoire est évalué à 90 millions d'euros pour 2013.

L'ensemble de ces aménagements avait pour objectif, soit de répondre à des considérations sociales très spécifiques, soit d'éviter un blocage du marché foncier, conséquence du nouveau régime fiscal qui pouvait inciter les propriétaires à conserver plus longtemps leurs biens immobiliers pour bénéficier d'un taux d'abattement plus favorable.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de réformer le régime actuel de taxation des plus-values immobilières des particuliers par trois mesures, pérennes ou exceptionnelles, de nature, selon le Gouvernement, à créer, à court terme un « **choc d'offre** », puis à fluidifier durablement le marché immobilier. Ces dispositions sont une des conditions de la réalisation de l'objectif, annoncé par le Premier ministre, de construction, sur la durée du quinquennat, de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Deux régimes différents sont proposés, concernant respectivement les **terrains à bâtir**, qui correspondent au quart de l'ensemble des plus-values immobilières taxées, et les **autres biens immobiliers**.

Il convient, à cet égard, de rappeler la définition des terrains à bâtir figurant au 1° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts qui précise que sont considérés comme **terrains à bâtir** « *les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme* ».

A. LE RÉGIME PROPOSÉ POUR LES TERRAINS À BÂTIR

1. La suppression immédiate de l'abattement pour durée de détention

En ce qui concerne les cessions de terrains à bâtir, le présent article propose tout d'abord (paragraphe C et D) de supprimer, dès le 1^{er} janvier 2013, l'abattement pour durée de détention prévu par le régime de taxation actuel à l'article 150 VC du code général des impôts.

Cette mesure vise à supprimer la désincitation à remettre leurs biens sur le marché immobilier que constitue cet abattement pour les propriétaires. Ceux-ci n'auront ainsi aucun intérêt fiscal à conserver leur bien plutôt que de le mettre sur le marché. Parallèlement, ils ne seront pas non plus pénalisés lorsqu'ils décideront de céder rapidement leur bien.

Le III du présent article qui fixe les dates d'application de la mesure, précise que les plus-values réalisées à l'occasion d'opérations engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine avant le 1^{er} janvier 2013, à condition qu'elles donnent lieu à la signature de l'acte authentique de cession avant le 1^{er} janvier 2014, resteront sous l'ancien régime d'imposition.

Par cohérence, la même suppression d'abattement pour durée de détention est appliquée aux éventuelles moins-values constatées en cas de vente d'un immeuble acquis par fractions successives, et imputées sur les plus-values brutes (article 150 VD du CGI).

Le rendement de ce dispositif est estimé par le rapport annexé au projet de loi de finances à **262,5 millions d'euros de produit supplémentaire d'impôt sur le revenu (IR)** et à **214 millions d'euros de prélèvements sociaux** supplémentaires en année pleine.

Pour 2013, ces produits sont évalués respectivement à 240 millions et 200 millions d'euros.

2. La barémisation des plus-values réalisées lors de la cession, à compter de 2015

Le second volet du dispositif proposé pour les terrains à bâtir consiste à prévoir l'**imposition au barème progressif de l'IR** des plus-values de cession afin de répondre à un double objectif de justice fiscale et de lutte contre la rétention foncière. En conséquence, ces plus-values sont intégrées au revenu global net défini par l'article 13 du CGI.

Toutefois, afin d'atténuer l'effet de cette mesure, le I du présent article prévoit une application de droit des dispositions de l'article 163-0 A du CGI pour les cédants propriétaires depuis plus de quatre années du bien en cause, à la date de sa cession. Ces dispositions^{57(*)} autorisent le contribuable à demander de bénéficier du système dit du quotient du quart, c'est-à-dire « *que l'impôt correspondant soit calculé en ajoutant le quart du revenu exceptionnel net à son revenu net global imposable et en multipliant par quatre la cotisation supplémentaire ainsi obtenue* ».

Pour lui garantir un caractère incitatif, l'entrée en vigueur de la barémisation, qui conduira à une augmentation sensible du niveau de taxation, est fixée au **1^{er} janvier 2015**.

Ses modalités sont définies par le paragraphe M du présent article. Elles prévoient que les plus-values de cession continueront d'être soumises au **prélèvement forfaitaire** de 19 %, celui-ci constituant en l'espèce un **acompte sur l'impôt dû**, qui donnera lieu, éventuellement, à restitution de l'excédent au contribuable.

Selon l'évaluation préalable fournie par le Gouvernement, la barémisation devrait rapporter environ **75 millions d'euros** supplémentaires de produit d'IR à compter de 2016.

B. POUR LES BIENS AUTRES QUE DES TERRAINS À BÂTIR, UN ABATTEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE 20 % SUR LES PLUS-VALUES NETTES IMPOSABLES

Le II du présent article propose, pour les **terrains autres que les terrains à bâtir**, et pour les seules cessions réalisées au cours de l'année 2013, un **abattement supplémentaire de 20 %** sur les plus-values nettes imposables.

Cet abattement exceptionnel, très incitatif pour les propriétaires, s'ajoute à l'abattement pour durée de détention calculé dans les conditions de droit commun.

Il n'est toutefois pas applicable à la détermination de l'assiette des prélèvements sociaux.

Le **coût total** de cette mesure exceptionnelle est estimé par le Gouvernement à **285 millions d'euros** de produit d'IR répartis pour 260 millions d'euros sur 2013 et 25 millions d'euros sur 2014.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sur le présent article deux amendements rédactionnels ou de coordination présentés par le rapporteur général du budget.

Elle a également retenu deux amendements de notre collègue député Daniel Goldberg :

- le premier, adopté avec l'avis de sagesse du Gouvernement et l'avis défavorable de la commission des finances, vise à remettre en vigueur le dispositif d'**exonération d'IR applicable aux plus-values** réalisées lors de la **vente d'immeubles**, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens **à un organisme HLM ou une SEM gérant des logements sociaux**. Cette disposition, entrée en vigueur avec la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 et prorogée par la loi du 29 décembre 2010, avait pris fin au 31 décembre 2011. L'Assemblée nationale la remet en vigueur **jusqu'au 31 décembre 2014** ;

- le second vise à **assouplir les conditions de l'entrée en vigueur** au 1^{er} janvier 2015 de la **barémisation** pour les plus-values réalisées sur les cessions de terrains à bâtir. Le texte initial prévoit le maintien de l'ancien régime d'imposition lorsque la cession de terrains a fait l'objet d'une promesse de vente ayant acquis date certaine avant le 1^{er} janvier 2013, à condition que la signature de l'acte authentique de cession intervienne avant le 1^{er} janvier 2014. Le texte voté par l'Assemblée nationale repousse cette dernière condition de **signature des actes de vente au 1^{er} janvier 2015**.

IV. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'équilibre général du présent article, qui inclut trois mesures d'incitation (positives et négatives), est **globalement profitable aux recettes de l'Etat**.

L'évaluation préalable fournie par le Gouvernement montre en effet que l'augmentation de la taxation sur les terrains à bâtir surcompensera la mesure d'allègement concernant les autres propriétés immobilières.

Chronique budgétaire du projet d'article

(en millions d'euros)

2013	2014	2015	2016 et années suivantes
+ 180	+ 450	+ 480	+ 550

Source : évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances

Des **engagements** ont été pris par le ministre du Budget pour assurer un examen très attentif des effets des mesures proposées, et des **ajustements rapides au vu des résultats** obtenus. Le **pragmatisme de la méthode** doit permettre de répondre aux interrogations qui se sont exprimées au cours des débats à l'Assemblée nationale.

Elles portaient notamment sur le bien-fondé du choix qui a conduit à orienter les mesures les plus favorables, du point de vue des propriétaires, et les plus coûteuses pour l'Etat, mais aussi les plus temporaires, vers les immeubles autres que les terrains à bâtir.

Plusieurs de nos collègues députés, ainsi que le rapporteur général du budget ont souligné que le coût fiscal le plus important serait ainsi consacré à fluidifier le marché immobilier, avec un effet indirect supposé sur le niveau des droits de mutation à titre onéreux, mais avec un impact plus incertain sur le niveau de la construction de logements.

Le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a toutefois opposé à cet argument que dans les zones tendues disposant de peu de terrains à bâtir, la priorité est de dégager des immeubles bâtis pour des opérations de densification urbaine et que « *les mesures portant sur les terrains à bâtir stricto sensu n'y ont pas beaucoup d'intérêt* ».

A ce stade, il serait hasardeux, et sans doute constitutionnellement contestable, de s'engager dans un dispositif différencié de taxation des plus-values en fonction des caractéristiques des territoires et des marchés immobiliers.

Il convient donc de se satisfaire des propos du ministre du Budget qui, au nom du Gouvernement, s'est engagé « à adapter le dispositif - si l'on constate que c'est nécessaire - dans le cadre d'une loi de finances rectificative, et cela dès que les résultats de l'évaluation seront connus. »

Il est également possible de modérer l'ampleur de l'abattement supplémentaire prévu par le présent article sur les plus-values nettes imposables en ramenant son taux de 20 % à 15 %. Votre commission des finances adopté un **amendement** en ce sens.

Le coût de la mesure serait ainsi réduit, sans pour autant réduire l'incitation à remettre des biens fonciers sur le marché.