



N° 2989

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2006.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la « maison de famille »
et en vue de favoriser son acquisition
et d'assurer sa pérennité,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du plan,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais
prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. JEROME CHARTIER

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Être propriétaire de sa résidence principale est le souhait profond de la plupart des Français qui ne le sont pas encore. Les pouvoirs publics ont toujours et sous toutes les majorités annoncé vouloir encourager cette situation. Et pourtant, paradoxalement, la résidence principale ne bénéficie pas d'un régime fiscal particulièrement favorable. Le seul avantage fiscal – si l'on excepte les crédits d'impôts pour l'amélioration de l'habitation, qui s'appliquent indifféremment aux propriétaires et aux locataires – est l'exonération des plus-values de cession. Or, celle-ci n'est pas véritablement un avantage, mais plutôt une « non-pénalisation » pour ceux qui sont obligés de déménager. En effet, pour tous ceux qui restent longtemps au même endroit, l'exonération générale au bout de quinze ans trouverait à s'appliquer. Rien n'est prévu, en outre, pour faciliter le maintien de la résidence principale dans le patrimoine familial : alors que de nombreux biens bénéficient de régimes particuliers en matière de droits de mutation ou d'impôt sur la fortune (participations dans des entreprises, bois et forêts, biens ruraux), la résidence principale relève du droit fiscal commun le plus pur.

Cet état de fait peut engendrer des situations difficiles en cas de décès – pour les droits de mutation – ou de chute brutale du revenu (retraite, chômage, décès du conjoint) – pour l'impôt sur la fortune. Au préjudice moral lié à l'obligation de vendre un bien de famille, chargé de souvenirs, s'ajoute la préoccupation de devoir trouver une autre résidence, plus petite ou moins bien située, avec les fonds de la vente amputés de l'impôt.

C'est ainsi par exemple qu'il a fallu trouver à la hâte une solution au problème posé par la récente revalorisation de la valeur de l'usufruit du conjoint survivant, en permettant un report du paiement de l'impôt jusqu'au deuxième décès. Mais cette solution ne fait, en réalité, que reporter le problème, rendant encore plus difficile le maintien de la résidence dans le patrimoine familial des enfants.

De même, il arrive souvent, surtout en milieu rural, que des frères et sœurs habitent ensemble la maison héritée des parents et restée en indivision. Compte tenu du taux des droits de mutation en ligne collatérale, le décès du premier d'entre eux crée parfois des problèmes insurmontables. Il existe bien un abattement spécial visant ce cas, dont le montant a été relevé l'an dernier à 57 000 €, mais le montant reste trop faible et les conditions pour en bénéficier sont trop strictes.

Trois exemples permettront de mieux saisir le caractère parfois dramatique de ces cas, et par conséquent l'enjeu de cette proposition de loi.

Exemple 1 : appartement à Paris, cas du conjoint survivant avec deux enfants :

M. et Mme Breton ont tous les deux soixante ans et deux enfants. Ils ont depuis très longtemps un appartement à Paris qui vaut maintenant 600 000 €. Les autres biens du couple ne représentent que 150 000 €. Le couple était marié sous le régime de la communauté avec attribution de l'usufruit au dernier vivant.

Quelle est la situation au décès du premier ?

Les droits de succession, portant sur la moitié du patrimoine, sont les suivants :

Pour le conjoint survivant :

Appartement : base taxable -> 600 000 divisé par 2 = 300 000		
× 0,8 (abattement résidence principale)		
× 0,5 (usufruit)	soit	120 000
Autres biens : base taxable -> 150 000 divisé par 2 = 75 000		
× 0,5 (usufruit)	soit	37 500
TOTAL base taxable :		157 500

Les abattements sont les suivants :

Abattement conjoint	76 000
Quote-part abattement global	25 000

TOTAL abattement : 101 000

BASE taxable nette : 56 500
Imposition 8 670

Le conjoint survivant acquittera donc 8 670 € d'impôt.

S'agissant des deux enfants :

Le calcul suit le même principe, avec des modalités différentes puisqu'ils ne sont pas imposés au titre de l'usufruit mais de la nue-propriété :

Appartement : base taxable -> 600 000 divisé par 2 = 300 000		
× 0,8 (abattement résidence principale)		
× 0,5 (nue-propriété)	soit	120 000
Autres biens : base taxable -> 150 000 divisé par 2 = 75 000		
× 0,5 (nue-propriété)	soit	37 500
TOTAL base taxable :		157 500

Les abattements sont les suivants :

Abattement pour les 2 enfants	100 000
Quote-part abattement global	25 000
TOTAL abattement :	125 000

BASE taxable nette : 32 500
Imposition 2 720

Les deux enfants acquitteront donc 2 720 € d'impôt.

Avouons qu'il s'agit là du scénario rose, qui reste le plus fréquent et ce qui conduit beaucoup à penser que les difficultés sont marginales. L'étude du deuxième cas va montrer que les limites peuvent être plus fréquentes qu'il n'y paraît.

Exemple 2 : appartement à Paris, cas du conjoint survivant sans enfant :

M. et Mme Breton n'ont pas d'enfant. Ils ont pris les dispositions nécessaires pour que l'ensemble du patrimoine revienne en pleine propriété au dernier vivant. Les chiffres deviennent les suivants :

Appartement : base taxable -> 600 000 divisé par 2 = 300 000		
× 0,8 (abattement résidence principale)	soit	240 000
Autres biens : base taxable -> 150 000 / 2 = 75 000	soit	75 000
TOTAL base taxable :		315 000

Les abattements sont les suivants :

Abattement conjoint	76 000
Abattement global	50 000
TOTAL abattement :	126 000
BASE taxable nette :	189 000
Imposition	35 170

Voici pour le conjoint survivant.

La situation est loin d'être la même, chacun en conviendra. Le conjoint survivant sera donc contraint d'opter pour le nouveau régime de report de paiement s'il ne veut pas être obligé de céder l'appartement pour faire face aux droits. En outre, s'il lègue l'appartement à un neveu, celui-ci devra acquitter ces droits en plus des 55 % sur la valeur totale de l'appartement. Autant dire que la maison de famille a peu de chances de rester dans la famille.

Au-delà de ces situations, il paraît également souhaitable de favoriser le maintien dans le patrimoine familial des grandes maisons de famille qui sont un élément essentiel de la cohésion des familles au sens large et que la vie moderne a tendance à disperser. Actuellement, la propriété aboutit régulièrement entre les mains de familles étrangères disposant d'une fiscalité plus adaptée que celle des Français disposant de leur résidence principale sur le territoire national.

Il semble donc équitable que la valeur de la résidence principale fasse l'objet, comme les autres biens cités plus haut, d'un abattement de 75 % lorsque les héritiers (parents jusqu'au quatrième degré inclus), prennent l'engagement que l'un d'entre eux au moins fasse de cette habitation sa résidence principale pendant une durée minimum de dix années. Bien entendu, le bénéfice de l'abattement serait remis en cause si l'engagement n'était pas respecté (il serait toutefois possible que l'occupant ne soit pas le même héritier pendant toute la période). En cas d'indivision, l'abattement profiterait à tous les indivisaires dès lors que l'un d'entre eux occupe l'habitation à titre de résidence principale pour inciter les autres héritiers à ne pas exiger la vente du bien.

Pour compenser la perte de recette occasionnée par les mesures proposées, la proposition prévoit un relèvement à due concurrence des taux de la taxe sur les produits pétroliers. Cette taxe a été choisie, non par volonté d'augmenter le prix de l'essence, mais en raison de son rendement (plus de vingt milliards d'euros) qui permet de limiter la hausse nécessaire à probablement moins de 1 %. Cette proposition, purement formelle pour éviter l'irrecevabilité, ne sera vraisemblablement pas appliquée, le gouvernement pouvant toujours faire son affaire du financement s'il accepte la proposition.

Afin d'éclaircir la différence, reprenons l'exemple 2 et observons la fiscalité appliquée avec la réforme suggérée.

Exemple 2 : décès du premier conjoint

Appartement : base taxable -> 600 000 divisé par 2 = 300 000	
× 0,25 (abattement résidence principale)	
	soit 75 000
Autres biens : base taxable -> 150 000 divisé par 2 = 75 000	
	soit 75 000
TOTAL base taxable :	150 000

Les abattements sont les suivants :

Abattement conjoint	76 000
Abattement global	50 000
TOTAL abattement :	126 000
BASE taxable nette :	24 000
Imposition	14 620

Exemple 2 : décès du deuxième conjoint et transmission au neveu (si le neveu prend l'engagement pour dix ans) :

Appartement : base taxable -> 600 000	
× 0,25 (abattement résidence principale)	
	soit 150 000
Autres biens : base taxable -> 150 000	
	soit 150 000
TOTAL base taxable :	300 000

(On négligera l'abattement de 1 500 €)

BASE taxable nette :	300 000
Imposition	165 000

Même avec des revenus modestes, le neveu pourra alors envisager d'emprunter pour garder l'appartement et en faire sa résidence principale. S'agissant de l'exemple 1, la réforme aboutirait à une exonération totale, le montant taxable devenant inférieur aux abattements.

Remarque complémentaire, qui a son importance : il n'y a pas de chiffreages ISF dans ces exemples, car à ce niveau de patrimoine il n'y a pas ou peu d'ISF et celui-ci est plutôt une contrainte administrative qu'un gain financier pour l'État.

Évoquons enfin un troisième exemple que la proposition suggérée pourrait régler.

Exemple 3 : propriété rurale en zone touristique, situation du propriétaire célibataire sans enfant.

M. Bussereau, agriculteur et célibataire, qui vit avec son frère, qui est marié, dans la ferme héritée de leurs parents et qui est restée en indivision. Située dans une zone où ce type de propriété est recherché par les touristes pour en faire des résidences secondaires, cette ferme est estimée à 400 000 €.

Au décès de M. Bussereau, son frère et seul héritier va devoir, pour rester dans la ferme, faire face aux droits de succession dont le montant est calculé ainsi :

Propriété : base taxable -> 400 000 divisé par 2 =	200 000
Abattements :	1 500
(le frère étant marié, il ne bénéficie pas de l'abattement spécial mais celui, classique, de 1 500 €)	
TOTAL base taxable :	198 500
Impôt	87 025

On observe que l'effort consenti est actuellement trop important face à la moyenne annuelle des revenus d'une exploitation agricole moyenne, et conduit inmanquablement à la cession de la propriété et à la disparition de l'exploitation.

Avec le régime proposé, le calcul remonté serait le suivant :

Propriété : base taxable -> 400 000 divisé par 2 = 200 000	
× 0,25 (abattement résidence principale) soit	50 000
Abattements :	1 500
TOTAL base taxable :	48 500
Impôt	19 525

Dans cette situation, il y a toutes les raisons de croire que le dispositif permettrait le maintien de l'exploitation.

Du fait des dispositions légales facilitant dès aujourd'hui la transmission du patrimoine aux enfants et petits-enfants, c'est donc un dispositif de simplification qui est proposé, qui s'applique à la seule résidence principale, la maison de famille, le bien principal que les familles de France transmettent à leur descendance lors de leur décès.

Venons-en enfin à l'objet du premier article de la présente proposition de loi. L'un des objectifs de celle-ci conduit à faciliter l'accession à la maison de famille. Or, si celle-ci est libre dans le marché privé du fait de la relation pure et parfaite qui existe entre le cédant et l'acquéreur dans une transaction immobilière, il n'en est pas de même s'agissant du logement social où le propriétaire est rarement enclin à céder son patrimoine. Il n'est cependant pas rare que celui-ci accueille une génération complète d'une même famille – 25 années consécutives – et que cette dernière soit désireuse d'acquérir le logement afin d'en faire le point de repère familial. Malheureusement, au départ des parents, le logement sera remis à la disposition de la commission d'attribution sans autre forme d'alternative. L'accélération de la cession dans le patrimoine locatif aidé aurait deux effets favorables :

– le premier effet est de permettre à toutes les familles de France, y compris celles qui ont vécu longtemps dans le même logement au cœur du parc locatif social, d'accéder à la possibilité de créer une maison de famille, point de repère de la famille ;

– le second est de favoriser la mixité sociale au sein d'un même quartier, d'une même cage d'escalier, en créant les conditions de cohabitation entre des occupants de logements locatifs aidés et de logements devenus propriétés privées. Au terme d'une génération, le public de chacun de ces logements aura connu une évolution différente mais continuera à se côtoyer, à la plus grande satisfaction de la République ;

– le troisième est l'accélération naturelle de la rotation du logement social dont le taux ne cesse de se réduire année après année. Pour un volume d'environ 4 millions de logements

au sein du parc locatif aidé – contre 6 millions pour le parc locatif libre – le taux de rotation annuel moyen constaté en France est annoncé comme étant de l'ordre de 10 %, toutes surfaces confondues (une modulation doit naturellement être appliquée, en décroissance du taux de rotation, à mesure que la surface de l'appartement augmente). Ces dernières années, en particulier en Île-de-France, le taux a chuté d'au moins 3 points en moyenne. Sachant qu'à ce niveau de rotation, ce sont donc 280 000 logements sociaux qui changent d'occupant chaque année et que la demande d'État de création de nouveaux logements est de 160 000 par an – seuls 80 000 environ seront créés en 2006, selon toute probabilité – le besoin de logements sociaux vacants est de 440 000. Soit 11 % du parc locatif aidé qui changerait d'occupant tous les ans. Une augmentation de 4 points du taux de rotation permettrait donc d'atteindre l'objectif souhaité. On peut l'obtenir par la construction de la totalité de l'objectif et ainsi par l'augmentation du parc locatif aidé. On peut aussi l'obtenir par un phénomène concomitant : la stabilisation ou la légère croissance (2 % par an) du parc locatif aidé et l'accélération de la cession des logements sociaux à leurs occupants. Aujourd'hui, seuls 4 000 logements par an sont cédés à leurs occupants, soit 1 pour 1 000 en moyenne. C'est insuffisant. Il faut accroître ce volume en le portant à 2 % par an immédiatement. La marge de manœuvre financière dégagée par les établissements lors des cessions de logements leur permettra de conduire une politique d'acquisition immobilière pour reconstituer en permanence leur patrimoine qui pourrait ne plus être réservée pour l'essentiel à des opérations de construction *ex nihilo* mais également à des actions de réhabilitation ou de transformation de patrimoine classique en patrimoine HLM. Honnêtement, les organismes d'habitation à loyer modéré ne sont guère favorables à cette mesure, consommatrice en temps, peu rentables économiquement d'autant qu'elles contribuent à la cession de logements amortis depuis longtemps et dont le montant perçu au titre de loyer participe directement au bénéfice opérationnel de l'organisme dans son compte de résultat. Enfin, reconnaissons que les lois en vigueur s'agissant de la gestion des copropriétés laissent présager des moments de chaleur humaine lors des assemblées générales qui verront s'opposer immanquablement l'organisme d'HLM et les anciens locataires devenus propriétaires. C'est donc seulement dans le cadre d'un objectif d'intérêt national que ces organismes accepteront de s'inscrire dans une démarche de cession volontariste. Elle est néanmoins nécessaire dans la satisfaction de l'objectif de création de « maisons de famille » comme point d'attache et de repère social, et également dans un second objectif tout aussi important d'accès au logement social pour tous, parc immobilier dont la vocation première est et doit rester l'aide apportée par l'État et les collectivités territoriales aux familles de France lorsqu'elles se constituent ou traversent des étapes difficiles.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « afin de faciliter l'accession sociale à la propriété, les organismes d'habitation à loyer modéré sont tenus de céder à leurs locataires 50 % des logements sociaux inclus dans leur patrimoine et tels que définis par l'article 302-5 du présent code au terme d'une période de vingt-cinq ans débutant le 1^{er} janvier 2007. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. »

Article 2

- ① I. – Le 2 de l'article 793 du code général des impôts est complété par un 8^o ainsi rédigé :
- ② « 8^o l'habitation constituant la résidence principale du donateur ou du défunt, à concurrence des trois quarts de sa valeur, à la condition que l'acte constatant la donation ou la succession comporte l'engagement des héritiers d'affecter ladite habitation à l'usage de résidence principale de l'un d'entre eux, dont le degré de parenté avec le donateur ou le défunt n'excède le quatrième degré et dont l'identité est mentionnée, pendant une durée minimale de dix ans. Si, pendant la durée de l'engagement, l'habitation devient la résidence principale d'un autre héritier, son identité est portée à la connaissance de l'administration fiscale par une déclaration déposée à la recette des impôts ayant reçu l'acte initial et signée par tous les héritiers concernés. Cet abattement ne se cumule pas avec celui prévu à l'article 764 *bis*. »
- ③ II. – 1. Dans l'article 793 *quater* du même code, après la référence : « 6^o », sont insérés les mots et la référence : « et au 8^o ».
- ④ 2. Dans le premier alinéa de l'article 885 H du même code, les références « 6^o et 7^o » sont remplacés par les références « 6^o, 7^o et 8^o ».

Article 3

- ① I. – Après l'article 885 I *quater* du code général des impôts, il est inséré un article 885 I *quinquies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 885 I *quinquies*. – L'habitation constituant la résidence principale du contribuable n'est pas comprise dans les bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune à concurrence des trois quarts de sa valeur.
- ③ « Lorsqu'une habitation fait l'objet d'une indivision, l'exonération prévue à l'alinéa précédent s'applique pour tous les indivisaires dès lors que l'habitation constitue la résidence principale de l'un d'entre eux. »
- ④ II. – Le deuxième alinéa de l'article 885 S est supprimé.

Article 4

La perte de recettes pour l'État occasionnée par les articles 2 et 3 de la présente proposition est compensée par un relèvement à due concurrence des taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers prévue à l'article 265 du code des douanes.

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-121051-X
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21

N° 2989 - Proposition de loi *relative à la* « maison de famille » *et en vue de favoriser son acquisition et d'assurer sa pérennité* (M. Jérôme Chartier)