

Réflexions sur la fiscalité du marché immobilier résidentiel



Brillant mathématicien allemand du XIX^{ème} siècle, Carl Jacobi a su développer sa propre approche pour résoudre des problèmes ainsi que des équations les plus complexes de son temps. Illustrée sous son adage « *inverser, toujours inverser* », la méthode qu’il pratiquait n’est ni plus ni moins qu’un modèle mental d’inversion. En s’inspirant de sa théorie et en se basant sur des cas passés, des éléments de réponse pouvant limiter les risques d’envenimer la situation de surchauffe des prix du marché immobilier luxembourgeois pourraient être trouvés. Six propositions y seront ainsi faites.

Conséquences de la situation actuelle

Avec des prix immobiliers qui croissent à un rythme supérieur aux salaires¹ et des temps de trajet qui ne cessent de se rallonger, il n’est pas exclu que des salariés finissent par remettre sérieusement en question leur choix de vie et que des entreprises (et des talents) s’installent dans d’autres régions européennes (ou mondiales)². Au-delà de la crainte des répercussions politiques de toucher au secteur largement choyé par les électeurs³, il est nécessaire de garder à l’esprit qu’en cas de grave crise immobilière, les banques luxembourgeoises⁴ (et a fortiori les entreprises, emplois, recettes fiscales et la dette publique⁵, puis l’image de marque et la compétitivité du pays) en pâtiraient et que les pertes économiques seraient paradoxalement mutualisées avec les catégories sociales les plus défavorisées, pour lesquelles l’accès à la propriété n’a jamais été possible. Ainsi, pour apaiser les tensions issues des taux de croissance fulgurants des prix de l’immobilier, il apparaît nécessaire de faire « *le tri* » entre

les mesures qui ne semblent pas opportunes et celles à envisager.

Des idées à manier avec précaution

Supprimer la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs d’un prêt immobilier

La déductibilité fiscale des intérêts débiteurs des prêts immobiliers représente un manque à gagner de 87 millions d’euros pour l’Etat en 2020⁶. A première vue ce montant peut paraître élevé : il représente 82,3% des dépenses budgétées pour le fonds des infrastructures hospitalières et est 2,5 fois supérieur à celles du fonds pour la protection de l’environnement pour 2020⁷. Pour certains, cette allocation des ressources pourrait sembler sous-optimale car elle alimenterait la hausse des prix. Pour d’autres, cette « *dépense fiscale*⁸ » serait pleinement justifiée⁹. Afin d’évaluer la pertinence de cette proposition, il est primordial d’anticiper les

¹Voir : https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=rc_hpi_q&lang=en & <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>

²La *Research Triangle* dans l’Etat de la Caroline du Nord, où d’importantes infrastructures ont émergé au milieu d’anciens champs de tabac et qui capte désormais une partie non négligeable des startups de la *Silicon Valley*, est un parfait exemple.

³D’après le STATEC, 86% des ménages dont la personne de référence est de nationalité luxembourgeoise sont propriétaires. Seulement 14% des Luxembourgeois sont donc locataires, contre près de 50% des étrangers. Voir <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-26-2014.pdf>

⁴ « *Les recherches du FMI montrent que sur les près de 50 crises bancaires systémiques de ces dernières décennies, plus des deux tiers ont été précédées par des cycles d’expansion des prix des logements* » (FMI 2014) Voir :

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp060514>

⁵« *En moyenne (...), la dette publique réelle augmente de 86% au cours des 3 années qui suivent une crise bancaire. Autrement dit, si la dette du gouvernement central était de 100 milliards de dollars au début d’une crise, elle atteindrait 186 milliards de dollars au bout de 3 ans, corrigée de l’inflation.* » Reinhart, C. & Rogoff, K. (2009): *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, P-U-R.

⁶Voir : <https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2020/links-dokumenter/budget-2020-volume2.pdf> (p.445 du document)

⁷Montants initialement budgétés (avant l’arrivée du COVID-19)

⁸ Une dépense fiscale se définit comme tout transfert de fonds publics au moyen d’une réduction d’obligations fiscales plutôt que de dépenses directes. Les allègements fiscaux et subventions fiscales ou aides sociales sont par exemple des dépenses fiscales.

⁹Ex : réduction de charge nette des emprunts pour jeunes ménages

éventuelles conséquences pour le pays si la disposition venait à être remise en question.

En 1988, l'ancien chancelier de l'Echiquier de Margaret Thatcher, Nigel Lawson, avait annoncé une baisse notable¹⁰ des déductions fiscales des intérêts d'emprunt. Les prix de l'immobilier avaient alors augmenté de 25% durant les cinq mois précédents l'application de cette nouvelle réglementation et chuté violemment après sa mise en place, en raison d'une baisse du volume de transactions. Ce changement de législation provoqua la plus grande crise immobilière du Royaume-Uni depuis les années 1950¹¹.

Cet exemple britannique illustre une des difficultés qu'il faudrait anticiper avant de supprimer cette mesure fiscale. En effet, une réaction « comparable » sur le volume des ventes et le prix des logements s'est déjà produite dans le passé au Luxembourg, avec l'annonce de la suppression du Bellegen Akt¹² (qui n'a finalement pas eu lieu). Même si la croissance des prix de l'immobilier ne fut pas de la même ampleur, rien ne peut affirmer avec certitude que le résultat serait le même, si l'expérience venait à être renouvelée¹³.

Augmenter sensiblement les impôts fonciers¹⁴ B4 pour les maisons unifamiliales/ de rapport

Tout comme la mesure précédente, l'augmentation de la taxe foncière est

également une solution recommandée par l'OCDE pour freiner le rythme élevé de croissance des prix des logements¹⁵. Toutefois, l'effet de cette mesure pourrait dans certaines circonstances s'avérer pervers. Une hausse des taxes foncières sur ces biens pourrait facilement être répercutée dans les prix des loyers¹⁶ des logements neufs et nouvellement achetés¹⁷ pour les nouveaux baux. Dès lors, cette mesure pourrait contribuer à ronger davantage le pouvoir d'achat des ménages locataires et augmenter les inégalités (au demeurant croissantes dans le pays)¹⁸.

Supprimer les impôts fonciers B4 et B6 pour les terrains à bâtir à des fins d'habitation -et durcir les réglementations environnementales pour la construction de logements résidentiels

A contrario si ces impôts fonciers venaient à être supprimés, et même s'ils sont pratiquement inexistantes, étant donné qu'ils se situent (en pourcentage du PIB) largement en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE, les agents économiques pourraient être amenés à penser que le secteur du logement est un placement d'autant plus attractif. L'interprétation de ce message politique, s'il avait lieu, pourrait être contreproductive et participer à introduire de nouveaux acheteurs au sein du marché et faire croître d'autant plus les prix immobiliers. Dans la même veine, toute loi présentant un durcissement des

¹⁰Abattement réduit de moitié sur les hypothèques conjointes pour les couples non mariés: 60 000 à 30 000 £ car injuste pour les mariés
¹¹Voir : Shiller, R. (2015) : *Irrational Exuberance*, P-U-P.

¹²« Ce niveau très élevé des ventes d'appartements s'explique sans doute en partie par l'annonce d'une suppression possible de la bonification d'intérêt et du crédit d'impôt sur les actes notariés (Bellegen Akt), qui a incité certains acquéreurs potentiels à accélérer la réalisation de leur projet immobilier (...) L'accroissement des prix au m² est très net sur un an : +3,48% pour les ventes d'appartements existants et +6,70% pour les appartements en construction. » (Observatoire de l'Habitat 2010). Voir : http://observatoire.liser.lu/pdfs/Prix_Vente_Appartements_2010T4.pdf

¹³Au Luxembourg, « les plus-values immobilières réalisées sur des immeubles bâtis et non bâtis (...) des personnes physiques étaient imposées à un taux correspondant au quart du taux global (contre le demi-taux global) pour la période du 1er juillet 2016 au 31 décembre 2017. A quelques semaines de l'échéance de la mesure, le gouvernement a annoncé que cette mesure était finalement prolongée d'une année, jusqu'au 31 décembre 2018 (...) » (LISER & STATEC 2019). Voir : http://observatoire.liser.lu/pdfs/Logement_chiffres_2019T2.pdf

Pourtant, alors même que les fondamentaux étaient inchangés et que

le nombre de ventes ait été supérieur, la moyenne des prix des logements anciens et neufs a atteint une moyenne annualisée de 4,2% au 4ème trimestre de 2017, contre 9,2% au 4ème trimestre de 2018.

¹⁴Estgen (2011): *Quelques réflexions sur l'impôt foncier (Grundsteuer)*, Steuerpolitik

¹⁵Voir :

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2020\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2020)2&docLanguage=En)

¹⁶A l'équilibre, le prix d'un loyer est égal à son coût d'usage et est fonction de : «ce qu'aurait pu rapporter la somme engagée pour l'achat du logement en la plaçant au taux d'intérêt sans risque, une prime de risque, la taxe foncière et le coût des réparations et de la maintenance pour garder le logement en état». Les subventions, la déductibilité des intérêts d'emprunt et l'appréciation des prix diminuent le coût d'usage. Voir :

http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-04-29-pxidulogement-na221_0.pdf

¹⁷« La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5 % du capital investi dans le logement. » (Art. 3. Loi 21 septembre 2006)

¹⁸Voir : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2019/PDF-18-2019.pdf>

réglementations environnementales pour la construction pourrait accroître le prix de l'immobilier¹⁹.

Ces cas de figure montrent à quel point il est complexe pour les politiques d'instaurer en pleine connaissance de cause de nouvelles mesures sur ce marché en surchauffe. Il est en effet difficile, voire impossible d'anticiper les réactions des agents économiques. Outre des politiques procycliques que les pouvoirs publics devraient éviter d'instaurer, certaines mesures favorisant la création d'offre de logements²⁰ pourraient être à privilégier.

Des idées plus facilement applicables

Taxer tangiblement les logements vacants et les terrains à bâtir à des fins d'habitation

La taxation « *du vide* » est déjà évoquée dans le cadre du futur Pacte Logement entre le Gouvernement et les communes²¹. Il s'agit ici de définir le niveau de ces prélèvements et non le seuil²² à partir duquel cette mesure devrait s'appliquer pour les logements vacants et les terrains à bâtir à des fins d'habitation. Taxer lourdement ces biens²³ en pourcentage croissant d'une année à une autre et en fonction de leur valeur vénale pourrait être efficace. Afin que les propriétaires ne soient

pas forcés de vendre leurs terrains constructibles inoccupés, si d'aventure les liquidités venaient à manquer pour le règlement de ces taxes, les investissements destinés à la construction de logements pourraient être financés ou cofinancés par des institutions financières publiques et privées. Ces dernières pourraient prélever un pourcentage des futurs loyers actualisés perçus²⁴.

La relation de causalité au sujet de la rétention d'offre est toutefois difficile à établir au Luxembourg. Celle-ci pourrait jouer un rôle dans l'explication des évolutions de prix de l'immobilier. Mais la relation inverse pourrait également être vraie. C'est aussi parce que les prix de l'immobilier et du foncier augmentent que la rétention pourrait être forte. Quoi qu'il en soit, ces contraintes se ressentent d'autant plus en période d'expansion économique²⁵ et participent à rendre les primo-accédants²⁶ d'autant plus vulnérables et par la même occasion l'économie du pays encore plus procyclique²⁷.

Baisser la fiscalité uniquement pour les vendeurs en viager d'un bien immobilier auprès des primo-accédants et de l'Etat

¹⁹Un virage politique amorcé à partir des années 1960 en Californie à propos de réglementations plus strictes dans les zones et les procédures de construction, dans le but de protéger l'environnement, a contribué à augmenter les prix réels des logements de l'Etat de 60% entre 1975 et 1980. En plus d'avoir rendu la Californie un des endroits les plus difficiles du pays à construire, un référendum de 1978 promulguant un changement de la Constitution a eu pour effet de réduire de moitié les taxes foncières et de garantir continuellement ce changement. La limitation de l'offre ainsi que le renforcement des droits de propriété ont fait émerger dans les esprits des agents économiques que le marché immobilier était entré dans une nouvelle ère, puisqu'il « *ne pouvait que s'apprécier à terme* ». Pourtant, au milieu des années 1980, les prix des logements ont chuté dans la région. (Shiller 2015).

²⁰ « *A long terme, si la quantité offerte s'adapte à la quantité demandée, le prix du bien ne dépend que de la technique de production.* » Voir :

http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-04-29-prixdulogement-na221_0.pdf De surcroît, les progrès techniques et technologiques à travers les nouvelles matières premières, les meilleurs équipements, les préfabriqués ou encore les améliorations de procédés dans l'édification d'immeubles ou de gratte-ciel ainsi que la mécanisation de plus en plus présente dans le secteur de la construction rendent les coûts de construction des logements moins chers, ce qui devrait se répercuter in fine sur les prix. Voir : Shiller, R. (2015) : *Irrational Exuberance*, P-U-P.

²¹Voir : <https://logement.public.lu/fr/politique-logement/pacte-logement.html>

²²Afin que cette mesure ne soit pas contreproductive, ce seuil devrait être déterminé à l'aide d'une étude économique. Pour l'heure, il est difficile de savoir si celle-ci devrait exempter ou non les petits propriétaires. De nombreuses variables telles que le taux de concentration, la répartition géographique, la surface moyenne... pourraient modifier les résultats. Aussi et au risque d'entraîner une chute importante et durable des prix, il faut éviter de produire une augmentation trop soudaine de l'offre dans un marché qui est déjà très tendu. Voir: Watson, E. (2013): *A closer look at some of the supply and demand factors influencing residential property markets*, Reserve Bank of New Zealand

²³Afin de repérer plus facilement (et sans se déplacer) les logements vacants, l'Etat pourrait faire des hypothèses de consommation pour le nombre de résidents censés y habiter et de croiser les factures d'eau, d'électricité et de chauffage pour établir des contrôles.

²⁴Au moment venu, ces propriétaires pourraient récupérer leur logement (construit) ou un appartement dans un complexe pour changer de résidence ou alors louer un membre de leur famille.

²⁵Hilber & Vermeulen (2012), *The Impact of Supply Constraints on House Prices in England*, CPB Netherlands Bureau of Eco. Policy

²⁶Ils sont le plus exposés à la « *crise d'accessibilité* ».

²⁷Par le biais d'un endettement de plus en plus prononcé. Voir : http://www.bcl.lu/fr/publications/revue_stabilite/Revue-de-stabilite-2019/221570_BCL_RS_F_2019_Encadre_1_2.pdf

Au lieu de taxer la 2ème tranche de 50% de la rente viagère au barème de l'impôt sur le revenu pour le vendeur (la 1ère tranche de 50% étant exemptée)²⁸, il pourrait être envisagé d'appliquer une imposition à une quotité de la rente viagère de 25%²⁹ uniquement pour les ventes réalisées auprès des primo-accédants et de l'Etat. Les primo-accédants utilisant le viager comme moyen d'acquisition pourraient, quant à eux, déduire de leurs impôts sur le revenu un certain pourcentage du bouquet et des rentes mensuelles³⁰ tandis que l'Etat récupérerait plus facilement des biens pour accroître sa réserve immobilière et étendre son parc social locatif. En outre, les rentes viagères pourraient être une source de revenu additionnelle pour les séniors, en particulier les moins favorisés. Cette mesure inviterait finalement à penser une fiscalité plus attractive pour que la pratique du viager soit davantage utilisée au Grand-Duché.

Autoriser la domiciliation des entreprises pour les locataires³¹ et propriétaires, dont ils sont dirigeants, afin de libérer des bureaux pour les transformer en logement résidentiel

Pour le propriétaire, la réduction des frais de notaire pourrait ainsi être conservée puisque le logement serait destiné à des fins d'habitation et de domiciliation personnelles. Il en va de même en cas d'obtention d'une réduction du taux de TVA pour des travaux. La(es) partie(s) du logement occupée(s) par

l'entreprise (réglementer un nombre de mètre carré maximum) n'aurai(en)t en toute logique pas le même traitement. Ces travaux seraient déductibles des bénéfices de l'entreprise. Pour le locataire, l'entreprise pourrait supporter une partie du loyer actuel (réglementer un pourcentage maximum).

Non seulement cette mesure pourrait alléger la demande sur l'immobilier de bureau, voire peut-être en convertir quelques-uns en logement résidentiel, mais elle serait aussi plus en adéquation avec la stratégie du pays qui souhaite devenir une « *startup nation* ». En effet, la population étrangère, majoritairement la plus entrepreneuriale³² et la plus susceptible d'être locataire³³, doit, afin de contribuer à créer la croissance de demain, verser de nouvelles rentes pour la location de bureau, alors même que peu de biens mobiliers sont requis à l'heure du digital et que le financement de tout projet entrepreneurial est critique³⁴. Les jeunes générations sont quant à elles les plus condamnées³⁵, car la hausse des prix des logements (et des loyers) par rapport à leur pouvoir d'achat contrarie en effet leur accès à la propriété, ce qui les empêche d'accéder à des financements bancaires pour leur aventure entrepreneuriale, par le biais de capitaux propres moins importants³⁶.

Thomas Valici

thomas.valici@fondation-idea.lu

²⁸Voir : <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2019/06/DT-n%C2%B012-Le-Viager.pdf>

²⁹Il pourrait ainsi y avoir une exemption de la 1ère tranche de 75% de la rente viagère (contre 50% actuellement) et une imposition de la 2ème tranche de 25% (contre 50% actuellement) pour les vendeurs en viager auprès des primo-accédants et de l'Etat.

³⁰L'achat en viager est en effet moins intéressant lorsque les taux d'intérêt des crédits immobiliers sont faibles. La réciproque est également vraie. Dès lors, la période actuelle n'est pas la plus propice à sa mise en application. D'autant que les débirentiers ne peuvent se servir de l'inflation pour rembourser plus facilement leurs dettes, car ces dernières sont le plus souvent indexées.

³¹Cette loi viserait donc à assouplir le règlement communal et les différents règlements de copropriété qui peuvent faire obstacle. Le propriétaire qui loue à autrui (à des fins d'habitation et de domiciliation d'une entreprise) pourrait aussi continuer à bénéficier des réductions (frais de notaire et travaux) et du taux

d'amortissement de 6%. Voir : <https://www.fiduciaire-lpg.lu/fr/publications/droit-administratif/la-domiciliation-du-siege-social#:~:text=La%20domiciliation%20du%20si%C3%A8ge%20social&text=Domicilier%20son%20entreprise%20implique%20de,de%20domiciliation%20du%20si%C3%A8ge%20social>

³²Voir : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/LuxGEM/2019/PDF-GEM-2017-18.pdf> & https://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/A_T_3.pdf

³³Voir : <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-26-2014.pdf>

³⁴Cassar (2004): *The financing of business start-ups*, J.B. Venturing Reserve Bank of Australia (2012): *Small Business Finance Roundtable: Summary of Discussion*, RBA Bulletin, pp. 91-94.

³⁶De surcroît, la jeune génération ne bénéficie pas non plus de l'effet richesse liée à la plus-value latente de la maison. Voir: Connolly et al. (2015): *Housing Prices and Entrepreneurship: Evidence for the Housing Collateral Channel in Australia*, Reserve Bank of Australia