RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

Rapport du Gouvernement au Parlement / en application de l'article 19 de la loi de finances pour 2023

SEPTEMBRE 2023

Rodolphe **GINTZ**
Bruno **KERHUEL**
Thibaut **MONLUC**
William **LENGLET**

Marie-Christine **SOULIÉ**
Soraya **DAOU**

Isabelle **MARÉCHAL**
Guy **AMSELLEM**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGAC
Inspection générale des affaires culturelles

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
Ministère de la culture
Ministère délégué chargé des comptes publics
Ministère délégué chargé de la ville et du logement

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES	INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES
N° 2023-M-057-04	N° 015038-01	N° 2023-26

RAPPORT

LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN »

Établi par

BRUNO **KERHUEL**
Inspecteur des finances

MARIE-CHRISTINE **SOULIÉ**
Inspectrice générale de l'administration du développement durable

ISABELLE **MARÉCHAL**
Inspectrice générale des affaires culturelles

Avec le concours de
THIBAUT **MONLUC**
Data scientist du Pôle science des données de l'IGF

SORAYA **DAOU**
Inspectrice de l'administration du développement durable

GUY **AMSELLEM**
Inspecteur général des affaires culturelles

Avec la participation de
WILLIAM **LENGLET**
Inspecteur stagiaire des finances

Sous la supervision de
RODOLPHE **GINTZ**
Inspecteur général des finances

- SEPTEMBRE 2023 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGAC
Inspection générale des affaires culturelles

Rapport

SYNTHÈSE

L'évaluation conjointe des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », demandée par le Parlement au Gouvernement dans la perspective du débat du projet de loi de finances pour 2024, se heurte aux trois difficultés méthodologiques suivantes.

En premier lieu, les objectifs que poursuivent les deux réductions d'impôt ne sont que partiellement communs. S'il est possible de considérer que toutes deux soutiennent l'investissement locatif dans l'ancien en réduisant l'impôt sur le revenu des propriétaires qui améliorent ou restaurent un bien immobilier destiné à être (re)mis sur le marché de la location, ceci en constitue le plus grand commun dénominateur. Pour le reste – territoires éligibles, assiettes, taux, modalités d'imputation, etc. – elles présentent chacune des caractéristiques qui leur sont propres. Par ailleurs, d'autres dispositifs publics contribuent à ce même objectif en soutenant financièrement les travaux de restauration de biens immobiliers.

Plus encore, c'est le caractère relativement limité de ces deux dispositifs qui rend leur évaluation difficile. Qu'ils soient mesurés par les enjeux financiers, le nombre de bénéficiaires, les montants de travaux ou le nombre de logements concernés, ils constituent de véritables « niches » au sens classique du terme, c'est-à-dire des avantages fiscaux limités. S'ajoute le nombre de territoires éligibles – de l'ordre du millier pour chacun d'entre eux – qui rend le nombre d'opérations par territoire inférieur au seuil de significativité statistique.

Enfin, les données fiscales ne permettent pas d'identifier simplement les biens immobiliers bénéficiaires et les descriptifs des projets d'opération immobilière ne sont, aujourd'hui, pas communiqués à l'administration fiscale en dépit de l'obligation déclarative. L'enrichissement qualitatif et quantitatif de ces données constitue ainsi un préalable indispensable à toute démarche d'évaluation plus approfondie. Les perspectives de refonte du parcours de la déclaration de revenus en ligne pourraient permettre d'atteindre cet objectif sans alourdir les démarches du contribuable. Les ministères de la culture, de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui promeuvent ces dispositifs, devraient également s'impliquer davantage dans le suivi de leurs effets et leur pilotage.

Les données mobilisées dans le cadre de cette « évaluation » permettent néanmoins de tirer les premiers enseignements suivants, relatifs aux bénéficiaires des dispositifs :

- les contribuables concernés ont les revenus parmi les plus élevés au sein des foyers fiscaux, cette caractéristique étant plus marquée pour la réduction d'impôt « Malraux » dont un tiers des bénéficiaires appartiennent aux deux derniers centiles de revenus ;
- habitant dans la quasi-totalité des départements français, ils présentent une « proximité géographique » avec le bien immobilier, particulièrement dans le cadre du dispositif « Denormandie dans l'ancien » puisque le bien immobilier et la résidence fiscale du bénéficiaire se situent, dans trois quarts des cas, dans le même département ;
- les opérations bénéficiant des deux réductions d'impôt sont principalement situées dans des villes dans lesquelles le niveau des loyers est le plus élevé.

  En particulier, les loyers des biens immobiliers améliorés dans le cadre du dispositif « Denormandie dans l'ancien » sont en moyenne inférieurs de 25 % aux plafonds de loyer prévus par le dispositif, qui semblent en pratique peu contraignants ;
- malgré leur grande disparité, les coûts moyens des travaux de restauration dans les opérations réalisées dans le cadre de la réduction d'impôt « Malraux » sont sensiblement supérieurs à ceux des opérations réalisées dans le cadre de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ».

Pour autant, ces enseignements ne permettent pas de conclure, ni dans un sens positif ni dans un sens négatif, à l'efficacité ni *a fortiori* à l'efficience des deux réductions d'impôt. De même, ils ne permettent de répondre ni favorablement ni défavorablement à la question de l'éventuelle prolongation, au-delà du 31 décembre 2023, de :

- l'extension de la réduction d'impôt « Malraux » à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- la totalité de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ».

Compte tenu des calendriers des programmes pluriannuels dans lesquelles elles s'inscrivent, il est en revanche possible de recommander, **si une décision de prolongation était prise**, de reconduire pour :

- quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2027, la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » et l'extension de la réduction d'impôt « Malraux » aux 40 quartiers du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- huit ans, soit jusqu'au 31 décembre 2031, l'extension de la réduction d'impôt « Malraux » aux 53 quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain .

  Ceci constituerait une dérogation au principe de prolongation maximale de quatre ans des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques, qui serait toutefois justifiée par l'articulation de cette dépense fiscale avec ce programme.

Plus généralement, les deux réductions d'impôt contribuent, par leur définition même, aux objectifs de transition environnementale du logement. Une opération de restauration ou d'amélioration présente en effet un impact environnemental plus favorable que la construction neuve, qui est amplifié lorsque des travaux de maitrise de la consommation énergétique sont prévus dans le programme de travaux. Elle contribue en outre au respect de l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Pourtant, ces deux dispositifs ne permettront pas, à eux seuls, d'atteindre les objectifs du Gouvernement en matière de transition environnementale du logement : ils n'ont pas été pensés dans cet objectif et leur conception ne permet pas de compter sur un développement en masse des logements dont ils favorisent la restauration ou l'amélioration.

Ainsi une évolution des deux dispositifs mériterait d'être envisagée dans une réflexion plus globale d'adaptation de la fiscalité et des aides relatives au logement – englobant à la fois les incitations aux producteurs de logement, les aides aux ménages et la fiscalité concernant spécifiquement le logement (fiscalité foncière, taxe sur la valeur ajoutée, etc.) – afin d'en assurer l'alignement avec les objectifs de transition écologique à l'horizon 2050.

Dans l'hypothèse d'un maintien durable de ces dispositifs, il conviendrait de clarifier leurs objectifs et d'en permettre une évaluation plus complète, s'appuyant sur les données qui ont fait défaut à cet exercice d'évaluation.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. LES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT PARTAGENT UN OBJECTIF DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCATIF DANS L'ANCIEN RÉNOVÉ ; ILS DIFFÈRENT PAR LEURS CONCEPTION, TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES ET FONCTIONNEMENT 3

1.1. Les deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » s'inscrivent dans le cadre plus global des soutiens publics à l'investissement locatif 3

1.2. Les préoccupations du législateur sont essentiellement patrimoniales pour le dispositif « Malraux » et liées à la production de logement performant d'un point de vue environnemental pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » 4

1.2.1. Le dispositif « Malraux » incite depuis 1977 les propriétaires bailleurs à la restauration d'immeubles dans les sites patrimoniaux remarquables ; il a été étendu en 2010 et en 2018 à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville 4

1.2.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été créé en 2019 sur le modèle du dispositif « Pinel » pour accompagner la revitalisation des cœurs de ville ; il a été précisé et étendu en 2020 5

1.3. Les collectivités territoriales jouent un rôle majeur dans la détermination des territoires « bénéficiaires » de chacune des deux réductions d'impôt 6

1.3.1. Le rôle des collectivités dans la détermination des territoires bénéficiaires du dispositif « Malraux » est double : la création et la gestion des sites patrimoniaux remarquables et, lorsque c'est nécessaire, la déclaration d'utilité publique des opérations de restauration immobilière 6

1.3.2. L'éligibilité des opérations d'amélioration des immeubles d'une commune au dispositif « Denormandie dans l'ancien » est la conséquence d'une démarche locale de revitalisation du territoire 8

1.3.3. Des situations de choix entre les deux dispositifs peuvent se produire ; les parts de l'acquisition et des travaux de restauration dans le coût de revient de l'opération orientent, par ailleurs, naturellement ce choix 9

1.4. L'analyse du fonctionnement des deux réductions d'impôt montre qu'elles présentent plus de différences qu'elles ne partagent de points communs 10

2. LES DONNÉES DISPONIBLES PERMETTENT DE DONNER DES CARACTÉRISTIQUES DES BÉNÉFICIAIRES – CONTRIBUABLES, OPÉRATIONS ET TERRITOIRES CONCERNÉS – DES DEUX DISPOSITIFS, SANS PERMETTRE UNE VÉRITABLE ÉVALUATION 12

2.1. Améliorer l'évaluation des deux dispositifs nécessite un enrichissement de la quantité et de la qualité des données fiscales et un dispositif de suivi piloté par les ministères de la culture et du logement 12

2.1.1. Les données fiscales disponibles permettent d'établir des caractéristiques précises des contribuables bénéficiaires ; les caractéristiques des opérations et territoires bénéficiaires sont moins détaillées 12

2.1.2. Les données non fiscales mobilisables reposent sur le suivi des zones éligibles par les ministères compétents ; ces suivis sont peu fournis et leur croisement avec d'autres données est plus difficile dans le cas du dispositif « Malraux » 13

2.2. Les montants des deux réductions d'impôt augmentent quasi-continûment depuis leur création et représentent près de 50 M€ en 2021 15
2.3. Près de 80 % des bénéficiaires se situent parmi les 20 % de foyers aux revenus les plus élevés ; répartis sur la totalité du territoire national, ils sont proches du bien immobilier bénéficiant de la réduction d'impôt 16
2.3.1. Les contribuables bénéficiaires se retrouvent dans les derniers quantiles de revenus, particulièrement pour la réduction d'impôt « Malraux » avec un tiers des bénéficiaires dans les deux derniers centiles de revenus 16
2.3.2. Les bénéficiaires des deux réductions d'impôt résident dans la quasi-totalité des départements français et présentent une « proximité géographique » avec le bien immobilier restauré, en particulier ceux du dispositif « Denormandie dans l'ancien » 17
2.4. Les biens restaurés à l'aide d'une des deux réductions d'impôt se situent dans des communes éligibles où le loyer moyen est plus élevé 17

3. LE FAIBLE NOMBRE D'OPÉRATIONS RÉALISÉES À L'AIDE DES DEUX DISPOSITIFS SEMBLE PROVENIR DE LEUR CONCEPTION ; TOUTEFOIS LEUR PLEIN POTENTIEL SEMBLE LOIN D'ÊTRE ATTEINT 19

3.1. Le nombre de restaurations réalisables avec l'aide du dispositif « Malraux » est limité ; l'importance des couts de restauration et les usages contraints constituent des limites supplémentaires à son développement 19
3.1.1. Les coûts de la restauration immobilière dans les sites patrimoniaux remarquables pèseraient sur la rentabilité des opérations réalisées avec l'aide du dispositif « Malraux » 19
3.1.2. L'échéance de l'extension de la réduction d'impôt aux quartiers prioritaires de la politique de la ville ne semble pas adaptée au calendrier des programmes de requalification et rénovation urbaines 20
3.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, peu connu du grand public et n'a pas pu se déployer dans un contexte économique propice 21
3.2.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est mal connu du grand public et perçu comme complexe à mettre en œuvre 21
3.2.2. Les collectivités territoriales n'ont aucune information sur l'utilité et l'effectivité du recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ni sur son efficacité pour revitaliser leurs territoires ; elles peinent en conséquence à en promouvoir l'usage 21
3.2.3. La réussite des projets de revitalisation des centres-villes comme celui des opérations bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien », notamment dans les copropriétés, suppose de disposer d'un temps long .. 22
3.2.4. La montée en charge du dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été perturbée par la crise sanitaire liée au Covid–19 et l'échéance du 31 décembre 2023 n'a pas permis le développement d'une filière industrielle 23

CONCLUSION 24

INTRODUCTION

Par lettre en date du 9 mai 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la ministre de la culture, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics et le ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement, ont confié à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable et à l'inspection générale des affaires culturelles une mission d'évaluation conjointe des réductions d'impôt au titre de la restauration complète d'un immeuble bâti dans un site patrimonial remarquable, un quartier ancien dégradé ou présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé – dispositif dit « Malraux » – et des investissements locatifs réalisés dans l'ancien – dispositif dit « Denormandie dans l'ancien ».

Ces deux réductions d'impôt partagent la caractéristique de « subventionner », par une réduction de l'impôt sur le revenu des propriétaires bailleurs, les travaux de restauration ou d'amélioration de biens immobiliers destinés à être (re)mis sur le marché de la location.

Cette mission a pour origine un souhait du Parlement de voir ces deux dispositifs évalués conjointement. Il a en effet demandé, dernièrement par l'article 19 de la loi de finances pour 2023, au « *Gouvernement [de] remet[tre] au Parlement, avant le 30 septembre 2023, un rapport d'évaluation des dispositifs prévus à l'article 199* tervicies *[« Malraux »] et au 5° du B du I de l'article 199* novovicies *[« Denormandie dans l'ancien »] du code général des impôts* ». Le Gouvernement avait, pour sa part, présenté dans le programme d'évaluation des dépenses fiscales annexées au projet de loi de finances pour 2023 son intention d'évaluer « *les dispositifs fiscaux relatifs à la rénovation des centres-villes, notamment ceux mis en place dans le cadre du plan Action cœur de ville* ».

Elle s'inscrit dans le contexte où arriveront à leur terme au 31 décembre 2023, sauf prolongation qui devrait alors nécessairement être votée dans la loi de finances pour 2024 :

- les volets « *quartier ancien dégradé* » et « *quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé* » du dispositif « Malraux » – la réduction d'impôt au titre de la restauration complète d'un immeuble bâti dans un site patrimonial remarquable n'est, quant à elle, pas bornée dans le temps ;
- l'intégralité du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

La demande des ministres consiste en une évaluation globale de ces deux dispositifs en analysant, en premier lieu, les « bénéficiaires » de ces deux réductions d'impôt :

- les contribuables, foyers fiscaux, réduisant leur impôt sur le revenu au moyen d'un de ces deux dispositifs ;
- les logements et immeubles qui « bénéficient » de l'une ou l'autre de ces réductions d'impôt à travers des travaux qu'ils permettent ou accompagnent ;
- les territoires dans lesquels ces dispositifs sont mis en œuvre et qui « bénéficient », au travers des travaux d'amélioration ou de restauration, d'un surcroît d'activité économique et d'une dynamique de réhabilitation patrimoniale et / ou de revitalisation des centres-villes.

Dans un deuxième temps, l'évaluation proprement dite doit s'attacher à :

- évaluer, dans la mesure du possible, l'efficacité et l'efficience de ces deux dispositifs, au regard des objectifs de politique publique qu'ils poursuivent ;
- examiner les éventuels freins au développement ou au fonctionnement optimal de ces deux dispositifs ;
- apprécier l'articulation de ces deux dispositifs entre eux et, plus globalement, avec l'ensemble des aides publiques à la rénovation des logements anciens ;
- donner un avis sur la prolongation éventuelle de ces dispositifs, pour leur partie arrivant à terme à la fin de l'année (cf. *supra*), le cas échéant en proposant une évolution des contreparties à leur mise en œuvre.

Les inspections générales ont, par le passé, déjà été mandatées pour « évaluer » des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif, soit « isolément », dispositif par dispositif, soit dans le cadre d'une « revue » de l'ensemble des dépenses fiscales. Cette demande d'évaluation conjointe de ces deux dispositifs, constitue ainsi – au-delà de la première évaluation du dispositif « Denormandie dans l'ancien », compte tenu de sa création récente – une première, mais soulève également une difficulté d'ordre méthodologique puisque :

- les deux dispositifs partagent une partie de leurs objectifs, notamment le soutien à l'investissement locatif dans l'ancien, mais en poursuivent d'autres qui leurs sont propres ;
- d'autres dispositifs de soutien public sont également mobilisés dans le cadre du financement de projets de travaux dans des biens anciens destinés à la location.

Les travaux d'évaluation menés par les trois inspections générales ont conduit à solliciter :

- les assemblées pour recueillir les attentes de leurs commissions des finances ;
- les directions des ministères économiques et financiers, de la transition écologique, de la culture et leurs services déconcentrés, en charge de la conception ou de la mise en œuvre de ces deux dispositifs ;
- les collectivités territoriales, leurs élus et associations, notamment l'association « Sites et cités remarquables de France » et l'association des maires de France ;
- les opérateurs publics chargés du soutien aux territoires (agence nationale de la cohésion des territoires), de la politique de la ville et de la cohésion sociale (agence nationale pour la rénovation urbaine) ou de l'habitat (agence nationale de l'habitat) ;
- des acteurs de la construction et de la restauration immobilière intéressés par ces dispositifs : fédérations du bâtiment, promoteurs et professionnels de l'immobilier ; une attention particulière a été portée aux sociétés civiles de placement immobilier.

Il est rendu compte de ces travaux sous une forme conçue pour constituer le rapport demandé au Gouvernement, c'est-à-dire ce rapport et ses quatre annexes consacrées :

- à la présentation des deux réductions d'impôt et particulièrement le rôle des collectivités territoriales dans la définition des territoires « éligibles » (annexe I) ;
- aux caractéristiques des contribuables bénéficiaires et des opérations de (re)mise sur le marché de biens immobiliers dans le cadre d'un de ces dispositifs (annexe II) ;
- aux raisons pouvant expliquer le faible développement de ces opérations (annexe III) ;
- aux données mobilisables pour évaluer ces deux dispositifs et leurs limites (annexe IV).

Outre ces quatre annexes, sont jointes au rapport les pièces suivantes :

- la liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'évaluation ;
- la lettre de mission mentionnée *supra*.

1. Les deux réductions d'impôt partagent un objectif de soutien à l'investissement locatif dans l'ancien rénové ; ils diffèrent par leurs conception, territoires bénéficiaires et fonctionnement

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ont pour objectif commun l'incitation des propriétaires bailleurs à réaliser des travaux dans des biens immobiliers avant de les (re)mettre sur le marché de la location, essentiellement dans les centres-villes, en réduisant leur impôt sur le revenu.

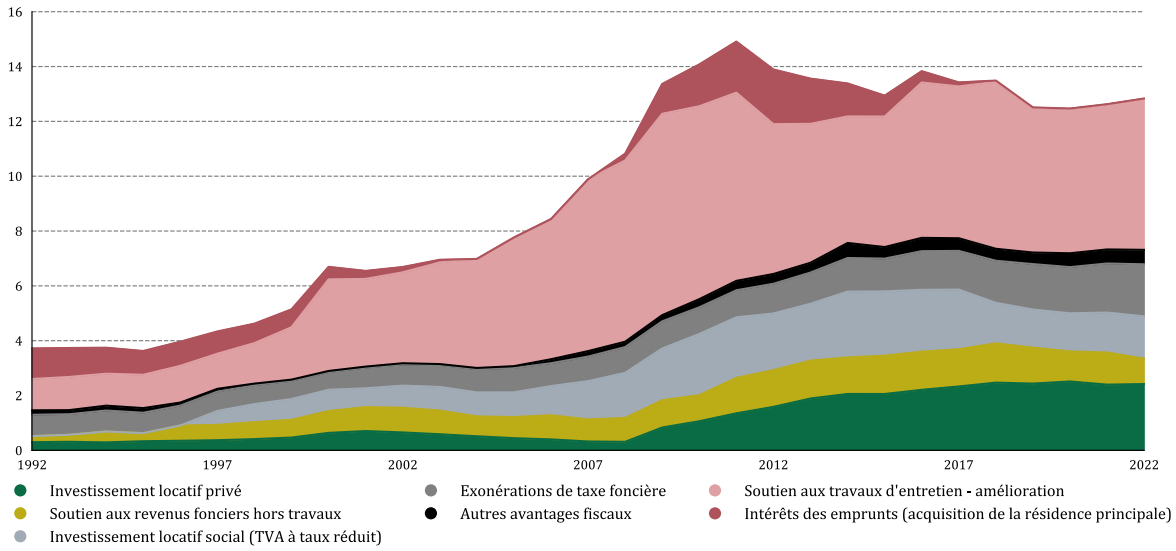
Pourtant ces deux incitations fiscales sont rarement envisagées comme participant à une même politique publique ainsi qu'en atteste le rattachement de ces deux dépenses fiscales à deux programmes budgétaires distincts – respectivement « *Patrimoines* » et « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » – de deux ministères différents – respectivement celui de la culture et celui de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Ces deux dispositifs s'inscrivent dans le cadre plus global des soutiens à l'investissement locatif : ils présentent des différences dans les motivations de leur création et leurs évolutions, dans leurs zones d'éligibilité et dans leurs règles de fonctionnement.

1.1. Les deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » s'inscrivent dans le cadre plus global des soutiens publics à l'investissement locatif

L'ensemble des avantages fiscaux aux producteurs de logements est présenté dans le « compte satellite du logement », élaboré par le service des données et études statistiques du ministère chargé du logement (cf. graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : Montants des avantages fiscaux aux producteurs de logements par type d'avantages sur la période 1992-2022 en milliards d'euros

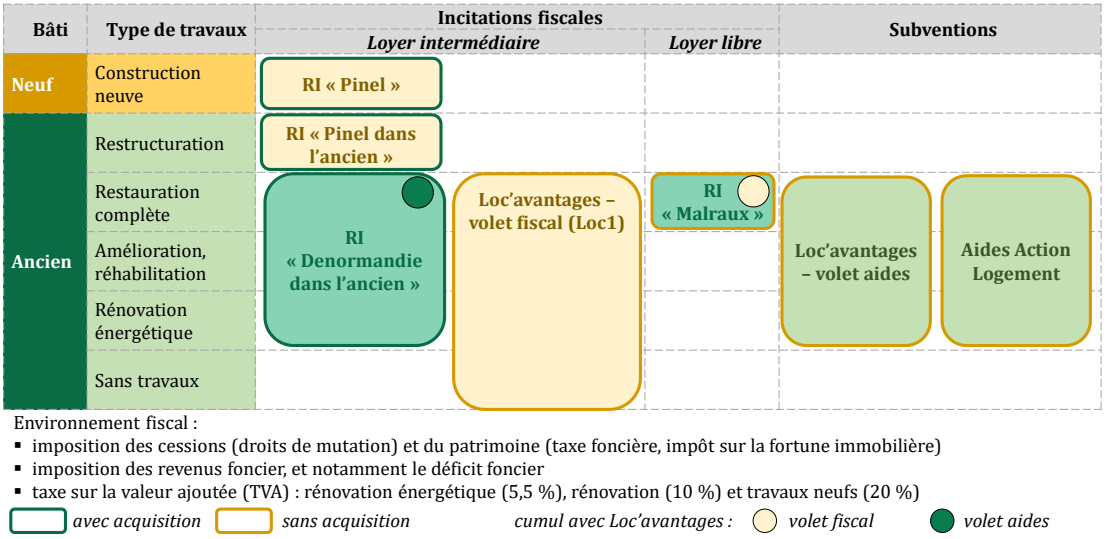


Source : Compte satellite du logement 2022, service des données et des études statistiques.

En 2021, le soutien fiscal à l'investissement locatif privé représente 2,4 Md€, auxquels s'ajoutent 0,9 Md€ d'avantages fiscaux aux revenus fonciers hors travaux. Cumulés, les deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » représentent un impact de l'ordre de 50 M€ (cf. 2.2 ci-dessous) soit un peu plus d'un pourcent de cet ensemble.

D'un point de vue qualitatif, ces deux incitations fiscales participent à l'ensemble des mesures pour soutenir l'investissement locatif, représentées dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 : Soutiens publics à l'investissement locatif dans le logement (hors logement social)



Source : Mission.

1.2. Les préoccupations du législateur sont essentiellement patrimoniales pour le dispositif « Malraux » et liées à la production de logement performant d'un point de vue environnemental pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien »

Indépendamment du recours effectif aux deux réductions d'impôt, l'analyse de leurs origines et évolutions témoignent de préoccupations assez différentes de la part du législateur.

1.2.1. Le dispositif « Malraux » incite depuis 1977 les propriétaires bailleurs à la restauration d'immeubles dans les sites patrimoniaux remarquables ; il a été étendu en 2010 et en 2018 à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville

Trois étapes ont conduit à l'actuel dispositif « Malraux », dans lesquelles le législateur a montré une attention particulière à la préservation du patrimoine immobilier urbain :

- la « loi Malraux » de 1962 crée les « *secteurs sauvegardés* », ensembles urbains historiques ayant conservé leur caractère et leur unité architecturale, et prévoit que les travaux sur les immeubles de ces secteurs sont soumis à une autorisation permettant de vérifier leur compatibilité avec le plan de de sauvegarde et de mise en valeur.

  Ces prescriptions dans les travaux de restauration immobilière ne s'accompagnent alors d'aucune incitation financière spécifique, le régime de prise en compte des déficits fonciers dans le calcul de l'impôt sur le revenu étant alors très favorable pour les propriétaires bailleurs ;

- la réforme des déficits fonciers opérée par la loi de finances pour 1977 permet, en durcissant la règle d'imputation des déficits fonciers à l'exception de ceux issus des travaux de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, d'identifier une première version de l'incitation fiscale « Malraux » ;
- la transformation opérée par la loi de finances pour 2009 a créé une réduction d'impôt dont les principales caractéristiques se retrouvent dans l'actuelle réduction d'impôt « Malraux ».

Les modifications apportées au dispositif depuis 2009 sont de moindre ampleur que les précédentes et ont essentiellement consisté à adapter le dispositif aux évolutions des politiques fiscale et patrimoniale. Ces dernières ont conduit à dénommer « *sites patrimoniaux remarquables* » (SPR) les zones précédemment définies sous plusieurs appellations distinctes dans lesquelles la réduction d'impôt « Malraux » trouve essentiellement à s'appliquer.

Doivent être soulignées les deux extensions géographiques du dispositif à des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) : 40 « *quartiers anciens dégradés* » en 2010 et 53 « *quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé* » en 2018. Ces extensions sont, à la différence du reste du dispositif :

- sans lien nécessaire avec le caractère patrimonial du périmètre d'application ;
- bornées dans le temps, l'état actuel du droit conduisant à ne plus permettre de réduction d'impôt « Malraux » pour les travaux de restauration immobilière dans ces quartiers après le 31 décembre 2023.

1.2.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été créé en 2019 sur le modèle du dispositif « Pinel » pour accompagner la revitalisation des cœurs de ville ; il a été précisé et étendu en 2020

Après avoir envisagé une nouvelle extension du dispositif « Malraux » pour traiter l'habitat dégradé dans les cœurs de ville dévitalisés et non nécessairement couverts par des sites patrimoniaux remarquables, le Gouvernement a décidé de créer, dans la loi de finances pour 2019, un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans l'ancien.

Ce dispositif, appelé « Denormandie dans l'ancien » d'après le nom du ministre chargé du logement qui l'a proposé au Parlement, a été conçu comme une variante de la réduction d'impôt « Pinel » avec laquelle il partage

- son assiette et son plafond ;
- les taux de la réduction d'impôt, eux-mêmes repris des précédents dispositifs de soutien à l'investissement locatif ;
- les durées d'engagement de location et la mécanique de l'imputation annuelle de la réduction d'impôt pendant la durée de l'engagement locatif.

Diffèrent toutefois du dispositif « Pinel », les types de travaux concernés ainsi que les règles géographiques d'éligibilité des opérations qui concernent (cf. 1.3.2 ci-dessous) :

- une liste de 244 communes « *dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué* », définie par un arrêté du 26 mars 2019 ;
- plus généralement, toute commune ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT), dont les objectifs sont plus larges que la rénovation des centres urbains.

Deux modifications favorables au développement du dispositif ont été introduites à partir du 1er janvier 2020 :

- la totalité du territoire d'une commune est désormais éligible – seules les opérations de rénovation en centre-ville étaient précédemment concernées par la réduction d'impôt ;
- la liste des travaux éligibles a été précisée.

Enfin, à la différence du dispositif « Malraux » dans son volet patrimonial, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a une échéance, fixée par la loi au 31 décembre 2023. Le législateur s'est conformé en cela à l'article 20 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui prévoit que « *les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1er janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue* ».

1.3. Les collectivités territoriales jouent un rôle majeur dans la détermination des territoires « bénéficiaires » de chacune des deux réductions d'impôt

À la différence de nombreux dispositifs, notamment fiscaux, visant à inciter la mise à disposition de logements, les zones bénéficiaires des deux dispositifs ne relèvent pas d'une logique nationale définie en fonction du « *déséquilibre entre l'offre et la demande de logements* » – zonage généralement appelé « A, B, C », par ordre décroissant de ce déséquilibre.

Les deux réductions d'impôts reposent en effet largement sur des décisions des collectivités pour la définition des territoires « bénéficiaires ».

1.3.1. Le rôle des collectivités dans la détermination des territoires bénéficiaires du dispositif « Malraux » est double : la création et la gestion des sites patrimoniaux remarquables et, lorsque c'est nécessaire, la déclaration d'utilité publique des opérations de restauration immobilière

L'éligibilité des opérations de restauration immobilière au dispositif « Malraux » suppose généralement que les biens soient situés dans un SPR qui sont, selon le code du patrimoine, des « *villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente du point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager un intérêt public* ».

Unifiant depuis 2016 les secteurs protégés et les autres zones destinées à conserver et mettre en valeur le patrimoine et les paysages, les SPR constituent une servitude d'utilité publique édictée dans un but de protection et de mise en valeur du patrimoine par arrêté du ministre de la culture après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture et enquête publique, à la demande de la collectivité intéressée.

Bien que formalisée par un texte de portée nationale, la création d'un SPR relève donc de l'initiative de la collectivité locale qui s'y engage et doit recueillir l'adhésion de ses habitants.

La création d'un SPR repose ainsi sur le projet urbain de la collectivité dans un objectif de conservation, de restauration et de mise en valeur du patrimoine architectural, même si d'autres objectifs sous-tendent également cette démarche : attractivité résidentielle du centre ancien, regain de dynamisme économique et commercial, souhait de limiter l'expansion résidentielle et commerciale hors les murs, etc.

975 sites patrimoniaux remarquables étaient délimités en mars 2023.

La création d'un SPR doit, en théorie, conduire la collectivité à se doter d'un plan de gestion conçu dans l'optique de conserver et mettre en valeur ce patrimoine collectif.

Depuis 2016, les collectivités peuvent opter pour deux types de plan de gestion :

- le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est le plus abouti de ces modes de gestion. Démarche d'urbanisme globale dont l'objectif est à la fois la conservation du cadre urbain et son évolution dans le cadre des politiques urbaines, le PSMV vaut plan local d'urbanisme dans le périmètre du SPR et prend en compte l'ensemble des besoins de la population du SPR en matière d'habitat, d'emploi, de services, de transport, etc. ;

- le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) identifie les immeubles, espaces publics, monuments, sites, cours, jardins, plantations et mobiliers urbains à protéger et à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural. Il fixe les prescriptions permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration.

Les prescriptions des PSMV et des PVAP sur les extérieurs sont très proches en ce qui concerne les travaux dans les immeubles à restaurer et l'aménagement des espaces non bâtis ; celles des PSMV contiennent, à la différence de celles des PVAP, des prescriptions relatives aux intérieurs des immeubles et non seulement à leurs extérieurs.

L'existence d'un plan de gestion de type PSMV ou PVAP est importante pour le « bénéfice » du dispositif « Malraux » aux opérations de restaurations d'immeubles :

- lorsqu'un tel plan de gestion est approuvé, l'ensemble des immeubles du SPR peuvent, si les autres critères sont vérifiés, ouvrir droit à la réduction d'impôt. La nature du plan de gestion emporte alors une différence de taux de la réduction d'impôt qui est de :
  - 30 % des travaux pour les restaurations dans les SPR couverts par un PSMV ;
  - 22 % dans ceux couverts par un PVAP.

  92 SPR dotés d'un PSMV approuvé et 6 d'un PVAP sont recensés en mars 2023 ;
- dans les 821 SPR dotés d'un autre plan de gestion comme dans les 56 SPR sans plan de gestion, une opération de restauration immobilière doit être déclarée d'utilité publique (cf. encadré 1 ci-après) pour être éligible à la réduction d'impôt « Malraux », dont le taux est alors de 22 %.

  Au regard de sa complexité juridique, de sa durée et de ses conséquences patrimoniales, la déclaration d'utilité publique (DUP) requiert de la part des collectivités une ingénierie d'envergure et, potentiellement, des moyens financiers qu'elles ne sont pas toutes en mesure d'engager.

Concernant spécifiquement les QPV, le bénéfice du dispositif « Malraux » relève en premier lieu d'une démarche décidée par l'État qui a choisi 93 quartiers du programme national 2009-2025 de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et du nouveau programme national 2014-2030 de renouvellement urbain (NPNRU), sans lien nécessaire avec les considérations patrimoniales (cf. 1.2.1 ci-dessus).

Toutefois, l'intervention des collectivités territoriales est indispensable à deux titres pour déclencher des opérations de restauration immobilière bénéficiant du dispositif « Malraux » :

- de manière générale, le niveau de dégradation important des bâtiments de ces quartiers ou l'incapacité financière des propriétaires à réaliser les travaux de restauration rendent nécessaire une intervention publique préalable à celle des investisseurs privés bénéficiaires potentiels du dispositif « Malraux ». Cette intervention est réalisée par un opérateur-aménageur, relevant la plupart du temps des collectivités territoriales ou plus rarement par un établissement public foncier ;
- les opérations de restauration immobilières « bénéficiaires » potentielles de la réduction d'impôt « Malraux », au taux de 30 % dans ces quartiers, doivent, si elles ne sont pas situées dans un PSMV approuvé préalablement avoir été déclarées d'utilité publique (cf. *supra*).

Encadré 1 : La déclaration d'utilité publique des opérations de restauration immobilière

La déclaration d'utilité publique (DUP) des opérations de restauration immobilière – définies à l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme – est mise en œuvre par la collectivité locale en lien avec l'État pour contraindre les propriétaires à restaurer leurs immeubles dégradés, sous peine d'expropriation. Les travaux peuvent concerner

- la remise en état, l'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition ;
- l'accès aux services de secours ou l'évacuation des personnes au regard du risque incendie ;
- la modernisation ou la démolition du bâti.

La mise en œuvre de la DUP suit les deux phases suivantes.

- Première phase de mise en œuvre de la DUP (durée indicative : moins d'un an) :
  - identification et visite des immeubles ;
  - évaluation sommaire du programme de travaux pour les extérieurs et les intérieurs ;
  - délibération du conseil municipal pour engager l'opération ;
  - enquête préalable : constitution d'un dossier d'enquête publique, dont un descriptif détaillé des travaux, estimation de la valeur de l'immeuble et du coût des travaux ;
  - enquête publique, ouverte par le préfet et menée sur le rapport d'un commissaire enquêteur ;
  - signature de l'arrêté de DUP par le préfet sur les immeubles identifiés ; valide cinq ans, cette DUP est renouvelable une fois.
- Deuxième phase d'enquête parcellaire et de notification individuelle (durée indicative : 2 à 5 ans) :
  - arrêté par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale précisant le programme de travaux pour chaque immeuble, notifié à chaque propriétaire ;
  - ouverture d'une enquête parcellaire par laquelle sont notifiés à chaque propriétaire les travaux à faire dans un délai précisé ;

Lorsque le propriétaire refuse, est dans l'incapacité de réaliser les travaux ou ne répond pas :

- la collectivité peut acquérir l'immeuble à l'amiable ou par voie d'expropriation par un arrêté préfectoral de cessibilité. **La collectivité est alors dans l'obligation de réaliser les travaux mentionnés dans la DUP** ;
- **la collectivité est dans l'obligation d'acquérir tout ou partie des immeubles concernés :**
  - lorsque le propriétaire exerce son droit de délaissement, pendant toute la durée de la DUP ;
  - lorsque, au sein d'une copropriété, un propriétaire refuse de réaliser les travaux ; la collectivité est alors dans l'obligation d'acquérir le lot de ce propriétaire, pour ne pas empêcher la rénovation de l'immeuble.

Source : Mission.

1.3.2. L'éligibilité des opérations d'amélioration des immeubles d'une commune au dispositif « Denormandie dans l'ancien » est la conséquence d'une démarche locale de revitalisation du territoire

La création du dispositif « Denormandie dans l'ancien » s'inscrit dans le cadre de la politique de revitalisation des territoires décidée par le Gouvernement, notamment avec le programme « Action cœur de ville » (ACV). Ainsi, l'arrêté du 26 mars 2019 (cf. 1.2.2 ci-dessus) liste les 244 communes où peut s'appliquer la réduction d'impôt. Parmi elles, 232 communes font partie de ce programme, soit la quasi-totalité d'entre elles (cf. annexe II).

Plus généralement, le territoire de toute commune ayant conclu une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT) est potentiellement concerné par le bénéfice de cet avantage fiscal.

L'ORT est un dispositif opérationnel destiné à améliorer l'attractivité d'un territoire grâce à la mise en œuvre d'un projet global et coordonné dans le domaine urbain, économique et social dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable. Il s'agit notamment de lutter contre la dévitalisation des centres-villes en adaptant et modernisant le parc de logements, souvent vacant ou indigne, et de locaux commerciaux et artisanaux. Sur le plan économique, le dispositif vise également la réhabilitation de l'immobilier de loisir, la valorisation du patrimoine bâti et la réhabilitation des friches urbaines.

Fin juin 2023, 1 178 communes avaient conclu une telle convention, 20 % d'entre elles relevant du programme ACV et 58 % du programme « Petites villes de demain » (PVD).

Outre l'éligibilité au dispositif « Denormandie dans l'ancien », la convention d'ORT, signée entre l'État et les collectivités concernées pour une durée de cinq ans en général, ouvre droit à des dérogations aux règles d'urbanisme et de construction et au droit de préemption urbain renforcé sur les fonds artisanaux et commerciaux.

1.3.3. Des situations de choix entre les deux dispositifs peuvent se produire ; les parts de l'acquisition et des travaux de restauration dans le coût de revient de l'opération orientent, par ailleurs, naturellement ce choix

Les situations dans lesquelles un investisseur pourrait choisir entre le recours à l'une ou l'autre des deux réductions d'impôt dans le cadre de la réhabilitation d'un bien immobilier peuvent en théorie se rencontrer.

Un peu moins d'une commune sur deux ayant défini un SPR a également signé une convention d'ORT ou bien figure dans l'arrêté du 26 mars 2019 ; cette proportion est vérifiée quel que soit le plan de gestion et vaut également pour les QPV bénéficiaires potentiels de la réduction d'impôt « Malraux ». Dans une telle commune, une opération de restauration immobilière peut donc, en théorie, bénéficier de l'un ou l'autre des deux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », sous réserve que l'immeuble soit situé dans le périmètre du SPR ou du QPV.

Toutefois, ce « choix » ne trouve à s'appliquer sur la totalité du SPR que lorsqu'il est couvert par un PSMV ou un PVAP ; 68 communes sont dans cette situation. Dans les autres communes, la possibilité d'un tel un choix suppose une déclaration d'utilité publique (cf. *supra*).

Surtout, les différences d'assiette et de taux ainsi que les conditions d'éligibilité orientent « naturellement » les choix en faveur :

- du dispositif « Malraux » lorsque les travaux de restauration sont les plus élevés, puisque l'assiette de ce dispositif est uniquement constituée des travaux de restauration avec un plafond et des taux plus élevés que ceux du dispositif « Denormandie dans l'ancien » ;
- du dispositif « Denormandie dans l'ancien » lorsque l'acquisition foncière représente une part importante du coût de l'opération, puisque celle-ci est prise en compte en totalité dans son assiette ou lorsque les travaux permettent d'atteindre une performance énergétique correspondant au moins à l'étiquette « E » et que le loyer est inférieur aux plafonds du dispositif.

1.4. L'analyse du fonctionnement des deux réductions d'impôt montre qu'elles présentent plus de différences qu'elles ne partagent de points communs

L'analyse du fonctionnement des deux dispositifs doit distinguer deux phases d'une opération de restauration immobilière bénéficiaire :

- la phase de réalisation des travaux, précédée obligatoirement de son acquisition pour le seul dispositif « Denormandie dans l'ancien », qui déclenche :
  - pour le contribuable, la déclaration du montant des travaux payés et des caractéristiques du projet (pour le dispositif « Malraux » : SPR concerné et date d'approbation du plan de gestion ; localisation du bien, affectation à l'issue des travaux, etc.) ;
  - le calcul, à partir de ces données, par l'administration fiscale, de la réduction d'impôt globale ;
  - le début de l'imputation de cette réduction d'impôt globale sur l'impôt sur le revenu, les règles d'imputation différant entre les deux réductions d'impôt ;
- la phase de location du bien immobilier qui doit intervenir dans un délai de douze mois après la fin des travaux ; il s'agit d'une location nue à usage de résidence principale.

  Pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien », elle doit être conclue avec des locataires respectant des plafonds de ressources et être inférieure aux loyers plafonds.

  La location effective ne conditionne pas le bénéfice de la réduction d'impôt ni son imputation, qui ont préalablement été accordées ; la non-réalisation de cet engagement ou sa rupture entraine toutefois la reprise de la réduction d'impôt.

Lorsque l'investissement est réalisé par une société fiscalement transparente, ces conditions s'appliquent *mutatis mutandis* à la société. Dans le cas spécifique d'une société civile de placement immobilier (SCPI) :

- la souscription au capital de la SCPI est le fait générateur de la réduction d'impôt qui est accordée à chaque associé au *prorata* de ses parts ;
- l'assiette de la réduction d'impôt est constituée :
  - pour le dispositif « Malraux » de la part de la souscription finançant les travaux de restauration qui est d'au moins 65 % de la souscription qui doit, par ailleurs, financer à hauteur d'au moins 30 % des acquisitions d'immeubles ;
  - pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » du montant de la souscription.

Le tableau 1 ci-après présente une synthèse de la comparaison des caractéristiques des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien ». Il permet de mettre en évidence le fait que ces deux dispositifs partagent peu de caractéristiques communes. Parmi les différences qui distinguent ces deux dispositifs, sont particulièrement à relever :

- les zones géographiques dans lesquelles des opérations de rénovation d'un bien immobilier peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt (cf. 1.3.1 ci-dessus) ;
- l'assiette de la réduction d'impôt inclut le coût d'acquisition pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » alors que ce coût n'est pas pris en compte dans le dispositif « Malraux » ; les différences de taux entre ces deux dispositifs doivent donc être appréciées en tenant compte de cette différence d'assiette – la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » a des taux plus faibles mais une assiette plus large ;
- la réduction d'impôt « Malraux » est exclue du plafonnement global des avantages fiscaux de 10 000 € ; la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » y est soumise ;
- l'engagement de location de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » qui est assorti d'un double plafond de loyer et de ressources du locataire ;
- les travaux réalisés doivent permettre d'atteindre un niveau de performance énergétique du logement pour bénéficier du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Tableau 1 : Comparaison des caractéristiques des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » en 2023

	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
Date de création	1er janvier 2009	1er janvier 2019
Date de fin	Dispositif non borné, sauf dans les QPV (échéance : 31 décembre 2023)	31 décembre 2023
Zones d'éligibilité	Zones infra-communales : ▪ 975 SPR (initiative locale) ▪ 93 QPV (définis au niveau national)	Totalité du territoire des communes : ▪ 244 définies au niveau national ▪ 1 178 signataires d'une ORT en juin 2023 (initiative locale)
Opérations concernées	▪ restauration complète d'immeubles bâtis, contrôlée par l'architecte des bâtiments de France, en conséquence de la localisation en SPR ▪ DUP sauf dans les SPR couverts par un PSMV ou un PVAP ▪ durée de l'opération : 4 ans	▪ acquisition et amélioration de logements (l'amélioration représente au moins 25 % du coût de revient) ▪ exigences techniques des travaux et de performance énergétique ▪ durée de l'opération : 2 ans après l'acquisition
	▪ possibilité de transformer la destination du bien pour créer du logement ▪ réalisation possible en vente d'immeuble à rénover	
Assiette de la réduction d'impôt	▪ travaux uniquement ▪ plafond de 400 k€ pendant 4 ans	▪ prix de revient, pour la part inférieure à 5 500 € / m² habitable ▪ plafonds : 2 logements et 300 k€ / an
Taux de la réduction d'impôt	▪ SPR avec PSMV : 30 % ▪ QPV +DUP : 30 % ▪ SPR avec PVAP : 22 % ▪ autre SPR + DUP : 22 %	▪ location de six ans : 12 % ▪ location de neuf ans : 18 % ▪ location de douze ans : 21 % ▪ outre-mer : + 11 points
Imputation de la réduction d'impôt	▪ départ : paiement des dépenses ▪ imputation sur la totalité de l'impôt ▪ report possible sur trois années ultérieures ▪ exclu du « plafonnement global des niches » (PGN)	▪ départ : achèvement de l'opération ▪ imputation par parts égales sur une durée égale à celle de l'engagement de location, par tranches de trois ans ▪ dans le PGN de 10 000 € / an (tous réductions et crédits d'impôt)
Engagement de location	▪ location nue, non meublée, à titre de résidence principale ▪ doit intervenir dans un délai de douze mois suivant la fin des travaux ▪ impossible avec un membre du foyer fiscal	
	▪ durée de neuf ans ▪ impossible de louer à un ascendant ou un descendant	▪ durée totale de six, neuf ou douze ans ▪ plafonds de ressources du locataire ▪ plafonds de loyer
Recours à une SCI ou une SCPI	▪ possible, les conditions s'appliquent *mutatis mutandis* à la société ▪ engagement de conservation des parts pendant neuf ans	
dont SCPI	▪ le point de départ de la réduction d'impôt est la souscription	
	▪ assiette de la réduction d'impôt : part de la souscription finançant les travaux (minimum 65 %)	▪ assiette de la réduction d'impôt : totalité de la souscription
Règles de non-cumul (même bien)	▪ exclusion mutuelle des deux dispositifs ▪ dispositif « Pinel » et soutien aux investissements locatifs outre-mer ▪ location meublée non professionnelle (cf. engagement de location *supra*) ▪ déficit foncier (seule la part non comprise dans la réduction peut être intégrée)	
	▪ investissement locatif de tourisme ▪ investissement réalisé dans une résidence hôtelière à vocation sociale	
Cumul possible (même bien)	▪ aides d'Action logement	
	▪ réduction d'impôt Loc'avantages, volet fiscal (plafonnement du loyer)	*Loc'avantages, volet budgétaire (travaux lourds), déduit de l'assiette de la réduction d'impôt*

Source : Mission.

2. Les données disponibles permettent de donner des caractéristiques des bénéficiaires – contribuables, opérations et territoires concernés – des deux dispositifs, sans permettre une véritable évaluation

L'évaluation conjointe des deux réductions d'impôt demandée par le Parlement se heurte en premier lieu au fait qu'elles poursuivent plusieurs objectifs de politique publique, partiellement communs (cf. 1 ci-dessus). En outre, évaluer nécessite des données suffisamment précises et exhaustives permettant d'analyser les caractéristiques des bénéficiaires de ces réductions d'impôt et de les comparer à celles de populations proches n'en bénéficiant pas.

La qualité des données disponibles pour ces deux dispositifs ne permet pas de fonder une véritable « évaluation » mais, néanmoins, de tirer des premiers enseignements relatifs aux contribuables bénéficiaires et aux opérations de (re)mise sur le marché de la location de biens bénéficiant d'une de ces deux réductions d'impôt.

2.1. Améliorer l'évaluation des deux dispositifs nécessite un enrichissement de la quantité et de la qualité des données fiscales et un dispositif de suivi piloté par les ministères de la culture et du logement

Les travaux d'évaluation ont mobilisé des données fiscales complétées par des données produites par les ministères de la culture et de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

2.1.1. Les données fiscales disponibles permettent d'établir des caractéristiques précises des contribuables bénéficiaires ; les caractéristiques des opérations et territoires bénéficiaires sont moins détaillées

L'évaluation des dispositifs devrait reposer sur les données déclarées par les contribuables à l'administration fiscale, en théorie très détaillées. Dans la pratique, les données fiscales :

- permettent de donner des éléments très précis sur les impacts budgétaires de ces deux réductions d'impôt et le nombre de contribuables bénéficiaires (cf. 2.2 ci-dessous) ;
- malgré des limites liées à leur exhaustivité et à leur cohérence, donnent une bonne connaissance des caractéristiques des contribuables bénéficiaires (cf. 2.3 ci-dessous) ;
- échouent à renseigner, même de manière partielle, sur les biens immobiliers en raison du très faible taux de renseignement des adresses, qu'un croisement des données des déclarations de revenus avec celles de la taxe foncière ne permet pas d'améliorer.

Pour cette raison, un échantillon de dossiers fiscaux de contribuables ayant bénéficié d'une des deux réductions d'impôt a été exploité. Cet échantillon apporte un éclairage utile sur les biens immobiliers et les baux conclus (cf. 2.4 ci-dessous), qui doit toutefois être pris avec plus de précaution que les données fiscales exhaustives, compte tenu des marges d'incertitudes liées à la taille de l'échantillon et au taux de présence, dans l'échantillon, des données recherchées.

Dans cet échantillon, les données relatives aux travaux sont systématiquement manquantes en raison de l'impossibilité pratique, pour le contribuable, de joindre à sa télédéclaration les pièces justificatives pourtant obligatoires, telles que la note décrivant les travaux réalisés. Cette situation, qui n'est pas propre à ces deux réductions d'impôt, limite fortement les capacités d'évaluation des réductions et crédits d'impôt sur le revenu.

Il semble possible, dans le cadre des démarches de refonte de la télédéclaration des revenus que la direction générale des finances publiques (DGFiP) va engager, d'apporter des premières réponses à ces limites relatives aux données déclarées par les contribuables pour les deux réductions d'impôt, sans alourdir les obligations déclaratives pour le contribuable. Cette évolution concernerait l'ensemble des pièces justificatives demandées au contribuable dans le cadre de la déclaration de revenus.

Proposition n° 1 (DGFiP) : enrichir en quantité et en qualité l'information fiscale disponible pour évaluer chacune des deux réductions d'impôt en 1) augmentant le nombre de contrôles de cohérence des données saisies dans les télédéclarations, 2) informant le contribuable, dans son avis d'imposition, sur le montant de la réduction d'impôt et ses modalités d'imputation et 3) permettant au contribuable de s'acquitter de ses obligations déclaratives relatives aux pièces justificatives.

La note descriptive des travaux réalisés, demandée pour chacune des deux réductions d'impôt, pourrait ainsi être transmise à l'administration fiscale, idéalement en permettant son dépôt numérique dans l'espace personnel du contribuable sur impots.gouv.fr ou en créant un formulaire spécifique de déclaration. A défaut d'une telle évolution, il serait souhaitable d'aligner le droit sur la pratique, afin de ne pas faire peser sur le contribuable bénéficiaire d'une des réductions d'impôt une obligation déclarative manifestement impossible à satisfaire.

2.1.2. Les données non fiscales mobilisables reposent sur le suivi des zones éligibles par les ministères compétents ; ces suivis sont peu fournis et leur croisement avec d'autres données est plus difficile dans le cas du dispositif « Malraux »

Les autres données mobilisables pour évaluer les deux dispositifs reposent sur le suivi des zones d'éligibilité :

- par le ministère de la culture, pour les sites patrimoniaux remarquables ;
- par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires pour les communes ayant conclu des conventions d'opérations de revitalisation des territoires et pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

La connaissance de ces zones d'éligibilité, y compris à un niveau infra-communal, et leur géolocalisation sont disponibles en accès libre et en données ouvertes.

Ces données sont toutefois relatives au potentiel des deux dispositifs et pas à leur déploiement effectif. Par ailleurs, l'évaluation de leur impact ou de leur contribution à une dynamique territoriale suppose des croisements avec des données sociales, économiques, etc., idéalement au niveau infra-communal – c'est indispensable pour évaluer l'impact du dispositif « Malraux » et probablement nécessaire pour évaluer la contribution du dispositif « Denormandie dans l'ancien » à la revitalisation des cœurs de ville.

C'est donc un pilotage d'ensemble de ces dispositifs qui fait défaut. Ce pilotage devrait reposer sur une architecture de données de nature à renseigner les caractéristiques des zones visées, la réalisation effective d'opérations subventionnées par l'une ou l'autre des réductions d'impôt et l'évaluation de leur impact et de leur efficacité.

Enfin, les professionnels de l'immobilier ne s'accordent pas sur la définition d'un référentiel de coûts de travaux de réhabilitation, qui permette de prendre en compte les caractéristiques techniques et architecturales des immeubles, leur niveau de dégradation et la qualité technique et énergétique des projets de travaux. Un tel référentiel serait nécessaire pour déterminer les paramètres des dispositifs d'incitation à la réalisation de travaux dans l'ancien. Les paramètres actuels des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ont en effet été construits par référence aux dispositifs qui les ont précédés sans réflexion économique spécifique.

<u>Proposition n° 2 (ministère de la culture, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires)</u> : définir et mettre en œuvre des modalités de suivi, de pilotage et d'étude de l'impact des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » et des opérations qu'ils accompagnent.

Ces modalités consisteraient à :

- documenter les opérations de restauration bénéficiant de la réduction d'impôt « Malraux » afin d'en analyser et d'en restituer les caractéristiques patrimoniales. Cette mission pourrait mobiliser les services déconcentrés du ministère de la culture pour la remontée d'informations sur les opérations identifiées, d'une part, et la direction générale du patrimoine et de l'architecture et le secrétariat général pour l'analyse et la synthèse de ces données ;
- établir un dispositif de recueil et d'exploitation de données territorialisées, quantitatives et qualitatives de l'impact des opérations sur la revitalisation des territoires (logement, population, emploi, économie, etc.).

  Seraient notamment concernées les opérations bénéficiant de l'une ou l'autre des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » et celles réalisées avec d'autres soutiens publics.

  Ce dispositif devrait donc pouvoir utiliser des données de nature fiscale, notamment la localisation des biens, et des données d'opérateurs du logement, notamment Action Logement, l'Agence nationale de l'habitat, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et l'Agence nationale pour l'information sur le logement.

  Ses objectifs devraient être la réalisation et la communication, aux élus des territoires concernés, de données relatives à la situation du logement, d'évaluations territorialisées du recours aux différents dispositifs et de leurs effets et la réalisation d'évaluations nationales identifiant les modes opératoires, les caractéristiques techniques et les impacts des opérations d'amélioration ou de restauration immobilière.

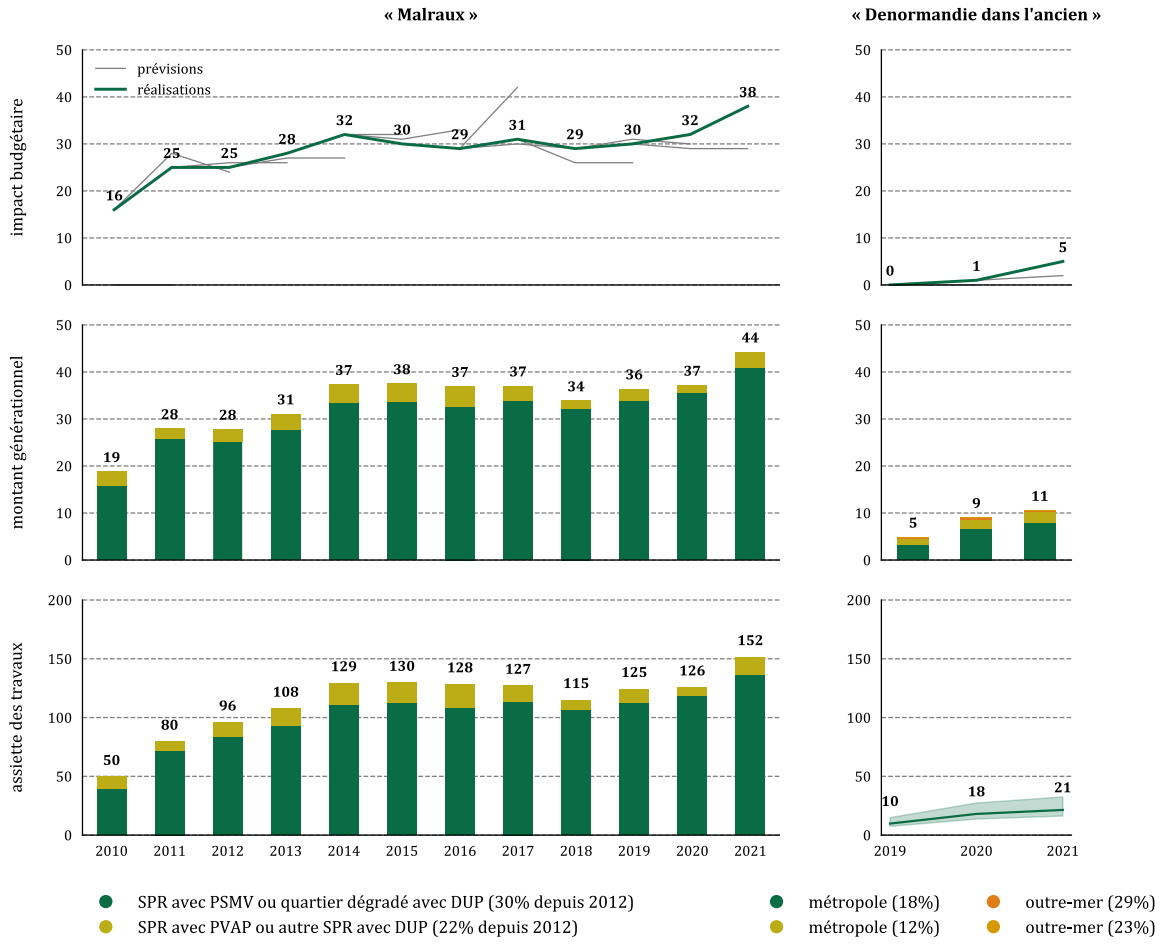
  Ce dispositif pourrait utilement être confié à l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Ce dispositif s'inscrit en effet dans sa mission de conseil et de soutien aux collectivités et de partage d'informations relatives aux projets de cohésion des territoires. Elle pourrait s'appuyer sur l'Observatoire des territoires pour analyser les données relatives aux deux dispositifs ;
- partager des référentiels de coûts de travaux de réhabilitation prenant en compte les caractéristiques techniques, urbaines et architecturales des immeubles, leur niveau de dégradation et la qualité technique et énergétique des projets. Un tel référentiel serait utile pour définir les paramètres des dispositifs d'incitation à la réalisation de travaux dans l'ancien.

2.2. Les montants des deux réductions d'impôt augmentent quasi-continûment depuis leur création et représentent près de 50 M€ en 2021

L'évolution des assiettes de travaux « subventionnées », des montants générationnels – c'est-à-dire du coût pluriannuel d'une réduction d'impôt – et des impacts budgétaires de chacun des deux dispositifs, depuis leur création, est présentée dans le graphique 2 ci-après, qui amène aux constats suivants.

- Ces deux réductions d'impôt constituent de véritables « niches » au sens classique du terme, c'est-à-dire des dispositifs de petite taille que ce soit par le nombre de leurs bénéficiaires (quelques milliers de contribuables), leur montant (moins de 50 M€ au total, soit environ 0,1 % de l'ensemble des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu) ou les montants de travaux « subventionnés ».
- Le rapport des ordres de grandeur de ces deux dispositifs est de 1 à 10, qu'il soit mesuré par le rapport entre leurs impacts budgétaires ou le montant des travaux subventionnés ; le rapport des montants générationnels est plus faible puisque l'assiette de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » inclut le coût de l'acquisition du bien.
- Les deux dépenses fiscales croissent de manière quasi-continue depuis leur création respective ; le dispositif « Denormandie dans l'ancien » présente une montée en charge qui caractérise souvent les nouveaux dispositifs fiscaux ; le dispositif « Malraux » présente une croissance plus limitée, par paliers.

Graphique 2 : Assiette des travaux subventionnés, montants générationnels et impacts budgétaires des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » en M€



Sources : Données DGFiP, calculs Pôle sciences des données de l'IGF pour l'assiette des travaux et les montants générationnels ; annexes « voies et moyens », tome II, des projets de lois de finances de 2009 à 2023 pour l'impact budgétaire, analyse de la mission.

2.3. Près de 80 % des bénéficiaires se situent parmi les 20 % de foyers aux revenus les plus élevés ; répartis sur la totalité du territoire national, ils sont proches du bien immobilier bénéficiant de la réduction d'impôt

Les données fiscales permettent de donner des caractéristiques précises sur la répartition des bénéficiaires dans l'échelle des revenus des foyers fiscaux et d'un point de vue géographique.

2.3.1. Les contribuables bénéficiaires se retrouvent dans les derniers quantiles de revenus, particulièrement pour la réduction d'impôt « Malraux » avec un tiers des bénéficiaires dans les deux derniers centiles de revenus

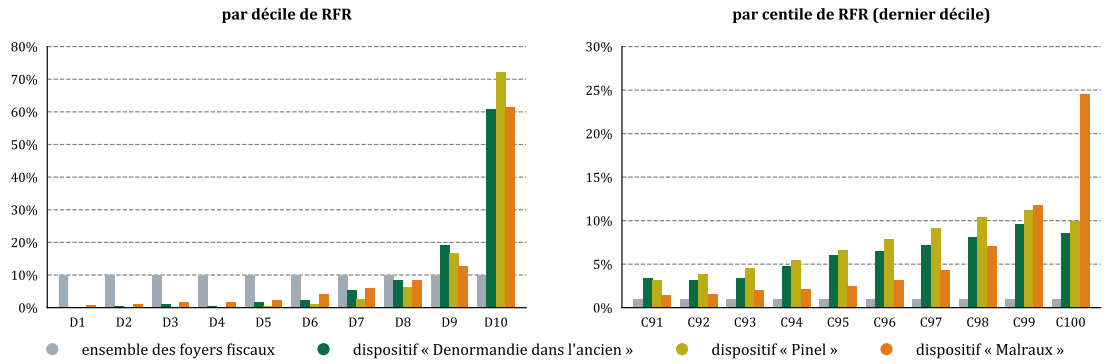
En 2021, près de huit bénéficiaires sur dix des réductions d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien » font partie des 20 % de foyers fiscaux ayant un revenu fiscal de référence (RFR) supérieur à 39 946 €.

80 % des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » et 74 % des bénéficiaires du dispositif « Malraux » se situent ainsi dans les deux derniers déciles des revenus fiscaux de référence des contribuables. Une telle concentration se retrouve dans le dernier décile des RFR qui regroupe plus de 60 % des bénéficiaires de chacun des deux dispositifs.

Il existe toutefois une légère différence de la répartition des bénéficiaires au sein du dernier décile des revenus des foyers fiscaux puisque plus d'un tiers des bénéficiaires du dispositif « Malraux » se situent dans les deux centiles de revenu les plus élevés – soit un RFR de 112 294 € par foyer fiscal – contre un peu moins de 20 % des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Le graphique 3 ci-après représente la répartition des revenus des bénéficiaires des deux réductions d'impôt – ainsi que ceux de la réduction d'impôt « Pinel » qui soutient également l'investissement locatif – parmi les revenus des foyers fiscaux français.

Graphique 3 : Distribution des bénéficiaires des réductions d'impôt « Malraux », « Denormandie dan l'ancien » et « Pinel » par quantiles de revenu fiscal de référence en 2021



Sources : DGFiP 2021 ; traitement Pôle sciences des données de l'IGF.

Cette forte concentration des bénéficiaires parmi les plus hauts revenus est cohérente avec :

- le fait que ces dispositifs bénéficient aux contribuables imposés à l'impôt sur le revenu ; pour mémoire, 18,3 millions foyers sur 40,3 millions ne sont pas imposables en 2021 ;
- l'objet des deux réductions d'impôt qui supposent que leurs bénéficiaires disposent de revenus suffisants pour financer des travaux de restauration immobilière ;
- l'exclusion de la réduction d'impôt « Malraux » du plafonnement global des avantages fiscaux de 10 000 € par an, rendant cette réduction d'impôt plus particulièrement utile aux contribuables à l'impôt et aux revenus les plus élevés.

2.3.2. Les bénéficiaires des deux réductions d'impôt résident dans la quasi-totalité des départements français et présentent une « proximité géographique » avec le bien immobilier restauré, en particulier ceux du dispositif « Denormandie dans l'ancien »

Les contribuables bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » déclarent leur résidence fiscale dans les 101 départements, soit la totalité des départements français, et dans 99 départements pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Pour autant, les bénéficiaires du dispositif « Malraux » résident davantage en Île-de-France que dans les autres régions puisque près de 25 % (respectivement 13 %) des bénéficiaires du dispositif « Malraux » (respectivement « Denormandie dans l'ancien ») en 2021 déclarent leur résidence fiscale dans la région Île-de-France contre 18 % des foyers fiscaux.

Ces bénéficiaires présentent une forme de « proximité géographique » avec le bien immobilier « bénéficiaire » de la réduction d'impôt. Cette proximité géographique est illustrée par le tableau 2 qui présente la fréquence d'identité de la localisation, à plusieurs niveaux, entre le bénéficiaire et le bien rénové. Ainsi, pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » :

- 25 % des investisseurs ont réalisé une opération bénéficiant de la réduction d'impôt au sein de leur commune de résidence fiscale ;
- 73 % au sein de leur département de résidence ;
- 83 % au sein de leur département de résidence ou dans un département limitrophe.

Tableau 2 : Proximité géographique entre l'investisseur et le bien immobilier réhabilité

Niveau géographique	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
Même commune	N.D.	25 %
Même département (y compris même commune)	42 %	73 %
Département limitrophe	6 %	10 %
Même département ou département limitrophe	*48 %*	*83 %*
Autre	52 %	17 %

Sources : DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Malraux » et du dispositif « Denormandie dans l'ancien » ; traitement par la mission.

Cette proximité géographique, certaine pour les deux dispositifs, est plus forte pour les bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » que pour ceux du dispositif « Malraux », quel que soit le niveau géographique retenu.

2.4. Les biens restaurés à l'aide d'une des deux réductions d'impôt se situent dans des communes éligibles où le loyer moyen est plus élevé

Le tableau 3 ci-après présente les principales caractéristiques des opérations d'amélioration ou de restauration et de (re)mise sur le marché de la location de biens bénéficiant de la réduction d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien ». Les données correspondantes proviennent :

- de l'échantillon de dossiers fiscaux de contribuables ayant bénéficié d'une des deux réductions d'impôt. L'attention est appelée sur la plus faible significativité des données de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Malraux » compte tenu du plus faible taux de présence de données dans cette partie de l'échantillon ; ces opérations sont plus mal connues que celles bénéficiant de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » et, par ailleurs, quasiment inexistantes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- des données publiées par les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), la loi faisant obligation à ces véhicules faisant appel public à l'épargne de transmettre semestriellement à leurs associés des données précises, qu'elles publient également pour informer les investisseurs potentiels.

  Ces données, plus complètes et précises, concernent une part minoritaire des opérations : la part du montant générationnel réalisé par une SCPI peut être estimée 4 % en 2021 pour la réduction d'impôt « Malraux » et 20 % sur 2020-2021 pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ». De plus, ces données présentent un possible biais de sélection lié à l'objectif de rendement de ces sociétés.

  Elles sont signalées en *italique* dans le tableau suivant.

Tableau 3 : Caractéristiques des opérations de restauration et de (re)mise sur le marché locatif bénéficiant des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

Caractéristiques	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
Localisations des biens : cinq premières régions	▪ Occitanie (33 % des biens) ▪ Grand Est (17 %) ▪ Nouvelle-Aquitaine (12 %) ▪ Bourgogne-Franche-Comté (13 %) ▪ Île-de-France (7 %)	▪ Occitanie (18 % des biens) ▪ Bretagne (17 %) ▪ Nouvelle-Aquitaine (16 %) ▪ Auvergne-Rhône-Alpes (15 %) ▪ Centre-Val de Loire (7,3 %)
Taille des logements	▪ *Moyenne SCPI : 59 m²*	▪ Moyenne : 79 m² (SCPI : *58 m²*) ▪ 80 % des surfaces comprises entre 50 et 100 m²
Autres caractéristiques des biens immobiliers	*Caractéristiques SCPI :* ▪ *20 % des immeubles possèdent un local commercial ;* ▪ *moyenne de 11 logements par immeuble ;* ▪ *1 tiers des immeubles offrent des places de parking*	▪ 8 % de changement de destination du bien
Assiette de la réduction d'impôt (€ / m²)	▪ *Moyenne SCPI : 4 698 € soit* ○ *1 519 € (acquisition)* ○ *3 179 € (travaux)*	▪ moyenne : 2 031 € ▪ *moyenne SCPI : 1 738 € soit* ○ *1 013 € (acquisition)* ○ *725 € (travaux)*
Durée de l'engagement de location	▪ l'engagement de location est de 9 ans par détermination de la loi	▪ 6 ans : 32 % ▪ 9 ans : 68 % (SCPI : *68 %*) ▪ 12 ans : (SCPI : *32 %*)
Montant du loyer pratiqué (€ / m² / mois)	Non significatif	▪ moyenne : 8,8 € ▪ 87 % entre 6 € et 10 € ▪ 25 % en-dessous des plafonds

Sources : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ; documentation publique des SCPI « Denormandie » et « Malraux ».

En conservant à l'esprit les limites liées à la qualité des sources de données mobilisées, il ressort de ces caractéristiques que les opérations bénéficiant des deux réductions d'impôt sont principalement situées dans des villes au marché locatif le plus élevé, permettant probablement de trouver une rentabilité financière suffisante pour les investisseurs.

En considérant seulement le montant des loyers des opérations, il apparaît en effet que :

- les biens bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » se situent tous dans des communes où le loyer moyen est supérieur à 8,5 € / m² / mois, soit les communes présentant les plus hauts niveaux de loyer au sein de l'ensemble des communes potentiellement bénéficiaires de cette réduction d'impôt ;

- les biens bénéficiaires de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » se situent à 80 % dans des communes où le loyer moyen est supérieur ou égal à 9,2 € / m² / mois, ce qui est le loyer médian de l'ensemble des communes potentiellement bénéficiaires de cette réduction d'impôt. Ces loyers sont en moyenne inférieur de 25 % au plafond de loyer prévu par le dispositif, qui semble donc en pratique peu contraignant.

3. Le faible nombre d'opérations réalisées à l'aide des deux dispositifs semble provenir de leur conception ; toutefois leur plein potentiel semble loin d'être atteint

Les caractéristiques des bénéficiaires des deux réductions d'impôt, détaillées aux 2.3 et 2.4 ci-dessus ne constituent pas une évaluation des deux dispositifs. Leurs caractéristiques comme les données disponibles ne permettent donc pas d'apporter une réponse à la question de l'efficacité des deux dispositifs ni, *a fortiori*, à celle de leur efficience.

Pour autant, les échanges menés dans le cadre de l'évaluation avec les professionnels de l'investissement locatif dans l'ancien rénové permettent de mettre en lumière, de manière qualitative, des possibles causes du relatif faible développement de ces deux dispositifs et de formuler une recommandation sur la durée de prolongation des dispositifs arrivant à échéance au 31 décembre 2023, **dans l'hypothèse où une telle décision de prolongation serait prise.**

3.1. Le nombre de restaurations réalisables avec l'aide du dispositif « Malraux » est limité ; l'importance des couts de restauration et les usages contraints constituent des limites supplémentaires à son développement

Le potentiel d'opérations de restaurations immobilières réalisables avec l'aide du dispositif « Malraux » est naturellement limité par les caractéristiques de la réduction d'impôt qui concerne la restauration complète d'un immeuble dans un site patrimonial remarquable (SPR) ou QPV pour être (re)mis sur le marché locatif.

Lorsque le SPR n'est pas couvert par un plan de gestion de type plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), ce qui est le cas pour 90 % des SPR en nombre (cf. 1.3.1 ci-dessus), l'opération de restauration immobilière doit en outre être déclarée d'utilité publique, à l'initiative de la collectivité territoriale.

3.1.1. Les coûts de la restauration immobilière dans les sites patrimoniaux remarquables pèseraient sur la rentabilité des opérations réalisées avec l'aide du dispositif « Malraux »

Les coûts de travaux de restauration d'un immeuble ancien avec un objectif locatif, notamment lorsqu'il a un caractère patrimonial, sont généralement plus élevés qu'une construction neuve ou qu'un autre type de restauration. Les professionnels (promoteurs, opérateurs spécialisés, etc.) rencontrés dans le cadre de l'évaluation estiment que ce type de restauration est, de façon générale, plus complexe, plus coûteuse et également plus risquée que la construction neuve :

- les dépenses techniques, d'études et de main-d'œuvre y sont plus élevées ;
- le caractère patrimonial des biens à rénover occasionne des coûts supplémentaires qui résultent de la nécessité d'utiliser une main d'œuvre plus qualifiée, mais aussi des prescriptions de l'architecte des bâtiments de France ;
- la réhabilitation patrimoniale, quand elle intervient en centre-ville, expose à des surcoûts liés aux contraintes qui s'imposent alors aux chantiers.

Aucun des professionnels rencontrés ne s'est risqué à indiquer une fourchette de coût pour ces opérations de restauration, mettant en avant le caractère peu reproductible des opérations, le caractère local des marchés et les facteurs de risques. Ils s'accordent néanmoins pour estimer que la rentabilité des opérations réalisées avec le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » dans les zones où s'applique le taux de 22 % de la réduction d'impôt serait insuffisante.

Entre 2017 et 2021, environ 90 % des montants de travaux de restauration ouvrent droit à la réduction d'impôt « Malraux » au taux de 30 % et environ 10 % au taux de 22 %. Cette proportion des travaux ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux le plus élevé est globalement stable depuis la création du dispositif en 2009 (cf. graphique 2 ci-dessus).

Sans que l'évaluation permette de confirmer ni d'infirmer cette analyse des professionnels rencontrés, il est certain que dans une situation de choix entre une réduction d'impôt au taux de 30 % et une réduction d'impôt au taux de 22 % pour des opérations aux caractéristiques similaires, l'investisseur réalisera l'opération avec la réduction au taux de 30 %. De telles situations sont *a priori* rares mais peuvent néanmoins se rencontrer, par exemple lorsqu'un PSMV est sur le point d'être approuvé.

Par ailleurs, du point de vue de l'implication des collectivités territoriales, la mise en œuvre d'un PSMV correspond à la réflexion la plus aboutie en termes d'urbanisme et constitue, à ce titre, un élément de contexte favorable en soi à l'investissement, indépendamment du taux de la réduction d'impôt. Enfin, la DUP est une procédure qui requiert, au regard de sa complexité juridique, de sa durée de mise en œuvre et des conséquences financières qu'elle peut entraîner, de la part de la collectivités une ingénierie d'envergure et des moyens financiers que toutes ne sont pas prêtes à consentir.

3.1.2. L'échéance de l'extension de la réduction d'impôt aux quartiers prioritaires de la politique de la ville ne semble pas adaptée au calendrier des programmes de requalification et rénovation urbaines

Même si la dimension patrimoniale et les coûts spécifiques associés (cf. *supra*) n'y sont pas nécessairement présents, les opérations de restauration immobilière dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) présentent des risques spécifiques liés à l'incertitude sur la capacité des collectivités publiques à inverser les dynamiques de déprise économique et sociale et à faire revenir dans ces quartiers des commerces de qualité et des activités. S'il se concrétise, l'investissement locatif privé intervient à l'issue du programme d'investissement public, et au vu de ses résultats positifs sur la dynamique locale.

Les perspectives de rendement locatif sont en effet intimement liées à la réussite des programmes de requalification de ces quartiers menés au moyen de lourds investissements publics, prévus dans le programme national de revitalisation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

L'échéance, actuellement fixée au 31 décembre 2023, de la réduction d'impôt « Malraux » pour ces quartiers apparaît dès lors en décalage avec l'horizon de réalisation de ces programmes dont la durée excède la dizaine d'années. Ainsi le terme des conventions financières signées avec les collectivités territoriales s'établit à 2025 pour le PNRQAD et 2031 pour le NPNRU. S'ajoute la faible visibilité donnée au dispositif dans ces quartiers par les reports successifs de son échéance, qui n'ont, depuis 2015, jamais donné plus de trois ans de visibilité aux investisseurs potentiels.

<u>Proposition n° 3</u> : dans l'hypothèse d'une prolongation de l'extension de la réduction d'impôt « Malraux » aux quartiers prioritaires de politique de la ville, fixer son échéance au 31 décembre 2027 pour les quartiers relevant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et au 31 décembre 2031 pour ceux du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Cette dernière prolongation, de huit ans, dérogerait au principe de prolongation maximale de quatre ans des dépenses fiscales prévu par les lois de programmation des finances publiques, qui serait toutefois justifiée par l'articulation de cette dépense fiscale avec le NPNRU.

3.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, peu connu du grand public et n'a pas pu se déployer dans un contexte économique propice

3.2.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est mal connu du grand public et perçu comme complexe à mettre en œuvre

La réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » souffre d'un déficit de notoriété :

- les opérations de revitalisation du territoire et le programme « Action cœur de ville », qui conditionnent le bénéfice du dispositif, sont peu connus des contribuables ; il ne leur est par ailleurs pas proposé de moyen simple pour savoir, de manière certaine, si le territoire d'une commune est éligible ;
- une situation similaire semble exister du côté des intermédiaires (banques, conseils en gestion de patrimoine, etc.) qui pourraient proposer le dispositif aux investisseurs.

La « concurrence » d'autres produits d'investissements locatifs plus anciens, présentant un rendement supérieur ou moins de risques, ou encore plus connus du grand public, comme le dispositif « Pinel », peuvent en partie expliquer cette situation.

Quoiqu'il en soit, les efforts de communication du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, comme la campagne de communication, de publication de supports, de guides, etc. organisée en 2020 n'ont pas réussi à combler ce déficit de notoriété.

Lorsqu'elle est connue, la réduction d'impôt souffre d'un déficit d'image :

- son association avec des territoires dévitalisés et faiblement attractifs peut induire des doutes sur la capacité de l'investisseur à louer le bien à l'issue de sa réhabilitation, même si, dans les programmes de revitalisation des territoires, le Gouvernement a veillé à ne pas retenir uniquement des territoires en forte déprise ;
- ses paramètres d'éligibilité et de ciblage sont nombreux et précis, pouvant renvoyer une image de complexité. En témoigne l'élargissement de l'assiette des travaux éligibles opéré le 1er janvier 2020, qui avait pour objectif d'augmenter le recours au dispositif. Cette évolution *a priori* favorable a pu être ressentie par des professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation comme une source d'instabilité du dispositif et donc, paradoxalement, de risque.

3.2.2. Les collectivités territoriales n'ont aucune information sur l'utilité et l'effectivité du recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ni sur son efficacité pour revitaliser leurs territoires ; elles peinent en conséquence à en promouvoir l'usage

Conçu et présentée comme faisant partie de la « boîte à outils » de la revitalisation des territoires, le dispositif est connu et apprécié des collectivités territoriales éligibles, qui s'efforcent de le promouvoir, sans pour autant parvenir à le faire connaître auprès du grand public comme des professionnels de l'immobilier.

Les collectivités territoriales n'ont pas connaissance des opérations de travaux réalisées en y ayant recours puisque l'ampleur des travaux ne justifie pas systématiquement une déclaration préalable ou le dépôt d'un permis de construire auprès de la commune. Même lorsque c'est le cas, les modalités de financement de l'opération ne sont pas nécessairement connues des collectivités qui ne peuvent exiger, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, ces informations.

Elles n'ont ainsi, aujourd'hui, accès à aucune des informations suivantes :

- l'utilité du recours au dispositif dans leur territoire : cas-types et simulations adaptés au contexte local du marché immobilier (coût du foncier, niveau des loyers) et aux caractéristiques des biens vacants (nombre de pièces, surface) mettant en évidence les opérations pouvant utilement bénéficier de la réduction d'impôt ;
- la connaissance des opérations montées en ayant recours au dispositif ;
- son efficacité et sa contribution aux politiques de revitalisation des territoires engagées (cf. proposition n° 2 au 2.1.2 ci-dessus).

En conséquence, les collectivités bénéficiaires potentielles du dispositif peinent à le promouvoir et à orienter les investisseurs vers lui.

3.2.3. La réussite des projets de revitalisation des centres-villes comme celui des opérations bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien », notamment dans les copropriétés, suppose de disposer d'un temps long

Les opérations de revitalisation des territoires ne sont aujourd'hui pas systématiquement déployées ; leurs effets, qui consistent dans les territoires les plus en difficulté à inverser des dynamiques des déprise démographique, économique et sociale peuvent être longs.

Le choix des investisseurs, de réaliser des opérations bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien » dans les communes où les loyers moyens sont parmi les plus élevés des communes éligibles, témoigne de leur préoccupation d'assurer un minimum de rendement locatif à l'investissement et d'en maîtriser les risques.

De plus, les quartiers ou centres anciens se composent d'immeubles anciens pouvant présenter des dysfonctionnements et dégradations importants : problèmes d'habitabilité et de confort en raison de la densité résultant des extensions anarchiques ou à des morphologies parcellaires contraignantes ; défaut d'entretien et d'équipements ; vétusté importante ; faible qualité constructive et énergétique.

Dans ces cas, peuvent s'ajouter aux coûts de travaux spécifiques aux opérations en centre-ville :

- une régularisation ou une organisation des instances de gestion des ensembles immobiliers – établissement d'un de règlement de copropriété ou d'un état de division, constitution d'un syndic – préalable à la réalisation des travaux ;
- la nécessité d'emporter l'adhésion de la majorité qualifiée des copropriétaires pour réaliser des travaux dans les parties communes, nécessaires lorsque la dégradation technique et le niveau de performance énergétique le justifient.
- dans certains cas, la nécessité d'une phase de portage et recyclage, par l'intermédiaire d'un opérateur aménageur, avant la phase de réhabilitation dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover, par exemple.

Ces facteurs de délais, qui peuvent s'étendre dans certains cas avec recyclage de cinq à dix ans, nécessitent donc un temps long pour le montage d'opérations bénéficiant de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ».

Enfin, dans le cas d'une opération lourde portant sur un immeuble très dégradé ou à restructurer, le risque de basculer dans le régime de la construction neuve peut dissuader les investisseurs.

3.2.4. La montée en charge du dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été perturbée par la crise sanitaire liée au Covid–19 et l'échéance du 31 décembre 2023 n'a pas permis le développement d'une filière industrielle

Créée au 1er janvier 2019, la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » est simplifiée en 2020 dans l'objectif de faciliter son développement. Or, en 2020, la rénovation immobilière subit – comme l'ensemble du secteur du bâtiment et de la construction – les effets de la crise sanitaire liée au Covid-19 et les transactions relatives aux logements anciens ne reprennent leur niveau que tardivement en 2021. Ce n'est donc réellement qu'à partir de la fin de l'année 2021 que le dispositif a pu pleinement se déployer dans sa forme actuelle.

Son échéance a été repoussée à deux reprises d'un an pour être dernièrement fixée au 31 décembre 2023. Ces reports ont laissé au maximum trois ans aux investisseurs pour réaliser des opérations d'acquisition et de rénovation immobilière ; une telle durée :

- permet sans difficulté de réaliser plusieurs opérations individuelles ;
- permet, plus difficilement, la rénovation de logement sous des formes de mutualisation que sont la vente d'immeuble à rénover ou le recours à une société civile de placement immobilier, qui supposent d'avoir le temps de réunir les investisseurs ;
- est incompatible avec un déploiement de masse reposant sur des opérateurs industriels pouvant appuyer leur stratégie sur le dispositif.

Par ailleurs, l'échéance de 2023 apparaît en décalage avec le calendrier des programmes de revitalisation que le dispositif doit accompagner, notamment « Action cœur de ville » dont le deuxième acte, lancé en 2023, doit s'achever en 2026.

<u>Proposition n° 4</u> : dans l'hypothèse d'une prolongation de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », fixer son échéance au 31 décembre 2027 en cohérence avec le calendrier de déploiement des programmes de revitalisation des territoires, notamment « Action cœur de ville » et « Petites ville de demain ».

Dans une telle hypothèse, il apparaît nécessaire de déployer une communication orientée vers le conseil à l'investisseur qui souhaite rénover un bien immobilier, identifiant en particulier :

- la durée de location de douze ans qui présente la meilleure rentabilité ;
- les paramètres, notamment montants d'acquisition et de travaux, qui permettent de réaliser des opérations rentables ; *a contrario*, ceux qui ne le permettent pas en proposant, dans ce cas, d'autres dispositifs d'accompagnement financier ;
- les modes opératoires spécifiques en copropriété, en vente d'immeuble à rénover par exemple.

Cette communication aurait également pour objectif d'améliorer l'image du dispositif et s'adresserait également aux promoteurs, intermédiaires financiers et professionnels de l'immobilier. Elle serait utilement relayée par l'agence nationale pour l'information sur le logement et son réseau d'agences départementales.

CONCLUSION

Les deux réductions d'impôt poursuivent plusieurs objectifs de politique publique, partiellement communs. L'objectif originel du dispositif « Malraux » est de rendre aux habitants des centres historiques dégradés un habitat digne, dans le cadre d'un projet global patrimonial, architectural et urbain. Il a ensuite été élargi à l'amélioration de l'habitat, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui ont bénéficié de son extension dans les années 2010, sans lien nécessaire avec l'existence d'enjeux patrimoniaux. Plus récent, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » poursuit d'abord un objectif d'amélioration en vue de la remise sur le marché locatif de logements anciens ; il vise, ainsi, la revitalisation, notamment des centres villes des villes petites et moyennes.

Ces deux dispositifs contribuent également, sans que ceci constitue un objectif qui leur ait été explicitement assigné, à la transition écologique du secteur du logement. Cette transition nécessite une réduction de la consommation de foncier et d'énergie des bâtiments. L'évolution de la réglementation environnementale qui la traduit, en matière de sobriété foncière comme de performance énergétique des logements pouvant être loués, constitue donc, en théorie, un contexte favorable à l'investissement dans l'ancien :

- l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050, défini par la loi dite « climat et résilience », nécessitera de mobiliser une partie des 3,1 millions de logements vacants en 2022, soit 8 % du parc, afin de les remettre sur le marché locatif ;
- la réglementation relative aux « passoires énergétiques » contraint à rénover les logements les plus « énergivores » pour améliorer leur performance énergétique, faute de pouvoir les louer à partir de 2028. 1,8 million de logements seraient ainsi concernés, dont 75 % sont des logements anciens, construits avant 1948.

De ce point de vue, les deux réductions d'impôt participent explicitement à l'objectif de sobriété foncière, en limitant la consommation de sols et en contribuant à densifier des zones urbaines.

Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » contribue par ailleurs directement à l'objectif de réduction de la consommation d'énergie des logements. La restauration d'immeubles bénéficiant du dispositif « Malraux » participe également à cet objectif. Ces biens immobiliers anciens sont, comme tous les biens destinés à être loués, soumis aux normes de performance énergétique. Cependant, le mode d'évaluation actuel des diagnostics de performance énergétique doit être adapté aux bâtiments anciens. La définition de normes tenant compte des spécificités du bâti ancien et d'outils de diagnostic adapté est une nécessité au maintien du parc de logement locatif dans les centres-villes.

Plus fondamentalement, la transition écologique du bâtiment supposera des transformations profondes qui sont résumées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie qui estime que « *la ville de 2050 est déjà aux trois-quarts construite* ». Or, les deux réductions d'impôt sont très ciblées ; l'ensemble de leurs caractéristiques conduit à ce que le nombre de travaux qu'elles subventionnent soit limité. Dans leur forme actuelle, leur contribution à la transition écologique du logement restera marginale.

Dans ce contexte, les évolutions à apporter aux deux dispositifs, s'ils devaient durablement être maintenus, gagneraient à s'inscrire dans le cadre plus large d'une refonte de la fiscalité et des aides au logement, pour les adapter aux objectifs ambitieux de la transition environnementale, tout en poursuivant, de manière cohérente, leurs autres objectifs de revitalisation des territoires, de préservation du patrimoine urbain, notamment.

À Paris, le 12 septembre 2023

Les membres de la mission,

Pour l'inspection générale des finances

L'inspecteur général des finances,



Rodolphe Gintz

L'inspecteur des finances,



Bruno Kerhuel

Avec le concours du data scientist du pôle science des données de l'IGF,



Thibaut Monluc

Avec la participation de l'inspecteur stagiaire des finances,



William Lenglet

Pour l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

L'inspectrice générale de l'administration du développement durable,



Marie-Christine Soulié

L'inspectrice de l'administration du développement durable,



Soraya Daou

Pour l'inspection générale des affaires culturelles

L'inspectrice générale des affaires culturelles,



Isabelle Maréchal

L'inspecteur général des affaires culturelles,



Guy Amsellem

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I : PRÉSENTATION ET FONCTIONNEMENT DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN »

ANNEXE II : CARACTÉRISTIQUES DES CONTRIBUABLES ET OPÉRATIONS BÉNÉFICIANT DES DISPOSITIFS « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN »

ANNEXE III : LIMITES AUX OPÉRATIONS RÉALISÉES AVEC LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN » ET FREINS À LEUR DÉVELOPPEMENT

ANNEXE IV : DONNÉES MOBILISABLES POUR ÉVALUER LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN »

PIÈCE JOINTE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE 2 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Présentation et fonctionnement des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

SOMMAIRE

1. LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN » REPRÉSENTENT DE L'ORDRE DE 1 % DU TOTAL DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ 1

1.1. Les deux dispositifs soutiennent la restauration ou l'amélioration de l'habitat ancien et s'inscrivent dans le cadre bien plus global des soutiens publics à l'investissement locatif et à la préservation du patrimoine 2

1.2. Datant de 2009 dans sa forme actuelle, le dispositif « Malraux » incite depuis 1977 les propriétaires bailleurs à la restauration d'immeubles dans les sites patrimoniaux ; il a été étendu en 2010 et en 2018 à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville 3

1.2.1. Conséquence des prescriptions de travaux dans les secteurs sauvegardés créés par la « loi Malraux » de 1962, une incitation fiscale « Malraux » à la restauration d'immeubles existe depuis 1977 et sous sa forme actuelle depuis 2009 3

1.2.2. Le dispositif « Malraux » a connu autant d'évolutions législatives que d'années d'existence ; seules les réductions de taux de 2011 et 2012 auraient pu avoir un effet défavorable sur le recours au dispositif, qui ne se vérifie toutefois pas dans la dynamique des travaux réalisés avec ce dispositif 5

1.2.3. Le dispositif « Malraux » a été étendu, en 2010 et 2018, à 93 quartiers anciens concentrant des situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles sans considération de leurs qualités patrimoniales ; ces deux extensions prennent fin au 31 décembre 2023 6

1.3. Plus récent, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été créé en 2019 sur le modèle du dispositif « Pinel » pour accompagner la revitalisation des cœurs de ville ; il a été simplifié et étendu en 2020 7

1.3.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » partage avec le dispositif « Pinel » ses paramètres relatifs à l'assiette, au taux et aux modalités d'imputation sur l'impôt sur le revenu ; seules les règles géographiques d'éligibilité diffèrent 8

1.3.2. Les règles d'éligibilité des opérations ont été simplifiées, précisées et étendues le 1er janvier 2020 9

1.3.3. L'échéance du dispositif « Denormandie dans l'ancien », initialement fixée à la fin de l'année 2021, a été repoussée à deux reprises pour s'établir désormais au 31 décembre 2023 9

2. BIEN QUE RÉPONDANT À DES OBJECTIFS PROCHES, LES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔTS PARTAGENT, DANS LEUR FONCTIONNEMENT, PEU DE CARACTÉRISTIQUES COMMUNES 10

2.1. La délimitation des zones géographiques dans lesquelles chacune des deux réductions d'impôt peut être mise en œuvre relève généralement des collectivités territoriales 10

2.1.1. Le rôle des collectivités dans les règles d'éligibilité au dispositif « Malraux » est double : la création et la gestion des sites patrimoniaux remarquables et la déclaration d'utilité publique des opérations de restauration 11

2.1.2. L'éligibilité des opérations de restauration au dispositif « Malraux » dans 93 quartiers prioritaires de la politique de ville suppose que les collectivités engagent une procédure d'utilité publique 15

2.1.3. À l'exception des villes du programme « Action cœur de ville », l'éligibilité des opérations de d'amélioration au dispositif « Denormandie dans l'ancien » est la conséquence d'une démarche locale de revitalisation des territoires 20
2.1.4. Des situations de choix possible entre les deux dispositifs peuvent se présenter ; les parts respectives de l'acquisition et des travaux de restauration dans le coût de l'opération orientent par ailleurs naturellement ce choix 24
2.2. Les deux réductions d'impôt sont pluriannuelles et accordées au plus tard à l'achèvement des travaux ; l'imputation effective de la réduction d'impôt « Malraux » est plus rapide et peut, en théorie, être réalisée avant le début de la location 25
2.2.1. Le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » intervient au fur et à mesure de la réalisation des travaux de restauration et peut être intégralement effectif avant le début de l'engagement locatif 25
2.2.2. Le bénéfice de la réduction « Denormandie dans l'ancien » intervient lors de l'achèvement des travaux d'amélioration et est étalée sur une période correspondant à l'engagement de location du bien 26
2.2.3. Au final, les deux dispositifs présentent, dans leur fonctionnement, plus de différences qu'ils ne partagent de points communs 27

3. LE MONTANT DES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT AUGMENTE QUASI-CONTINÛMENT DEPUIS LEUR CRÉATION RESPECTIVE 29

3.1. Le montant des deux dépenses fiscales augmente quasi-continûment depuis leur création respective 31
3.2. Une part des deux réductions d'impôt est obtenue *via* des SCPI résidentielles ; cette part est aujourd'hui minoritaire 33
3.2.1. Fiscalement transparente, les SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » font bénéficier à leurs associés des avantages fiscaux associés à ces deux dispositifs 33
3.2.2. La part des SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » dans les SCPI est limitée ; la part des deux dépenses fiscales réalisée via des SCPI est minoritaire et, concernant le dispositif « Malraux » en baisse de 90 % depuis 2013 35

Annexe I

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ont pour objectif commun l'incitation des propriétaires bailleurs à réaliser des travaux dans des biens immobiliers avant de les (re)mettre sur le marché de la location, essentiellement dans les centres-villes, en réduisant leur impôt sur le revenu. En étant réservées à des biens immobiliers existants, elles participent indirectement aux objectifs de la transition écologique par un meilleur bilan carbone de la mise sur le marché du logement dans un immeuble ancien que la construction neuve, la densification des centres-villes et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Pourtant ces deux incitations fiscales sont rarement envisagées comme participant à une même politique publique ainsi qu'en atteste le rattachement de ces deux dépenses fiscales à deux programmes budgétaires distincts – respectivement « *Patrimoines* » et « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » – de deux ministères différents – respectivement celui de la culture et celui de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

A fortiori, ces deux dispositifs n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation conjointe, ce qui constitue la demande originale du Parlement à travers le II. de l'article 75[1] de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 demandant au « *Gouvernement [de] remet[tre] au Parlement, avant le 30 septembre 2023, un rapport d'évaluation des dispositifs prévus à l'article 199* tervicies *[« Malraux »] et au 5° du B du I de l'article 199* novovicies *[« Denormandie dans l'ancien »] du code général des impôts* ». Le Gouvernement avait, pour sa part, présenté dans le programme d'évaluation des dépenses fiscales annexées au projet de loi de finances pour 2023 son intention d'évaluer « *les dispositifs fiscaux relatifs à la rénovation des centres-villes, notamment ceux mis en place dans le cadre du plan Action cœur de ville* ».

Avant d'envisager cette évaluation proprement dite, cette annexe présente de manière conjointe, lorsque cela a du sens :

- les objectifs initialement poursuivis par ces dispositifs et les évolutions qui leur ont été apportées, permettant de cerner l'intention du législateur dans leur mobilisation ;
- leur fonctionnement respectif en portant une attention particulière :
  - au rôle des collectivités territoriales dans la détermination des zones géographiques dans lesquelles des opérations de restauration ou d'amélioration de biens immobiliers peuvent être financièrement soutenues par ces dispositifs ;
  - à leurs points communs et différences respectives ;
  - à l'évolution, depuis leur création, des éléments caractéristiques de ces deux dépenses fiscales : assiettes et enjeux budgétaires respectifs.

1. Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » représentent de l'ordre de 1 % du total des aides fiscales à l'investissement locatif privé

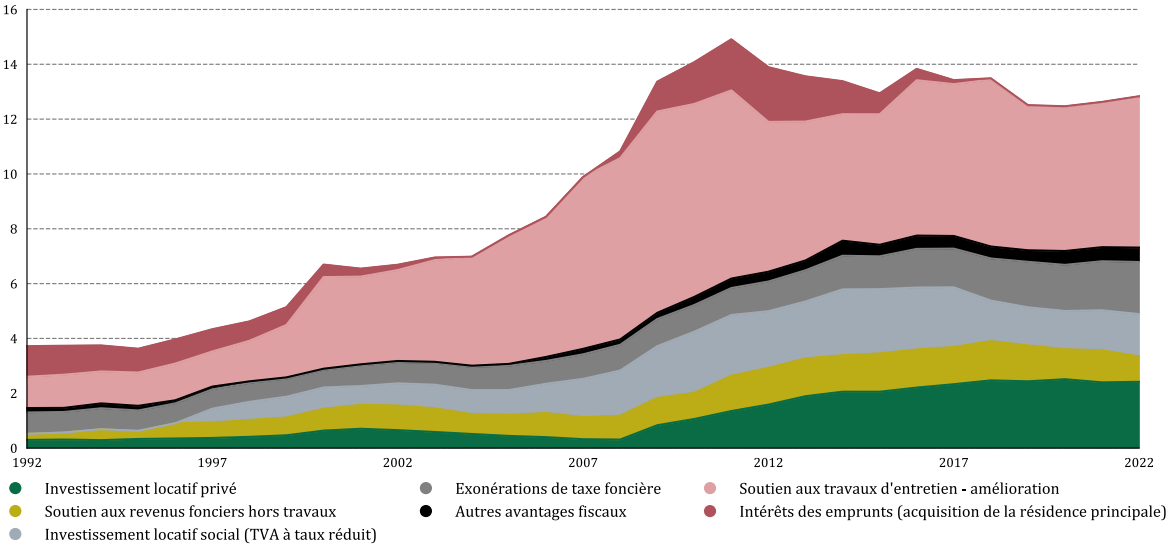
Cette partie détaille, pour chacune des deux réductions d'impôt, l'origine de leur création et les évolutions qui leur ont été apportées. Le but poursuivi par cette présentation est de reconstituer les intentions poursuivies par le législateur pour ces deux dispositifs, le cas échéant assortis d'objectifs quantitatifs, ce qui constitue un préalable indispensable à tout exercice d'évaluation.

[1] Modifié par l'article 19 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 qui a ajouté l'évaluation du dispositif « Malraux » à l'évaluation prévue par l'article 75 de la loi de finances pour 2022, qui concernait le seul dispositif « Denormandie dans l'ancien », et repoussé d'un an l'échéance de la remise de cette évaluation.

1.1. Les deux dispositifs soutiennent la restauration ou l'amélioration de l'habitat ancien et s'inscrivent dans le cadre bien plus global des soutiens publics à l'investissement locatif et à la préservation du patrimoine

L'ensemble des avantages fiscaux aux producteurs de logements est présenté dans le « compte satellite du logement », élaboré par le service des données et études statistiques (SDES), service statistique du ministère chargé du logement (cf. graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : Montants des avantages fiscaux aux producteurs de logements par type d'avantages sur la période 1992-2022 en milliards d'euros

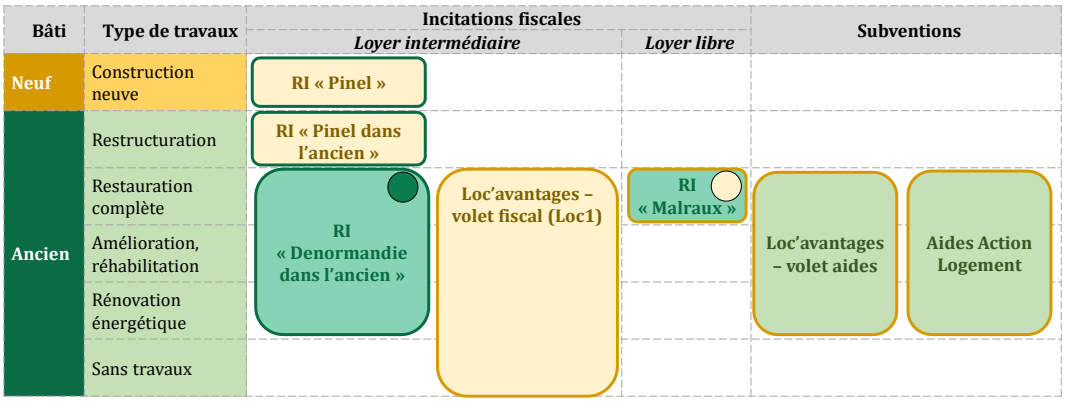


Source : Compte satellite du logement 2022, SDES.

En 2021, le soutien fiscal à l'investissement locatif privé représente 2,4 Md€, auxquels s'ajoutent les avantages fiscaux aux revenus fonciers hors travaux qui représentent 0,9 Md€. Cumulées, les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » représentent donc environ 1 pourcent de cet ensemble.

D'un point de vue qualitatif, ces deux incitations fiscales participent à l'ensemble des mesures pour soutenir l'investissement locatif, représentées dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 : Soutiens publics à l'investissement locatif dans le logement (hors logement social)



Source : Mission.

1.2. Datant de 2009 dans sa forme actuelle, le dispositif « Malraux » incite depuis 1977 les propriétaires bailleurs à la restauration d'immeubles dans les sites patrimoniaux ; il a été étendu en 2010 et en 2018 à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'objectif du dispositif « Malraux » est d'apporter aux propriétaires bailleurs une aide fiscale, sous la forme d'une réduction de leur impôt sur le revenu, pour les inciter à restaurer les immeubles qu'ils détiennent dans des sites patrimoniaux. Ce dispositif a été étendu en 2010 et en 2018 à 93 quartiers prioritaires de la politique de la ville concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles, sans lien nécessaire avec les enjeux patrimoniaux.

Cette partie présente les origines de ce dispositif, de ses principaux paramètres – assiette et taux de la réduction d'impôt dans sa forme actuelle – et de ses extensions géographiques, son fonctionnement précis étant détaillé au 2.2.1 ci-dessous.

1.2.1. Conséquence des prescriptions de travaux dans les secteurs sauvegardés créés par la « loi Malraux » de 1962, une incitation fiscale « Malraux » à la restauration d'immeubles existe depuis 1977 et sous sa forme actuelle depuis 2009

Le dispositif « Malraux » tire une partie de ses origines de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière. Cette loi, dite « loi Malraux » :

- crée les « *secteurs sauvegardés* », ensembles urbains historiques ayant conservé leur caractère et leur unité architecturale, le plus souvent au centre des villes ;
- prévoit que les travaux sur les immeubles dans ces secteurs sont soumis à une autorisation dont l'objectif est de vérifier la compatibilité avec le plan de de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). L'article 2 de cette loi prévoit ainsi que « *l'autorisation énonce les prescriptions auxquelles le propriétaire doit se conformer* ».

L'article 3 de cette même loi indique que ces dispositions s'appliquent non seulement aux « *opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés* » mais également aux « *opérations de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un ensemble d'immeubles* ».

Cette loi apporte une réponse à la situation du patrimoine dégradé par les années de guerre mais insuffisamment détruit pour avoir été l'objet de programme de reconstruction dans la période immédiatement postérieure. Les premiers secteurs sauvegardés sont très urbains et concernent un patrimoine de centre-ville très ancien (par exemple à Chartres, Lyon ou dans le quartier du Marais à Paris), directement menacé de destruction sans considération de ses qualités patrimoniales. Très vite cependant, la question du relogement des habitants est posée, et le début de gentrification, au détriment des familles aux revenus modestes, des quartiers « secteurs sauvegardés » est un sujet dénoncé, notamment à Paris.

Deux différences majeures avec l'incitation fiscale « Malraux » créée par la suite (cf. *infra*) sont à souligner :

- l'obligation faite au propriétaire de respecter dans les travaux de restauration les prescriptions du PSMV poursuit un objectif de qualité patrimoniale du bâti, indépendamment de sa destination ; elle pèse ainsi de manière identique sur le propriétaire bailleur et sur le propriétaire occupant ;

- cette obligation ne s'accompagne d'aucune incitation financière, le régime de prise en compte des déficits fonciers dans le calcul de l'impôt sur le revenu étant alors très favorable pour les propriétaires bailleurs puisque les déficits fonciers pouvaient s'imputer sur le revenu global net pendant cinq ans.

Une première prise en compte spécifique, dans le calcul de l'impôt sur le revenu, des opérations de restauration immobilière conduites par les propriétaires bailleurs en application de la « loi Malraux » est réalisée à l'occasion de la réforme des déficits fonciers opérée par la loi de finances pour 1977. Cette réforme a consisté à limiter l'imputation des déficits fonciers sur la seule catégorie des revenus fonciers des années ultérieures et non plus sur le revenu global net des années ultérieures. La règle d'imputation des déficits fonciers est ainsi alignée sur la règle s'appliquant aux autres catégories de revenus – par exemple les salaires, et les revenus mobiliers – qui prévoit que les déficits sont déductibles au sein de la catégorie de revenus correspondant à ces déficits.

L'objectif recherché est de « *mettre fin à une fraude assez répandue qui consiste à procéder à une location fictive et à déduire du revenu global, sous forme de déficits fonciers, le montant de travaux souvent importants effectués par les propriétaires qui n'ont […] la possibilité d'imputer les charges d'entretien et de réparation que dans le cas où l'immeuble est donné en location* »[2].

L'article 3 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977 prévoit ainsi que « *les déficits fonciers s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des cinq années suivantes* ». Il prévoit également le maintien de la règle d'imputation antérieure des déficits bénéficiant « *aux propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet de travaux exécutés dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière faite en application des dispositions de la loi n° 62-903 du 4 août 1962* ». Cette dérogation, qui bénéficie par ailleurs aux propriétaires de monuments classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant fait l'objet d'un agrément ministériel, est motivée par « *l'importance des charges [dues à] l'obligation faite aux propriétaires bailleurs d'effectuer les travaux prescrits* »[2]. La réduction d'impôt « Malraux » est toutefois distincte du régime fiscal dont bénéficient les monuments historiques, puisque la protection des immeubles des secteurs protégés est distincte de celle résultant de la législation sur les monuments historiques [3].

Cette différence entre la règle de droit commun d'imputation des déficits fonciers et celle spécifique aux travaux réalisés en application de la « loi Malraux » constitue ainsi la première version de l'incitation fiscale « Malraux ». Elle a permis d'apporter *de facto* une réponse aux débuts de gentrification identifiés et dénoncés, visant à assurer la mixité sociale et socio-démographique des centres anciens réhabilités, tout en encourageant la restauration complète et structurelle, dans le respect des conditions patrimoniales, d'immeubles entiers destinés à la location nue à usage d'habitation principale, grâce à un avantage fiscal spécifique.

Le dispositif actuel résulte en dernier lieu de la transformation de la déduction spécifique de ces charges de restauration immobilière en réduction d'impôt opérée par la loi de finances pour 2009. Initialement proposée par le Gouvernement sous la forme d'un aménagement de la déduction, l'évolution du dispositif « Malraux » prévue par l'article 84 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a consisté à créer une réduction d'impôt dont les principales caractéristiques perdurent encore aujourd'hui.

---

[2] Rapport général fait, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi de finances pour 1977 adopté par l'Assemblée Nationale, par M. René Monory, sénateur. Tome II relatif aux conditions générales de l'équilibre financier, 23 novembre 1976. Pages 17 et 18.

[3] Régime fiscal qui permet de déduire du revenu global la totalité – ou la moitié si le monument n'est pas visité – des charges foncières ou du déficit foncier relatifs au monument et exonère des droits de mutation à titre gratuit. Les possibilités de déduction liées au régime fiscal du mécénat concernent également les propriétaires en tant que bénéficiaires finals.

Ces caractéristiques du dispositif en 2009 sont les suivantes :

- la réduction d'impôt a pour assiette « *les dépenses supportées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti* », dans la limite de 100 000 € par an sur une période de quatre ans ;
- les opérations de restaurations éligibles sont réalisées dans des secteurs sauvegardés lorsque le PSMV de ce secteur est approuvé ; lorsque le PSMV n'est pas approuvé ou bien lorsqu'elle est réalisée dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), l'opération doit avoir préalablement été déclarée d'utilité publique ;
- le taux de la réduction d'impôt diffère selon le secteur de l'opération, secteur sauvegardé ou ZPPAUP ; en 2009, l'écart de 10 points entre leurs taux respectifs de 40 % et 30 % provient :
  - de la proposition du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale de fixer ces taux à respectivement 35 % et 25 %, de sorte *à « maintenir, en moyenne, l'avantage fiscal actuellement constaté dans la mesure où le taux moyen d'imposition des contribuables [bénéficiaires] est évalué à 31,2 % »*[4] ;
  - et de l'augmentation de 5 points de chacun des deux taux votée par le Sénat ; les taux initiaux du dispositif « Malraux » étaient donc de 40 % pour les opérations dans les secteurs sauvegardés et de 30 % dans les autres secteurs éligibles ;
- l'opération de restauration peut être réalisée dans le cadre d'un contrat de « vente d'immeuble à rénover » (VIR) confiée à un opérateur ;
- la durée de l'engagement de location est de neuf ans, sans plafond de revenus du locataire ni de montant du loyer.

1.2.2. Le dispositif « Malraux » a connu autant d'évolutions législatives que d'années d'existence ; seules les réductions de taux de 2011 et 2012 auraient pu avoir un effet défavorable sur le recours au dispositif, qui ne se vérifie toutefois pas dans la dynamique des travaux réalisés avec ce dispositif

Depuis sa création à la fin de l'année 2008, l'article 199 *tervicies* du code général des impôts qui porte le dispositif « Malraux » présente quatorze versions différentes, dues à des évolutions législatives.

Ces modifications peuvent être regroupées, hors extension aux quartiers prioritaires de la politique de la ville détaillée au 1.2.3 ci-dessous et qui constituent des évolutions favorables, en trois ensembles en fonction de leur effet théorique sur le recours à la réduction d'impôt :

- deux modifications défavorables de réduction des taux ont été prises dans les lois de finances pour 2011 et 2012. Ces réductions n'étaient pas ciblées sur le dispositif puisqu'elles ont concerné, au total, 31 avantages fiscaux dans le contexte de redressement des finances publiques qui a suivi la crise financière de 2008. Au terme de ces réductions, les taux de la réduction d'impôt sont de 30 % ou 22 % ;
- des évolutions neutres ou légèrement favorables ont été introduites notamment pour refléter les évolutions des règlements de gestion des zones et secteurs dans lesquels les opérations de restauration peuvent être éligibles (cf. 2.1.1 ci-dessous).

[4] Exposé des motifs de l'amendement n° II-440 (rectifié) au projet de loi de finances pour 2009.

Doit également être classée dans cette catégorie, l'extension du bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » aux opérations réalisées par des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) à la fin de l'année 2009. S'il s'agit, du point de vue de la réduction d'impôt créée fin 2008, d'une extension favorable, celle-ci vient corriger le fait de ne pas avoir immédiatement repris, dans ce nouveau dispositif « Malraux », la possibilité de réaliser des opérations de restauration *via* une SPCI, comme cela était possible avec la déduction « Malraux » préexistante ;

- des évolutions favorables ont notamment consisté, à la fin de l'année 2016, à :
  - apprécier le plafond de 400 000 € sur une période globale de quatre ans et non plus dans la limite de 100 000 € par an pendant quatre ans ;
  - ouvrir le bénéfice de la réduction d'impôt à tous les locaux destinés, après réalisation des travaux, à l'habitation, y compris ceux qui ne l'étaient pas originellement, tels que les bureaux qui seraient transformés en logements, d'autre part.

  Par ailleurs, la réduction d'impôt « Malraux » a été sortie du mécanisme de « plafonnement global des niches » par la loi de finances pour 2013.

L'ensemble des modifications apportées à la réduction d'impôt « Malraux » est résumée dans le tableau 1 au 1.2.3 ci-dessous. Croisée avec l'évolution des montants annuels de travaux éligibles à la réduction d'impôt (cf. graphique 2 au 3.1), cette synthèse ne met en évidence aucune corrélation entre le sens théorique des évolutions du régime fiscal de l'incitation « Malraux » et l'évolution de la dépense fiscale – qui a crû quasiment continûment depuis sa création.

1.2.3. Le dispositif « Malraux » a été étendu, en 2010 et 2018, à 93 quartiers anciens concentrant des situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles sans considération de leurs qualités patrimoniales ; ces deux extensions prennent fin au 31 décembre 2023

Le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » a été étendu aux opérations de restaurations d'immeubles situés dans les deux ensembles de quartiers suivants :

- les « *quartiers anciens dégradés* » (QAD), en application de l'article 27 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi MOLLE » ; 40 quartiers sont concernés par cette extension à partir du 1er janvier 2010 ;
- les « *quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé* » et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), en application de l'article 79 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ; 53 quartiers sont concernés par cette extension à partir du 1er février 2018.

Le bénéfice du dispositif « Malraux » est conditionné, dans ces quartiers, à une déclaration d'utilité publique, comme pour les opérations de restauration réalisées dans des sites patrimoniaux remarquables non couverts par des plans de gestion (cf. 2.1.2 ci-dessous).

Ces deux extensions géographiques de la réduction d'impôt « Malraux » sont en outre limitées dans le temps, comme les programmes d'investissements publics qu'elles accompagnent. Ainsi, la motivation de l'extension aux QAD est de permettre « *pour une période limitée dans le temps, […] de mobiliser l'investissement privé sur ces quartiers, en accompagnement de l'effort public très important mis en place* », l'avantage fiscal étant « *limité et encadré de manière à optimiser leur impact économique et social* »[5].

L'échéance de ces extensions géographiques a été reporté, à cinq reprises pour les QAD et à quatre reprises pour les autres quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé, pour être dernièrement fixée conjointement au 31 décembre 2023.

Au final, les évolutions du dispositif « Malraux », depuis sa création début 2009 pour aboutir au dispositif en vigueur aujourd'hui, décrit au 2.2.1 ci-après, sont résumées dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1 : Évolutions apportées à la réduction d'impôt « Malraux » depuis sa création en 2009

Effet théorique	Portée de l'évolution	Vecteur (date)
Défavorable	Réduction de 10 % des deux taux du dispositif	LF 2011 (16 mai 2011)
	Réduction de 15 % des deux taux du dispositif	LF 2012 (26 avril 2012)
Neutre ou favorable	Ouverture du dispositif aux SCPI	LFR 2009 (1er janvier 2010)
	Extension aux AVAP (cf. 2.1.1 ci-dessous)	Loi Grenelle II (12 juillet 2010)
	Création des SPR (cf. 2.1.1 ci-dessous)	LFR 2016 (1er janvier 2017)
Favorable	Extension aux quartiers anciens dégradés	Loi MOLLE (1er janvier 2010)
	Sortie du plafonnement global des niches	LF 2013 (1er janvier 2013)
	Extension aux quartiers NPNRU	LF 2015 (1er février 2018)
	Appréciation quadriennale du plafond de dépenses ; changement de destination du bien	LFR 2016 (1er janvier 2017)
Report de l'échéance (QAD)	Report de fin 2015 à fin 2017	LF 2016 (1er janvier 2016)
	Report de fin 2017 à fin 2019	LFR 2016 (1er janvier 2017)
	Report de fin 2019 à fin 2022	LF 2020 (1er janvier 2020)
	Report de fin 2022 à fin 2023	LF 2023 (1er janvier 2023)
Report de l'échéance (quartiers NPNRU)	Report de fin 2017 à fin 2019	LFR 2016 (1er janvier 2017)
	Report de fin 2019 à fin 2022	LF 2020 (1er janvier 2020)
	Report de fin 2022 à fin 2023	LF 2023 (1er janvier 2023)

Source : Mission d'après Légifrance, versions de l'article 199 tervicies *du code général des impôts.*
Légende : loi de finances (LF) et loi de finances rectificative (LFR)

1.3. Plus récent, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été créé en 2019 sur le modèle du dispositif « Pinel » pour accompagner la revitalisation des cœurs de ville ; il a été simplifié et étendu en 2020

Après avoir envisagé une nouvelle extension du dispositif « Malraux » pour traiter l'habitat dégradé dans les cœurs de ville dévitalisés et non nécessairement couverts par des secteurs protégés, le Gouvernement a décidé de créer, dans la loi de finances pour 2019, un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans l'ancien.

[5] Amendement n° 744, adopté à l'Assemblée nationale le 26 janvier 2009, au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

1.3.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » partage avec le dispositif « Pinel » ses paramètres relatifs à l'assiette, au taux et aux modalités d'imputation sur l'impôt sur le revenu ; seules les règles géographiques d'éligibilité diffèrent

Ce nouveau dispositif, appelé « Denormandie dans l'ancien », d'après le nom du ministre chargé du logement qui l'a proposé au Parlement, a en effet été intégré dans l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, qui portait déjà la réduction d'impôt dite « Pinel », par l'article 226 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Cet article a été introduit dans le projet de loi par un amendement du Gouvernement, en première lecture à l'Assemblée nationale ; il n'a donc pas bénéficié d'une évaluation préalable comme les articles du projet de loi de finances. Figurent toutefois parmi les motivations et éléments de contexte avancés par le Gouvernement :

- l'intégration de cet outil fiscal dans les démarches des plans de rénovation de l'habitat dégradé, d'une part, et de la revitalisation des cœurs de ville d'autre-part ;
- l'objectif de l'outil qui est d'apporter une réponse à « *la dégradation du parc privé,* via *la mobilisation d'un outil fiscal puissant incitant les investisseurs bailleurs à rénover leurs logement* ».

Lors du débat à l'Assemblée nationale, le ministre en charge du logement indique que celui-ci est « *conçu sur le modèle du dispositif Pinel dans l'ancien ».* Ainsi, alors que ce nouveau dispositif vise à traiter spécifiquement l'habitat dégradé dans les cœurs de ville à revitaliser, le « Denormandie dans l'ancien » partage notamment avec le dispositif « Pinel » les paramètres suivants :

- son assiette et son plafond, d'une part, et les taux de la réduction d'impôt, d'autre part, qui sont eux-mêmes repris des dispositifs de soutien à l'investissement locatif qui ont précédé le dispositif « Pinel ».

  Concernant spécifiquement l'assiette de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », l'article 199 *novovicies* du code général des impôts qui porte les deux dispositifs, précise que le coût de revient de l'opération comprend le prix de travaux d'amélioration qui doivent représenter au moins 25 % du coût total de l'opération, qui comprend l'acquisition et les travaux d'amélioration ;
- la possibilité, comme pour le dispositif « Malraux » de bénéficier de la réduction d'impôt lorsque l'opération est réalisée dans le cadre d'un contrat global de VIR ou par l'acquisition de parts de SCPI ;
- l'engagement de louer le bien concerné pendant une période de six ou neuf ans, cette durée pouvant être prolongée par période de trois ans jusqu'à douze années de location ;
- le montant du loyer et les ressources du locataire sont plafonnés ;
- la mécanique de l'imputation annuelle de la réduction d'impôt pendant la durée de l'engagement locatif à hauteur de 2 % par an pendant les six ou neuf premières années puis 1 % par an lorsque l'engagement de location a été prolongé de neuf à douze ans ; les taux de réduction s'élèvent donc au total à 12 % pour un engagement de 6 ans, 18 % pour 9 ans et 21 % lorsque l'engagement de location est prolongé jusqu'à 12 ans.

  Dans les départements et régions d'outre-mer, les taux sont majorés de 11 points et sont ainsi portés, au total, à respectivement 23 %, 29 % et 32 % pour une durée totale de location de respectivement six, neuf ans et douze ans ;
- un objectif de performance énergétique à atteindre par le logement une fois les travaux achevés. Le niveau à atteindre est toutefois distinct pour les dispositifs « Denormandie dans l'ancien » et « Pinel ».

Diffèrent des dispositifs « Pinel » et « Pinel dans l'ancien », les types de travaux concernés et les règles géographiques d'éligibilité des opérations qui concernent (cf. 2.1.3 ci-dessous) :

- une liste de 244 communes « *dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué* » ; cette liste, définie par un arrêté du 26 mars 2019, comprend 232 des 234 communes du programme « Action cœur de ville », ainsi que douze communes supplémentaires[6] ;
- plus généralement, toute commune ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT), dont les objectifs sont plus larges que la rénovation des centres urbains.

1.3.2. Les règles d'éligibilité des opérations ont été simplifiées, précisées et étendues le 1er janvier 2020

Deux modifications favorables au développement du dispositif ont été introduites au début de l'année 2020. Ces deux modifications concernent les règles d'éligibilité des opérations :

- la notion de « *centre-ville* » des communes éligibles qui était retenue dans le dispositif initial pour déterminer l'éligibilité est supprimée ; à partir du 1er janvier 2020, la totalité du territoire d'une commune – dans la liste des 244 communes de l'arrêté du 26 mars 2019 ou ayant conclu une ORT – est éligible ;
- la liste des travaux éligibles à la réduction d'impôt a été simplifiée et étendue par voie réglementaire[7] et comprend désormais :
  - la création de nouvelles surfaces habitables au sein du logement concerné ;
  - la modernisation, l'assainissement ou l'aménagement des surfaces habitables existantes et des nouvelles surfaces habitables créées ;
  - des travaux permettant de réaliser des économies d'énergie pour l'ensemble des surfaces du logement.

  La modification étend à l'assiette des dépenses d'amélioration les travaux réalisés sur les surfaces annexes et précise la liste des locaux considérés comme des surfaces annexes. Cette modification entre en vigueur rétroactivement au 1er janvier 2020.

1.3.3. L'échéance du dispositif « Denormandie dans l'ancien », initialement fixée à la fin de l'année 2021, a été repoussée à deux reprises pour s'établir désormais au 31 décembre 2023

À la différence du dispositif « Malraux » dans son volet patrimonial, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » a une échéance fixée par la loi. Le législateur s'est conformé en cela à l'article 20 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui prévoit que « *les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1er janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue* ».

Sa durée initiale, fixée à trois ans par la loi de finances pour 2019, a été prolongée à deux reprises par les lois de finances pour 2020 et 2022 pour s'établir au final à cinq années.

---

[6] Les communes de Meulan-en-Yvelines et Bourg-de-Péage sont lauréates du programme Action cœur de ville mais ne sont pas identifiées par l'arrêté, tandis que les communes suivantes, n'appartenant pas au programme, sont identifiées par l'arrêté : dix communes limitrophes du département du Nord (Anzin, Armentières, Condé-sur-l'Escaut, Fresnes-sur-Escaut, Houplines, Louvroil, Roubaix, Tourcoing et Vieux-Condé) et deux communes supplémentaires (Elbeuf, Saint-Gilles-du-Gard). Les neuf communes du Nord disposent, par ailleurs, sur leur territoire, de trois quartiers anciens dégradés au sens du décret du 31 décembre 2009.

[7] Décret n° 2020-426 du 10 avril 2020 relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

L'ensemble des modifications apportées à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » depuis sa création sont résumées dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : Évolutions apportées à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » depuis sa création en 2019

Effet théorique	Portée de l'évolution	Vecteur (date)
Favorable	Extension à la totalité du territoire des communes éligibles	LF 2020 (1er janvier 2020)
	Simplification et extension de la liste des travaux éligibles à la réduction d'impôt	Décret n° 2020-426 (1er janvier 2020)
Report de l'échéance	Report de fin 2021 à fin 2022	LF 2020 (1er janvier 2020)
	Report de fin 2022 à fin 2023	LF 2022 (1er janvier 2022)

Source : Mission d'après Légifrance, versions de l'article 199 novovicies *du code général des impôts.*

2. Bien que répondant à des objectifs proches, les deux réductions d'impôts partagent, dans leur fonctionnement, peu de caractéristiques communes

La présentation détaillée des deux dispositifs et de leur fonctionnement permet d'analyser leurs points communs mais également leurs différences qui sont résumées dans le tableau 3 qui conclut cette partie.

2.1. La délimitation des zones géographiques dans lesquelles chacune des deux réductions d'impôt peut être mise en œuvre relève généralement des collectivités territoriales

Cette partie décrit de manière détaillée, pour chacun des deux dispositifs, les zones géographiques dans lesquelles, si toutes les autres conditions d'éligibilité sont remplies, des investissements peuvent être réalisés avec l'aide de l'un ou l'autre de ces deux dispositifs fiscaux. Ces zones sont, par la suite, appelées « zones d'éligibilité ».

À la différence de nombreux dispositifs, notamment fiscaux, visant à inciter la mise à disposition de logements, ces zones ne relèvent pas d'une logique nationale en fonction du « *déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements* » – zonage généralement appelé « A, B, C », par ordre décroissant de ce déséquilibre[8].

Les deux réductions d'impôts reposent en effet largement, compte tenu de ses caractéristiques propres pour la réduction « Malraux » et d'un choix explicite pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien »[9], sur des décisions des collectivités pour la définition des zones géographiques d'éligibilité.

[8] Bien que l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation les désigne précisément par les lettres A *bis*, A, B1, B2 et C. Cet article précise en effet que « *la zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.* »

[9] Le ministre en charge du logement, Julien Denormandie, indique à l'occasion du débat à l'Assemblée nationale relatif à la création du dispositif : « *Notre décision tend à faire vivre ce dispositif et, au final, à définir un zonage un peu plus intelligent que le zonage bête et méchant A, A bis, B1, B2 ou C. […] il faut appliquer un zonage venant du territoire : les élus locaux doivent s'engager dans cette [opération de revitalisation des territoires]* ». (Assemblée nationale, XVème législature, session ordinaire de 2018-2019, deuxième séance du vendredi 9 novembre 2018).

2.1.1. Le rôle des collectivités dans les règles d'éligibilité au dispositif « Malraux » est double : la création et la gestion des sites patrimoniaux remarquables et la déclaration d'utilité publique des opérations de restauration

L'éligibilité des opérations de restauration au dispositif « Malraux » relève en premier lieu de leur localisation dans un des sites patrimoniaux remarquables (SPR) créés par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) qui fusionne dans ces ensembles :

- les secteurs sauvegardés de la « loi Malraux » de 1962 ;
- les zones de protection du patrimoine architectural et urbain définies par la loi n° 8-83 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre ».

  Cette catégorie complémentaire aux secteurs sauvegardés, plus souple a, par la suite, intégré les préoccupations paysagères en 1993[10] devenant ainsi les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;
- les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) instituées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II », avec pour objectif la transformation des ZPPAUP en AVAP et l'intégration explicite des objectifs de développement durable dans leurs règlements.

Ces sites patrimoniaux remarquables sont des « *villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente du point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager un intérêt public* »[11]. Leur classement au titre des SPR avec, le cas échéant, les espaces ruraux et paysages qui forment avec eux un ensemble cohérent est une servitude d'utilité publique édictée dans un but de protection et de mise en valeur, par arrêté du ministre de la culture après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) et enquête publique, à la demande de la collectivité intéressée[12].

Bien que formalisée par un texte réglementaire de portée nationale, la création d'un SPR relève donc de l'initiative de la collectivité locale qui s'y engage et doit recueillir l'adhésion de ses habitants. À cet effet, la création d'un SPR est précédée d'une concertation locale présidée par le maire et associant habitants, commerçants, associations, élus et représentants de l'État (préfecture, services déconcentrés du ministère de la culture, architecte des bâtiments de France).

[10] Par l'article 6 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dite « loi paysages ».

[11] Article L. 631-1 du code du patrimoine.

[12] Il est également possible de prendre ce classement par décret en Conseil d'État, en cas de refus de la collectivité de poursuivre la procédure de classement SPR, par exemple dans l'hypothèse d'un changement de majorité municipale en cours de création d'un SPR. Cependant la démarche de SPR reposant étroitement sur la concertation locale avec les habitants et acteurs économiques organisée par la collectivité et son accompagnement général de la dynamique de réhabilitation urbaine, cette possibilité de classement par décret reste un cas d'école.

Annexe I

La création d'un SPR repose sur le projet urbain de la collectivité ou des collectivités concernées[13] et est précédée d'un inventaire du patrimoine en place, de l'étude de l'évolution historique de la structure urbaine, de ses liens avec le paysage environnant le cas échéant, afin de déterminer une délimitation cohérente sur un plan urbain, historique et architectural. L'objectif d'un SPR est en effet, avant tout, la conservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine architectural, même si d'autres motivations sous-tendent cette démarche : attractivité résidentielle du centre ancien, regain de dynamisme économique et commercial, souhait de limiter l'expansion résidentielle et commerciale hors les murs, etc.

Encadré 1 : Thématiques abordées par les dossiers de délimitation de périmètres de sites patrimoniaux remarquables et de plan de gestion soumis à la CNPA depuis février 2018

Au-delà des questions patrimoniales, qui sont l'objet même des projets de sites patrimoniaux remarquables, l'examen des dossiers soumis à la CNPA depuis février 2018 montre l'importance de la prise en compte du logement, dimension présente dans 42 des 56 dossiers de délimitation de périmètres et dans la totalité des 15 projets de plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Dans ces dossiers, les questions de dégradation et d'insalubrité dominent largement ; elles peuvent être associées avec celles liées à la paupérisation des résidents. L'objectif du SPR est alors de conserver le patrimoine ancien tout en améliorant les conditions locatives et de lutter contre les abus des marchands de sommeil (exemples : Orange, Béziers, Saint-Vallier).

Les préoccupations suivantes, liées au logement mais relevant d'enjeux plus socio démographiques plus larges sont également présentes :

- l'anticipation des effets du vieillissement de la population par la mise sur le marché locatif de biens adaptes aux séniors (exemple : Aigues-Mortes), aux familles (exemple : Strasbourg, Angoulême, Saint-Omer) ou aux jeunes actifs (exemples : Charleville-Mézières, Saint-Léonard-de-Noblat, Tréguier) ;
- la lutte contre une gentrification déjà constatée (exemple : Nancy, qui se fixe un objectif de 25 % de logements sociaux en SPR) ;
- la lutte contre les dérives urbaines liées au tourisme et au logement touristique (exemples : Carcassonne, Nancy, Rochefort, Ax-les-Thermes, Aigues-Mortes, Domfront-en-Poiraye, Neuf-Brisach, Perros-Guirrec, Bonifacio, Aragon, Strasbourg, Chartres) en encourager la résidence permanente et diversifiée d'habitants travaillant sur place ;
- la maîtrise de l'étalement urbain et la revitalisation des centres ville, notamment dans les SPR de périphéries de métropole, mais c'est aussi un objectif avancé par des villes aussi différentes que Nancy, Saint-Omer ou Vic-sur-Seille.

La plupart des collectivités mentionnent dans leur présentation du SPR leur qualification aux programmes de revitalisation « Action cœur de ville » ou « Petites villes de demain » ainsi que, le cas échéant, leur éligibilité au programme national de renouvellement des quartiers anciens dégradés ou nouveau programme national de renouvellement urbain et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat achevées ou en cours. L'articulation de ces programmes avec le SPR est généralement présentée comme favorable à la réussite de ses objectifs, par la convergence des moyens financiers venant en appui.

De même, les études urbaines et patrimoniales générées par le SPR sont considérées comme indispensables pour garantir la pertinence des choix d'opérations soutenues par les programmes de quartiers politique de la ville.

Sources : Dossiers soumis à la CNPA depuis février 2018 ; analyse de la mission.

[13] De rares SPR chevauchent le territoire de plusieurs communes : c'est le cas, par exemple, à Fontainebleau, Avon ou à Sancerre, Saint-Satur et Ménétréol-sous-Sancerre, communes qui se sont associées dans le cadre d'une candidature au label d'excellence de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). Même si la création de « SPR multisites » n'est pas prévue par les textes, plusieurs SPR répondant à des préoccupations communes peuvent être créés sur un même territoire : ainsi, cinq villages du réseau des « Bastides de l'Aveyron » ont présenté des conjointement cinq projets de SPR.

Plus généralement, que ce soit lors de la procédure de classement ou lors de l'approbation du plan de gestion (cf. *infra*), l'état de dégradation des immeubles historiques et des logements, la paupérisation des centres anciens, associés à la volonté d'une meilleure mixité sociale et démographique, motivent la démarche de SPR dans plus de 75 % des dossiers soumis à la CNPA depuis février 2018, date d'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire issu de la loi LCAP (cf. encadré 1 ci-avant).

La création d'un SPR peut conduire la collectivité à se doter d'un plan de gestion conçu dans l'optique de conserver et mettre en valeur le patrimoine collectif sur la base d'un diagnostic plus approfondi. Depuis 2016, les collectivités peuvent opter pour deux types de plan de gestion, hérités des documents de gestion des secteurs mentionnés *supra* pour les secteurs protégés, ZPPAUP et AVAP.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est le plus abouti de ces modes de gestion : démarche d'urbanisme globale dont l'objectif est à la fois la conservation du cadre urbain et son évolution dans le cadre des politiques urbaines, le PSMV est un document d'urbanisme qui vaut plan local d'urbanisme dans le périmètre du SPR. À ce titre, il prend en compte l'ensemble des besoins de la population du SPR en matière d'habitat, d'emploi, de services, de transport, etc.

Concernant spécifiquement les immeubles à restaurer, le PSMV contient des prescriptions relatives :

- à la protection des éléments d'architecture et de décoration situés à l'intérieur et à l'extérieur des immeubles, le respect des modes constructifs et des matériaux ;
- aux interdictions de démolition, d'enlèvement ou d'altération ;
- aux obligations de démolition ou de modification à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées.

Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est une servitude d'utilité publique pilotée par la collectivité territoriale compétente en matière d'urbanisme. Le PVAP identifie les immeubles, espaces publics, monuments, sites, cours, jardins, plantations et mobiliers urbains à protéger et à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural. Il fixe les prescriptions permettant d'assurer leur conservation ou leur restauration, de promouvoir la mise en valeur durable de l'architecture, de l'urbanisme, du paysage, de l'histoire, de l'archéologie, etc.

Pour les immeubles à restaurer, les règles du PVAP concernent :

- la qualité architecturale extérieure des constructions (matériaux, implantation, volumétrie, abords) ;
- la conservation ou la mise en valeur du patrimoine bâti extérieur et des espaces naturels ou urbains.

Subsistent par ailleurs les plans de gestion antérieurs à 2016, notamment les récents règlements d'AVAP qui ont complété les anciens règlements de ZPPAUP par une prise en compte explicite des objectifs de développement durable. Précédant de peu l'adoption de la LCAP, leur méthodologie d'élaboration est proche de celle des PVAP, ce qui peut expliquer le faible nombre de ces derniers (cf. *infra*).

Au final, la servitude d'utilité publique que constitue un SPR peut être complétée par :

- un PSMV ou un PVAP, qui sont les deux seuls types de documents de gestion pouvant être créés depuis la LCAP de 2016. Si le PSMV constitue la démarche la plus aboutie en termes d'urbanisme, le PVAP et le PSMV partagent des méthodologies d'élaboration, concernant notamment la réflexion prospective sur l'évolution du patrimoine urbain, et des contenus très proches. Ils traduisent tous les deux la détermination de la collectivité à mettre en valeur son patrimoine et à redynamiser son quartier ancien. La distinction entre PSMV et PVAP est avant tout déterminé par la qualité patrimoniale des immeubles et la nécessité de protéger leurs intérieurs ;
- un outil de gestion antérieur à la LCAP de 2016 que sont les règlements de ZPPAUP et d'AVAP ; ces règlements restent en en vigueur jusqu'à leur éventuelle transformation en PSMV ou en PVAP (cf. *supra*) ;
- toutefois les principes méthodologiques des règlements d'AVAP ont inspiré les modalités d'élaboration des PVAP et présentent le même degré de précision.

L'existence d'un plan de gestion de type PSMV ou PVAP est importante pour l'éligibilité des opérations de restaurations d'immeubles au dispositif « Malraux » :

- lorsqu'un tel plan de gestion est approuvé, l'ensemble des immeubles du SPR peuvent, si les autres critères sont vérifiés (cf. 2.2.1 ci-dessous), ouvrir droit à la réduction d'impôt ;
- si tel n'est pas le cas, l'opération de restauration immobilière doit être déclarée d'utilité publique (cf. 2.1.2 ci-dessous) pour être éligible.

La nature du plan de gestion, PSMV ou PVAP, a en outre une conséquence directe sur le taux de la réduction d'impôt qui est de 30 % pour les restaurations d'immeubles réalisées dans des sites patrimoniaux remarquables couverts par un PSMV et 22 % dans ceux couverts par un PVAP.

975 sites patrimoniaux remarquables étaient délimités en mars 2023 ; 919 d'entre eux, soit une très grande majorité, étaient dotés d'un outil de gestion. Parmi ces 919 SPR dotés d'un outil de gestion :

- 92 PSMV et 6 PVAP[14] permettent à des opérations de restauration immobilière de bénéficier de la réduction d'impôt « Malraux » sur la totalité des SPR concernés ;
- 348 règlements d'AVAP et 473 règlements de ZPPAUP continuent d'exister ; dans le périmètre de ces SPR, une opération de restauration immobilière peut être éligible à la réduction d'impôt « Malraux » si elle est déclarée d'utilité publique (cf. encadré 3 au 2.1.2 ci-dessous).

  Il en va de même dans les 56 SPR sans document de gestion, qui sont généralement de création récente.

Dans tous les cas, l'objectif de conservation et de mise en valeur du patrimoine du SPR est garanti par l'intervention de l'architecte des bâtiments de France (ABF) dans les projets de restauration et d'aménagement. Son accord est en effet requis pour toute opération de restauration ou de modification des immeubles ainsi que d'aménagement urbain intervenant dans le périmètre du SPR, quel que soit le propriétaire et la finalité de l'opération, et quel que soit le montage financier envisagé, dont l'ABF n'est pas nécessairement informé. Les ABF s'assurent ainsi de la compatibilité du projet présenté avec la qualification assignée à l'immeuble par les documents détaillés du document de gestion (immeuble à conserver et restaurer, à requalifier, modification possible, destruction totale ou partielle préconisée, selon une légende commune codifiée par le code du patrimoine) et avec les prescriptions patrimoniales édictées par le règlement.

[14] Une grande partie des 95 SPR créés à partir de 2018 envisagent de se doter de cet outil de gestion, parfois de façon transitoire en attendant l'achèvement des études d'intérieur préalables à un PSMV.

À l'issue des travaux, dans le cadre de la déclaration d'achèvement des travaux requise par la collectivité pour toute autorisation d'urbanisme, l'ABF vérifie sur demande de la collectivité la conformité de la réalisation des travaux achevés au projet autorisé.

2.1.2. L'éligibilité des opérations de restauration au dispositif « Malraux » dans 93 quartiers prioritaires de la politique de ville suppose que les collectivités engagent une procédure d'utilité publique

L'éligibilité des opérations de restauration immobilière au dispositif « Malraux » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville relève, à la différence des SPR, en premier lieu d'une démarche décidée par l'État[15]. Cette portée nationale des extensions de 2010 et 2018 se matérialise par :

- son articulation avec les deux programmes nationaux de requalification urbaine mis en œuvre par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) dont les objectifs et les moyens financiers globaux sont détaillés dans l'encadré 2 ci-dessous ;
- la détermination par l'État des 93 quartiers concernés, formalisée par deux textes réglementaires, respectivement le décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et l'arrêté du 19 janvier 2018 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé.

Toutefois, l'intervention des collectivités territoriales concernées est indispensable à deux titres pour déclencher des opérations de restauration immobilière bénéficiant de la réduction d'impôt « Malraux ».

De manière générale, le niveau de dégradation important des bâtiments de ces quartiers ou l'incapacité financière des propriétaires à réaliser les travaux de restauration ou de réhabilitation rendent nécessaire une intervention publique. Cette intervention est réalisée par un opérateur-aménageur, relevant la plupart du temps de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Selon le niveau de dégradation de l'immeuble et ses contraintes techniques, cet opérateur va assurer la maîtrise d'ouvrage du projet global :

- dans le cadre d'un contrat avec les futurs acquéreurs sous la forme d'une « vente d'immeuble à rénover » (VIR), contrat par lequel il s'engage à réhabiliter à revendre les biens concernés dans un délai et à un coût déterminé par le contrat ; l'intérêt de la VIR pour l'acquéreur et de la protéger des risques (délais, coût) de réalisation des travaux ;
- en réalisant une phase de recyclage de l'immeuble, préalablement à sa restauration. L'opérateur-aménageur agit comme un intermédiaire en faisant l'acquisition de la totalité de l'immeuble existant, en assurant la préparation du terrain et de la structure du bâti puis en revendant le terrain aménagé à un coût minoré à l'opérateur ou l'investisseur qui assurera la réhabilitation. Des subventions de l'État et des collectivités viennent généralement supporter une part du déficit généré par la minoration du coût de revente.

[15] Ce fait n'exclut pas cependant que les QPV présenter des zones de recoupement avec des SPR ; 44 communes disposent ainsi sur leur territoire à la fois d'un SPR et d'un QPV.

Encadré 2 : Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés et le nouveau programme national de renouvellement urbain

Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sont mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

1) Lancé en 2009, le PNRQAD 2009-2025, a pour objectif de lutter contre l'habitat indigne dans les quartiers de centre ancien – quartiers médiévaux jusqu'au XIX^{ème} siècle. Ses actions visent à :

- la résorption de l'habitat indigne et la lutte contre la vacance des logements ;
- le développement d'une offre de logement diversifiée dans un logique de mixité sociale et pour éviter la gentrification de ces centres anciens ;
- la valorisation du patrimoine architectural des quartiers[16] et la lutte contre leur dégradation.

25 projets ont été financés dans 30 quartiers anciens ; les engagements financiers du programme s'élèvent au total à 380 M€, portés par l'État, l'ANRU et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) devant générer environ 1,5 Md€ d'investissements.

2) Prenant en 2014 la suite du programme national de renouvellement urbain, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) couvre la période 2014-2030 et vise à favoriser la mixité sociale, la diversification des logements et des bâtiments et le développement économique de 453 quartiers. Ses actions visent plus précisément à :

- augmenter la diversité de l'habitat ;
- adapter la densité du quartier à son environnement et à ses fonctions urbaines ;
- favoriser la mixité fonctionnelle en portant un intérêt particulier pour le développement économique de ces quartiers ;
- renforcer la mobilité des habitants de ses quartiers ;
- réaliser des aménagements urbains et des programmes urbains de qualité.

12 Md€ de subventions seront, au total, apportées par l'ANRU et ses financeurs : l'État (1,2 Md€), Action logement (8,4 Md€) et l'union sociale pour l'habitat (2,4 Md€).

Source : ANRU et mission.

Cette intervention de la puissance publique, préalable à celle des investisseurs privés bénéficiaires potentiels de la réduction d'impôt « Malraux », se traduit par une contractualisation entre l'EPCI et l'une des deux agences suivantes de l'État, dans le cadre des plans PNRQAD et NPNRU :

- l'ANRU pour la mobilisation des crédits en faveur du recyclage des ilots dégradés, de l'aménagement et d'équipements publics de proximité, de portage de lots ;
- l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la mobilisation des aides en faveur de l'accompagnement des propriétaires privés pour la réhabilitation de leurs logements : financement d'expertises ou de travaux des immeubles en monopropriété ou copropriété. Des aides au recyclage de l'ANAH peuvent également être octroyées dans le cas où l'ANRU ne prévoit pas d'intervenir.

Concernant spécifiquement l'éligibilité à la réduction d'impôt « Malraux » dans ces quartiers, les opérations de restauration immobilières concernées doivent préalablement avoir été déclarées d'utilité publique, dans le cadre d'une procédure qui est mise en œuvre par la collectivité locale en lien avec l'État.

[16] À la date de lancement du programme, sept quartiers étaient inscrits dans des secteurs protégés et sept autres dans des ZPPAUP ou des AVAP.

Cette déclaration d'utilité publique (DUP) des opérations de restauration immobilière est un outil coercitif visant à obliger les propriétaires à réaliser une réhabilitation globale de l'intérieur et de l'extérieur d'un immeuble dégradé, voire à réaliser une réhabilitation très lourde qui peut s'apparenter à une rénovation, en cas de besoin de restructuration pour améliorer les conditions l'habitabilité. En cas de non-réalisation des travaux du ou des propriétaires, la collectivité est tenue de se substituer aux propriétaires défaillants. Cette procédure est généralement mise en œuvre sur plusieurs immeubles inscrits dans un projet global de requalification urbaine.

Au regard de sa complexité juridique, de sa durée de mise en œuvre et des conséquences patrimoniales qu'elle entraine, elle requiert de la part des collectivités une ingénierie d'envergure et des moyens financiers.

Cette DUP, qui est également un élément d'éligibilité des opérations à la réduction d'impôt « Malraux » dans les sites patrimoniaux remarquables non pourvus de plan de gestion de type PSMV et PVAP, est décrite dans l'encadré 3 ci-après.

La carte 1 représente les communes sur le territoire desquelles des restaurations de logements peuvent être éligibles à la réduction d'impôt « Malraux » :

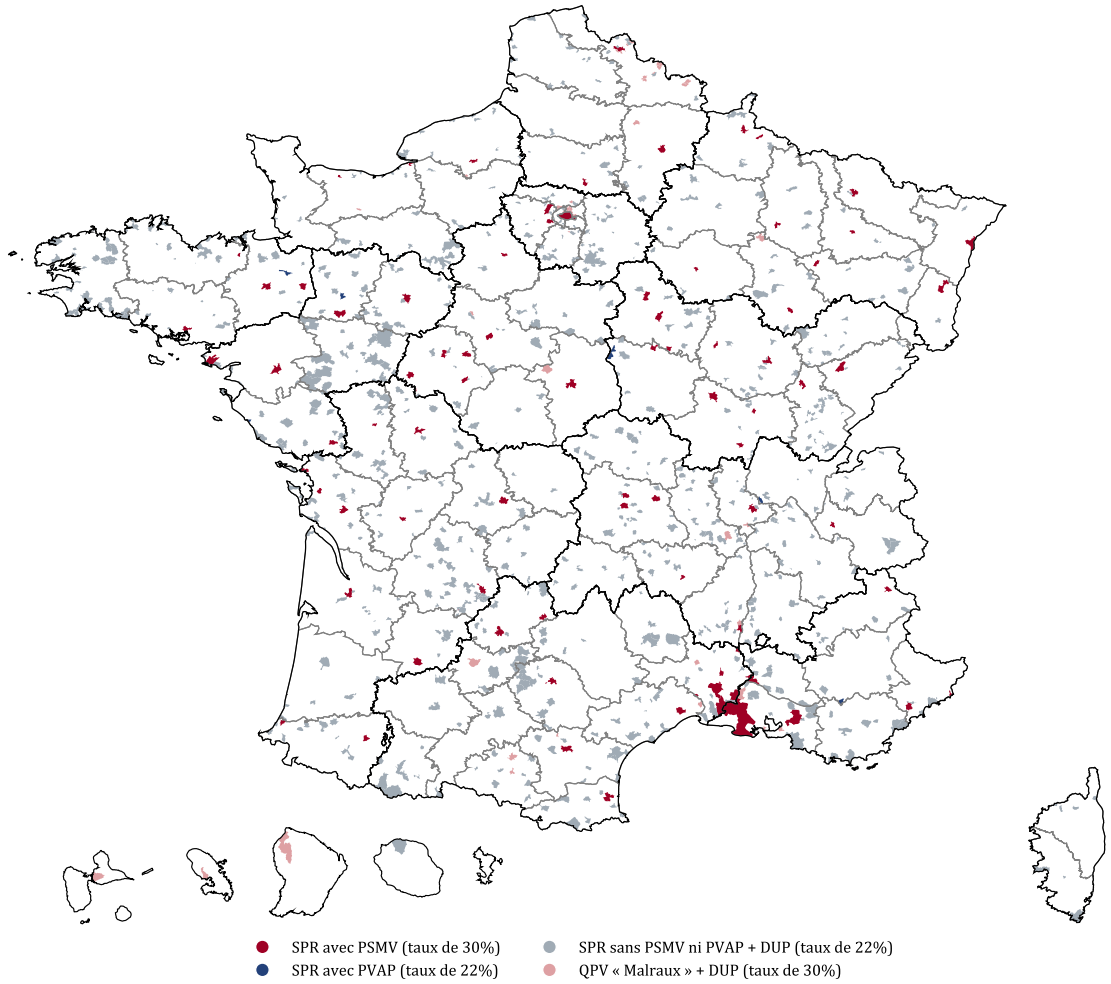
- dans les SPR couverts par des plans de gestion ouvrant droit, sans nécessité de déclaration d'utilité publique, à la réduction d'impôt si ses autres conditions sont remplies : PSMV (taux de 30 %) et PVAP (taux de 22 %) ;
- dans des SPR non couverts par de tels plans de gestion ou dans des QPV, l'éligibilité à la réduction d'impôt supposant alors que l'opération de restauration immobilière soit déclarée d'utilité publique (taux de 22 %).

Les secteurs dans lesquels des opérations de restauration peuvent bénéficier de la réduction d'impôt « Malraux » sont généralement infra-communaux ; ils ne couvrent donc pas l'intégralité du territoire des communes représentées sur cette carte. Par ailleurs :

- les territoires de 15 communes comprennent à la fois un SPR couvert par un PSMV et un QPV ;
- les territoires de 29 autres communes comprennent à la fois un SPR non couvert par un plan de gestion de type PSMV ou PVAP et un QPV.

Annexe I

Carte 1 : Communes sur le territoire desquelles des restaurations de logements peuvent être éligibles à la réduction d'impôt « Malraux »



Sources : data.gouv.fr (fond cartographique : contours simplifiés des communes de France avec régions et département d'outre-mer rapprochés) ; décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 et arrêté du 19 janvier 2018 (QPV) ; direction générale du patrimoine et de l'architecture (sites patrimoniaux remarquables et leur couverture par des plans de gestion) ; mission (représentation cartographique).

Encadré 3 : La déclaration d'utilité publique des opérations de restauration immobilière

La déclaration d'utilité publique des opérations de restauration immobilière (DUP ORI) est régie par les articles L. 314-4 à L. 314-4-4 et R. 313-23 à R. 313-29 du code de l'urbanisme.

Les opérations de restauration immobilière « *consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition, d'accès aux services de secours ou d'évacuation des personnes au regard du risque incendie, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale* ».

Elles s'appliquent aux :

- immeubles à usage d'habitation (ou à usage mixte) vétustes ou dégradés ;
- commerces de rez-de-chaussée des immeubles d'habitation concernés

Les immeubles peuvent être vacants ou occupés, en monopropriété ou en copropriété ; en copropriété, les travaux doivent porter sur tout le bâtiment, parties communes et privatives.

La mise en œuvre de la DUP ORI suit les deux phases suivantes.

- Première phase de mise en œuvre de la DUP (durée indicative : moins d'un an) :
  - identification et visite des immeubles ;
  - évaluation sommaire du programme de travaux pour les extérieurs et les intérieurs ;
  - délibération du conseil municipal pour engager l'opération ;
  - enquête préalable : constitution d'un dossier d'enquête publique, dont un descriptif détaillé des travaux, estimation de la valeur de l'immeuble et du coût des travaux ;
  - enquête publique proprement dite, ouverte par le préfet et menée sur le rapport d'un commissaire enquêteur ;
  - signature de l'arrêté de DUP ; valide cinq ans, cette DUP est renouvelable une fois.
- Deuxième phase d'enquête parcellaire et de notification individuelle (durée indicative : 2 à 5 ans) :
  - arrêté par le maire ou le président de l'EPCI précisant le programme de travaux pour chaque immeuble, notifié à chaque propriétaire ;
  - ouverture d'une enquête parcellaire par laquelle sont notifiés à chaque propriétaire les travaux à faire dans un délai précisé ;

Lorsque le propriétaire refuse ou est de l'incapacité de réaliser les travaux ou ne répond pas :

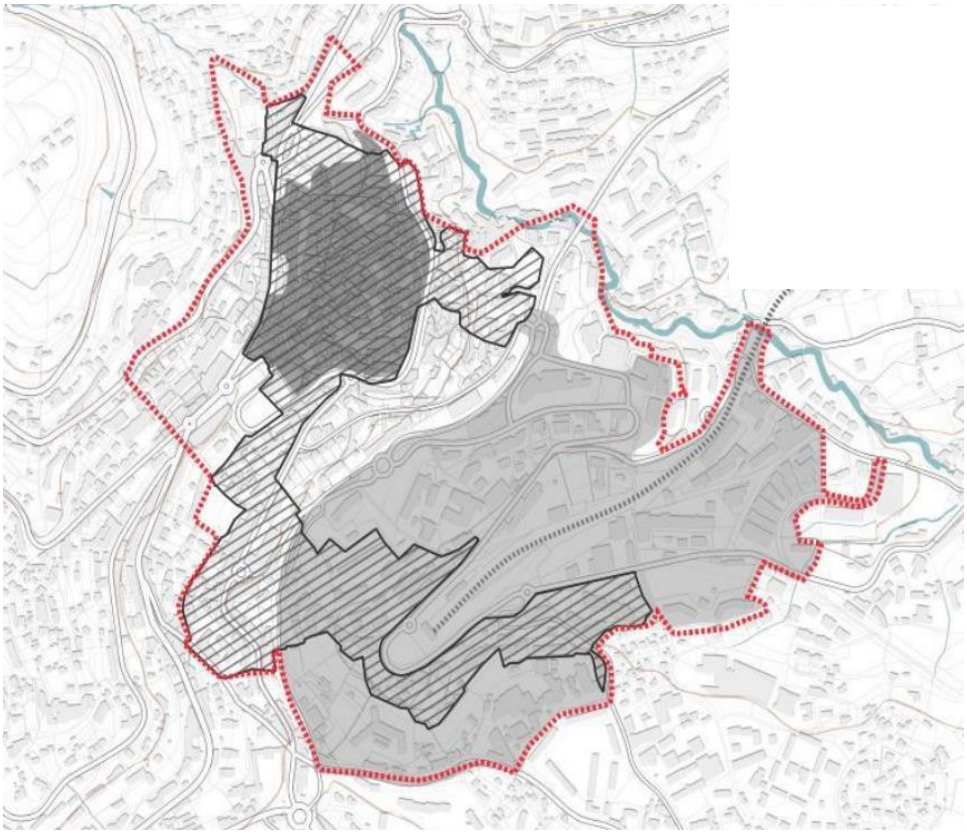
- la collectivité peut acquérir l'immeuble à l'amiable ou par voie d'expropriation par un arrêté préfectoral de cessibilité. **La collectivité est alors dans l'obligation de réaliser les travaux mentionnés dans la DUP** ;
- **la collectivité est dans l'obligation d'acquérir tout ou partie des immeubles concernés :**
  - lorsque le propriétaire exerce son droit de délaissement, pendant toute la durée de la DUP ;
  - lorsque, au sein d'une copropriété, un propriétaire refuse de réaliser les travaux ; la collectivité est alors dans l'obligation d'acquérir le lot de ce propriétaire, pour ne pas empêcher la rénovation de l'immeuble.

Source : Mission.

Au sein d'une même commune disposant de plusieurs secteurs d'intervention de nature différente, les périmètres des zones correspondent à des logiques propres et peuvent se recouper.

L'exemple de la ville de Grasse dans les Alpes-Maritimes, présenté sur la carte 2 ci-dessous montre la coexistence de plusieurs secteurs dotés de plans de gestion distincts qui ne se recoupent que partiellement. La ville dispose en effet d'un PSMV couvrant une partie de son centre-ville, en quasi-totalité englobé dans un QPV. Par ailleurs, ces deux zones, ainsi qu'une zone d'intervention spécifique aux abords de la gare, sont comprises dans le périmètre cœur de ville du programme ACV.

Carte 2 : Superposition des zones d'intervention dans la ville de Grasse (06)



Source : Ville de Grasse, comité local de l'habitat, 2018.

2.1.3. À l'exception des villes du programme « Action cœur de ville », l'éligibilité des opérations de d'amélioration au dispositif « Denormandie dans l'ancien » est la conséquence d'une démarche locale de revitalisation des territoires

La création du dispositif « Denormandie dans l'ancien » s'inscrit dans le cadre de la politique de revitalisation des territoires décidée par le Gouvernement, notamment avec le plan « Action cœur de ville » (cf. encadré 4 ci-après).

De fait, les opérations de restauration concernant des immeubles situés sur le territoire d'une des 232 communes du programme, ainsi que celle de 12 autres communes, peuvent bénéficier de l'avantage fiscal « Denormandie dans l'ancien » (cf. 1.3.1 ci-dessus).

Plus généralement, le territoire de toute commune ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT) est concerné par le bénéfice de cet avantage fiscal. Instaurée par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ÉLAN », l'ORT est un dispositif opérationnel destiné à améliorer l'attractivité d'un territoire grâce à « *la mise en œuvre d'un projet global et coordonné dans le domaine urbain, économique et social dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable* ». Il s'agit notamment de lutter contre la dévitalisation des centres villes en adaptant et modernisant le parc de logements, souvent vacant ou indigne, et de locaux commerciaux et artisanaux. Sur le plan économique, le dispositif vise également la réhabilitation de l'immobilier de loisir, la valorisation du patrimoine bâti et la réhabilitation des friches urbaines.

Annexe I

L'ORT est un outil intercommunal signé par un EPCI et sur le territoire duquel le projet urbain, économique et social de revitalisation sur laquelle repose le projet de redynamisation du cœur d'agglomération a été construit.

Elle est déclinée sur un ou plusieurs secteurs d'intervention opérationnels, contenant nécessairement le centre-ville de la ville principale de l'intercommunalité qui accueille obligatoirement une ou plusieurs actions retenues dans l'ORT notamment celles relatives à l'habitat. Il peut également inclure un ou plusieurs centres-villes ou parties urbanisées d'autres communes membres de l'EPCI.

Sur le plan contractuel, l'ORT se matérialise par une convention signée entre l'intercommunalité, la ville principale qui porte le projet de revitalisation de son centre-ville, voire d'autres communes, l'État et ses établissements publics ainsi que toute personne publique ou privée susceptible d'apporter son soutien, notamment financier, à l'opération. Sa durée est généralement de cinq ans.

Sur le volet habitat, l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitat précise que la convention d'ORT tient lieu de convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat et comprend tout ou partie des actions prévues dans ce cadre. L'ANAH intervient alors en finançant :

- l'ingénierie nécessaire à l'accompagnement des propriétaires privés, occupants et bailleurs, dans la réhabilitation de leur logement pendant toute la durée du programme (information et appui opérationnel assuré par une équipe pluridisciplinaire sur le volet administratif, technique, et juridique) ;
- les travaux d'amélioration réalisés par les personnes privées – propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires. Les aides sont octroyées sous conditions ;
- le déficit des opérations de recyclage des immeubles dégradés ou insalubres dont le traitement exige une intervention lourde sur le plan foncier et immobilier par l'« opérateur aménageur » de la collectivité. Cet aménageur peut alors procéder à l'acquisition des biens appartenant à des propriétaires privés pour les recycler selon différents modes opératoires avant de les remettre sur le marché ;
- le portage des travaux réalisés par un opérateur dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover (VIR).

Au 27 juin 2023, 538 conventions d'ORT dont 4 conventions interrégionales étaient signées. La moitié d'entre elles sont des ORT multi communales. Le nombre total de communes couvertes par une ORT s'élève ainsi à 1 178, dont 20 % d'entre elles relèvent du programme ACV, 58 % du programme « Petites villes de demain » (PVD), 23 % ne relevant d'aucun de ces deux programmes nationaux.

La carte 3 ci-après représente les communes sur le territoire desquelles des restaurations de logements peuvent être éligibles à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », en identifiant les communes qui :

- sont listées par l'arrêté du 26 mars 2019 et, parmi elles, celles qui relèvent du programme « Action cœur de ville » ;
- ont signé une convention d'ORT, et spécifiquement celles relevant du programme « Petites villes de demain ».

Encadré 4 : Les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain »

Les deux programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » sont coordonnés et animés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

1) Élaboré en 2018 en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires, le programme « action cœur de ville » (ACV) vise à faciliter et à accompagner les collectivités locales dans l'amélioration du cadre de vie des centres villes des villes moyennes et, ainsi, de conforter leur rôle central dans le développement de leur territoire.

Construites autour d'un projet de territoire, les actions de revitalisation s'inscrivent dans des conventions partenariales de financement (ORT notamment). Celles-ci engagent tant la commune que son intercommunalité et les partenaires publics et privés du plan autour de cinq axes structurants pour l'attractivité des villes moyennes :

- la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- le développement économique et commercial équilibré ;
- l'accessibilité, mobilité et connexions ;
- la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- l'accès aux équipements et aux services publics.

234 communes (seules ou constituées en binômes) sur 222 territoires, métropolitains et ultramarins, sélectionnées en mars 2018, étaient initialement concernées par ce programme et devaient bénéficier, sur la période 2018-2022, d'un financement total de 5 milliards d'euros apportés par l'État (0,6 Md€), l'Agence nationale de l'habitat (1,2 Md€), Action logement (1,5 Md€) et la banque des territoires (1,7 Md€ en prêts).

Le programme a été prolongé jusqu'en 2026 avec notamment un nouveau dispositif de requalification des « entrées de ville » qui concerne 45 collectivités.

En tenant compte de cette prolongation, à la fin du premier semestre de 2023, 242 communes font partie du programme et les engagements financiers souscrits s'élèvent au total à 6,2 Md€.

2) Lancé en octobre 2020, le programme « Petites villes de demain » (PVD) vise à améliorer la qualité de vie dans les communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités mais présentant des signes de fragilité comme une offre de logements inadaptée, une érosion commerciale, ou une dégradation du bâti ancien.

Un peu plus de 1 600 communes, dont 1 200 rurales, ont été sélectionnées et bénéficieront d'un accompagnement financier de l'État et de ses opérateurs : la banque des territoires, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Pour les communes et intercommunalités bénéficiaires, cet accompagnement donne lieu à la signature d'une convention d'adhésion, puis à la signature d'une convention-cadre, qui vaut opération de revitalisation du territoire (ORT). Il se traduit par :

- un appui global en ingénierie pour donner aux petites villes les moyens de définir et de mettre en œuvre leurs projets ;
- des outils et des expertises sectorielles pour répondre aux enjeux thématiques, dont des financements sur-mesure et ciblés ;
- l'accès à un réseau professionnel pour favoriser l'innovation, l'échange d'expériences et le partage de bonnes pratiques entre acteurs du programme.

À la fin du premier trimestre de 2023, 1,1 Md€ avaient été engagés pour ce programme.

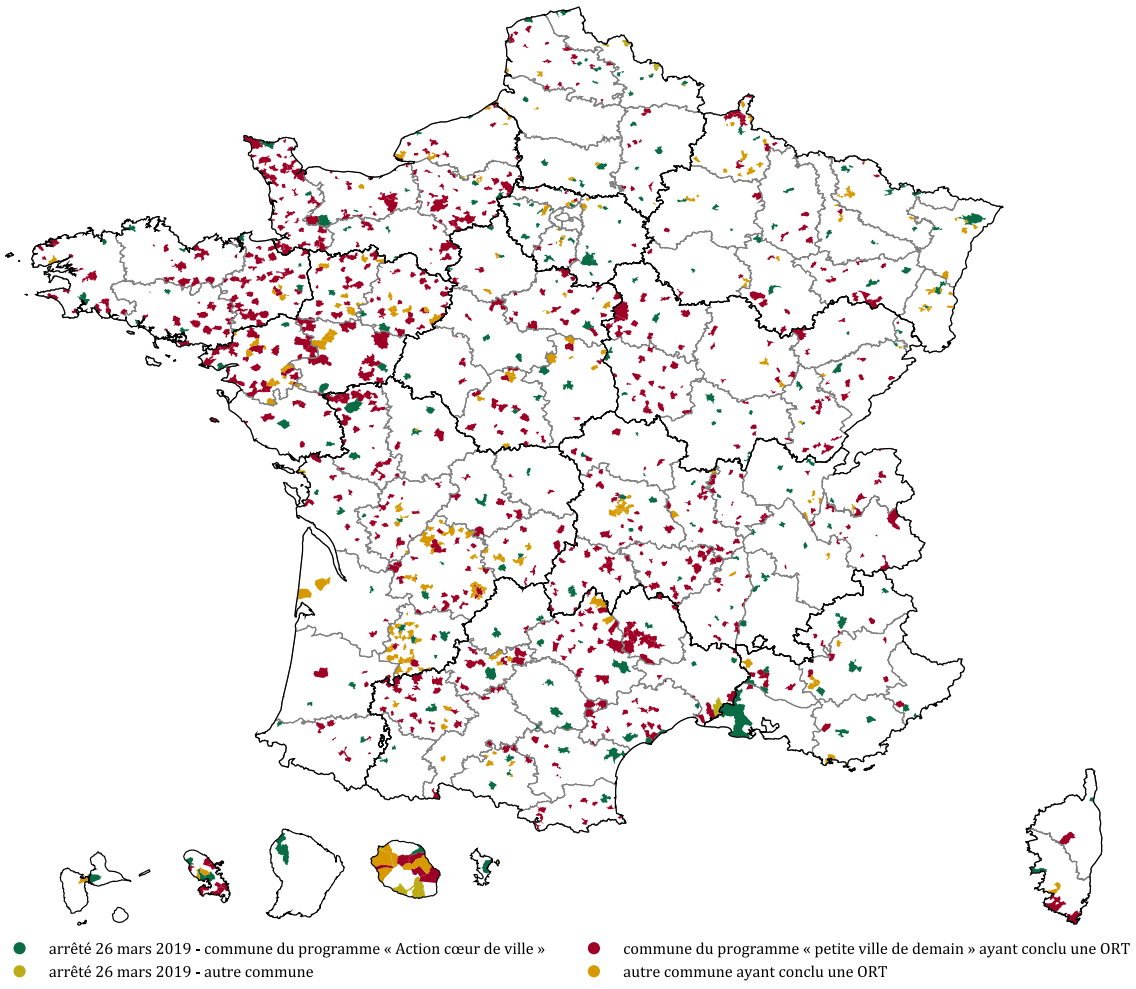
Source : ANCT, mission.

Outre l'éligibilité au dispositif « Denormandie dans l'ancien », la convention d'ORT ouvre droit aux outils juridiques suivants :

- pour renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville : la suppression de l'exigence d'autorisation d'exploitation commerciale pour la création, l'extension ou la transformation de surfaces commerciales de plus de 1 000 m^2 dans le centre-ville et la possibilité par le préfet de suspension au cas par cas de projets commerciaux périphériques ;

- des dérogations à l'interdiction de condamnation de l'accès indépendant aux locaux ayant une destination distincte de l'activité commerciale ou artisanale, notamment aux logements d'habitation situés aux étages supérieurs des commerces en rez-de-chaussée ;
- par dérogation au code de l'urbanisme, la possibilité de délivrer un permis d'aménager portant sur des unités foncières non contiguës dit « permis d'aménager multisite » ;
- l'instauration du droit de préemption urbain renforcé sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial ;
- le permis d'innover, créé par la loi LCAP autorisant des solutions alternatives aux règles de construction et des dérogations à certaines normes en matière de construction sous conditions.

Carte 3 : Communes sur le territoire desquelles des restaurations de logements peuvent être éligibles à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien »



Sources : data.gouv.fr (fond cartographique : contours simplifiés des communes de France avec régions et département d'outre-mer rapprochés) ; arrêté du 26 mars 2019, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (conventions d'ORT), ANCT (communes des programmes ACV et PVD) ; mission (représentation cartographique).

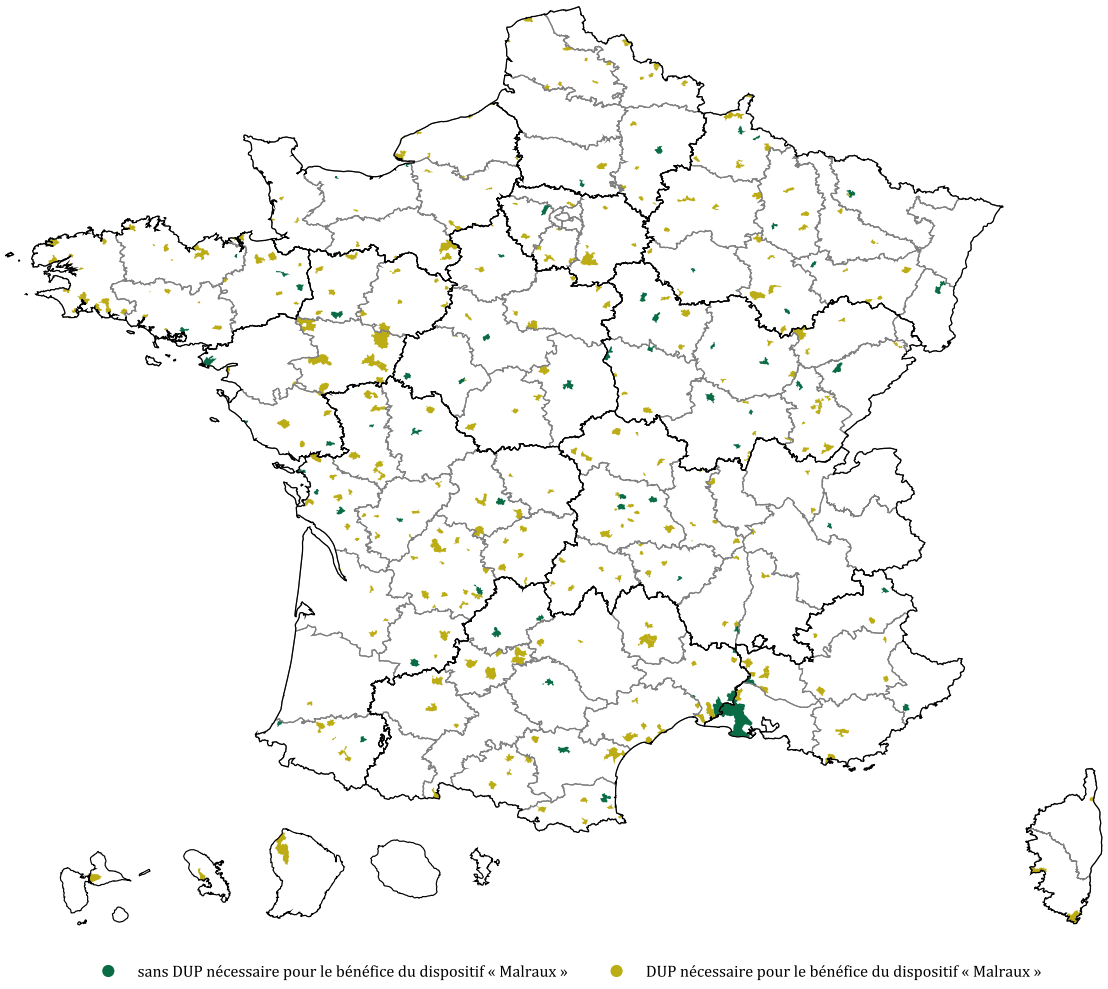
2.1.4. Des situations de choix possible entre les deux dispositifs peuvent se présenter ; les parts respectives de l'acquisition et des travaux de restauration dans le coût de l'opération orientent par ailleurs naturellement ce choix

Afin de décrire les éventuels arbitrages que des investisseurs pourraient réaliser entre le recours à l'un ou l'autre des deux réductions d'impôt dans le cadre de la réhabilitation d'un bien, il est en premier lieu nécessaire d'identifier des communes sur les territoires desquels une telle situation peut se produire.

La carte 4 ci-dessous présente ces 408 communes en identifiant celles contenant des secteurs pour lesquels le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » nécessite, par ailleurs, une déclaration d'utilité publique.

Environ une commune sur deux ayant défini un SPR a également signé une convention d'ORT ou bien figure dans l'arrêté du 26 mars 2019 ; cette proportion est vérifiée quel que soit le plan de gestion et vaut également pour les QPV bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux ». Dans une telle commune, une opération de restauration immobilière peut donc, en théorie, bénéficier de l'un ou l'autre des deux dispositifs « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien ».

Carte 4 : Communes sur le territoire desquelles des restaurations de logements peuvent être éligibles aux réductions d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien »



Sources : data.gouv.fr (fond cartographique : contours simplifiés des communes de France avec régions et département d'outre-mer rapprochés) ; décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 et arrêté du 19 janvier 2018 (QPV), direction générale du patrimoine et de l'architecture (sites patrimoniaux remarquables et leur couverture par des plans de gestion) ; arrêté du 26 mars 2019, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (conventions d'ORT), ANCT (communes des programmes ACV et PVD) ; mission (représentation cartographique).

Ces situations de « choix » possible entre les deux dispositifs sont vraisemblablement encore moins nombreuses que la carte 4 le suggère dans la mesure où :

- les zones qui conditionnent l'éligibilité à la réduction d'impôt « Malraux » ne couvrent pas la totalité du territoire communal à la différence des règles d'éligibilité régissant la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » ;
- ce « choix » ne trouve à s'appliquer sur la totalité du SPR que lorsqu'il est couvert par un PSMV ou un PVAP. Or, 68 communes sont dans cette situation ; dans les autres communes, la possibilité d'un tel un choix suppose une DUP (cf. 2.1.2 ci-dessus) ;
- les différences d'assiette et de taux des deux réductions d'impôt orientent « naturellement » les choix en faveur
  - de la réduction d'impôt « Malraux » lorsque les travaux de restauration sont les plus élevés, puisque l'assiette de ce dispositif est uniquement constituée des travaux de restauration avec un plafond et des taux plus élevés ; et lorsque l'opération n'intègre pas des travaux d'énergie qui répondent aux conditions d'éligibilité du Denormandie ;
  - de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », notamment lorsque l'acquisition foncière représente une part majoritaire du coût de l'opération, puisque celle-ci est prise en compte en totalité dans l'assiette de ce dernier dispositif.

2.2. Les deux réductions d'impôt sont pluriannuelles et accordées au plus tard à l'achèvement des travaux ; l'imputation effective de la réduction d'impôt « Malraux » est plus rapide et peut, en théorie, être réalisée avant le début de la location

Cette partie décrit le « fonctionnement » pratique de chacune des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » au titre de la restauration de biens situés dans des zones « éligibles », la détermination de ces zones étant décrite en détail au 2.1 ci-dessus.

2.2.1. Le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » intervient au fur et à mesure de la réalisation des travaux de restauration et peut être intégralement effectif avant le début de l'engagement locatif

Le fonctionnement de la réduction d'impôt « Malraux » distingue deux phases :

- la réalisation de la restauration de l'immeuble, éventuellement précédée de son acquisition[17], qui déclenche pour chacune des années couvertes par la réalisation de ces travaux[18] :
  - pour le contribuable, la déclaration, dans la déclaration de revenus de chacun de ces années, du montant des travaux payés et des caractéristiques principales du projet de restauration (type de secteur concerné et date d'approbation du plan de gestion ; localisation du bien, affectation à l'issue des travaux, etc.).

[17] L'acquisition préalable du bien n'est pas exigée pour bénéficier de la réduction d'impôt « Malraux » ; le prix d'une éventuelle acquisition n'est en outre pas intégré dans l'assiette de cette réduction d'impôt.

[18] Du point de vue fiscal, les payements des travaux sont pris en compte pour déterminer les années au titre desquelles la réduction d'impôt est accordée, étant rappelé qu'un plafond de dépenses payées de 400 k€ sur une période de quatre ans à partir de la délivrance du permis de construire ou de l'expiration du délai d'opposition à la déclaration préalable de travaux est pris en compte pour le calcul de la réduction d'impôt.

Le contribuable doit en outre communiquer, lorsqu'elles sont délivrées, les autorisations administratives (déclaration d'utilité publique, le cas échéant ; autorisation d'urbanisme ; avis de l'ABF ; déclaration d'achèvement des travaux, etc.) ;

- le calcul, à partir de ces données, par l'administration fiscale, de la réduction d'impôt qui correspond au montant des travaux multiplié par le taux de 30 % ou de 22 % selon la localisation (cf. tableau 3 ci-après) ;
- l'imputation sur l'impôt sur le revenu dû au titre de cette année de la réduction qui est reportable, si le montant de la réduction excède le montant de l'impôt, sur les trois exercices suivants ;

- la location du ou des logements correspondant, qui doit intervenir dans un délai de douze mois suivant la fin des travaux ; cette location :
  - ne peut être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ni un descendant ;
  - doit être une location nue à usage de résidence principale d'une durée de neuf ans.

  La location ne conditionne donc pas le bénéfice de la réduction d'impôt ni son imputation, qui ont préalablement été accordées (cf. *supra*) ; la réduction d'impôt peut donc, en théorie, être en totalité imputée avant le début de l'engagement locatif.

  La non réalisation de cet engagement ou sa rupture entraine toutefois la reprise de la réduction d'impôt.

Lorsque l'investissement est réalisé par une société fiscalement transparente, par exemple une SCPI, ces conditions s'appliquent *mutatis mutandis* à la société, l'associé devant s'engager en outre à conserver ses parts pendant neuf ans avec deux différences :

- la souscription est le fait générateur de la réduction d'impôt qui est accordée à chaque associé au *prorata* de ses parts, l'année de réalisation de la souscription ;
- l'assiette de la réduction d'impôt est constituée de la seule la part de la souscription finançant les travaux de restauration ; cette part est d'au moins 65 %, la souscription devant par ailleurs financer à hauteur d'au moins 30 % des acquisitions d'immeubles.

2.2.2. Le bénéfice de la réduction « Denormandie dans l'ancien » intervient lors de l'achèvement des travaux d'amélioration et est étalée sur une période correspondant à l'engagement de location du bien

À l'image de la réduction d'impôt « Malraux », le fonctionnement de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » distingue deux phases :

- la réalisation de la restauration d'un ou plusieurs logements précédée de leur acquisition, qui déclenche lors de l'achèvement des travaux[19] :
  - pour le contribuable, la déclaration, dans sa déclaration des revenus de l'année d'achèvement des travaux, du coût de revient de l'opération, c'est-à-dire le coût total de l'acquisition et des travaux, de la durée envisagée – six ou neuf ans – de l'engagement de location et de l'éventuelle localisation ultramarine du projet ;
  - le calcul, à partir de ces données, par l'administration fiscale, de la réduction d'impôt.

    Des plafonnements, détaillés dans le tableau 3 ci-dessous sont préalablement appliqué au coût de revient ;

[19] L'achèvement des travaux doit intervenir au plus tard à la fin de la deuxième année civile qui suit l'acquisition du bien ; la durée maximale des travaux est, sauf cas de force majeure, comprise entre 24 et 36 mois en fonction de la date d'acquisition.

- l'imputation, à parts égales, sur l'impôt sur le revenu dû au titre de cette année d'achèvement des travaux pendant les cinq ou huit années suivantes, en fonction de la durée de l'engagement initial de location, de la réduction d'impôt ;

  Le contribuable peut prolonger le bail, au terme de l'engagement de location, par période de trois ans pour porter au maximum à douze ans la durée de location donnant droit à l'avantage fiscal ; dans ce dernier cas, le surcroît de réduction d'impôt accordé est de 1 point par année ;

- la location du ou des logements correspondant, qui doit intervenir dans un délai de douze mois suivant la fin des travaux ; cette location :
  - ne peut être conclue avec un membre du foyer fiscal ;
  - doit être une location nue d'une durée de six ou neuf ans, prolongeable par période de trois ans jusqu'à une durée totale de douze ans ;
  - doit être conclue avec des locataires respectant des plafonds de ressources définis en fonction de la localisation du bien et de la composition du foyer du locataire ;
  - doit respecter des plafonds de loyer.

  La location ne conditionne donc pas le bénéfice de la réduction d'impôt dont l'imputation sera toutefois réalisée avec un calendrier proche de celui de la location – le décalage maximal est d'un an.

  La non réalisation de l'engagement de location ou sa rupture entraine la reprise de la réduction d'impôt.

Lorsque l'investissement est réalisé par une société fiscalement transparente, par exemple une SCPI, ces conditions s'appliquent *mutatis mutandis* à la société, l'associé devant s'engager en outre à conserver ses parts pendant neuf ans.

La seule différence résulte dans le fait que la souscription est le fait générateur de la réduction d'impôt qui est accordée à chaque associé au *prorata* de ses parts, l'année de réalisation de la souscription.

2.2.3. Au final, les deux dispositifs présentent, dans leur fonctionnement, plus de différences qu'ils ne partagent de points communs

Le tableau 3 ci-après présente une synthèse de la comparaison des caractéristiques des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien ». Il permet de mettre en évidence le fait que ces deux dispositifs partagent peu de caractéristiques communes. Parmi les différences qui distinguent ces deux dispositifs, sont particulièrement à relever :

- les zones géographiques « éligibles », c'est-à-dire dans lesquelles des opérations immobilières peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt, qui sont précisément décrites au 2.1 ci-dessus :
  - ces zones relèvent de démarches distinctes, à l'initiative des collectivités territoriales ;
  - les zones éligibles sont constituées de la totalité du territoire communal pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » ; des secteurs précisément délimités concernent au contraire le dispositif « Malraux » ;
- l'assiette de la réduction d'impôt inclut le coût d'acquisition pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » alors que ce coût n'est pas pris en compte dans le dispositif « Malraux » ; les différences de taux entre ces deux dispositifs doivent être appréciées en tenant compte de cette différence d'assiette – la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » a des taux plus faibles mais une assiette plus large ;
- l'engagement de location de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » qui est assorti d'un plafond de loyer et de ressources du locataire.

Annexe I

Tableau 3 : Comparaison des caractéristiques des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » en 2023

	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
Date de création	1er janvier 2009	1er janvier 2019
Date de fin	Dispositif non borné, sauf pour les QPV (échéance : 31 décembre 2023)	31 décembre 2023
Zones d'éligibilité	Zones infra-communales : ▪ 975 SPR (initiative locale) ▪ 93 QPV (définis au niveau national)	Totalité du territoire des communes : ▪ 244 définies au niveau national ▪ 1 178 signataires d'une ORT (initiative locale)
Opérations concernées	▪ restauration complète d'immeubles bâtis, contrôlée par l'architecte des bâtiments de France, en conséquence de la localisation en SPR ▪ DUP sauf dans les SPR couverts par un PSMV ou un PVAP ▪ durée de l'opération : 4 ans	▪ acquisition et amélioration de logements (l'amélioration représente au moins 25 % du coût de revient) ▪ exigences techniques des travaux et de performance énergétique ▪ durée de l'opération : 2 ans après l'acquisition
	▪ possibilité de transformer la destination du bien pour créer du logement ▪ réalisation possible en vente d'immeuble à rénover	
Assiette de la réduction d'impôt	▪ travaux uniquement ▪ plafond de 400 k€ pendant 4 ans	▪ prix de revient, pour la part inférieure à 5 500 € / m² habitable ▪ plafonds : 2 logements et 300 k€ / an
Taux de la réduction d'impôt	▪ SPR avec PSMV : 30 % ▪ QPV +DUP : 30 % ▪ SPR avec PVAP : 22 % ▪ autre SPR +DUP : 22 %	▪ location de six ans : 12 % ▪ location de neuf ans : 18 % ▪ location de douze ans : 21 % ▪ outre-mer : +11 points
Imputation de la réduction d'impôt	▪ départ : paiement des dépenses ▪ imputation sur la totalité de l'impôt ▪ report possible sur trois années ultérieures ▪ exclu du « plafonnement global des niches » (PGN)	▪ départ : achèvement de l'opération ▪ imputation par parts égales sur une durée égale à celle de l'engagement de location, par tranches de trois ans ▪ dans le PGN de 10 000 € / an (tous réductions et crédits d'impôt)
Engagement de location	▪ location nue, non meublée, à titre de résidence principale ▪ doit intervenir dans un délai de douze mois suivant la fin des travaux ▪ impossible avec un membre du foyer fiscal	
	▪ durée de neuf ans ▪ impossible de louer à un ascendant ou un descendant	▪ durée totale de six, neuf ou douze ans ▪ plafonds de ressources du locataire ▪ plafonds de loyer
Recours à une SCI ou une SCPI	▪ possible, les conditions s'appliquent *mutatis mutandis* à la société ▪ engagement de conservation des parts pendant neuf ans	
dont SCPI	▪ le point de départ de la réduction d'impôt est la souscription	
	▪ assiette de la réduction d'impôt : part de la souscription finançant les travaux (minimum 65 %)	▪ assiette de la réduction d'impôt : totalité de la souscription
Règles de non-cumul (même bien)	▪ exclusion mutuelle des deux dispositifs ▪ dispositif « Pinel » et soutien aux investissements locatifs outre-mer ▪ location meublée non professionnelle (cf. engagement de location *supra*) ▪ déficit foncier, seule la part non comprise dans la réduction peut être intégrée	
	▪ investissement locatif de tourisme ▪ investissement réalisé dans une résidence hôtelière à vocation sociale	
Cumul possible (même bien)	▪ aides d'Action logement	
	▪ réduction d'impôt Loc'avantages (volet fiscal, plafonnement du loyer)	*Loc'avantages, volet budgétaire (travaux lourds), déduit de l'assiette de la réduction d'impôt*

Source : Mission.

3. Le montant des deux réductions d'impôt augmente quasi-continûment depuis leur création respective

Cette partie présente des éléments globaux pour les deux dépenses fiscales « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » exploitant les données :

- présentées par le Gouvernement dans l'annexe « voies et moyens », tome II, de chaque projet de loi de finances (cf. encadré 5 ci-après) ;
- issues de l'exploitation des déclarations de revenus des contribuables – déclarations annexes relatives aux réductions et crédits d'impôt.

Différant de la règle générale de l'imposition des revenus fonciers au barème de l'impôt sur le revenu dans le cadre de l'imposition globale des revenus – ce qui constitue la « norme de référence » – , les deux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » constituent des « dépenses fiscales », dont l'impact budgétaire est présenté chaque année dans le projet de loi de finances (PLF), en réalisation pour l'année écoulée et en prévision pour les deux années en cours et suivante dans le tome II de son annexe « voies et moyens ».

L'impact budgétaire peut être défini, pour une dépense fiscale donnée, comme la différence entre le montant auquel s'élèverait l'impôt concerné par cette dépense fiscale si la norme de référence était appliquée, toutes choses égales d'ailleurs, et leur montant réel résultant de l'application de la règle particulière définissant cette dépense fiscale.

De manière générale, il semble important d'appeler l'attention sur le fait que l'« impact budgétaire » d'une dépense fiscale ne peut être, dans sa totalité, assimilée à un « coût ». Cet impact budgétaire n'est pas *a fortiori* représentatif du gain net pour les finances publiques que représenterait l'éventuelle suppression de cette dépense fiscale, pour les raisons suivantes :

- dans le cas particulier de ces deux dispositifs, la norme de référence choisie par la direction de la législation fiscale est l'absence de prise en compte des dépenses de restauration dans la prise en compte des revenus fonciers dans le calcul de l'impôt sur le revenu ; or, une partie de ces dépenses serait, en l'absence de ces deux dispositifs, éligible au mécanisme de droit commun des « déficits fonciers » ;
- de manière plus générale, cet impact ne tient compte ni des effets mécaniques d'un dispositif sur d'autres assiettes fiscales associées, notamment l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée pour ce qui concerne les deux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », ni des changements induits en matière de travaux dans les biens immobiliers ou de créations d'emplois.

Par ailleurs, les dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » présentent la caractéristique commune d'avoir des effets pluriannuels sur l'impôt sur le revenu de leurs bénéficiaires et donc sur le montant total de l'impôt. Cette caractéristique justifie qu'une attention particulière soit portée aux conséquences budgétaires pluriannuelles de ces dispositifs.

Encadré 5 : Le tome II des « voies et moyens » du projet de loi de finances

Depuis 1980, le Gouvernement consacre chaque année aux dépenses fiscales une annexe du projet de loi de finances (PLF). Cette annexe est le deuxième tome du fascicule des « voies et moyens » annexé au PLF.

Initialement destinée, en application de l'article 32 de la loi n°8030 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980, à retracer « *l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître les évaluations initiales [et] actualisées, ainsi que les résultats constatés [et la] ventilation détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs* », cette annexe s'est progressivement enrichie. Sa présentation est stable depuis 2006, première année d'application de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui a repris cette obligation d'information en son article 51.

Le tome II des voies et moyens annexé au PLF 2023 est un document de 228 pages qui présente, de la manière suivante, 465 dépenses fiscales :

- une présentation générale de l'ensemble des dépenses fiscales détaillant particulièrement :
  - la notion même de dépense fiscale en explicitant, pour six impositions de toutes natures et pour les impôts locaux, dès lors que les dépenses fiscales concernées ont impact direct sur le budget de l'État, la « norme de référence », c'est-à-dire « *les principes généraux du droit fiscal* ». Cette norme n'est pas intangible et fait en conséquence appel au « dire d'expert » résumant « *l'observation des faits et l'interprétation* a posteriori *des intentions du législateur* ».

    Lorsqu'une mesure réduisant une recette fiscale ne peut être qualifiée de dépense fiscale, elle est considérée comme une « modalité de calcul de l'impôt ». Il en va de même des mesures précédemment considérées comme des dépenses fiscales et dont le classement a évolué. 77 « modalités de calcul de l'impôt » sont ainsi recensées dans cette annexe.
  - les évaluations de l'impact budgétaire de ces dépenses fiscales, rassemblées par mission budgétaire et par impôt ; les dépenses fiscales générant, ensemble, plus de la moitié de la totalité des pertes théoriques de recettes et celles dont le fait générateur est éteint mais qui continuent à produire une incidence budgétaire sont également présentées ;
  - les évolutions intervenues depuis le précédent PLF (créations, suppressions, extinctions, évolution du classement – cf. *supra*) et celles proposées dans le PLF (créations, augmentations, suppressions, diminutions) ;
  - la méthode de chiffrage des impacts budgétaires pour 3 années (passée, présente et à venir), la fiabilité de cette évaluation ; la présentation des autres caractéristiques quantitatives (nombre de bénéficiaires, années de création et de modification, dernière année du fait générateur et d'incidence budgétaire) et qualitatives (norme fiscale de référence) ;
  - les indicateurs mesurant la performance des dépenses fiscales, présentées dans les projets annuels de performances des programmes de rattachement de ces dépenses fiscales ;
  - le programme d'évaluation de ces dépenses fiscales que le Gouvernement entend mener ;
- la liste des dépenses fiscales qui détaille pour chacune d'entre elles :
  - des caractéristiques juridiques : impôt concerné, norme fiscale de référence, référence juridique, date de création, de modification, de fin du fait générateur et d'incidence budgétaire ;
  - des caractéristiques budgétaires : impact budgétaire, fiabilité et méthode de chiffrage, la mission et le programme budgétaire de rattachement ;
  - d'autres caractéristiques : type et nombre de bénéficiaires, finalité poursuivie ;
- une répartition des dépenses fiscales par mission et programme ;
- une table de correspondance juridique.

Conformément au dernier alinéa de l'article 51 de la LOLF, l'ensemble de ces données pour les 465 dépenses fiscales et 77 modalités de calcul de l'impôt sont « *publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ». Ainsi :

- 24 caractéristiques y sont détaillées pour 465 dépenses fiscales ;
- 18 caractéristiques y sont détaillées pour 77 modalités de calcul de l'impôt.

Source : Mission.

Cet effet pluriannuel peut être apprécié au moyen du « montant générationnel », qui correspond à la somme des réductions d'impôt pluriannuelles pour tous les contribuables bénéficiaires d'une de ces deux réductions d'impôt pour une année considérée.

À ce titre, ce montant générationnel :

- traduit le plus fidèlement l'enjeu budgétaire de la dépense fiscale, l'impact budgétaire annuel pouvant varier entre deux dépenses fiscales ayant un même montant générationnel et des mécaniques d'imputation annuelle différentes – ce qui est le cas des deux incitations fiscales « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ;
- correspond à l'impact budgétaire maximal[20] qui sera généré, au total, par une de ces deux réductions d'impôt au titre d'une année considérée ;
- permet d'estimer le montant des investissements des contribuables « subventionnés » par la réduction d'impôt en ce qu'il correspond à l'assiette des dépenses éligibles multipliée par le taux de la réduction d'impôt[21].

3.1. Le montant des deux dépenses fiscales augmente quasi-continûment depuis leur création respective

L'évolution des impacts budgétaires, des montants générationnels et des assiettes de travaux pour chacun des deux dispositifs depuis leur création est présentée dans le graphique 2 ci-après.

Leur analyse, pour les deux dispositifs, amène aux constats suivants.

- **Les deux dépenses fiscales croissent de manière quasi-continue depuis leur création respective** :
  - le dispositif « Denormandie dans l'ancien » présente une montée en charge qui caractérise souvent les nouveaux dispositifs fiscaux ; la montée en charge de ce dispositif est toutefois plus progressive et moins élevée que les dernières prévisions de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages qui reposaient à l'été 2022 sur un montant générationnel annuel de l'ordre de 25 M€ ;
  - le dispositif « Malraux » présente une croissance par « paliers » ; son montant générationnel s'établit en effet à un niveau :
    - légèrement inférieur à 30 M€ / an sur la période 2010-2013, avec une année 2010 atypique correspondant, selon toute vraisemblance, à l'effet de la quasi-absence de collecte des SCPI « Malraux » l'année précédente, elle-même due à la non-reprise, pour cette année 2009, de la possibilité d'investir dans des opérations bénéficiant de l'avantage « Malraux » par l'intermédiaire de SCPI (cf. 1.2.2 ci-dessus) ;
    - de l'ordre de 37 M€ / an sur la période 2014-2020, avec une année 2018, en léger retrait par rapport à cette moyenne ;
    - de 44 M€ en 2021, dernière année pour lesquelles les déclarations de revenus ont pu être exploitées par la direction générale des finances publiques.

    Le profil de l'évolution du dispositif « Malraux » diffère donc nettement de celui du « Denormandie dans l'ancien », ce qui s'explique par le fait que la réduction

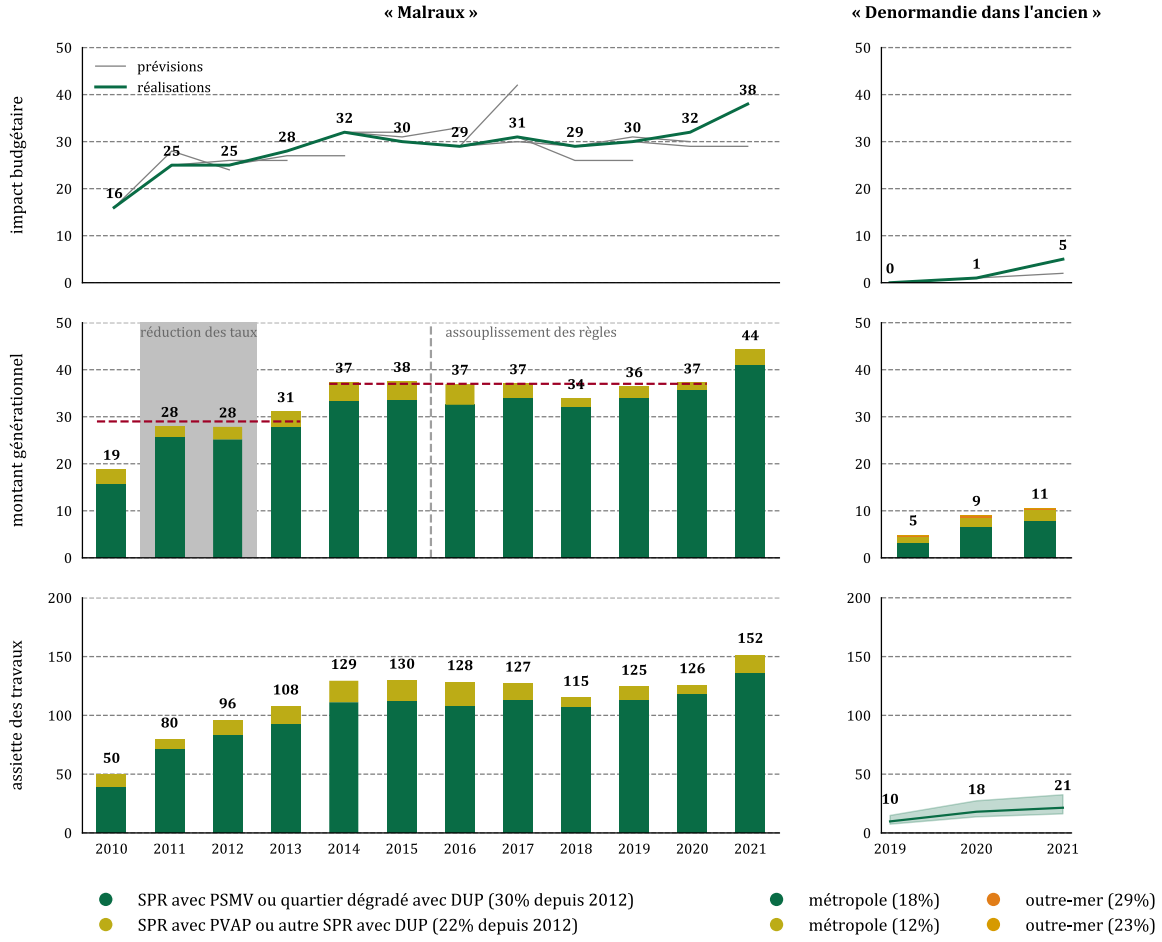
[20] L'impact budgétaire pluriannuel peut, en pratique, être inférieur en raison des effets suivants : reprise de la réduction d'impôt lorsque ses conditions ne sont plus remplies, effet du plafonnement global des niches pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien », limitation de l'imputation de la réduction d'impôt « Malraux » sur quatre annuités successives d'impôt sur le revenu.

[21] Lorsque la réduction d'impôt présente plusieurs taux, le montant générationnel correspond à la somme, pour chaque taux possible, du produit du montant des investissement éligibles multiplié par ce taux.

d'impôt « Malraux » a pris immédiatement la suite de la déduction « Malraux » (cf. 1.2.1 ci-dessus), et que celui-ci a continué de bénéficier auprès des investisseurs de l'image qui lui était attachée.

- Par ailleurs, ce profil ne présente pas de lien visible entre les évolutions résumées dans le tableau 1 au 1.2.3 ci-dessus et l'évolution des montants générationnels. Ainsi, les diminutions de taux décidées en 2011 et 2012, ne se traduisent pas par une diminution des montants générationnels qui sont restés globalement stables. Ceci signifie, compte tenu de la réduction des taux, que le montant travaux donnant droit à la réduction d'impôt « Malraux » ont crû.

Graphique 2 : Impacts budgétaires, montants générationnels et assiette des travaux pour les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » en millions d'euros



Sources : Données DGFiP, calculs Pôle sciences des données et mission (assiette des travaux et montants générationnels) ; annexes « voies et moyens », tome II, des PLF 2009 à 2023 calculs de la mission (impacts budgétaires).

- **Le rapport entre l'ordre de grandeur de ces deux dépenses fiscales est de 1 à 10 :**
  - le rapport entre les impacts budgétaires respectifs des deux dépenses fiscales est de l'ordre de 1 pour 10 – quelques millions d'euros par an pour le « Denormandie dans l'ancien » contre quelques dizaines de millions d'euros par an pour le dispositif « Malraux » ;
  - cette différence provient en partie de la mécanique de l'imputation de la réduction d'impôt, étalée sur la durée de l'engagement locatif pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » ; ainsi le rapport entre les derniers montants générationnels disponibles, pour 2021, est de l'ordre de 1 pour 4 ;

- en tenant compte de la différence des assiettes des dépenses éligibles pour estimer le montant des travaux de restauration pris en compte respectivement par les deux dépenses fiscales, le rapport de 1 pour 10 se retrouve[22].

Le montant de travaux qui a été « subventionné » par chacune des deux réductions d'impôt peut en effet être estimé à partir de leurs montants générationnels (cf. *supra*). Pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », une hypothèse supplémentaire sur la part moyenne des travaux dans le coût complet des opérations est nécessaire. Le graphique 2 présente ainsi une fourchette de travaux d'amélioration « subventionnés » par le dispositif « Denormandie dans l'ancien », en retenant une hypothèse basse de 25 % (correspondant au minimum prévu par la loi), une hypothèse haute de 50 % et une hypothèse médiane de 33 %.

3.2. Une part des deux réductions d'impôt est obtenue *via* des SCPI résidentielles ; cette part est aujourd'hui minoritaire

À côté des investissements effectués directement par les particuliers ou par l'intermédiaire d'un promoteur réalisant une opération en VIR, une partie des investissements bénéficiant des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » est réalisée par des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

Le bénéfice de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » est, en outre, ouvert aux associés d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés réalisant une opération ayant des caractéristiques identiques[23] dès lors qu'ils conservent leurs titres pendant la durée de l'engagement de location.

3.2.1. Fiscalement transparente, les SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » font bénéficier à leurs associés des avantages fiscaux associés à ces deux dispositifs

Les SCPI sont des sociétés d'investissement collectif dont l'objet est l'acquisition et la gestion d'un patrimoine immobilier : bureaux, commerces, entrepôts logistiques, hôtels, cliniques, logements ou maisons de retraite, immobilier résidentiel, etc.

La société de gestion qui gère une SCPI (cf. encadré 6 ci-après) est ainsi en charge de :

- collecter des fonds auprès de particuliers ou institutionnels, associés porteurs de parts de la SCPI ;
- investir dans des biens immobiliers pour constituer un parc immobilier ; ces biens peuvent être acquis, y compris en l'état futur d'achèvement ou d'immeuble à rénover, mais pas construits par la SCPI qui ne peut en outre exercer aucune activité de marchand de bien ni de promotion immobilière ;
- gérer ce parc immobilier, y compris en réalisant les travaux incombant au propriétaire, et redistribuer les loyers et, le cas échéant, les avantages fiscaux aux associés.

[22] L'assiette de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » est de 65 M€ en 2021 dont une partie correspond à des travaux d'amélioration ; cette partie s'élève au moins à 16 M€. L'assiette de la réduction d'impôt « Malraux » en 2012 est de 152 M€, correspondant exclusivement à des travaux de restauration.

[23] Notamment : localisation des opérations ; opérations mêlant acquisition et rénovation dont la part dans le coût global de l'opération représente au moins 25 % ; respect des caractéristiques techniques ; engagement de location de six, neuf ou douze ans avec plafond de ressources de locataires et de montant de loyer.

Ces sociétés sont fiscalement « transparentes », c'est-à-dire non soumises à l'impôt sur les sociétés ; leurs produits sont imposés à l'impôt sur le revenu des associés dans la catégorie des revenus fonciers dans des conditions identiques à celles des revenus fonciers produits par les immeubles détenus directement par des personnes physiques.

Encadré 6 : Le cadre juridique et fiscal des SCPI

1) La société civile de placement immobilier (SCPI) est une structure hybride, à la fois société et fonds d'investissement :

- en tant que société civile, elle est régie par le code civil (articles 1845 et suivants) ;
- en tant que fonds d'investissement collectif, la SCPI est un véhicule d'investissement régulé devant satisfaire aux obligations du code monétaire et financier (articles L. 214-86 et suivants) et du règlement général de l'Autorité des marchés financiers (articles 422-189 et suivants ; articles 422-223 et suivants).

2) En raison de la transparence fiscale des SCPI, les associés sont imposés sur la quotepart des revenus, même s'ils ne sont pas distribués, et des plus-values, voire de la détention de patrimoine immobilier, selon :

- la nature des revenus imposables (cf. *infra*) ;
- le régime d'imposition qui leur est propre, personne physique comme personne morale ;
- leur résidence fiscale.

La SCPI peut réaliser trois types de revenus imposables :

- les loyers perçus des immeubles qu'elle détient, imposés dans la catégorie des revenus fonciers ;
- les revenus financiers et dividendes issus des placements dégagés par sa trésorerie et ses participations, imposés dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers ;
- les plus-values qu'elle réalise à l'occasion de la cession des actifs immobiliers détenus, imposées dans la catégorie des plus-values immobilières.

3) Concernant spécifiquement les personnes physiques, les résidents fiscaux français associés de SCPI sont ainsi imposés dans les conditions de droit commun pour :

- la quote-part de revenus provenant des loyers : imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu, aux prélèvements sociaux (17,2 % dont 6,8 % est déductible de l'assiette de l'impôt) ; les déficits fonciers peuvent être déduits dans la limite de 10 700 euros ;
- la quote-part des revenus financiers : imposition au taux forfaitaire unique de 30 % ou, sur option du contribuable, au barème progressif de l'impôt sur le revenu, après abattement de 40 % pour les dividendes, et aux prélèvements sociaux (17,2 % dont 6,8 % est déductible de l'assiette de l'impôt) ;
- la quote-part des plus-values de cession d'immeubles : imposition, après application d'un abattement pour durée de détention, appréciée globalement au niveau de la SCPI, au taux de 36,2 % correspondant à 19 % d'impôt sur le revenu et 17,2 % de prélèvements sociaux.

  Cette imposition s'applique également en cas de retrait ou cession de parts ;
- la quote-part immobilière de la valeur des parts : imposition sur la fortune immobilière.

Source : Mission, d'après l'association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM).

Certaines SCPI dites « fiscales » – dont les SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » – font bénéficier leurs associés d'un régime fiscal de réduction d'impôt ou de réduction d'assiette lié à la nature des actifs immobiliers dans lesquels elles investissent en contrepartie d'une durée conservation obligatoire des parts, au moins égale à la durée d'engagement de l'avantage fiscal.

- Pour les SCPI « Malraux », l'avantage fiscal est subordonné à la condition qu'au moins 65 % du montant de la souscription serve à financer des dépenses de travaux de restauration éligibles et qu'au moins 30 % serve à financer l'acquisition immobilière.

  Cette disposition introduit une différence entre le montant de la souscription du particulier et l'assiette de la réduction d'impôt « Malraux » qui porte sur la part de la souscription affectée aux travaux de restauration ; elle conduit, par ailleurs, à minorer la part du foncier dans le montant global de l'opération.

- Pour les SCPI « Denormandie dans l'ancien », l'avantage est subordonné à la condition qu'au moins 95 % du montant de la souscription serve à financer un investissement satisfaisant les conditions du dispositif « Denormandie dans l'ancien ». La réduction d'impôt est calculée sur l'intégralité de la souscription du particulier.

Pour les deux dispositifs, seuls les contribuables titulaires de la pleine propriété de l'immeuble ou des titres peuvent bénéficier de l'avantage fiscal[24].

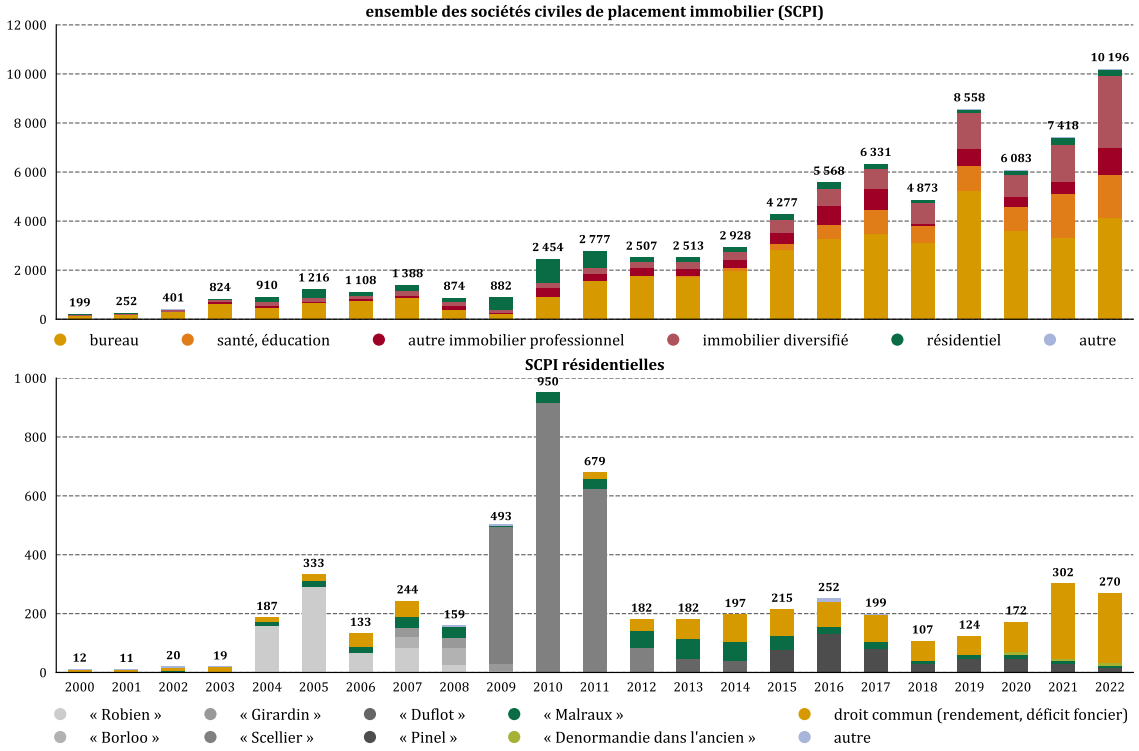
3.2.2. La part des SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » dans les SCPI est limitée ; la part des deux dépenses fiscales réalisée via des SCPI est minoritaire et, concernant le dispositif « Malraux » en baisse de 90 % depuis 2013

Sur les 216 SCPI recensées en 2022, 42 étaient spécialisées dans la location de bureaux, 26 dans la location de commerces, 27 avaient des portefeuilles diversifiés et 109 intervenaient en immobilier résidentiel, la plupart d'entre elles étant associées à un régime de défiscalisation.

La capitalisation totale des SCPI a augmenté de 8,2 Md € en 2000 à 89,5 Md€ en 2022. L'immobilier résidentiel représente 3,9 % de cette capitalisation totale en 2022, contre 12,9 % en 2000. Au sein de cette part, la capitalisation des 22 SCPI « Malraux » représente 10,6 % et celle des trois SCPI « Denormandie dans l'ancien » 0,7 %.

L'évolution de la collecte annuelle de l'ensemble des SCPI, identifiant les SCPI résidentielles, d'une part et des SCPI résidentielles, d'autre part, depuis 2000 est représentée dans le graphique 3 ci-après.

Graphique 3 : Montant de la collecte annuelle des SCPI en millions d'euros



Source : Mission, d'après l'association française des sociétés de placement immobilier.

[24] Sauf démembrement consécutif au décès de l'un des conjoints soumis à imposition commune.

Concernant spécifiquement les SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » :

- la collecte des SCPI « Malraux » a connu une diminution de 90 % depuis son point haut de 2013, alors proche de 70 M€ ;
- la collecte des SCPI « Denormandie dans l'ancien », relativement stable à environ 10 M€ par an depuis 2020, est désormais supérieure à celle des SCPI « Malraux ».

Les règles de calcul de chacune des deux réductions d'impôt rappelées *supra* et le fait que « *la réduction d'impôt est accordée au titre de l'année de réalisation de la souscription* » permettent d'estimer la part du montant générationnel de chacun des deux dispositifs qui est réalisé *via* une SCPI :

- cette part, qui était de l'ordre de 40 % pour la réduction d'impôt « Malraux » jusqu'en 2013 – exception faite de l'année 2009, compte tenu de la quasi-absence de collecte cette année – a baissé continument depuis pour être de l'ordre de 4 % en 2021 ;
- la part de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » est proche de 20 % sur les deux premières années effectives, puisque la société de gestion qui détient les trois SCPI a démarré son activité en 2020.

ANNEXE II

Caractéristiques des contribuables et opérations bénéficiant des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

SOMMAIRE

1. LES BÉNÉFICIAIRES DU DISPOSITIF « MALRAUX » OU « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN » SONT PEU NOMBREUX – QUELQUES MILLIERS DE MÉNAGES PAR AN – ET ONT DES REVENUS ÉLEVÉS ; LA RÉDUCTION MOYENNE DE LEUR IMPÔT EST COMPRISE ENTRE 10 000 ET 20 000 EUROS 2

1.1. Quelques milliers de foyers fiscaux bénéficient, chaque année, de l'un des deux dispositifs ; ils disposent de revenus élevés, se situant majoritairement dans le dernier décile des foyers fiscaux par revenu 2

1.1.1. Un peu plus 4 000 ménages bénéficient chaque année du dispositif « Malraux » ; le nombre de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » monte en charge pour atteindre près de 1 500 bénéficiaires en 2021 2

1.1.2. Près de 80 % des bénéficiaires se situent parmi les 20 % de foyers aux revenus les plus élevés, cette forte concentration se retrouve également parmi les derniers centiles en termes de revenu fiscal de référence 4

1.2. Le montant unitaire moyen de la réduction d'impôt est compris entre 10 000 et 20 000 euros pour chacun des deux dispositifs 6

1.2.1. Le montant générationnel unitaire du dispositif « Malraux » est en hausse continue de 2017 à 2021 ; il s'établit à près de 14 000 euros par foyer fiscal en 2021 7

1.2.2. Le montant générationnel unitaire du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est compris entre 15 000 € et 22 000 € par foyer fiscal 8

1.3. Les bénéficiaires des réductions d'impôt résident dans la quasi-totalité des départements français et présentent une forme de « proximité géographique » avec le bien immobilier 9

1.3.1. Les bénéficiaires des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » déclarent des résidences fiscales dans la quasi-totalité des départements français 9

1.3.2. Les investisseurs ont une « proximité géographique » étroite avec le bien rénové 11

2. RÉPARTIS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL, LES BIENS RÉHABILITÉS À L'AIDE DU DISPOSITIF « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN » SE SITUENT DANS DES COMMUNES ÉLIGIBLES OÙ LE LOYER EST EN MOYENNE LE PLUS ÉLEVÉ 12

2.1. Les biens réhabilités par des investisseurs directs sont loués 25 % en-dessous du plafond de loyer prévu par le dispositif ; ce plafond de loyer semble toutefois peu contraignant 14

2.1.1. Les biens réhabilités à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » sont largement répartis sur le territoire national 14

2.1.2. D'une surface moyenne de 79 m², les biens se situent dans des communes avec un loyer en plus élevé que la moyenne des communes éligibles ; toutefois le loyer pratiqué est en moyenne inférieur de 25,3 % au plafond prévu par le dispositif 14

2.1.3. Parmi les biens de l'échantillon, plus de la moitié des opérations de rénovation ont un prix de revient compris à environ 60 % entre 90 000 € et 150 000 € 18

2.2. Les logements rénovés par les trois SCPI « Denormandie » ont, en moyenne, une surface plus faible que celle des biens rénovés par des investisseurs directs 20

3. LES BIENS RESTAURÉS AVEC LE DISPOSITIF « MALRAUX » QUI ONT PU ÊTRE IDENTIFIÉS SONT LOCALISÉS DANS DES ZONES OÙ LE LOYER MOYEN EST PLUS ÉLEVÉ QUE CELUI DE L'ENSEMBLE DES ZONES ÉLIGIBLES.....21

3.1. À l'exception de leur localisation, les caractéristiques des biens réhabilités en « Malraux » par des investisseurs directs sont difficilement identifiables 21

3.2. Le patrimoine immobilier des SCPI « Malraux » est constitué de 130 immeubles comportant en moyenne près de 11 logements.....25

Annexe II

L'évaluation conjointe des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » concerne deux avantages fiscaux qui poursuivent plusieurs objectifs de politique publique, partiellement communs. L'objectif originel du dispositif « Malraux » est patrimonial, architectural et urbain ; il a ensuite été élargi à l'amélioration de l'habitat, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui ont bénéficié de son extension dans les années 2010, sans lien nécessaire avec l'existence d'enjeux patrimoniaux. Plus récent, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » poursuit un objectif d'amélioration et de remise sur le marché locatif de logements anciens ; il vise, ainsi, la revitalisation des territoires, notamment les centres-villes des petites villes et de taille moyenne.

Ces objectifs de politique publique ne sont pas tous « évaluables ». L'objectif de mise sur le marché de la location de logements rénovés peut être évalué de manière quantitative ; en revanche, la qualité de la conservation d'un patrimoine architectural urbain ou l'impact de ces dispositifs sur la revitalisation d'un territoire – un quartier prioritaire de la politique de la ville ou le centre-ville d'une commune du programme « Action cœur de ville » ou « Petites villes de demain » – ne peuvent être évalués à travers des indicateurs numériques. Pour cette dernière dimension, une évaluation nécessiterait de prendre en compte l'ensemble des mesures, financières et réglementaires, déployées par les pouvoirs publics sur ces territoires et d'analyser l'évolution d'indicateurs démographiques (évolution de la population, composition par âge, classes socio-professionnelles, etc.), socio-économiques (taux d'emploi, part des emplois productifs, taux de pauvreté) ou relatifs au logement (taux de vacance des logements, tension du marché de la location libre, saturation de la demande dans le parc locatif social).

Plus encore, c'est le caractère relativement limité de ces deux mesures qui rend leur évaluation très délicate. Qu'ils soient mesurés par leurs enjeux financiers, leur nombre de bénéficiaires, les montants de travaux de rénovation ou le nombre de logements remis sur le marché de la location avec l'aide d'un de ces dispositifs, ils constituent de véritables « niches » au sens classique du terme, c'est-à-dire un dispositif de petite taille. S'ajoute le nombre de territoires éligibles – de l'ordre du millier pour chacune d'entre elles – qui rend le nombre d'opérations de rénovation par territoire inférieur au seuil de significativité statistique. Il est par ailleurs pratiquement impossible d'identifier des territoires bénéficiant d'un de ces deux dispositifs, d'une part, et des territoires aux caractéristiques proches, sinon identiques, n'en bénéficiant pas ; le couple « territoire(s) traité(s) / territoire(s) témoin(s) » qui caractérise une évaluation ne peut, ici, être déterminé.

La qualité des données disponibles pour ces deux dispositifs, surtout, ne permet pas de fonder une véritable « évaluation ». Cette annexe détaille ainsi des éléments caractéristiques qui, sans constituer une évaluation académique, constituent des faits stylisés qui permettent de tirer des premiers enseignements relatifs :

- aux contribuables bénéficiaires de ces deux mesures ; la qualité des données – essentiellement de nature fiscale – permet de tirer des conclusions solides et, par ailleurs, largement communes aux deux dispositifs qui sont détaillées dans la section 1 ;
- aux opérations de (re)mise sur le marché de la location des biens avec l'aide d'une de ces deux réductions d'impôt ; la constitution d'un échantillon de contribuables bénéficiaires de chacun de ces deux dispositifs a permis de pallier la faible disponibilité des adresses des biens dans la base de données de la direction générale des finances publiques constituée par les déclarations de revenus et ses déclarations annexes.

  S'ajoutent les données publiques des opérations réalisées par les sociétés civiles de placement immobilier qui permettent de donner un éclairage sur les caractéristiques particulières des opérations réalisées par ces sociétés.

  Ces caractéristiques sont présentées, dans cette annexe, dans deux parties distinctes : la partie 2 présente les caractéristiques des opérations réalisées avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » et la partie 3 celles des opérations réalisées avec l'aide du dispositif « Malraux ».

1. Les bénéficiaires du dispositif « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien » sont peu nombreux – quelques milliers de ménages par an – et ont des revenus élevés ; la réduction moyenne de leur impôt est comprise entre 10 000 et 20 000 euros

Cette première partie présente les caractéristiques des foyers fiscaux bénéficiaires de chacune des deux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », reposant sur l'exploitation exhaustive des déclarations de revenus des cinq dernières années disponibles, soit les déclarations au titre des revenus compris entre les années 2017 et 2021[1].

Sont ainsi décrits le niveau de revenu des bénéficiaires de chacune de ces deux réductions d'impôt, le niveau moyen de la réduction par ménage bénéficiaire et leur localisation géographique. Ces caractéristiques sont comparées, lorsque cette comparaison a du sens, à celles de l'ensemble des foyers fiscaux français.

Compte tenu de la proximité de ces caractéristiques entre les bénéficiaires des deux réductions d'impôt, elles sont présentées conjointement.

1.1. Quelques milliers de foyers fiscaux bénéficient, chaque année, de l'un des deux dispositifs ; ils disposent de revenus élevés, se situant majoritairement dans le dernier décile des foyers fiscaux par revenu

Les caractéristiques relatives aux revenus des bénéficiaires des deux réductions d'impôt s'appuient sur les déclarations de revenus – déclaration principale et déclaration annexe relative aux réductions d'impôt et crédits d'impôts. Les notions présentées dans cette partie s'entendent donc au sens fiscal du terme : un « bénéficiaire » est ainsi un foyer fiscal et le « revenu » correspond au revenu fiscal de référence (RFR).

1.1.1. Un peu plus 4 000 ménages bénéficient chaque année du dispositif « Malraux » ; le nombre de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » monte en charge pour atteindre près de 1 500 bénéficiaires en 2021

De 2017 à 2021, un peu plus de 4 000 foyers fiscaux en moyenne bénéficient chaque année de la réduction d'impôt « Malraux ». Après une baisse entre 2017 et 2018, le nombre total de bénéficiaires est en légère augmentation pour les déclarations de revenus de 2020 (+ 227 contribuables par rapport à 2019) et 2021 (+ 380 contribuables par rapport à 2020) (cf. graphique 1 ci-après).

Ce nombre de bénéficiaires est peu élevé en comparaison du nombre moyen de bénéficiaires de réductions d'impôts et de crédits d'impôt sur le revenu portant sur les investissements locatifs, qui s'élève à 46 135 ménages en 2023 ou 23 300 ménages en excluant le dispositif « Pinel »[2] amené à disparaitre à la fin de l'année 2024.

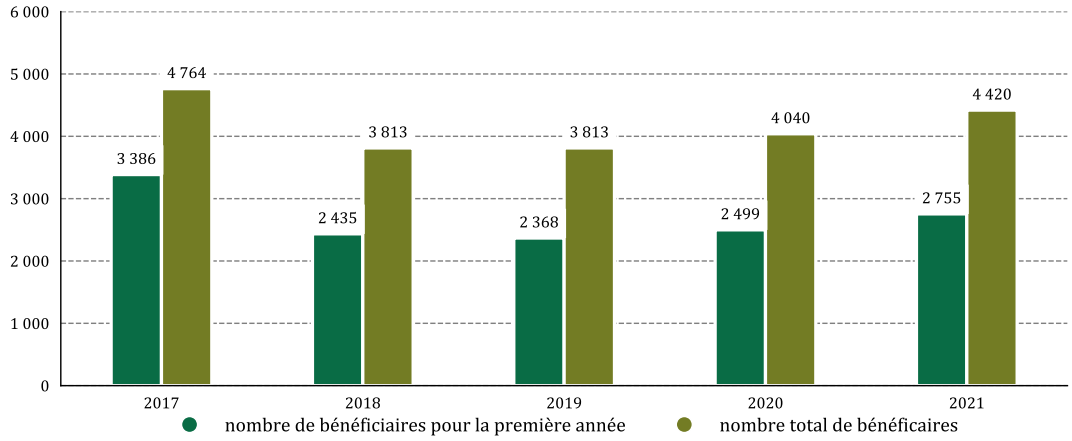
Le dispositif « Malraux » attire de nouveaux investisseurs à un rythme régulier : en moyenne un peu plus de 2 400 nouveaux bénéficiaires entre 2018 et 2020 et 2 755 en 2021 (cf. définition de cette notion de « nouveau(x) bénéficiaire(s) » dans l'encadré 1 au 1.2 ci-dessous). Sur la période 2018-2021, ce nombre représente chaque année entre 61 % et 63 % du nombre total des bénéficiaires du dispositif, les autres bénéficiaires reportant une part de la réduction d'impôt accordée au titre d'une année précédente.

[1] Pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien », créé en 2019, seuls les trois millésimes de déclarations de revenus, au titre des années comprises entre 2019 et 2021, sont utilisées.

[2] Projet de loi de finances pour 2023, *Évaluation des voies et moyens*, tome 2.

Annexe II

Graphique 1 : Nombre de bénéficiaires du dispositif « Malraux » pour les années 2017 à 2021

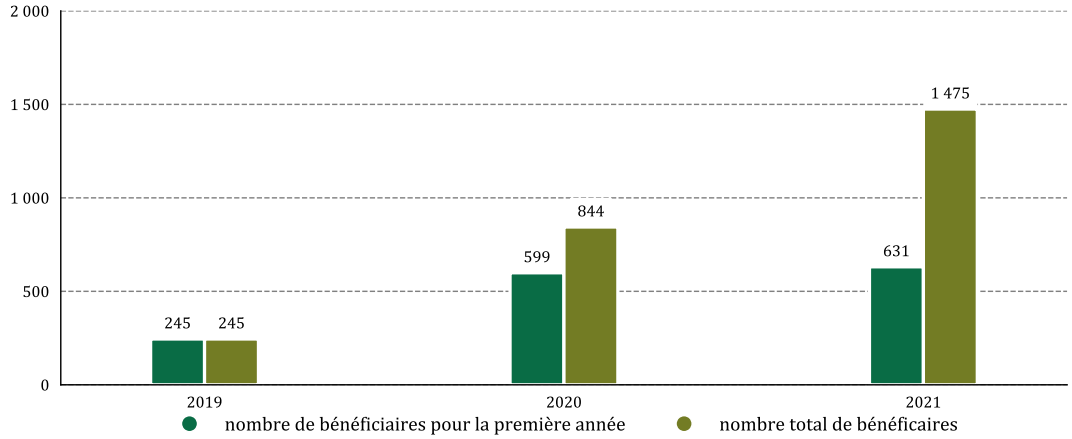


Source : DGFiP 2017-2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

Une partie des bénéficiaires du dispositif « Malraux » ont obtenu l'avantage fiscal par l'intermédiaire d'une société civile de placement immobilier (SCPI). Quatorze SCPI « Malraux » ont été créées depuis 2009, avec en moyenne 1 026 associés par société[3]. Sur les années 2017 à 2021, environ 17 % des nouveaux bénéficiaires du « Malraux » ont investi par l'intermédiaire d'une SCPI.

Le dispositif « Denormandie dans l'ancien », mis en œuvre à partir de l'année 2019, est plus récent et encore en phase de montée en charge, avec 1 475 bénéficiaires en 2021 (cf. graphique 2 ci-dessous). L'avantage fiscal étant réparti sur six ou neuf ans[4], le nombre de bénéficiaires augmente mécaniquement les six premières années du dispositif : en effet, les nouveaux bénéficiaires s'ajoutent aux bénéficiaires de la réduction d'impôt au titre d'une année précédente et qui continuent de percevoir l'avantage fiscal. Le nombre total de bénéficiaires augmente ainsi de 254 en 2020 à 844 en 2021 (+ 599 nouveaux bénéficiaires par rapport à 2020) et 1 475 en 2022 (+ 631 nouveaux bénéficiaires par rapport à 2021).

Graphique 2 : Nombre de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » pour les années 2019 à 2021



Source : DGFiP 2019-2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

[3] La moyenne ne tient pas compte des éventuels associés ayant investi dans plusieurs SCPI « Malraux ». Celles-ci sont gérées par des sociétés de gestion différentes, ne permettant pas d'identifier précisément ces bénéficiaires, à la différence des SCPI « Denormandie ».

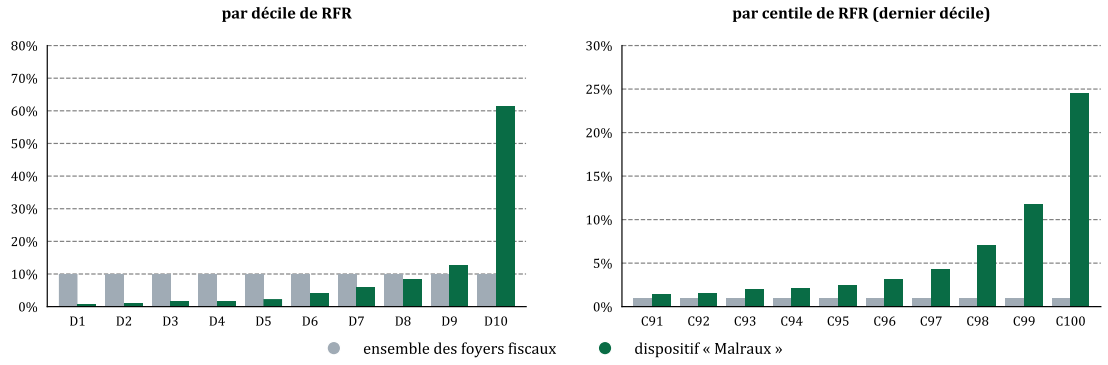
[4] Le dispositif est trop récent pour que les bénéficiaires ayant choisi un engagement de location de neuf ans et le taux de réduction d'impôt qui s'y attache puissent choisir de l'étendre à douze ans.

Sur les trois premières années d'existence du dispositif, 33 % des bénéficiaires du « Denormandie dans l'ancien » ont obtenu l'avantage par l'intermédiaire d'une SCPI : au 31 décembre 2022, ces sociétés comptent 524 associés (en nombre de foyers fiscaux), soit 33 % du total des bénéficiaires du dispositif.

1.1.2. Près de 80 % des bénéficiaires se situent parmi les 20 % de foyers aux revenus les plus élevés, cette forte concentration se retrouve également parmi les derniers centiles en termes de revenu fiscal de référence

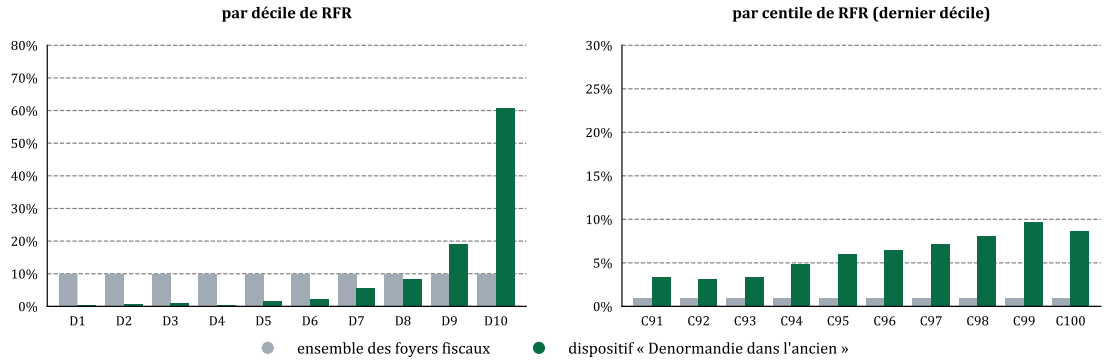
En 2021, près de huit bénéficiaires sur dix des dispositifs « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien » font partie des 20 % de foyers fiscaux aux revenus les plus élevés. Dans le détail, 79,8 % des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » et 74,0 % des bénéficiaires du « Malraux » se situent dans les deux derniers déciles de RFR ; correspondant à un revenu fiscal par foyer supérieur à 39 946 €. Cette concentration des bénéficiaires dans les plus hauts déciles de revenus se retrouve également dans le dernier décile de RFR qui regroupe plus de 60 % des bénéficiaires des deux dispositifs (cf. graphiques 3 et 4 ci-dessous).

Graphique 3 : Distribution des bénéficiaires du dispositif « Malraux » par quantiles de revenu fiscal de référence pour l'ensemble des foyers fiscaux (2021)



Source : DGFiP 2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

Graphique 4 : Distribution des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » par quantile de revenu fiscal de référence pour l'ensemble des foyers fiscaux (2021)



Source : DGFiP 2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

Il existe toutefois une légère différence de profil de répartition des investisseurs qui bénéficient des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » au sein du dernier décile des foyers fiscaux en termes de RFR.

Une analyse de la distribution des foyers au sein de ce dernier décile montre que :

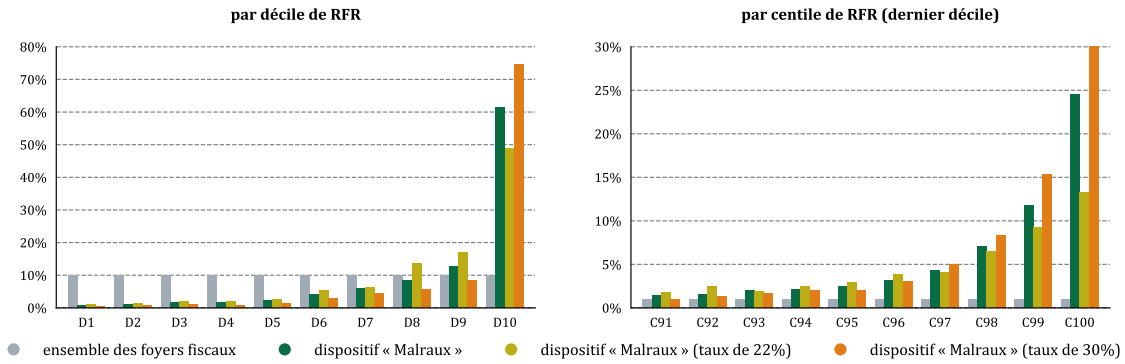
- **36,4 % des bénéficiaires du dispositif « Malraux » sont situés dans les deux centiles de revenu les plus élevés**, correspondant à un RFR supérieur à 112 294 € par foyer fiscal, et 18,2 % des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » ;
- **plus de la moitié des bénéficiaires sont situés dans les cinq derniers centiles pour le dispositif « Malraux »** et dans les sept derniers centiles pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

La forte concentration des bénéficiaires parmi les hauts revenus est cohérent avec les trois hypothèses suivantes :

- ces dispositifs bénéficient aux contribuables imposés à l'impôt sur le revenu, ce qui exclut de fait 18,3 millions foyers non imposables des 40,3 millions de foyers fiscaux ayant déclaré des revenus en 2021[5] ;
- de surcroît, l'investissement dans un bien immobilier ou la réalisation des travaux suppose de disposer de revenus suffisants, même en cas de recours à l'emprunt pour les financer ;
- le dispositif « Malraux » n'étant pas soumis au plafonnement global des avantages fiscaux de 10 000 € par an, cette réduction d'impôt est particulièrement favorable aux contribuables qui souhaitent bénéficier d'une réduction d'impôt d'un montant supérieur à ce plafond de 10 000 €. Il s'agit donc, vraisemblablement, des contribuables à l'impôt et aux revenus les plus élevés.

Au sein du dernier décile des bénéficiaires du dispositif « Malraux », les bénéficiaires de l'avantage à 30 % ont des revenus plus élevés que les bénéficiaires de l'avantage à 22 %. 50 % des bénéficiaires du dispositif « Malraux » au taux de 30 % se situent dans les deux derniers centiles de revenu, tandis que les bénéficiaires du dispositif au taux de 22 % sont répartis sur le dernier décile (cf. graphique 5 ci-après). Ce constat est cohérent avec l'hypothèse selon laquelle les contribuables des derniers centiles de revenus recherchent un investissement maximisant le montant de réduction d'impôt.

Graphique 5 : Distribution des bénéficiaires du dispositif « Malraux » selon le taux de réduction par quantile de revenu fiscal de référence pour l'ensemble des foyers fiscaux (2021)

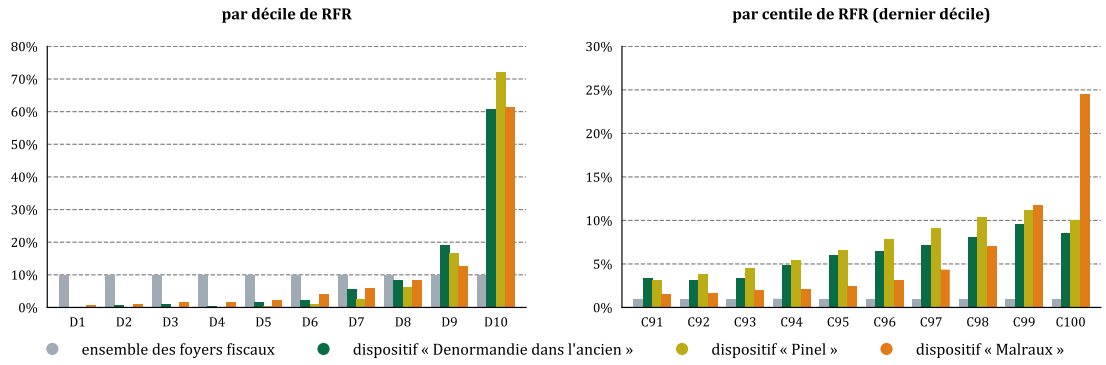


Source : DGFiP 2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

[5] DGFiP, *Statistiques. L'impôt sur les revenus perçus en 2021*, n° 14, avril 2023.

La distribution des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » parmi les plus hauts revenus se rapproche davantage de celle du dispositif « Pinel » que du dispositif « Malraux ». L'analyse comparée des dispositifs par décile montre dans les trois cas une concentration forte sur les deux derniers déciles. Au sein du dernier décile de RFR, la distribution des bénéficiaires du « Pinel » est proche de celle du dispositif « Denormandie dans l'ancien », tandis que la distribution des bénéficiaires du dispositif « Malraux » se distingue des deux autres par une plus forte représentation des plus hauts revenus (cf. graphique 6 ci-dessous).

Graphique 6 : Distribution des bénéficiaires des trois réductions d'impôts « Malraux », « Pinel » et « Denormandie dans l'ancien » par quantile de revenu fiscal de référence pour l'ensemble des foyers fiscaux (2021)



Source : DGFiP 2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

1.2. Le montant unitaire moyen de la réduction d'impôt est compris entre 10 000 et 20 000 euros pour chacun des deux dispositifs

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » partagent la caractéristique de pouvoir réduire l'impôt sur le revenu de leur bénéficiaire sur plusieurs années :

- ce caractère pluriannuel de la réduction d'impôt est un élément de construction de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » qui est étalée sur une durée égale à celle de l'engagement de location ;
- il s'agit d'une possibilité pour la réduction d'impôt « Malraux » qui est reportable pendant quatre années.

Cette caractéristique commune a pour conséquence d'offrir un choix dans les données quantitatives (nombre de bénéficiaires, enjeux financiers, enjeux financiers par bénéficiaires) qui sont présentées dans l'encadré 1 ci-après.

Encadré 1 : Données quantitatives pour des avantages fiscaux pluriannuels

Les données quantitatives des dépenses fiscales ayant des effets pluriannuels comme les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » peuvent être présentées selon les deux conventions suivantes.

1) Concernant les enjeux financiers, l'impact budgétaire donne une indication de l'effet budgétaire annuel, tandis que le montant générationnel donne une indication de l'engagement budgétaire total lié à la mesure au titre d'une année.

- L'« impact budgétaire » peut être défini, pour une dépense fiscale donnée, comme la différence entre le montant auquel s'élèverait l'impôt concerné par cette dépense fiscale si cette dépense n'était pas appliquée, toutes choses égales d'ailleurs, et leur montant réel résultant de l'application de cette dépense fiscale.
- Le « montant générationnel » d'une dépense fiscale au titre d'une année correspond à la somme, sur toutes les années possiblement concernées, des impacts budgétaires théoriques – si la totalité de la dépense fiscale est effectivement accordée – pour tous ses bénéficiaires.

2) Concernant les bénéficiaires, le « nombre total de bénéficiaires » correspond au nombre total des contribuables bénéficiant d'une réduction de leur impôt en raison de la dépense fiscale, que ce soit au titre de l'année des derniers revenus déclarés ou d'une année précédente.

Le « nombre de nouveaux bénéficiaires » correspond au nombre des contribuables dont la dernière déclaration de revenus matérialise les conditions de l'octroi de la dépense fiscale pluriannuelle. Ce nombre ne tient donc pas compte des foyers fiscaux bénéficiant de la dépense fiscale au titre d'une année antérieure et qui bénéficient d'un report de tout ou partie de cette dépense fiscale sur l'année considérée.

3) Concernant les montants moyens par bénéficiaires, deux options cohérentes sont possibles :

- rapporter l'impact budgétaire au nombre total de bénéficiaires pour avoir une indication relative à la réduction d'impôt par foyer bénéficiaire l'année considérée ;
- rapporter le montant générationnel au titre d'une année au nombre de nouveaux bénéficiaires pour avoir une indication de l'engagement pluriannuel de l'État au titre de l'année considérée.

Source : Mission.

Les données de montants unitaires relatives aux deux réductions d'impôt qui suivent sont des données rapportant le montant générationnel de chaque réduction d'impôt à leur nombre de nouveaux bénéficiaires.

1.2.1. Le montant générationnel unitaire du dispositif « Malraux » est en hausse continue de 2017 à 2021 ; il s'établit à près de 14 000 euros par foyer fiscal en 2021

Le montant générationnel unitaire moyen de la réduction d'impôt, calculé à partir des déclarations des bénéficiaires, s'élève à 13 648 € par contribuable en 2021 (cf. graphique 7). Ce montant unitaire apparait très faible en comparaison des ordres de grandeur d'une fraction de 30 % ou 22 % du montant de « *restauration complète d'un immeuble bâti* »[6] ancien, à caractère patrimonial ou situé dans un quartier ancien dégradé, que prévoit le dispositif.

Le nombre important de contribuables bénéficiant d'un avantage fiscal sensiblement inférieur à cet ordre de grandeur peut correspondre à une situation prévue par le code général des impôts et qui permet de « partager » l'avantage fiscal relatif à la restauration d'un même immeuble entre plusieurs contribuables réalisant cet investissement intermédié à travers une société civile de placement immobilier (SCPI).

[6] Article 199 *tervicies* du code général des impôts.

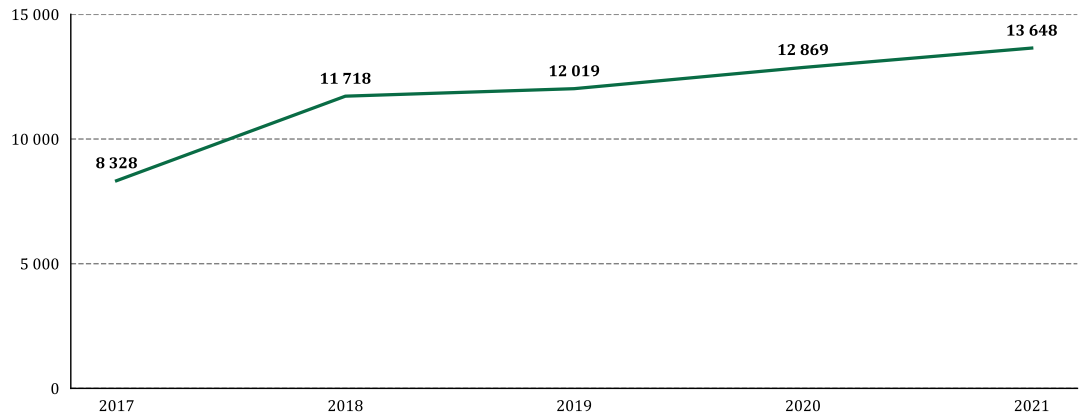
L'assiette de l'avantage fiscal pour le contribuable est alors calculée en proportion du nombre des parts qu'il détient dans la société. Cette proportion et le montant d'avantage fiscal peut être très faible, dans le cas d'une SCPI. Parmi les quatorze SCPI « Malraux » créées après 2009, le montant moyen de la souscription d'une part varie, selon les SCPI, entre 500 et 6 500 €, auquel soustraire les frais de souscription (entre 8 et 12 %) : le montant investi par le contribuable peut donc donner lieu à un avantage fiscal minimal de l'ordre de 100 €[7].

Les données fiscales disponibles ne permettent pas de constater en lecture directe le mode d'investissement choisi par le contribuable, direct ou indirect (cf. encadré 2 ci-après). Il n'est pas plus possible de le déduire du montant d'avantage fiscal, car la distribution des montants unitaires de la réduction d'impôt (RI) ne fait pas apparaître de séparation marquée entre les bénéficiaires des RI élevées et de RI plus faibles.

- Selon les bulletins semestriels des SCPI « Malraux » créées à partir de 2009, le montant moyen de souscription par associé, net des frais de souscription, est compris selon les SCPI entre 21 400 € et 48 800 €.
- Les associés des SCPI dont les souscriptions sont situées au-dessus de cette moyenne peuvent donc investir des montants dont l'ordre de grandeur se rapproche de ceux investis par un investisseur direct réhabilitant entièrement un petit immeuble ou un investisseur indirect collectif, participant à la réhabilitation d'un immeuble par l'intermédiaire d'une SCI ou achetant un lot d'une vente d'immeuble à rénover.

Le montant unitaire moyen du dispositif « Malraux » par contribuable est en augmentation continue de 2017 à 2021, en hausse de 8 328 € à 13 648 € sur la période (cf. graphique 7)**.** Cette hausse s'explique principalement par un effet « prix » correspondant à la hausse du montant individuel d'investissement puisque le nombre de nouveaux bénéficiaires est globalement stable sur la période (cf. 1.1.1 ci-dessus).

Graphique 7 : Montant unitaire moyen de l'avantage « Malraux » en € (2017-2021)



Source : DGFiP 2017-2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

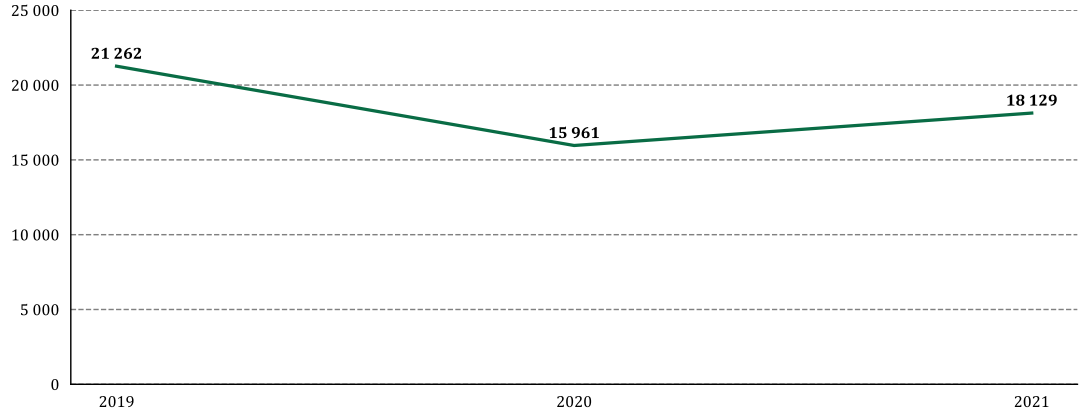
1.2.2. Le montant générationnel unitaire du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est compris entre 15 000 € et 22 000 € par foyer fiscal

Le montant générationnel unitaire du « Denormandie dans l'ancien » est représenté dans le graphique 8 ci-après.

[7] [Montant le plus faible de souscription à une part de SCPI-frais de souscription] × 65 % × [taux à 30 %] = [montant de l'avantage fiscal] ; soit 500 € × 65 % × 30 % = 99 €.

Pour le calcul du montant moyen unitaire, sont exclues les valeurs extrêmes, soit d'une part les valeurs correspondant à un prix de revient de l'opération supérieur au plafond de 300 00 €, d'autre part les valeurs inférieures à l'avantage fiscal le plus faible (12 %) appliqué à la part de SCPI la plus faible (1 000 € par part).

Graphique 8 : Montant unitaire moyen du « Denormandie dans l'ancien » en € (2019-2021)



Source : DGFiP 2019-2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

1.3. Les bénéficiaires des réductions d'impôt résident dans la quasi-totalité des départements français et présentent une forme de « proximité géographique » avec le bien immobilier

Cette partie s'intéresse à la localisation des bénéficiaires, c'est-à-dire à l'adresse principale figurant sur leur déclaration de revenus et au lien éventuel avec la localisation des biens dont la rénovation a bénéficié de l'une des deux réductions d'impôt – ces biens étant décrits au 2 et au 3 ci-dessous.

1.3.1. Les bénéficiaires des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » déclarent des résidences fiscales dans la quasi-totalité des départements français

101 départements, soit la totalité des départements français, sont le lieu du domicile fiscal des bénéficiaires du dispositif « Malraux » et 99 départements pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Pour autant, les bénéficiaires du dispositif « Malraux » résident davantage en Île-de-France que dans les autres départements. Ils concentrent une fraction du montant et du nombre total de bénéficiaires de la réduction d'impôt plus élevée que dans les autres territoires (cf. tableau 1 ci-après) :

- 24,6 % des foyers bénéficiaires du dispositif « Malraux » en 2021 sont situés en Île-de-France, dont 5,8 % à Paris et 3,8 % dans les Yvelines, alors que 18,0 % des foyers fiscaux résident dans cette région ;
- les foyers fiscaux de cette région départements concentrent 29,0 % du montant total de la réduction d'impôt en 2021.

Tableau 1 : Répartition des foyers fiscaux selon la région (2021)

Réduction d'impôt	Île-de-France	autres régions
« Malraux »	24,6 %	75,4 %
« Denormandie dans l'ancien »	13,0 %	87,0 %

Source : DGFiP 2021 ; mission d'après traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

Par ailleurs, les bénéficiaires du dispositif « Malraux » résident également en nombre dans les départements comportant de grandes métropoles : plus de 100 foyers fiscaux déclarent l'avantage dans les départements du Rhône, de Gironde, du Nord et des Bouches-du-Rhône (cf. tableau 2 ci-après).

Tableau 2 : Nombre de foyers bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » dans les quinze départements les plus concernés (2021) et montant moyen de la réduction d'impôt

Département	Nombre de foyers bénéficiaires	Montant moyen de réduction d'impôt en €
Paris	255	17 300,30
Hauts-de-Seine	209	15 522,71
Yvelines	165	18 867,94
Rhône	159	15 271,27
Gironde	145	15 025,42
Nord	133	13 799,48
Bouches-du-Rhône	122	11 169,14
Essonne	100	13 034,92
Loire-Atlantique	99	14 178,74
Seine-et-Marne	98	14 609,52
Val-de-Marne	95	14 733,10
Haute-Garonne	95	13 783,78
Bas-Rhin	94	15 837,58
Hérault	89	7 974,01
Val-d'Oise	80	8 898,31

Source : DGFiP 2021 ; traitement et représentation Pôle Sciences des données de l'IGF.

Un nombre important de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » résident en Île-de-France ; la proportion 13,0 % de foyers fiscaux bénéficiaires y est toutefois inférieure à la part de 18 % de foyer fiscaux résidant dans cette région (cf. *supra*). Les résidences fiscales des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » sont plus réparties sur le territoire que celles des bénéficiaires du dispositif « Malraux ».

Tableau 3 : Nombre de foyers bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » dans les quinze départements les plus concernés (2021) et montant moyen de la réduction d'impôt

Département	Nombre de foyers bénéficiaires	Montant moyen de réduction d'impôt en €
Paris	46	7 749
Rhône	43	2 827
Hauts-de-Seine	32	3 047
Gironde	30	22 696
Nord	29	2 083
Haute-Garonne	29	2 565
Ille-et-Vilaine	28	10 792
Loire-Atlantique	28	8 360
Hérault	27	10 880
Maine-et-Loire	26	12 490
Indre-et-Loire	26	1 867
Bouches-du-Rhône	24	1 372
Pas-de-Calais	24	6 879
Vendée	24	2 782
Doubs	22	2 808

Source : DGFiP 2021 ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF.

1.3.2. Les investisseurs ont une « proximité géographique » étroite avec le bien rénové

Cette « proximité géographique » est présentée dans le tableau 4 ci-dessous qui présente la fréquence d'identité de la localisation entre le bénéficiaire et le bien immobilier pour les investisseurs directs de l'échantillon de bénéficiaires de chacun des deux dispositifs (cf. encadré 2 ci-après) :

- 25 % des investisseurs ont réalisé une opération immobilière bénéficiant de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » au sein de leur commune de résidence ;
- 73 % au sein de leur département de résidence ;
- 83 % au sein de leur département de résidence ou dans un département limitrophe.

Cette proximité géographique, certaine pour les deux dispositifs, est plus forte pour les investisseurs directs bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien » que celle des investisseurs directs bénéficiant du dispositif « Malraux », quelle que soit l'échelle géographique retenue.

Tableau 4 : Proximité géographique entre l'investisseur et le bien immobilier réhabilité

Proximité	« Denormandie dans l'ancien »	« Malraux »
Même commune	25 %	N.D.
Même département	73 %	42 %
Département limitrophe	10 %	6 %
Même département ou département limitrophe	83 %	48 %
Autre	17 %	52 %

Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Malraux » et du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

2. Répartis sur l'ensemble du territoire national, les biens réhabilités à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » se situent dans des communes éligibles où le loyer est en moyenne le plus élevé

Deux sources de données sont mobilisées afin d'identifier les caractéristiques des biens immobiliers ouvrant droit à une des deux réductions d'impôt (cf. encadré 2 ci-après) :

- pour les investisseurs directs : les données fiscales contenues dans les déclarations annexes à la déclaration de revenus d'un échantillon de bénéficiaires, relatives aux caractéristiques des biens et des opérations de restauration ;
- pour les investisseurs indirects : les données publiques décrivant le patrimoine des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) contenues dans leurs rapports annuels et bulletins semestriels.

Encadré 2 : Données relatives aux investisseurs directs et indirects bénéficiant des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

Trois modalités d'investissement permettant au contribuable de bénéficier des réductions d'impôt (RI) « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » sont distinguées pour les besoins de l'évaluation :

- **les investisseurs directs individuels** réhabilitent eux-mêmes ou font réhabiliter un bien immobilier et en déclarent les caractéristiques dans les déclarations annexes à leur déclaration de revenus ;
- **les investisseurs directs collectifs** réhabilitent un bien par le biais d'une société civile immobilière (SCI) ou l'acquièrent auprès d'un promoteur par le moyen d'une vente d'immeuble à rénover (VIR) ; ils déclarent également les caractéristiques du bien dans les déclarations annexes à leur déclaration de revenus ;
- **les investisseurs indirects** acquièrent des parts de société civile de placement immobilier (SCPI) regroupant un portefeuille de biens ; ces investisseurs ne déclarent, en pratique, que leurs parts de SCPI dans leur déclaration de revenus. En revanche, les bulletin semestriels et rapports annuels d'activité publiés par les SCPI détaillent les caractéristiques de leur portefeuille immobilier.

Pour les deux premières catégories d'investisseurs, un échantillon de bénéficiaires de chacun des deux réductions d'impôt a été constitué. Un échantillon de foyers fiscaux bénéficiaires de chacune des deux réductions d'impôt a ainsi été constituée à partir des déclarations de revenus. Cette liste est composée de :

- 200 foyers fiscaux ayant bénéficié de la réduction « Malraux » au titre de l'année 2020 ou 2021 ;
- 117 foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction « Denormandie dans l'ancien » au titre de l'une des années 2019 à 2021.

Cette liste a été constituée avec un objectif de représentativité statistique au regard des deux critères suivants :

- la distribution du revenu fiscal de référence des contribuables ;
- le lieu de résidence fiscale : foyers fiscaux franciliens et hors Île-de-France.

Pour les investisseurs indirects, les données des SCPI permettent d'assurer une représentation exhaustive des biens concernés par cette modalité d'investissement.

Source : Mission.

Les caractéristiques des biens des investisseurs directs et ceux des investisseurs indirects sont présentés séparément pour les trois raisons suivantes :

- les deux jeux de données présentent des données ne se recoupant que partiellement, concernent des types distincts de bénéficiaires distincts, avec un niveau de représentativité différent puisque les données des SCPI sont *a priori* exhaustives alors que celles des investisseurs directs résultent de la constitution d'échantillons ;
- les motivations des investisseurs et les méthodes de sélection des biens peuvent différer entre un investisseur direct et une SCPI, cette dernière poursuivant un objectif de rentabilité financière plus marqué et bénéficie de plus de liberté dans le choix des biens à acquérir qu'un investisseur individuel qui possède déjà un bien immobilier ou qui peut privilégier un investissement de proximité ;
- concernant spécifiquement les investissements réalisés avec le dispositif « Malraux », des règles spécifiques sont applicables aux coûts d'acquisition et de travaux des SCPI « Malraux » qui doivent consacrer au moins de 30 % de leur collecte à l'acquisition de biens et au moins 65 % à la réalisation de travaux de restauration.

En complément, des exemples de données d'opérations, fournies par les acteurs du secteur, pourront illustrer la variété des situations individuelles.

Cette partie 2 présente les caractéristiques des biens rénovés avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien », les biens restaurés avec l'aide du dispositif « Malraux » étant présentés dans la partie 3.

2.1. Les biens réhabilités par des investisseurs directs sont loués 25 % en-dessous du plafond de loyer prévu par le dispositif ; ce plafond de loyer semble toutefois peu contraignant

Les analyses de cette partie 2.1 portent sur l'échantillon de déclarations fiscales concernant presque exclusivement des investisseurs directs, parmi 78 dossiers fiscaux sur les 117 identifiés, sur les années fiscales 2019 à 2021[8].

2.1.1. Les biens réhabilités à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » sont largement répartis sur le territoire national

Les biens réhabilités avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » sont largement répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, avec une concentration plus forte en Occitanie (18,0 % des biens), Bretagne (17,4 % des biens), Nouvelle-Aquitaine (16,4 % des biens) et Auvergne-Rhône-Alpes (14,6 % des biens).

La majorité des communes identifiées dans l'échantillon ne comportent qu'un seul bien rénové en « Denormandie dans l'ancien » (cf. tableau 5 ci-dessous).

Tableau 5 : Nombre de biens par commune de l'échantillon « Denormandie dans l'ancien »

Nombre de biens	Communes
1	Albi, Arras, Avignon, Bagnols-sur-Cèze, Besançon, Béziers, Blois, Bourg-en-Bresse, Bourges, Bressuire, Brive-la-Gaillarde, Castres, Cayenne, La Celle-Saint-Cloud, Châteaubriant, Cherbourg-en-Cotentin, Cholet, Cognac, Dole, Épinal, Fougères, Le Puy-en-Velay, Lens, Libourne, Liévin, Marquette-lez-Lille, Marseille, Mazamet, Morlaix, Nantes, Petit-Bourg, Quimper, Rambouillet, Roanne, Saint-Raphaël, Saint-Joseph, Saint-Malo, Selles-sur-Cher, Soissons, Saint-Geniès-Bellevue, Tarbes, Ville-la-Grand
2	Angoulême, Chartres, La Flèche, La Roche-sur-Yon, Lorient, Lunéville, Pointe-à-Pitre, Saintes, Saumur, Sedan, Tarare, Vaucresson, Vannes
3	Montbrison, Montpellier, Perpignan, Saint-Brieuc, Sarrebourg
4 ou plus	Guebwiller, Lunel, Montauban, Issoire, Pau, Poitiers

Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

2.1.2. D'une surface moyenne de 79 m², les biens se situent dans des communes avec un loyer en plus élevé que la moyenne des communes éligibles ; toutefois le loyer pratiqué est en moyenne inférieur de 25,3 % au plafond prévu par le dispositif

La surface moyenne des logements est de 79 m². Les logements entre 50 et 100 m² représentent 78 % de l'échantillon. Cette surface est supérieure à la surface moyenne des logements réhabilités avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » par des SCPI, qui est de 58 m² (cf. 2.2 ci-dessous).

La répartition des durées d'engagements locatifs rejoint celle observée à l'échelle de la dépense fiscale, qui privilégie la durée de 9 ans et le taux de réduction d'impôt de 18 %. Dans 68 % des opérations l'engagement locatif est de 9 ans et dans 32 % des cas de 6 ans.

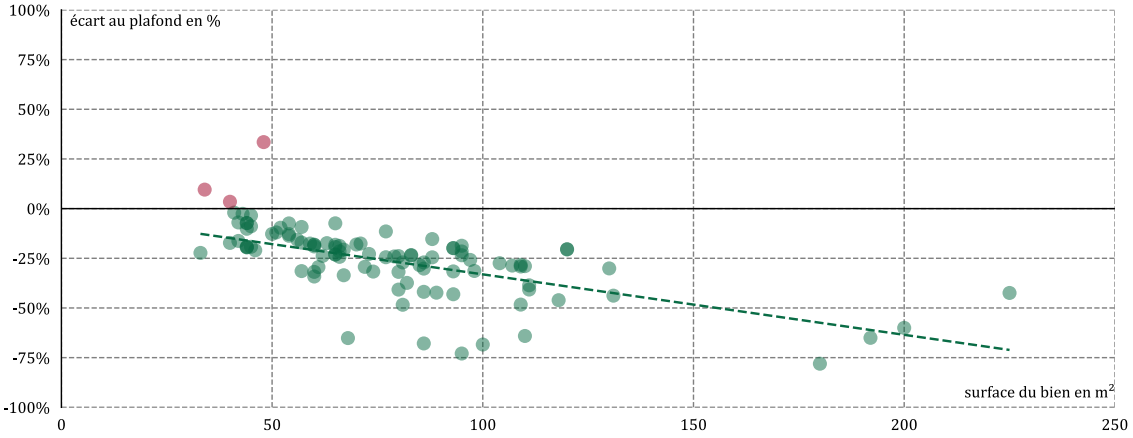
[8] Les résultats ont fait l'objet d'un traitement statistique pour rétablir la représentativité de l'échantillon et compenser d'une part les dossiers non trouvés, d'autre part la pondération des montants élevés d'opération pour favoriser les investisseurs directs et donc l'exhaustivité des données renseignées sur le bien dans le dossier fiscal.

Le loyer moyen des biens de l'échantillon s'établit à 8,8 € par m² et par mois. 87 % des biens déclarés ont un loyer compris entre 6 et 10 € par m² et par mois. Les logements avec un loyer supérieur à 12 € par m² et par mois représentent 6 % de l'échantillon.

Les informations disponibles dans les déclarations annexes à la déclaration de revenus permettent de calculer le plafond de loyer et l'écart entre ce plafond et le loyer effectivement pratiqué. Le graphique 9 ci-après illustre l'écart entre le loyer pratique et le loyer plafond sous la forme d'un « nuage de points », chaque point représentant un bien de l'échantillon qui a pour abscisse la surface de ce bien et pour ordonnée l'écart du loyer pratiqué au loyer plafond.

- La quasi-totalité des biens sont effectivement loués à un loyer inférieur au plafond – ces biens sont représentés dans le nuage de points ci-dessous par des points se situant en-dessous de l'axe des abscisses ; toutefois trois biens, représentés dans le graphique par des points au-dessus de l'axe des abscisses, sont loués au-dessus du plafond de loyer autorisé, l'écart maximal de +33 % étant particulièrement anormal ;
- L'écart tend à croître en valeur absolue avec la surface des biens ; les biens les plus grands sont loués avec une réduction par rapport au plafond proportionnellement plus importante que les biens avec une surface plus petite.
- La moyenne des écarts entre le loyer pratiqué et le loyer plafond est de 25 % pour la totalité de l'échantillon.

Graphique 9 : Écart du loyer pratiqué au plafond (en %)



Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

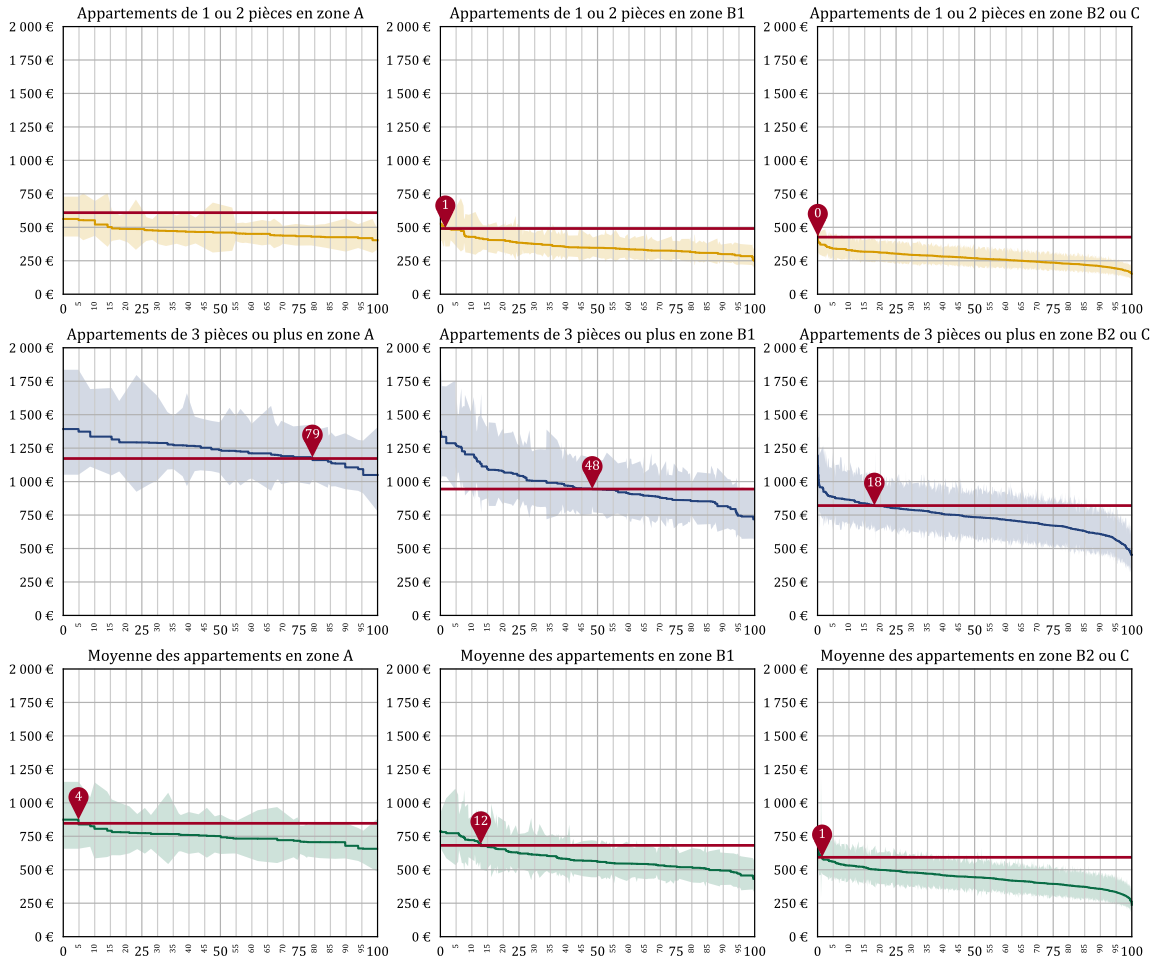
Au-delà du quasi-respect du plafond de loyer, cet écart moyen de 25 % entre les loyers pratiqués pour les biens restaurés à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » peut s'expliquer par les deux raisons suivantes.

Premièrement, les plafonds de loyer du dispositif « Denormandie dans l'ancien » semblent relativement peu contraignants compte tenu du marché locatif des communes concernées. Les données de la « carte des loyers » par communes, établies par l'Agence nationale de l'information sur le logement (ANIL), permettent ainsi d'estimer pour les communes concernées par le dispositif « Denormandie dans l'ancien », les montants de loyers moyens, minima et maxima pour trois types de biens ayant les caractéristiques suivantes :

- un appartement de type T1-T2 d'une surface de 37 m² ;
- un appartement de type T3 et plus, d'une surface de 72 m² ;
- un appartement moyen (toutes typologies confondues) d'une surface de 52 m².

La comparaison entre ces loyers mensuels – minima, moyens et maxima – et les plafonds de loyer est représentée dans le graphique 10 ci-après qui distingue selon les trois types de biens présentés *supra* et les trois zones auxquelles correspondent trois plafonds de loyers différents (zone A ; zone B1 ; zone B2 ou C). Pour chacune de ces zones, les communes concernées sont classées par ordre décroissant de loyer estimé afin de donner une estimation de la part de la population résidant dans ces communes pour lesquels les loyers moyens estimés sont supérieurs au plafond de loyer prévu par le dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Graphique 10 : Loyers moyens et loyers plafonds pour trois types de biens dans l'ensemble des communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien », en euros par mois



Sources : Mission, à partir des estimations ANIL, à partir des données du Groupe SeLoger et de leboncoin, Insee.

Note de lecture : pour les communes de la zone B1 permettant de bénéficier de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » (colonne du milieu) :

- *1 % de leur population habite dans des communes pour lesquels le loyer moyen d'un T1-T2 est au-dessus du plafond de loyer du dispositif (graphique du haut) ;*
- *48 % de leur population habite dans des communes pour lesquels le loyer moyen d'un T3 est au-dessus du plafond de loyer (graphique du milieu) ;*
- *pour l'ensemble des appartements, 12 % de la population habite dans des communes pour lesquels le loyer moyen est au-dessus du plafond (graphique du bas)*

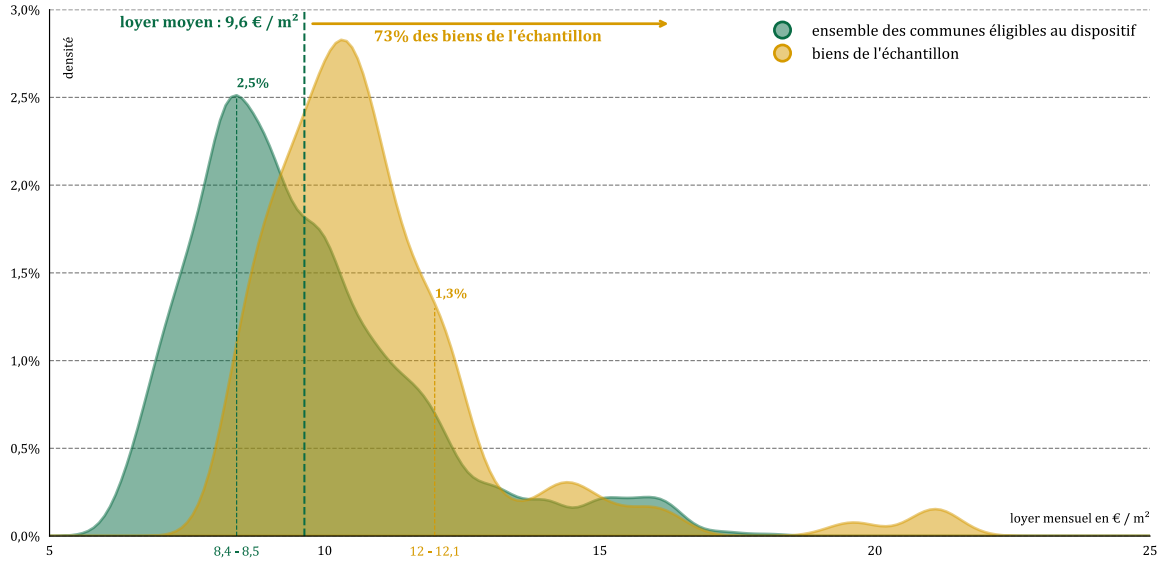
<u>Deuxièmement</u>, les biens de l'échantillon sont situés dans les communes éligibles présentant des loyers moyens plus élevés que la moyenne. Le graphique 11 ci-après permet d'illustrer la différence de niveau de loyer moyen entre l'ensemble des communes éligibles et les communes des biens de l'échantillon.

Il représente ainsi les densités de distribution, en fonction des loyers pratiqués :

- de l'ensemble des communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ;
- des biens de l'échantillon « Denormandie dans l'ancien ».

Ce graphique montre que les communes de l'échantillon sont davantage représentées parmi les collectivités présentant des loyers au mètre carré les plus élevés : 73 % des communes de l'échantillon sont situées au-dessus du loyer moyen de 9,6 € par m² et par mois, calculé pour l'ensemble des communes éligibles.

Graphique 11 : Densité de distribution des biens l'échantillon et des communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » en fonction du loyer mensuel, charges comprises, en euros par m²

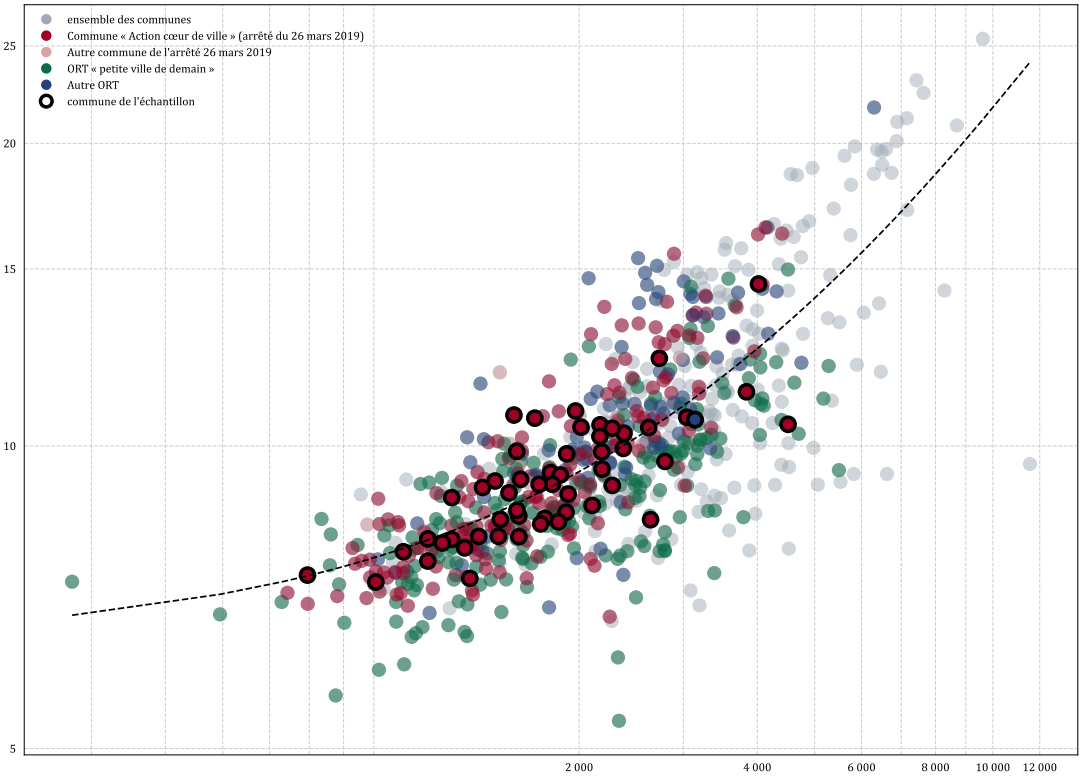


<u>Sources</u> : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien » ; ANIL.

<u>Note de lecture</u> : 2,5 % des communes de l'ensemble des communes éligibles présentent un loyer moyen compris entre 8,4 et 8,5 € / m² ; 1,3 % des biens de l'échantillon ont un loyer compris entre 12 et 12,1 € / m².

En outre, les communes éligibles semblent présenter un marché immobilier, caractérisé par le coût du foncier et le niveau moyen des loyers, moins élevé que la moyenne des communes. Le graphique 12 ci-après présente ces deux indicateurs (coût du foncier, niveau de loyers) pour l'ensemble des communes, d'une part, et pour les communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » d'autre part. Les communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » présentent des niveaux de coût du foncier et de loyer qui se situent dans le bas des deux échelles ; c'est particulièrement vrai pour les communes du programme « Petites villes de demain ».

Graphique 12 : Coût du foncier et niveau des loyers dans l'ensemble des communes et dans les communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien »[9]



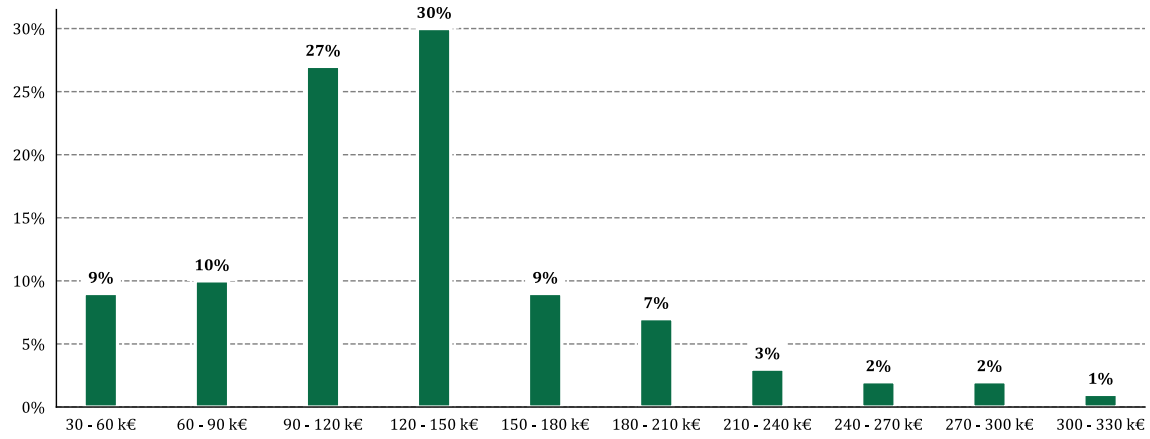
Sources : Mission à partir des données CGDD / SDES (prix d'acquisition), ANIL (loyers) et DGFiP (échantillon de bénéficiaires de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien »).

2.1.3. Parmi les biens de l'échantillon, plus de la moitié des opérations de rénovation ont un prix de revient compris à environ 60 % entre 90 000 € et 150 000 €

Parmi les biens de l'échantillon pour lesquels les données sont disponibles, les prix de revient des opérations sont concentrés à 57 % entre 90 000 € et 150 000 € par logement. Les prix de revient mentionnés dans les déclarations annexes aux déclarations de revenus des bénéficiaires de l'échantillon sont, à deux exceptions près, inférieures au plafond de 300 000 €. 24 % des opérations ont un prix de revient supérieur à 150 000 € (cf. graphique 13 ci-après). **Le prix de revient moyen au mètre carré s'élève pour le contribuable à 2 031 € par m².**

[9] Biens de deux pièces ou plus, € / m², échelles logarithmiques.

Graphique 13 : Prix de revient des opérations de l'échantillon « Denormandie dans l'ancien »



Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Parmi les biens de l'échantillon, 92 % des opérations concernent un logement préexistant et seules 8 % d'entre elles résultent de la transformation d'un local en logement. La durée des travaux, calculée comme la durée moyenne déclarée entre le permis de construire et l'engagement de location, est de 214 jours.

Tableau 6 : Nature des travaux des biens de l'échantillon « Denormandie dans l'ancien »

Nature des travaux	Part des biens
Logement qui fait l'objet de travaux d'amélioration	75 %
Logement qui a fait l'objet de travaux d'amélioration	17 %
Local affecté à un autre usage que l'habitation, transformé en logement	8 %

Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

En complément des données de l'échantillon, les exemples d'opérations éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien », communiquées par un opérateur et présentées dans le tableau 7 ci-dessous, permettent d'illustrer la variété des situations rencontrées.

Tableau 7 : Exemples d'opérations réalisées à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien »

N°	Surface habitable en m²	Nombre de logements ; de pièces	Coûts			Revenus		Étiquette atteinte (DPE)
			Prix de revient	Achat (€ / m²)	Travaux (€ / m²)	mensuels (€ / m²)	annuels	
1	405	7 ;T2 et T3	825 442 €	1 407	631	10,5	51 079	C
2	337	5 ;T2 et T3	598 372 €	890	885	7,7 à 8,6	32 856	A et C
3	461	7 ; T2 à T4	904 763 €	1 029	933	7,5	41 656	D
4	225	4 ;T1 à T3	484 714 €	1118	1 037	9,1	24 489	N.C.
5	240	4 ;T3	515 000 €	1058	1 088	10	32 640	C
6	276	6 ;T1 à T4	705 467 €	1308	1 248	9,2 à 10	31 176	B à D
7	281	4 ;T2 à T4	662 219 €	707	1 649	9,13	30 786	D

Source : Données de l'opérateur, traitement de la mission ; coûts toutes taxes comprises.

Légende : les exemples d'opérations correspondent aux types de logements suivants :
1) logements peu dégradés et vacants depuis plusieurs trimestres ;
2) logements ;
3) logements dégradés et un garage ;
4) logements dégradés vacants depuis plusieurs années ;
5) quatre maisons individuelles mitoyennes vacantes ;
6) logements avec rénovation énergétique « ambitieuse » ;
7) transformation d'usage bureaux en logements.

2.2. Les logements rénovés par les trois SCPI « Denormandie » ont, en moyenne, une surface plus faible que celle des biens rénovés par des investisseurs directs

La typologie des biens des SCPI « Denormandie » est le reflet de la politique d'investissement d'une seule société de gestion, la société Kyanéos Asset management. Cette société gère les trois seules SCPI « Denormandie » existantes ; elles rassemblent, en 2022, 524 associés soit un tiers des bénéficiaires de la réduction d'impôt (cf. tableau 8).

La société crée chaque année une SCPI. Au 31 décembre 2022, les trois SCPI créées n'ont pas toutes acquis les biens, terminé les travaux et mis en location les biens :

- la SCPI « Denormandie », créée en 2020, a quasiment terminé les travaux de réhabilitation : seul 1 des 19 immeubles est encore en travaux ;
- la SCPI « Denormandie 2 », créée en 2021, a acquis neuf immeubles dont la moitié est en phase de réhabilitation ;
- la SCPI « Denormandie 3 » est créée en 2022 donc la collecte est encore ouverte au 31 décembre, et deux immeubles ont déjà été acquis, sur un objectif de quatorze.

Tableau 8 : Caractéristiques des SCPI « Denormandie » au 31 décembre 2022

Au 31 décembre 2022	Denormandie (2020)	Denormandie 2 (2021)	Denormandie 3 (2022)	Total
Nombre d'immeubles	19[10]	9	2	30
Nombre de lots	110	77	11	198
Surface en m²	6 695	4 269	746	11 710
Nombre d'associés	259	138	127	524
Nombre total de parts	11 456	605	6 897	18 958

Source : Rapports annuels 2022 des SCPI « Denormandie ».

Les 30 immeubles détenus par les SCPI « Denormandie dans l'ancien » sont répartis dans 18 villes qui sont éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Les investissements sont présents dans les villes des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie (exemples : Cavaillon, Carpentras, Narbonne, Mazamet), mais pas exclusivement (exemples : Arras, Montargis). L'étude des portefeuilles immobiliers des autres sociétés de la même société de gestion laisse penser que cette géographie est le reflet du réseau de correspondants immobiliers de cette société.

La surface moyenne du logement ou du lot est de 58 m², inférieure à la surface moyenne des logements acquis et rénovés par des investisseurs individuels bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien », mais proche de la moyenne des logements rénovés par des SCPI « Malraux ». 57 % des logements sont constitués de trois pièces ou plus et 43 % sont des studios ou appartements de deux pièces.

Un investisseur réalisant des travaux d'amélioration à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien » dans un immeuble collectif peut avoir intérêt à réaliser des travaux dans les parties communes pour des raisons de :

- qualité ou performance technique ; le traitement de l'ensemble des équipements ou éléments constructifs d'un immeuble collectif est plus pertinent et durable que celui d'un seul logement collectif isolé ;
- performance énergétique : la rénovation énergétique d'un immeuble entier facilite les interventions et en améliore leur efficacité (isolation par l'extérieur en façades, équipements collectifs).

[10] 2 des 19 immeubles de la SCPI « Denormandie » ne sont pas éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Le coût moyen d'acquisition et de frais d'acquisition immobilière s'élève à 1 013 € / m², soit une moyenne de 424 331 € par immeuble. **Le coût moyen des travaux présenté est de 725 €/m²** et varie de 336 à 1 441 €/m² selon les immeubles. Les travaux représentent en moyenne 42 % du total du prix d'acquisition et représentent entre 26 % et 98 % du coût de l'opération selon les immeubles.

Ces montants moyens sont plus faibles que les coûts de indiqués par les opérateurs du marché de la rénovation rencontrés dans le cadre de l'évaluation, ces derniers n'étant pas, à l'exception de la société Kyanéos, spécialisés dans la rénovation d'immeubles avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

La SCPI « Denormandie » la plus ancienne présente une amélioration importante de la performance énergétique des logements. Pour les quatorze immeubles de cette SCPI qui disposent de cette évaluation, les taux de réduction varient, selon les bâtiments :

- de - 36 % à - 82 % de consommation conventionnelle en énergie primaire : ils atteignent l'objectif de 30 % de réduction de consommation d'énergie, même si 9 immeubles sur 14 atteignaient déjà le niveau de 331 kWh/m²/an requis par le dispositif Denormandie ;
- de - 50 % à - 96 % d'émissions de gaz à effet de serre.

Toutefois, le caractère singulier de ces trois SCPI ne permet pas d'utiliser ces performances comme une caractéristique de l'ensemble des opérations réalisées avec l'aide de ce dispositif.

Les deux tiers des biens des biens sont loués pour une durée de 9 ans. Sur les 28 immeubles des SCPI « Denormandie » éligibles à la réduction d'impôt, 19 sont loués avec un engagement locatif de neuf ans. Ces 19 immeubles sont ceux des deux SCPI « Denormandie » et « Denormandie 3 » ; les 9 immeubles de la SCPI « Denormandie 2 » sont loués avec un engament locatif de douze ans. Selon la société de gestion, cette dernière SCPI n'a pas atteint ses objectifs de collecte du fait de cet engagement locatif le plus long. La société de gestion interprète ce résultat comme une préférence des investisseurs pour les durées plus courtes d'engagement locatif.

Ce résultat n'est pas comparable avec les engagements locatifs des investisseurs directs, dans la mesure où les SCPI « Denormandie » ne proposent, par choix de la société de gestion, à leurs investisseurs que les durées de neuf et de douze ans, tandis que les investisseurs directs ne peuvent s'engager, dans un premier temps, que pour une durée de six ou neuf ans.

3. Les biens restaurés avec le dispositif « Malraux » qui ont pu être identifiés sont localisés dans des zones où le loyer moyen est plus élevé que celui de l'ensemble des zones éligibles

Cette partie 3 présente les caractéristiques des biens restaurés avec l'aide du dispositif « Malraux ».

3.1. À l'exception de leur localisation, les caractéristiques des biens réhabilités en « Malraux » par des investisseurs directs sont difficilement identifiables

L'échantillon de déclarations fiscales des investisseurs directs représente 57 dossiers sur les 200 foyers de contribuables identifiés, sur les années fiscales 2020 et 2021. Les résultats ont fait l'objet d'un traitement statistique pour rétablir la représentativité de l'échantillon.

Contrairement aux déclarations annexes aux déclarations de revenus des bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien », les déclarations des bénéficiaires du dispositif « Malraux » ne permettent pas d'identifier, parmi la liste des biens du contribuable, ceux qui donnent droit à l'avantage fiscal.

L'échantillon a permis d'identifier 36 communes dans lesquelles au moins une opération réalisée à l'aide du dispositif « Malraux », avec un caractère relativement diffus des localisations, la plupart des communes ne présentant qu'un seul bien (cf. tableau 9 ci-après).

Tableau 9 : Nombre de biens par commune dans l'échantillon de bénéficiaire du dispositif « Malraux »

Nombre de biens	Communes
1 bien	Agen, Aix-en-Provence, Arles, Auxerre, Béziers, Chambéry, Châteauroux, Châtellerault, Figeac, Honfleur, Hyères, Lille, Nantes, Nice, Périgueux, Perpignan, Pont-l'Abbé, Rouen, Saint-Denis, Saint-Émilion, Saint-Étienne, Saint-Germain-en-Laye, Strasbourg, Toulouse, Vannes, Versailles, Vitré
2 biens	Paris, Lyon, Nancy
3 biens	Bayonne, Bordeaux
Plus de 4 biens	Avignon, Montpellier, La Rochelle, Poitiers

Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Malraux ».

La moitié des investisseurs ont restauré un bien situé dans leur département de résidence fiscale ou dans un département limitrophe : 42 % des investisseurs ont restauré un bien situé dans de leur département de résidence et 6 % dans un département limitrophe. Cette proximité est réelle mais plus faible que celle constatée pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien » (cf. tableau 4 au 1.3.2 ci-dessus).

L'étude des localisations des biens en fonction de la distribution des loyers par commune montre que les biens de l'échantillon rénovés avec l'aide du dispositif « Malraux » se situent dans des communes où le loyer moyen est le plus élevé.

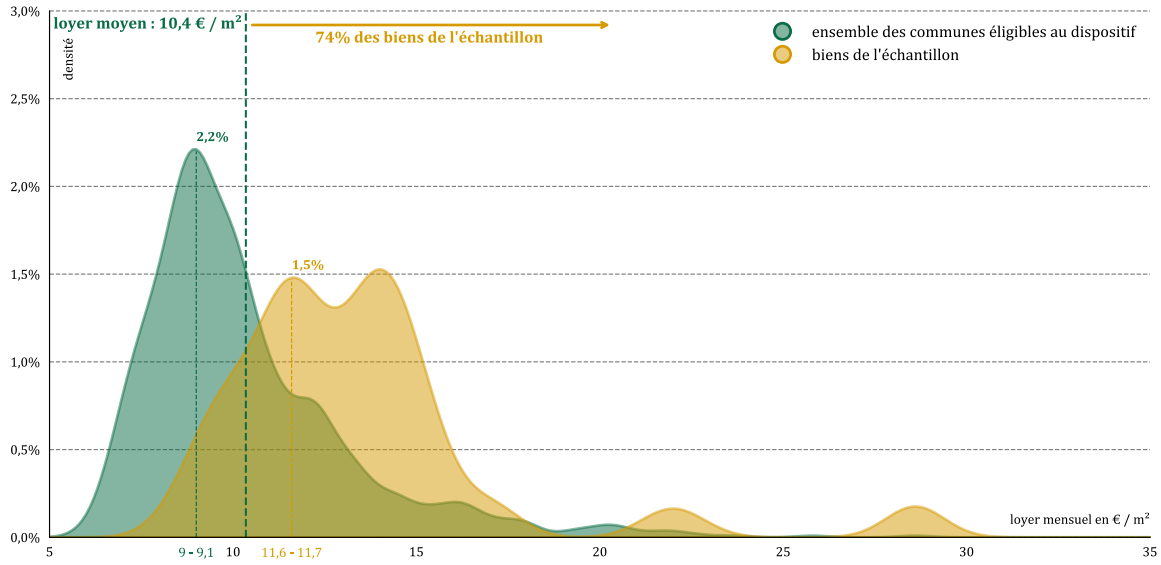
Le graphique 14 ci-après permet d'illustrer cette « sélection » des communes où le loyer moyen est le plus élevé. Construit à l'image du graphique 11 au 2.1.2 ci-dessus, il représente la densité de distribution, en fonction du niveau des loyers pratiqué :

- de l'ensemble des communes éligibles au dispositif « Malraux » ;
- des biens présents dans l'échantillon « Malraux ».

Les biens de l'échantillon se situent tous dans des communes dont le loyer moyen est supérieur à 8,5 € par m^2 et par mois ; les biens de l'échantillon se situent dans des communes ayant le loyer moyen le plus élevé parmi l'ensemble des communes éligibles.

Annexe II

Graphique 14 : Densité de distribution des biens de l'échantillon et des communes éligibles au dispositif « Malraux » en fonction du loyer mensuel, charges comprises, en euros par m²



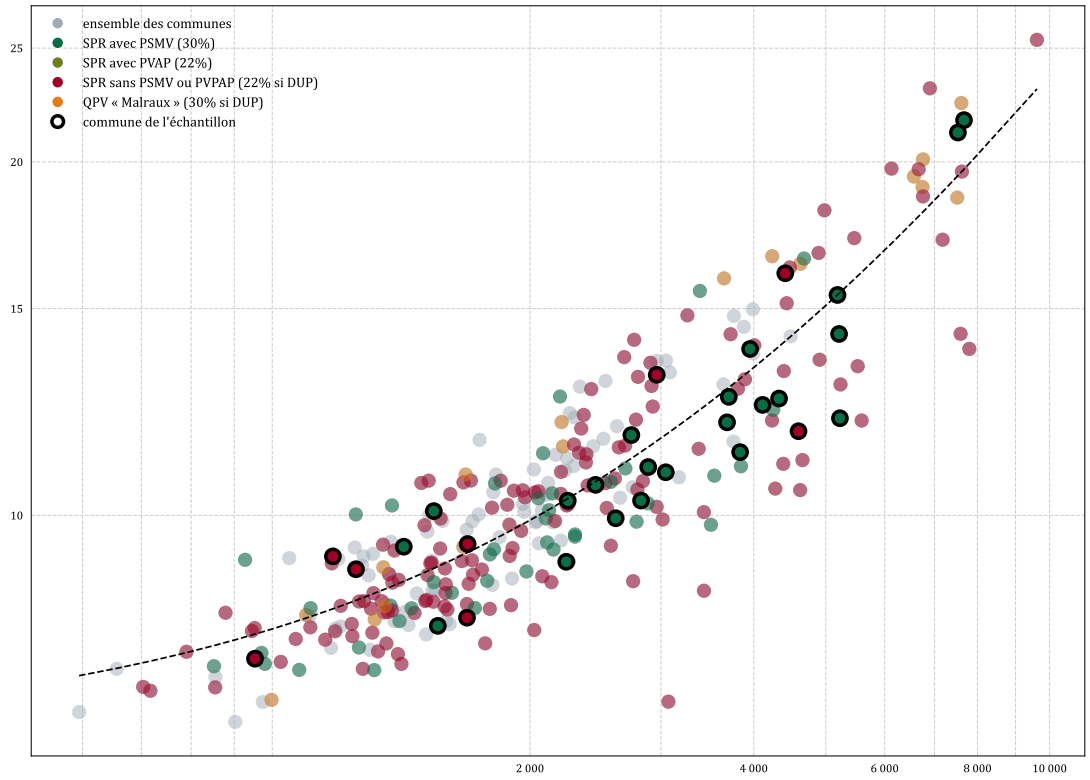
Source : Mission, d'après DGFiP, déclarations annexes aux déclarations de revenus de l'échantillon de bénéficiaires du dispositif « Malraux » ; ANIL.

Note de lecture : 2,2 % des communes de l'ensemble des communes éligibles présentent un loyer moyen compris entre 9 et 9,1 € / m² ; 1,5 % des biens de l'échantillon ont un loyer compris entre 11,6 et 11,7 € / m².

Annexe II

Le graphique 15 ci-après présente le coût du foncier et les loyers moyens dans les communes en identifiant d'une part celles qui sont éligibles au dispositif « Malraux » et celles dans lesquels des biens ont été identifiés dans l'échantillon, d'autre part. Il est construit sur le même modèle que le graphique 12 (cf. 2.1.3). Les communes éligibles au dispositif « Malraux » comme les communes de l'échantillon sont réparties sont toute l'échelle des coûts du foncier et de niveaux de loyers. Elles sont toutes des communes possédant un site patrimonial remarquable et parmi elles avec une majorité disposant d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ; une minorité disposent d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) ; huit communes de l'échantillon sont toutefois sans plan de gestion. Enfin, aucune commune avec un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) n'est identifiée dans l'échantillon des biens.

Graphique 15 : Loyers et prix d'achat dans les communes de l'échantillon « Malraux » (biens de deux pièces ou plus construits avant 1947 ; montants en € / m², échelles logarithmiques)



Source : Mission à partir des données CGDD / SDES (prix d'acquisition), ANIL (loyers) et DGFiP (échantillon de bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux »).

En complément des informations fiscales et des données de l'échantillon, plusieurs exemples de coûts d'opération, fournis par des opérateurs du secteur de la restauration ayant recours au dispositif « Malraux », permettent d'illustrer la variété des situations.

Tableau 10 : Exemples d'opérations réalisées à l'aide du dispositif « Malraux » dans deux villes de Nouvelle-Aquitaine

N°	Surface habitable en m²	Nombre de logements	Type ou surface moyenne	Coûts en M€			Revenus locatifs	
				Coût total opération	Dont travaux	Coût des travaux en €/m²	Loyers mensuels en €/m²	Revenus locatifs annuels en €
1	2 659	38	T1 à T4	17,1	13,6	5 119	11,0	*350 988*
2	2 144	28	T1 à T4	12,0	9,3	4 355	11,0-16,0	*360 192*[11]
3	975	15	T2 et T3	6,5	4,7	4 845	11,0	*128 700*
4	531 *[95]*[12]	8	54 m²	2,2	1,4	2 544	*11,8*	75 500
5	344 *[94]*	8	31 m²	1,8	1,1	3 284	*15,1*	62 364
6	242 *[122]*	5	24 m²	1,7	0,9	3 987	*25,6*[13]	72 600
7[14]	460	8	57 m²	3,0	1,6	3 526	*11,3*	62 928

Source : Données opérateurs, traitement de la mission (données en italique).

3.2. Le patrimoine immobilier des SCPI « Malraux » est constitué de 130 immeubles comportant en moyenne près de 11 logements

Les quinze SCPI « Malraux » créées à partir de 2009 sont gérées par quatre sociétés de gestion et leur patrimoine est constitué de **130 immeubles**, pour une **surface totale de 80 059 m²** (cf. tableau 11 ci-après).

Tableau 11 : Patrimoine immobilier des SCPI « Malraux » créées à partir de 2009

Société de gestion	SCPI	Année[15]	Nombre d'immeubles	Surface (m²)	Nombre de logements
Advenis REIM	Renovalys	2009	5	1925	32
	Renovalys 3	2011	2	806	17
Amundi Immobilier	Reximmo Patrimoine	2009	5	6 812	116
	Reximmo Patrimoine 2	2011	9	4 773	85
	Reximmo Patrimoine 3	2012	17	12 792	220
	Reximmo Patrimoine 4	2014	13	9 851	169
Inter gestion	Pierre investissement 7	2011	11	6 542	N.D.
	Pierre investissement 8	2014	12	6 995	N.D.
	Pierre investissement 9	2015	11	5 039	N.D.
Urban Premium	Drouot Estate Immocentre	2017	5	2 591	48
	Urban Prestigimmo	2011	10	4 605	73
	Urban Prestigimmo 2	2014	6	3 822	62
	Urban Prestigimmo 3	2016	8	5 353	86
	Urban Prestigimmo 4	2018	12	5 199	93
	Urban Prestigimmo 5	2021	4	2 954	48
Total			**130**	**80 059**	**1 049**

Source : Mission, d'après la documentation légale des SCPI « Malraux » au 31 décembre 2022.

[11] Revenu total calculé sur la base d'une moyenne de 14 €/m².

[12] Les données entre crochets représentent la part des surfaces correspondant à des surfaces d'activités professionnelles. Par hypothèse, les locaux d'activités ont été considérés comme loués au même tarif au m² que les logements.

Annexe II

Les immeubles des SCPI « Malraux » sont localisés dans 43 villes distinctes, et plus de la moitié des immeubles situés dans les régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté (cf. tableau 12). Ces villes partagent plusieurs caractéristiques :

- la plupart sont de grandes villes ou des villes moyennes : 25 des 43 villes comptent plus de 100 000 habitants et 22 comptent entre 20 000 et 100 000 habitants ;
- la majorité des biens sont situés dans une zone éligible au taux de réduction d'impôt le plus élevé (30 %) :
  - 35 des 43 villes disposent sur leur territoire d'un PSMV ;
  - sur les 8 autres communes, 4 disposent sur leur territoire d'un quartier politique de la ville éligible au dispositif « Malraux » ;
- la moitié de ces villes ont un marché immobilier porteur : 23 des 43 villes sont situées en zones A, A bis ou B1 où la tension locative est la plus élevée ;
- ces villes disposent d'aménités touristiques.

Tableau 12 : Localisations des immeubles des SCPI « Malraux » (2009-2021)

Région	Immeubles	Logements	Surface
Occitanie	30	343	20 272
dont Nîmes	*10*	*114*	*6 414*
Nouvelle-Aquitaine	23	121	11 010
dont Bordeaux	*9*	*12*	*3 642*
dont Poitiers	*7*	*62*	*4 435*
Grand Est	23	178	14 776
dont Metz	*11*	*75*	*6 556*
dont Colmar	*8*	*46*	*4 105*
Bourgogne-Franche-Comté	14	138	10 252
dont Besançon	*7*	*83*	*6 531*
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9	72	4 509
dont Avignon	*5*	*39*	*2 555*
Île-de-France	8	76	4 532
Centre-Val de Loire	7	28	5 091
Bretagne	5	27	3 232
Pays de la Loire	4	36	2 918
Auvergne-Rhône-Alpes	3	30	1 691
Hauts-de-France	3	0	1 200
Normandie	1	0	576
Total	**130**	**1 049**	**80 059**

Source : Mission, d'après la documentation légale des SCPI « Malraux » au 31 décembre 2022.

[13] Ce montant inclut également des revenus de locaux commerciaux.

[14] L'immeuble n° 7 n'est pas situé dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

[15] Année de création. L'ouverture du capital au public est réalisée postérieurement à la date de création et au visa de l'Autorité des marchés financiers, donc l'année de la souscription qui est également l'année du bénéfice de l'avantage fiscal peut être décalée par rapport à la date de création.

Les immeubles des SCPI « Malraux » comportent en moyenne 10,9 logements et 20 % d'entre eux comprennent également un local commercial. Parmi les 130 immeubles répertoriés, 96 immeubles présentent des informations relatives à la typologie des biens et le nombre de logements et permettent de constater que :

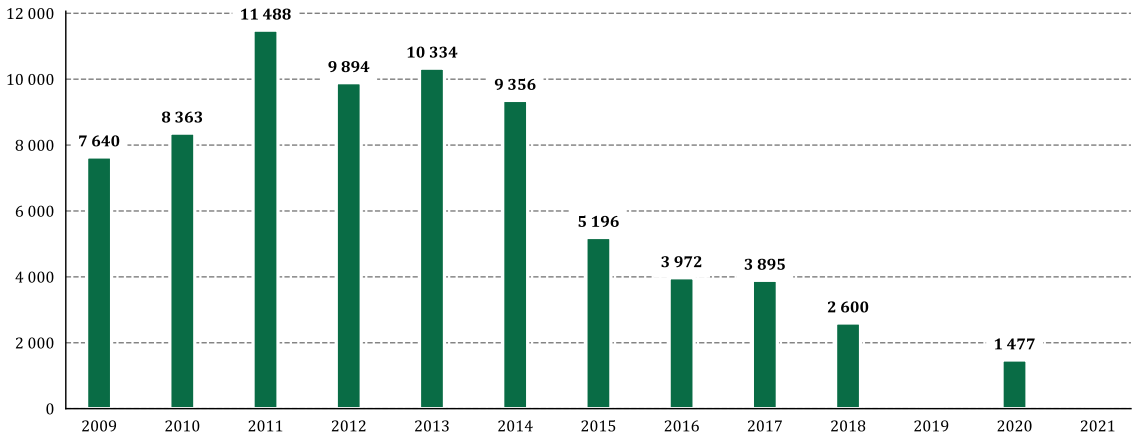
- les immeubles rénovés avec l'aide du dispositif « Malraux » comportent en moyenne 10,9 logements avec une médiane de 9 logements par immeuble ; un quart des immeubles comprend plus de 14 logements ;
- les immeubles restaurés ont une surface médiane de 526 m² et la moitié d'entre eux ont une surface comprise entre 372 m² et 752 m² ;
- les logements ont de plus petites surfaces que la moyenne des logements détenus par les particuliers, avec une surface moyenne de 59 m² ;
- 20 % des immeubles possèdent un local commercial ;
- un tiers des immeubles dispose de places de parking.

Pour 44 immeubles des SCPI créées entre 2009 et 2021 pour lesquels ces données sont disponibles, les opérations présentent les caractéristiques suivantes :

- une répartition des coûts d'acquisition et des coûts de travaux cohérent avec les règles d'affectation de la collecte des SCPI : le prix d'acquisition moyen hors droits est de 1 519 € par m², relativement faible (32 %) en comparaison du coût moyen de travaux de 3 179 € par m² (68 %) ;
- la valeur nette comptable en fin d'opération est de 3,57 M€ par immeuble.

En lien direct avec la baisse de la collecte des SCPI « Malraux », la surface totale dans lesquelles les SCPI investissent diminue avec le temps (cf. graphique 16 ci-après) pour atteindre 1 477 m² réhabilités par une SCPI en 2021, au moyen de la collecte de l'année 2020.

Graphique 16 : Surfaces totales réhabilitées par des SCPI « Malraux » par année de collecte entre 2009 et 2021



Source : Mission, d'après la documentation légale des SCPI « Malraux » au 31 décembre 2022.

ANNEXE III

Limites aux opérations réalisées avec les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » et freins à leur développement

SOMMAIRE

1. LE FAIBLE NOMBRE D'OPÉRATIONS RÉALISÉES À L'AIDE DES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT SEMBLE PROVENIR DE LEUR CONCEPTION ; TOUTEFOIS LEUR PLEIN POTENTIEL SEMBLE LOIN D'ÊTRE ATTEINT 1

1.1. Le nombre de restaurations réalisables avec l'aide du dispositif « Malraux » est naturellement limité par ses caractéristiques ; l'importance des coûts de restauration et les usages contraints constituent des limites supplémentaires à son développement 1

1.1.1. Les coûts de restauration dans les secteurs patrimoniaux remarquables, plus élevés que ceux de la construction neuve ou de la rénovation « classique », pèsent sur la rentabilité des opérations réalisées à l'aide du dispositif « Malraux » 2

1.1.2. Seules quelques opérations de restauration bénéficiant de la réduction d'impôt « Malraux » au titre des quartiers prioritaires de la politique de la ville ont pu être identifiées avec certitude ; l'échéance de cette extension ne semble pas adaptée au calendrier des programmes de rénovation urbaine 5

1.1.3. Les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation soulignent que les usages contraints des restaurations à l'aide du dispositif « Malraux » limitent le nombre d'opérations 6

1.1.4. La requalification possible du régime fiscal applicable en cours d'opération peut avoir un effet dissuasif qui pourrait être levé par une garantie fiscale délivrée par l'architecte des bâtiments de France et l'administration fiscale 8

1.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, peu connu du grand public et n'est pas pilotable par les collectivités territoriales 9

1.2.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est mal connu du grand public ; il est perçu comme complexe à mettre en œuvre 9

1.2.2. Les collectivités territoriales n'ont aucune information sur l'effectivité du recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ni sur son efficacité pour revitaliser leurs territoires ; elles peinent en conséquence à en favoriser l'usage 11

1.2.3. À la différence d'autres dispositifs favorisant l'investissement locatif, il n'existe pas encore de filière d'opérateurs et de distributeurs pour promouvoir le dispositif 12

1.2.4. Le démarrage du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, il a été perturbé par la crise sanitaire et son calendrier d'éligibilité en décalage avec l'échéance du dispositif 12

1.2.5. La réussite des projets de revitalisation des centres-villes comme celui des opérations bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien », notamment dans les copropriétés, suppose de disposer d'un temps long .. 14

2. LES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT PEUVENT SE CUMULER AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS SELON DES RÈGLES COHÉRENTES MAIS PEU LISIBLES ; ELLES SOUFFRENT DE LA CONCURRENCE D'AUTRES RÉGIMES FISCAUX D'INVESTISSEMENT LOCATIF 15

2.1. Les possibilités de cumul des réductions d'impôts « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » avec d'autres dispositifs fiscaux sont rares mais cohérentes ; leur cumul avec des subventions à la rénovation est peu lisible 15

2.1.1. Les deux réductions d'impôt ne sont pas cumulables avec la plupart des autres dispositifs fiscaux d'investissement locatif ; elles le sont sous certaines conditions avec le dispositif Loc'avantages et avec le déficit foncier 16

2.1.2. Les aides de l'Agence nationale de l'habitat et d'Action Logement peuvent être cumulées avec les deux réductions d'impôt 18

2.2. Davantage que le dispositif « Pinel dans l'ancien », ce sont le dispositif « Pinel » dans le neuf et le régime de location meublée non professionnelle qui font concurrence aux deux réductions d'impôt 20

2.2.1. Le dispositif « Pinel dans l'ancien » porte sur des opérations en moyenne plus risquées que celles bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien » et ne semble pas lui faire concurrence 20

2.2.2. Le dispositif « Pinel » dans le neuf et le régime de la location meublée non professionnelle sont des dispositifs très attractifs pour des investisseurs, qui concurrencent les deux réductions d'impôt 21

3. DANS LEUR FORME ACTUELLE, LA CONTRIBUTION DES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU LOGEMENT RESTERA MARGINALE 23

3.1. L'évolution des objectifs de sobriété foncière et énergétique des logements en location constitue un contexte *a priori* favorable à l'investissement dans l'ancien ...24

3.2. Si les deux réductions d'impôt participent aux objectifs de transition environnementale du logement, elles ne constituent pas aujourd'hui des outils massifs pouvant jouer un rôle significatif dans cette transition 25

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » connaissent un déploiement relativement limité, tout particulièrement pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Leurs critères et zones d'éligibilités sont étroits en comparaison du parc locatif privé total. Au sein même de ces zones, le plein potentiel de déploiement des deux dispositifs ne semble pas atteint, avec seuls quelques logements ou immeubles restaurés ou rénovés par commune. Malgré l'absence de données exhaustives mobilisables pour évaluer ces dispositifs, les ordres de grandeur du nombre de bénéficiaires comme de la dépense fiscale confirment que les opérations réalisées sont en nombre très réduit.

Au-delà de la conception même des deux réductions d'impôt, leur déploiement peut être limité par l'imparfaite connaissance qu'en ont les investisseurs, les déterminants des marchés locatifs locaux ou la concurrence d'autres dispositifs de soutien à l'investissement locatif mieux connus, moins risqués ou plus rentables.

Ainsi, cette annexe développe successivement :

- les limites au déploiement des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ;
- les cumuls ou concurrences avec d'autres dispositifs fiscaux ou subventions ;
- l'inscription des deux réductions d'impôt dans l'objectif plus global de transition environnementale du logement.

1. Le faible nombre d'opérations réalisées à l'aide des deux réductions d'impôt semble provenir de leur conception ; toutefois leur plein potentiel semble loin d'être atteint

1.1. Le nombre de restaurations réalisables avec l'aide du dispositif « Malraux » est naturellement limité par ses caractéristiques ; l'importance des coûts de restauration et les usages contraints constituent des limites supplémentaires à son développement

Le potentiel de restaurations d'immeubles à l'aide du dispositif « Malraux » est naturellement limité :

- dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR) où les immeubles à restaurer entièrement dans le but d'être mis sur le marché locatif correspondent à une partie des immeubles de ces sites ;
- dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) où 750 immeubles seraient susceptibles de bénéficier du dispositif « Malraux » parmi les 3 500 immeubles des 25 quartiers du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), dont 130 immeubles seraient situés dans un quartier ancien non couverts par un SPR[1].

À ces limites intrinsèques s'ajoutent les éléments détaillés dans cette partie, qui restreignent le développement de ces opérations.

[1] Exposé des motifs de l'amendement n° 2272 au projet de loi de finances pour 2020, proposant la prolongation du dispositif « Malraux » dans son volet relatif aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

1.1.1. Les coûts de restauration dans les secteurs patrimoniaux remarquables, plus élevés que ceux de la construction neuve ou de la rénovation « classique », pèsent sur la rentabilité des opérations réalisées à l'aide du dispositif « Malraux »

Les coûts de travaux de restauration d'un immeuble ancien avec un objectif locatif, notamment lorsqu'il a un caractère patrimonial, sont généralement plus élevés qu'une construction neuve ou qu'un autre type de restauration. Les professionnels (promoteurs, opérateurs spécialisés, etc.) rencontrés dans le cadre de l'évaluation estiment que ce type de restauration est, de façon générale, plus complexe, plus coûteuse et également plus risquée que la construction neuve :

- les dépenses techniques et de main-d'œuvre y sont plus élevées ;
- les changements d'usage, qui y sont fréquents, entraînent des travaux plus lourds ;
- les imprévus et les aléas y sont plus importants, parce que le « squelette » des bâtiments n'est pas nécessairement connu ;
- peuvent s'y ajouter les exigences liées au niveau de performance énergétique des logements, même si dans le cas du dispositif « Malraux », la performance énergétique ne conditionne pas l'obtention de l'avantage fiscal.

Le caractère patrimonial des biens à rénover occasionne des coûts supplémentaires qui résultent de la nécessité d'utiliser des procédés et matériaux adaptés, mis en œuvre par une main-d'œuvre plus qualifiée, mais aussi, parfois, des prescriptions de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Par exemple, la nécessité de conserver en l'état les façades extérieures conduit ainsi à isoler les immeubles par l'intérieur, ce qui renchérit le coût des travaux et génère un manque à gagner, car l'isolation par l'intérieur fait perdre des surfaces. Il en est de même lorsque la requalification de l'immeuble pour sa mise en valeur patrimoniale impose la destruction d'ajouts plus récents qui le dénaturent, ou que la prescription de conservation des distributions intérieures, en s'opposant à la division en petits logements, affaiblit la rentabilité globale potentielle de l'opération.

Enfin, la réhabilitation patrimoniale, quand elle intervient en centre-ville, expose à des surcoûts liés aux contraintes qui s'imposent alors aux chantiers : complexité d'organisation, difficultés d'approvisionnement, restrictions horaires qui allongent la durée des opérations.

Aucun des professionnels ne s'est risqué à indiquer une ou plusieurs fourchettes de coût de ces opérations de restauration, mettant en avant à juste titre le caractère peu reproductible des opérations, le caractère local des marchés et les facteurs de risques Les quelques exemples qui ont été communiqués dans le cadre de l'évaluation mentionnent des coûts de travaux récents (moins de quatre ans) compris entre 3 500 € / m²et 5 900 € / m², variant selon l'état de dégradation de l'immeuble, les prescriptions patrimoniales mais aussi en fonction du nombre de logements produits.

Les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation s'accordent pour dire que la rentabilité des opérations réalisées avec le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux » dans les zones où s'applique le taux de réduction d'impôt de 22 % serait insuffisante.

De fait, la très grande majorité des opérations de restauration sont réalisées avec une réduction d'impôt « Malraux » au taux à 30 % dont bénéficient les SPR dotés d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé et les opérations situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville éligibles lorsque l'opération a été déclarée d'utilité publique.

Entre 2017 et 2021, environ 90 % des montants de travaux de restauration ouvrent droit à la réduction d'impôt « Malraux » au taux de 30 % et environ 10 % au taux de 22 %. Cette proportion des travaux ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux le plus élevé est globalement stable depuis la création du dispositif en 2009.

Concernant les zones permettant de bénéficier de l'avantage « Malraux » sans recourir à une déclaration d'utilité publique (DUP), ce taux est cohérent avec la part des zones ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux maximal de 30 % dans le total des zones ouvrant droit à la réduction d'impôt. En 2023, 92 secteurs patrimoniaux sont en effet couverts par un PSMV, ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux de 30 % ; 6 SPR sont couverts par des plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) ouvrant droit à la réduction d'impôt au taux de 22 %. Cependant, en prenant en compte l'ensemble des zones éligibles avec ou sans recours à une DUP, l'écart entre les près de 900 zones potentiellement éligibles à la réduction d'impôt au taux de 22 % et leur part dans les travaux de restauration est beaucoup plus important.

L'étude des investissements réalisés depuis 2009 par les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), recherchant par nature une rentabilité maximale, montre, de son côté, un écart plus marqué en faveur des opérations bénéficiant de la réduction d'impôt au taux de 30 %. Ainsi, sur les 130 restaurations d'immeubles effectuées dans 43 villes :

- l'ensemble des immeubles sont situés dans une commune disposant d'un SPR :
  - 117 (90 %) dans des communes disposant d'une zone couverte par un PSMV, associé à une réduction d'impôt au taux de 30 % ;
  - 13 (10 %) dans des communes comprenant une AVAP, associée à une réduction d'impôt au taux de 22 % sous réserve d'une DUP ;
- 32 immeubles (26 %) sont situés dans une commune comprenant un QPV, associé à une réduction d'impôt au taux de 30 % :
  - 22 dans des communes comprenant un quartier ancien dégradé (QAD) ;
  - 3 dans des communes comprenant un quartier du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) ;
  - 7 dans des communes comprenant à la fois un QAD et un quartier du NPNRU.

Sur les 13 opérations réalisées dans des communes comprenant une AVAP sur leur territoire, 7 comprennent également un QPV ouvrant droit à un taux de réduction de 30 %. Seules 6 opérations sur 130, soit 4,6 %, sont réalisées dans des communes comprenant sur leur territoire une zone ouvrant droit à l'avantage fiscal de 22 %, soit le plus faible des deux avantages.

Enfin, l'exemple de l'approbation du PSMV de la ville de Pau représente un cas où le passage d'une réduction d'impôt au taux de 22 % avec nécessité d'une DUP à une réduction d'impôt au taux de 30 % sans nécessité d'une DUP s'est accompagnée de l'engagement de la restauration de sept immeubles, sans pouvoir cependant conclure de cette corrélation un lien de causalité (cf. encadré 1 ci-après).

Annexe III

Encadré 1 : L'approbation du PSMV de la ville de Pau

En 2023, la ville de Pau dispose d'un site patrimonial remarquable doté de deux règlements de gestion aux périmètres différents :

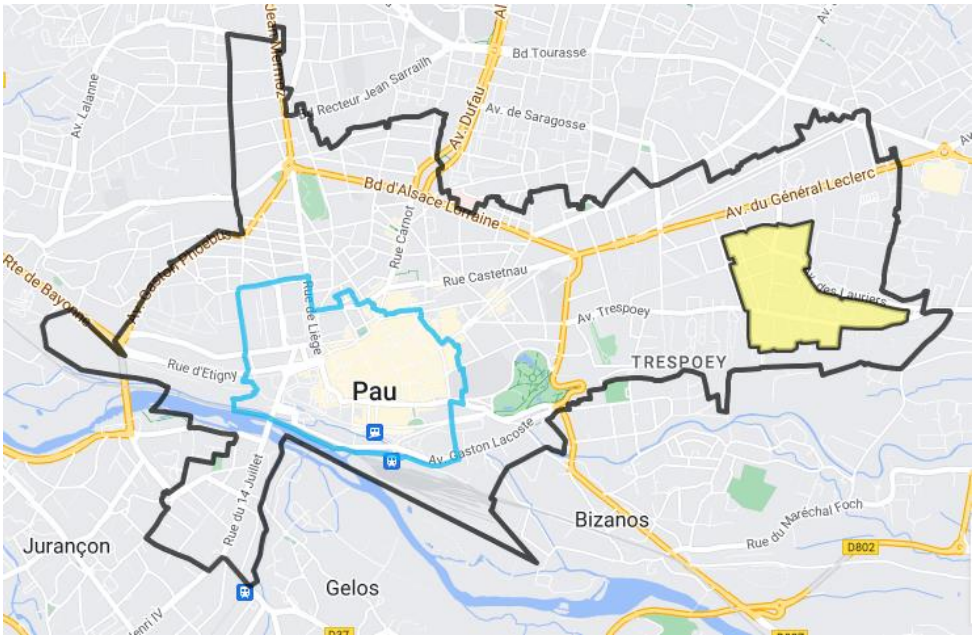
- un règlement d'aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) approuvé le 1er janvier 2020 couvrant « *un large périmètre du cœur historique de Pau, mais également les quartiers limitrophes du centre-ville* » et éligible au taux de réduction de 22 % sous réserve d'une déclaration d'utilité publique ;
- un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), approuvé le 4 août 2022 et couvrant uniquement le centre historique de Pau.

Depuis l'approbation du PSMV en 2022, qui permet l'éligibilité au taux de 30 %, a été engagée la restauration de 152 logements dans 7 immeubles, avec des livraisons s'échelonnant d'octobre 2023 à fin 2025. Sur ces sept immeubles, trois étaient dans un état moyen, deux dans un état dégradé, deux dans un état très dégradé avec, pour l'un d'entre eux, le déclenchement d'une procédure de mise en sécurité.

La ville de Pau considère que « *le passage de l'avantage fiscal à 30 % a contribué à déclencher ces opérations sur ces sept immeubles* ».

Source : Ville de Pau, service d'urbanisme, 2023.

Carte 1 : Site patrimonial remarquable et zones des règlements de gestion dans la ville de Pau



aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (la zone jaune en est exclue)

plan de sauvegarde et de mise en valeur

Source : Ville de Pau, plan de sauvegarde et de mise en valeur, 2022.

Sans que l'évaluation permette de confirmer ni d'infirmer cette analyse des professionnels rencontrés, les deux dimensions suivantes sont à souligner.

- Au plan financier, il est certain que dans une situation de choix entre une réduction d'impôt au taux de 30 % et une réduction d'impôt au taux de 22 % pour des opérations aux caractéristiques similaires, l'investisseur réalisera l'opération avec la réduction au taux de 30 %. De telles situations sont *a priori* rares mais peuvent néanmoins se rencontrer, par exemple lorsqu'un PSMV est sur le point d'être approuvé puisque la procédure d'adoption d'un PSMV fait l'objet d'une concertation publique. Dans une telle situation, un investisseur rationnel attendra pour engager son opération, d'autant qu'en pratique les caractéristiques des SPR mentionnées *supra* montrent qu'une telle évolution correspond dans la plupart des cas à une transition entre un réduction d'impôt au taux de 22 % avec DUP vers une réduction d'impôt au taux de 30 % sans DUP.

- Du point de vue de l'implication des collectivités territoriales, la mise en œuvre d'un PSMV correspond à la réflexion la plus aboutie en termes d'urbanisme même s'il est avant tout déterminé, au plan patrimonial, par la qualité des immeubles et la nécessité de protéger leurs intérieurs[2]. Il constitue, à ce titre, un élément de contexte favorable en soi à l'investissement, indépendamment du taux de la réduction d'impôt.

  Par ailleurs, la DUP d'une opération de restauration immobilière est une procédure qui requiert, au regard de sa complexité juridique, de sa durée de mise en œuvre et des conséquences financières qu'elle peut entraîner, de la part des collectivités une ingénierie d'envergure et des moyens financiers. Sa mise en œuvre ne va donc pas de soi, ce qui a été confirmé par des collectivités rencontrées dans le cadre de l'évaluation.

1.1.2. Seules quelques opérations de restauration bénéficiant de la réduction d'impôt « Malraux » au titre des quartiers prioritaires de la politique de la ville ont pu être identifiées avec certitude ; l'échéance de cette extension ne semble pas adaptée au calendrier des programmes de rénovation urbaine

Une opération de restauration d'un bien immobilier dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) présente des risques supplémentaires du fait des incertitudes sur sa rentabilité.

Même si la dimension patrimoniale n'est pas nécessairement présente, les opérations de restauration dans les QPV présentent des risques supplémentaires : les investisseurs n'ont pas de certitude sur la capacité des collectivités territoriales à inverser les dynamiques de déprise économique et sociale et à faire revenir dans les quartiers concernés des commerces de qualité et des activités. De plus, la déclaration d'utilité publique (DUP) peut être longue, notamment lorsque les opérations de restauration immobilière concernent des îlots avec des propriétaires multiples susceptibles d'introduire des recours, ce qui n'incite pas les investisseurs privés à s'engager dans de telles opérations. Les rares communes ayant recensé quelques opérations avaient déjà une politique de renouvellement urbain dynamique, et réalisé des DUP d'opérations de restauration immobilières sur des îlots ou immeubles déjà définis.

Les perspectives de rendement locatif y semblent en outre limitées et la dynamique de progression des loyers ne semblent pas permettre, à elles seules, la rentabilité d'une opération. Les investisseurs privés attendent donc que les dynamiques socio-économiques se soient inversées, du fait de l'impact favorable et des résultats des programmes de requalification de ces quartiers menés au moyen de lourds investissements publics, prévus dans des programmes pluriannuels comme le nouveau programme national de renouvellement urbain.

À la différence des collectivités ayant mis en place un SPR, surtout lorsque celui-ci est couvert par un PSMV, les communes des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne suivent pas spécifiquement les opérations réalisées à l'aide de la réduction d'impôts « Malraux ».

Faute de données exploitables dans l'échantillon de dossiers fiscaux et dans les données des SCPI (cf. annexe II), une enquête a été adressée en juillet et août 2023 aux quarante chefs de projet du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés afin d'identifier d'éventuelles opérations réalisées à l'aide du dispositif « Malraux ». L'enquête n'a recueilli qu'un faible nombre de réponses, parmi lesquelles le nombre de restaurations accompagnées du dispositif « Malraux » dans son volet QPV est inférieur à deux dans chaque ville, à l'exception de la ville d'Annonay (Ardèche) qui a recensé six immeubles restaurés avec ce dispositif.

[2] L'annexe I détaille les différences entre les plans de sauvegarde et de mise en valeur et les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

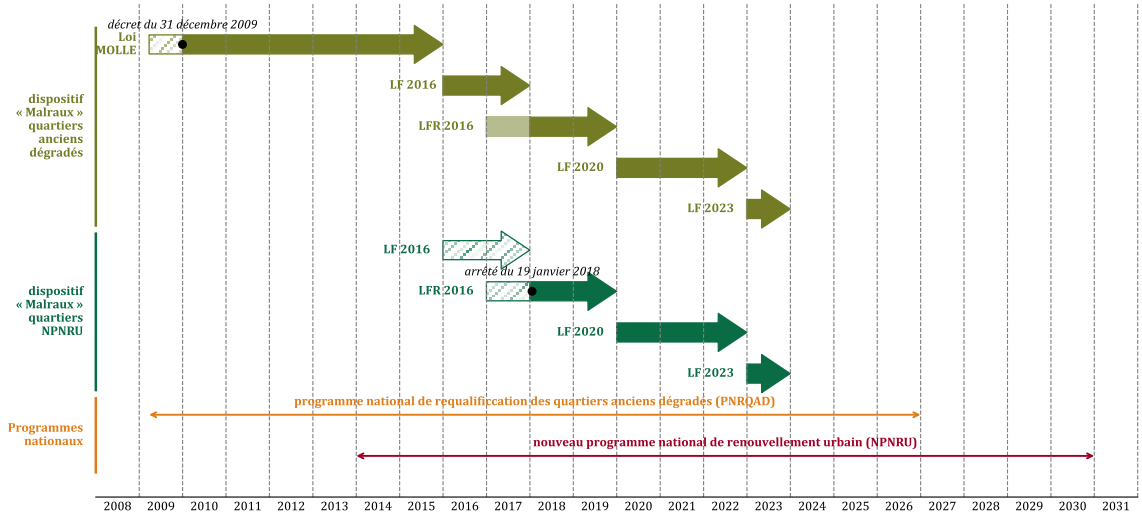
Or, le calendrier des opérations de restauration immobilière dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville excède l'échéance actuelle de l'extension du dispositif « Malraux », malgré plusieurs décalages de cette échéance.

Les opérations de rénovation urbaine sont des programmes de moyen et long termes : l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) indique qu'un délai d'une dizaine d'années s'avère souvent nécessaire à la collectivité territoriale pour maîtriser le foncier à mobiliser pour des opérations de restructuration lourde d'îlots dégradés, associant acteurs publics et privés. La durée des plans nationaux pilotés par l'ANRU est au moins égale à dix ans :

- le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a été lancé en 2009 et les conventions arrivent à échéance en juin 2025 (soit 16 ans) ;
- le NPNRU a été lancé en 2021 et devrait s'étendre jusqu'à 2031 (soit 10 ans).
- Pour mémoire, le programme national de rénovation urbaine, qui n'était pas éligible au dispositif « Malraux », a été lancé en 2004 et s'est achevé en 2021 (soit 17 ans).

En comparaison de ces durées longues, les échéances du dispositif « Malraux » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville apparaissent très courtes. En raison des décalages successifs de l'échéance du dispositif, le délai total laissé aux investisseurs pour réaliser une opération de restauration bénéficiant du dispositif n'a dépassé trois ans que pour le PNRQAD, au tout début de la mesure, comme le montre le graphique 1 ci-dessous. Ce délai, qui permet de réaliser une opération de restauration immobilière, est peu compatible avec celui d'une vente d'immeuble à rénover (VIR) ou d'une opération réalisée dans le cadre d'une SCPI, qui supposent un temps de prospection des acquéreurs avant de mener à bien les travaux.

Graphique 1 : Calendrier de mise en œuvre du dispositif « Malraux » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville



Source : Mission.

1.1.3. Les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation soulignent que les usages contraints des restaurations à l'aide du dispositif « Malraux » limitent le nombre d'opérations

En l'absence de données relatives aux occupants des biens restaurés avec l'aide de la réduction d'impôt « Malraux », cette partie 1.1.3 repose sur les échanges menés avec les professionnels dans le cadre de l'évaluation qui soulignent que les règles relatives à la nature des usages ne sont plus en parfaite adéquation avec l'évolution des objectifs du dispositif.

Si la problématique de conservation du patrimoine reste première, la question de la réhabilitation des centres villes dégradés peut entrer en tension avec l'objectif de développement de l'offre de logements locatifs : dans les villes en déprise, en proie à une importante vacance de logements, la question de l'offre locative peut paraître seconde par rapport à l'enjeu de revitalisation. De surcroît, lorsqu'une ville n'est pas en tension locative et que des logements sont disponibles en centre-ville dans des proportions supérieures à la demande locale, il peut sembler préférable de les remettre sur le marché de la vente immobilière en permettant une diversification des usages.

Les dispositions actuelles ne permettent pas de répondre à la problématique des copropriétés mixtes, comprenant à la fois des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants, dans des immeubles qui pourraient être rendus éligibles au dispositif « Malraux ».

L'avantage fiscal « Malraux » ne peut être mobilisé que pour la restauration d'un immeuble entier détenu par des propriétaires bailleurs. La condition de rénovation de l'immeuble entier est justifiée par la nécessité de s'assurer de la remise en état du gros œuvre, qui est une condition du caractère durable des travaux et de la conservation patrimoniale.

Cependant, les situations d'immeubles en copropriété peuvent être bloquantes pour la rénovation des centres villes qui comportent fréquemment des immeubles dégradés en copropriété mixtes, mêlant propriétaires bailleurs et propriétaires occupants.

Lorsque l'ensemble des lots de la copropriété ont vocation à être loués, les copropriétaires peuvent bénéficier du dispositif en créant une association foncière urbaine. L'obligation de location à l'issue des travaux interdit cependant que des propriétaires occupants puissent revenir habiter l'immeuble ou que certains lots soient vendus.

Il pourrait être envisagé d'assouplir l'accès à la réduction d'impôt dans les copropriétés mixtes, en continuant toutefois de la réserver aux seuls bailleurs, pour leurs biens et pour leur quote-part de parties communes. Ceci supposerait d'admettre que la notion fiscale de « restauration complète » puisse ne pas concerner la restauration de toutes les parties privatives d'une copropriété, dès lors que les parties communes et le gros œuvre font l'objet d'une restauration cohérente, sous le contrôle de l'architecte des bâtiments de France. Les parties privatives des propriétaires occupants seraient exclues des travaux éligibles au dispositif « Malraux ».

Le dispositif « Malraux » n'autorise pas ses bénéficiaires à louer le bien rénové à un ascendant ni un descendant. Plusieurs acteurs du secteur évoquent l'intérêt d'ouvrir la location à un ascendant ou un descendant, comme c'est le cas pour le dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Cette ouverture pourrait présenter un certain intérêt en diversifiant les usages du dispositif, plus particulièrement en ce qui concerne les ascendants, dont la mobilité géographique est plus faible, afin de faciliter la location dans les zones en déprise.

En effet, de nombreux maires souhaitent attirer dans leur centre ancien des familles, qui, en revenant dans le centre-ville, permettent de faire vivre les écoles, et imposent dans les programmes de réhabilitation en SPR des typologies de logements diversifiés.

Enfin, la question de l'ouverture de la réduction d'impôt « Malraux » aux propriétaires occupants a été évoquée par certains interlocuteurs. Ce type de ménages, dotés de revenus plus élevés, favorise dans les quartiers paupérisés une certaine mixité sociale, souhaitée de façon unanime, et contribue à leur regain d'attractivité. Toutefois, une ouverture du dispositif « Malraux » aux propriétaires occupants dépasse le cadre de l'évaluation de ce dispositif. Elle constituerait une évolution de la philosophie du dispositif qui a, dans ses versions successives, toujours été réservé aux propriétaires bailleurs.

1.1.4. La requalification possible du régime fiscal applicable en cours d'opération peut avoir un effet dissuasif qui pourrait être levé par une garantie fiscale délivrée par l'architecte des bâtiments de France et l'administration fiscale

Dans le cas des VIR, le montant des dépenses ouvrant droit à la réduction d'impôt est celui des travaux devant être réalisés par le vendeur et effectivement payés par l'acquéreur. En revanche, les frais correspondants à des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement sont exclus du bénéfice du dispositif « Malraux ». Cette règle garantit la cohérence du traitement fiscal de la construction en fonction des deux domaines distincts du neuf et de l'ancien.

Sont considérés comme immeubles neufs, avec application du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 20 %, les immeubles bâtis qui sont achevés depuis cinq ans au plus, à l'issue de travaux :

- portant sur des immeubles existants qui l'ont rendu à l'état neuf par rénovation de la majorité d'un élément de gros œuvre[3] ;
- portant sur des immeubles existants qui l'ont rendu à l'état neuf par rénovation de l'ensemble des éléments de second œuvre[4], dans une proportion au moins égale aux deux tiers pour chacun d'eux ;
- ayant pour effet d'augmenter la surface de plancher de la construction de plus de 10 %.

L'équilibre financier d'une opération conçue pour être éligible au dispositif « Malraux » peut être modifié lorsque la nature et l'importance des travaux de structure, pouvant apparaître au cours de la réhabilitation, conduit à une requalification en construction neuve. Or, il est parfois difficile, en rénovation d'immeubles patrimoniaux, d'anticiper de manière précise la nature des travaux qui devront être conduits *in fine*.

De surcroît, lorsque l'immeuble est très dégradé, le risque est plus élevé de basculer dans le régime du neuf, avec un taux de TVA aujourd'hui moins favorable à l'équilibre économique des opérations et l'application des normes correspondantes. Ceci peut conduire, selon des interlocuteurs rencontrés par la mission, à privilégier des options techniques sous-optimales, d'un point de vue patrimonial, énergétique ou architectural, afin d'éviter tout risque de requalification des travaux dans le régime de la construction neuve.

Dans la mesure où le bénéfice du dispositif « Malraux » suppose un avis préalable de l'architecte des bâtiments de France sur le programme de travaux, comme pour tout projet de restauration réalisé dans un SPR, il semblerait possible de considérer que l'opérateur est de bonne foi, dès lors qu'il s'engage dans des travaux de rénovation préalablement contrôlés par l'autorité administrative. Ainsi, l'architecte des bâtiments de France pourrait certifier explicitement, conjointement avec l'administration fiscale, dans le cadre de son avis, que l'opération ne conduit ni à des travaux neufs, ni à un immeuble neuf au sens fiscal, ce qui aurait pour effet de maintenir le régime du dispositif « Malraux » pendant toute la durée de l'opération, quels que soient les aléas du chantier. Cette règle s'appliquerait aussi bien en maîtrise d'ouvrage directe qu'en VIR.

[3] Fondations, éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage, façades hors ravalement.

[4] Planchers non porteurs, huisseries, cloisons intérieures, installations sanitaires et de plomberie, installations électriques, système de chauffage.

1.2. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, peu connu du grand public et n'est pas pilotable par les collectivités territoriales

1.2.1. Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est mal connu du grand public ; il est perçu comme complexe à mettre en œuvre

L'avantage fiscal « Denormandie dans l'ancien » repose sur des zones d'éligibilité correspondant à des programmes et à des outils peu connus du grand public. Les opérations de revitalisation du territoire (ORT) et le programme « Action cœur de ville » (ACV) sont peu connus des contribuables. La liste des communes éligibles excède largement la liste des communes du programme ACV ; disponible sur le site internet du ministère chargé de la cohésion des territoires, cette liste n'est pas actualisée en temps réel, ce qui est source d'incertitude. Une campagne de communication, la publication de supports, de guides et l'organisation de webinaires par différents acteurs et opérateurs[5] en 2020 ne semble pas avoir eu l'effet escompté en termes de notoriété et de connaissance auprès du grand public.

Selon les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation, les intermédiaires qui pourraient proposer le dispositif le connaissent mal (banques, conseils en gestion de patrimoine). Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est très peu proposé aux investisseurs potentiels par des intermédiaires financiers ou des professionnels de l'immobilier qui joueraient un rôle d'ensemblier. Il n'existe pas d'opérateurs spécialisés ou proposant ce produit, à de rares exceptions. Parmi elles, la société de gestion Kyanéos Asset management propose une offre de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) Denormandie. La concurrence d'autres produits d'investissements plus anciens d'un rendement supérieur, moins risqués ou plus connus en particulier dans la production de logements neufs, à l'instar du dispositif « Pinel » peuvent en partie expliquer cette situation.

L'image du « Denormandie dans l'ancien » peut souffrir d'une association avec des territoires dévitalisés et faiblement attractifs, ce qui induit des doutes sur la capacité de l'investisseur à louer le bien à l'issue des travaux d'amélioration. Même si les programmes de revitalisation ACV et « Petites villes de demain » ont veillé à ne pas retenir uniquement des territoires en forte déprise, le risque d'association de ces communes avec des territoires présentant de telles difficultés est fort.

Les paramètres d'éligibilité et de ciblage du « Denormandie dans l'ancien » sont nombreux et précis, renvoyant une image de complexité et de faible lisibilité.

Le périmètre géographique d'éligibilité originel du « Denormandie dans l'ancien » concernait des « *logements situés dans le centre des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou qui ont conclu une convention d'opération de revitalisation de territoire* ». En pratique, la délimitation du centre-ville des communes, correspondant à « *la limite […] des zones de bâti continu de la commun* »[6], soit celles qui ne connaissent pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions, était peu lisible pour les contribuables, comme l'illustrent les demandes de rescrits adressées à l'administration fiscale sur ces sujets en 2019. Afin de lever ces incertitudes, la notion de « *centre des communes* » a été supprimée en 2020 au profit de la totalité du territoire de la commune.

[5] Publications de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de l'agence nationale de la cohésion des territoires ou de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

[6] Article 18-0 bis de l'annexe IV au code général des impôts (CGI) et BOI-IR-365-10-20190531 n° 250.

La liste de ces communes éligibles est répartie en deux catégories :

- les communes figurant dans l'arrêté du 26 mars 2019, couvrant 232 communes du programme « Action cœur de ville » plus douze communes ;
- les communes signataires d'une convention d'ORT.

Jusqu'au premier semestre 2023, la liste des communes signataires d'une ORT faisait l'objet d'une mise à jour trimestrielle sur le site du ministère de la transition écologique et sur le site *service-public.fr*, entrainant un écart entre l'annonce localement de la signature d'une ORT et la vérification par le contribuable du caractère éligible de la commune. Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'actualisation de la liste des communes est désormais réalisée au fil de l'eau.

L'assiette des travaux éligibles a également été élargie en 2020 pour y inclure plus explicitement les travaux réalisés pour la « *création de surfaces habitables nouvelles ou de surfaces annexes* ». Par ailleurs, le décret élargit la notion de « *surfaces annexes* »[7] que le CGI limitait aux garages individuels et aux combles accessibles, aux « *garages, emplacements de stationnement et locaux collectifs à usage commun* » et *« loggias, balcons, terrasses accessibles privatives, vérandas, séchoirs extérieurs au logement, caves d'une surface d'au moins 2 mètres carrés »*.

Alors qu'elles visaient un élargissement du dispositif, ces évolutions *a priori* favorables ont pu être ressenties par des professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation comme une source d'instabilité du dispositif et donc, paradoxalement, de risque.

Les objectifs de gain de performance énergétique consistent à d'une part à atteindre un niveau exigeant, soit avec une réduction de la consommation d'énergie primaire de 20 % ou 30 %, soit en réalisant deux types de travaux parmi une liste de travaux éligibles (cf. encadré 2). L'incertitude sur l'atteinte des objectifs de performance énergétique fait peser un risque sur l'éligibilité finale à la réduction d'impôt et sur la rentabilité globale de l'opération.

Encadré 2 : Objectifs de performance énergétique du dispositif « Denormandie dans l'ancien »

Pour les travaux d'économies d'énergie, l'article 46 AZA *octies*-0 A de l'annexe III du code général des impôts précise que pour les logements qui font ou qui ont fait l'objet de travaux en « Denormandie dans l'ancien » doivent permettre d'atteindre une consommation conventionnelle d'énergie primaire inférieure à 331 kWh / m^2 / an, de deux manières :

1) soit par une **diminution de la consommation conventionnelle d'énergie primaire** du bâtiment de 30 %, limité à 20 % pour les logements situés dans un bâtiment collectif d'habitation sous le régime de la copropriété ;

2) soit, pour ceux qui respectent déjà les exigences de performance énergétique, de **réaliser des travaux dans au moins deux parmi les cinq catégories de travaux** suivantes :

- l'isolation de la toiture ;
- l'isolation des murs donnant sur l'extérieur ;
- l'isolation des parois vitrées donnant sur l'extérieur ;
- le système de chauffage ;
- le système de production d'eau chaude sanitaire.

Source : code général des impôts ; décret n° 2019-232 du 26 mars 2019 ; arrêté du 26 mars 2019.

[7] Décret n° 2020-426 du 10 avril 2020 relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts/

1.2.2. Les collectivités territoriales n'ont aucune information sur l'effectivité du recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ni sur son efficacité pour revitaliser leurs territoires ; elles peinent en conséquence à en favoriser l'usage

Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » est connu et apprécié des collectivités territoriales lorsqu'elles participent aux programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain ». Selon une étude OpinionWay de juin 2022 réalisée pour le Sénat[8], seuls 18 % des élus des communes Action cœur de ville (ACV) et Petites villes de demain (PVD) disent ignorer l'existence du dispositif, de même que 7 % des chefs de projet ACV et 4 % des chefs de projet PVD. Le dispositif bénéficie d'une image favorable auprès des acteurs locaux : 69 % des élus, 59 % des chefs de projet ACV et 66 % des chefs de projet PVD jugent la mesure « *efficace* » ou « *plutôt efficace* ».

Les collectivités territoriales promeuvent le dispositif mais elles ne disposent d'informations sur l'effectivité de son recours sur leur territoire. La réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » est l'un des outils de la « boîte à outils » à disposition de la revitalisation des territoires. Le portage du dispositif par les collectivités est identifié par les acteurs comme un facteur clé de succès, pour faire connaître le dispositif et augmenter son recours. Ainsi, le « Denormandie dans l'ancien » est généralement mentionné dans les conventions d'ORT.

Pour autant, les collectivités n'ont pas de visibilité sur les opérations réalisées en recourant à ce dispositif. D'un point de vue procédural, la commune n'a pas connaissance du recours à un dispositif fiscal lorsqu'un propriétaire réalise des travaux. Par ailleurs elle n'est pas systématiquement saisie d'une demande de permis de construire, lorsque la nature des travaux de rénovation ne le justifie pas. Et même dans ce cas, les modalités de financement ne sont pas nécessairement connues par la collectivité.

Cette situation diffère en partie de celle du dispositif « Malraux ». Les élus locaux et les représentants des collectivités territoriales rencontrés affirment avoir une meilleure connaissance de l'existence d'opérations réalisées à l'aide du dispositif « Malraux » que celles réalisées à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien ». En effet, le périmètre des SPR est plus ciblé que celui des communes dont le territoire est éligible au dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Ce périmètre est généralement infra-communal et, dans le cas d'un PSMV, définit précisément la liste des immeubles couverts par le plan de gestion, permettant de les identifier lorsqu'ils font l'objet d'une restauration complète. De plus, les travaux de restauration réalisés dans les SPR sont soumis à l'accord de l'architecte des bâtiments de France (ABF), interlocuteur privilégié de la commune et de son service d'urbanisme.

La commune ne peut légalement pas être destinataire des données fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers. En vertu de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, la communication de données fiscales par la direction générale des finances publiques (DGFiP) aux collectivités territoriales se fait exclusivement pour les impôts directs locaux.

Par ailleurs, le régime d'utilisation des données fiscales transmises aux collectivités est restrictif. La commission nationale informatique et libertés (CNIL) limite l'utilisation par les collectivités des rôles généraux d'impôts locaux à trois usages[9] :

- « *analyser, à partir de statistiques non nominatives établies au niveau de la commune ou du quartier (à l'exclusion de toute analyse à la rue ou à l'adresse précise), la répartition et l'évolution de l'assiette des impôts locaux, ainsi que les ressources qui en résultent ;*

[8] Étude OpinionWay, *Évaluation des programmes de revitalisation urbaine*, auprès des chefs de projet et élus locaux, juin 2022.

[9] CNIL, communication du 19 juillet 2012.

- *effectuer, en matière de taxe professionnelle, des études similaires sur un échantillon de contribuables représentatif ou correspondant à une part significative de l'assiette de cette imposition ; connaître la situation économique des entreprises, par secteur ou zone d'activité ;*
- *effectuer des études et simulations globales sur les conséquences d'une modification des taux d'imposition ou d'abattements* ».

Dans l'hypothèse d'une modification législative visant à permettre à l'administration fiscale de communiquer aux communes des données fiscales relatives au recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien » sur leur territoire, les recommandations de la CNIL ne permettraient pas, en tout état de cause, d'utiliser les données individuelles à une échelle inférieure à celle du quartier.

1.2.3. À la différence d'autres dispositifs favorisant l'investissement locatif, il n'existe pas encore de filière d'opérateurs et de distributeurs pour promouvoir le dispositif

Selon les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation, à la différence des réductions d'impôt « Malraux » ou « Pinel », le dispositif « Denormandie dans l'ancien » ne dispose pas d'une filière structurée d'opérateurs industriels.

- Pour le dispositif « Pinel », cette filière repose sur des promoteurs spécialisés dans la construction neuve, qui assurent la promotion du dispositif et le vendent « clé en main » aux investisseurs potentiels ».
- Pour le dispositif « Malraux », les spécificités de la restauration patrimoniale comme des investisseurs ont concentré la filière autour de quelques acteurs à rayonnement régional ou national, atteignant les investisseurs avec des logiques de réseau dans un secteur beaucoup plus restreint, à l'instar de sociétés suivantes : Groupe CIR, Histoire et Patrimoine, groupe François Ier, Nouveau Siècle, Groupe Créquy, etc.

À l'inverse, il n'existe pas, aujourd'hui, de filière de réhabilitation de logements individuels ou collectifs, implantée localement, qui assurerait la promotion du dispositif auprès des investisseurs potentiels.

Toutefois, plusieurs professionnels commencent à s'intéresser au dispositif. Dans certains territoires couverts par une ORT, les opérateurs aménageurs intervenant dans les centres anciens dans le cadre d'une concession d'aménagement commencent à développer une offre de requalification d'immeubles anciens avec le dispositif de VIR après une phase de recyclage. Plusieurs opérateurs à rayonnement régional, ou filiales de groupes nationaux, commencent à développer des activités de réhabilitation et envisagent des montages reposant sur le dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

1.2.4. Le démarrage du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est récent, il a été perturbé par la crise sanitaire et son calendrier d'éligibilité en décalage avec l'échéance du dispositif

Le démarrage du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est relativement récent et son échéance a été repoussée à deux reprises, avec des échéances courtes.

Créé au 1er janvier 2019, le dispositif est simplifié en 2020 dans l'objectif de faciliter sa montée en charge. En 2020, la rénovation subit – comme l'ensemble du secteur de la construction – les effets de la crise sanitaire du Covid-19, et le nombre de transactions relatives aux logements anciens ne retrouve que mi-2021 son niveau de fin 2019. Ce n'est donc réellement que fin 2021 et en 2022 que le dispositif a pu se déployer dans sa forme actuelle.

L'échéance du dispositif « Denormandie dans l'ancien » a été repoussée à deux reprises :

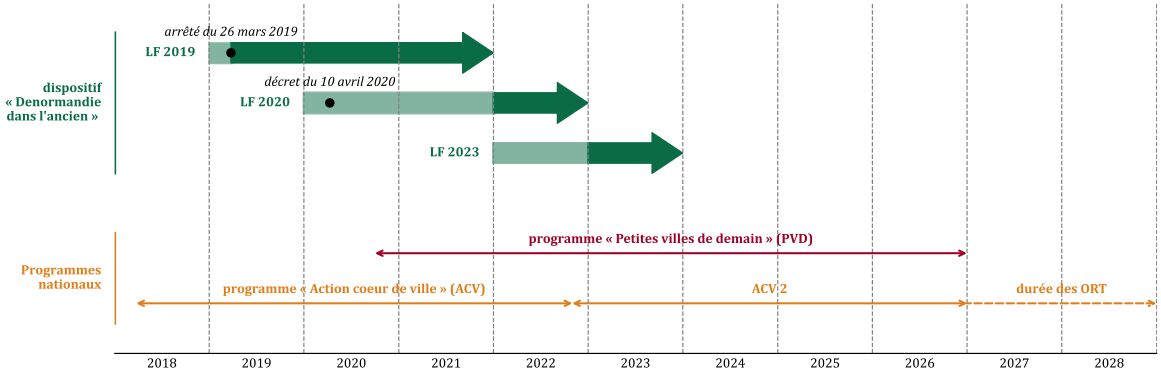
- l'échéance initiale était fixée au 31 décembre 2021 par la loi de finances pour 2019 ;
- elle a été reportée une première fois au 31 décembre 2022 par l'article 115 de la loi de finances pour 2020 ;
- puis une deuxième fois au 31 décembre 2023 par l'article 75 de la loi de finances pour 2022.

Ce calendrier a laissé au maximum trois ans aux investisseurs pour réaliser une opération d'acquisition et d'amélioration d'un logement (cf. graphique 2). Si cette durée permet de réaliser des opérations, notamment pour les immeubles acquis en monopropriété, elle est difficilement compatible avec un déploiement de masse du dispositif.

De même, elle diminue la possibilité d'améliorer des logements de manière collective, modalités qui supposent des délais supplémentaires :

- que ce soit par le recours à des ventes d'immeubles à rénover (VIR), qui doivent rassembler des investisseurs pour acquérir les biens avant de réaliser les travaux d'amélioration ; voire de disposer d'opérateurs aménageurs pour assurer une phase de recyclage préalable d'une durée généralement supérieure à cinq ans ;
- ou par l'intermédiaire d'une SCPI, pour lesquelles l'engagement de location commence à courir à la location du dernier des logements ; le retard pris par les travaux sur un seul logement peut ainsi remettre en question l'avantage fiscal pour les biens concernés avec un impact sur tous les associés de la SCPI.

Graphique 2 : Calendrier de mise en œuvre du dispositif « Denormandie dans l'ancien »



Source : Mission

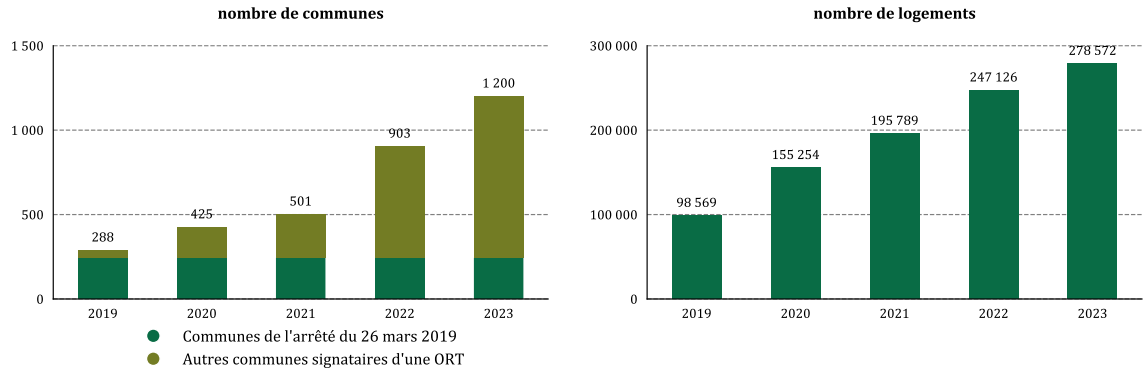
Le nombre de logements potentiellement éligibles au « Denormandie dans l'ancien », déjà élevé dès 2019, a augmenté avec la signature de conventions d'ORT. Ces signatures ont eu lieu entre 2019 et 2021 pour les communes ACV et principalement en 2022 et 2023 pour les communes du programme PVD, lancé à la fin de l'année 2020.

Le nombre de logements considéré comme potentiellement éligibles, c'est-à-dire de logement anciens dégradés situés dans des communes éligibles et vacants depuis plus d'un an (cf. *infra*), était déjà élevé dès 2019 puisque les communes ayant signé une ORT de 2018 à 2020 sont celles qui comportent le plus grand nombre de logements éligibles (cf. graphique 3 ci-après). C'est particulièrement le cas pour les communes de l'arrêté du 26 mars 2019, de sorte que plus du tiers des logements construits avant 1949, vacants depuis plus d'un an et dans un état dégradé et très dégradé en 2023[10] l'étaient déjà dès 2019 (cf. graphique 3 ci-après).

[10] Selon les catégories cadastrales, qui évaluent chaque logement sur une échelle de 1 (neuf) à 8 (très dégradé). Les logements ciblés sont les catégories 6, 7 et 8, considérées ici comme la cible du dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Le nombre de logements anciens dégradés, vacants depuis plus d'un an, a été retenu pour approcher le vivier de logements susceptibles d'intéresser les bailleurs à défaut de données précises sur le potentiel de logements éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien ». S'il ne correspond pas exactement au marché des logements pouvant être améliorés avec l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien »[11], il constitue une approximation permettant en outre de comparer entre elles les communes au regard de leur « potentiel » de logements pouvant bénéficier du dispositif.

Graphique 3 : Nombre cumulé de communes et de logements potentiellement éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » (2019-2023)



Source : DHUP, recensement des ORT au 30 juin 2023 ; FILOCOM, données du logement 2020.

1.2.5. La réussite des projets de revitalisation des centres-villes comme celui des opérations bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien », notamment dans les copropriétés, suppose de disposer d'un temps long

Les projets de revitalisation, matérialisés par des conventions d'ORT, signées à partir de 2019, ne sont aujourd'hui pas systématiquement déployés ; leurs effets, qui peuvent dans certains territoires les plus en difficulté consister à inverser des dynamiques des déprise démographique, économique et sociale, peuvent être longs à se matérialiser.

L'inversion d'une dynamique de dévitalisation suppose de mobiliser conjointement plusieurs outils visant à dynamiser l'attractivité du territoire : réalisation d'un diagnostic du territoire, conduite de projets d'investissement locaux, d'aménagements urbains, réouverture de services publics, restructuration de logements locatifs sociaux, etc. La mobilisation de ces leviers et l'éventuel effet produit est un processus de plusieurs années, au regard duquel le dispositif « Denormandie dans l'ancien » apparait comme trop récent pour avoir pu monter en charge et porter des effets. Ce processus peut être un préalable à une décision d'investissement d'un bailleur privé.

De plus, les quartiers ou centres anciens couverts par les ORT se composent d'immeubles anciens pouvant présenter des dysfonctionnements et dégradations importants : problèmes d'habitabilité et de confort ; défaut d'entretien et d'équipements ; vétusté importante ; faible qualité constructive et énergétique. Les coûts de travaux de réhabilitation d'un immeuble ancien, qui peuvent fortement varier d'une opération à l'autre, sont influencés par différents facteurs :

- le tissu urbain contraint et l'accès au chantier ;
- le degré de dégradation du bâtiment, y compris du gros œuvre ;

[11] En particulier, les biens éligibles doivent être en vente ; ils peuvent être en meilleur état que les biens de catégorie cadastrale 7 et 8 et justifier cependant de travaux d'amélioration au titre du dispositif, etc.

- le niveau de performance énergétique des logements ;
- la configuration des logements qui exige une restructuration de la morphologie des emprises immobilières et des volumes, voire des travaux de curetage (démolition d'une partie des bâtiments en cœur d'ilot).

L'ampleur de la réhabilitation peut en outre exiger une phase de de portage et recyclage, par l'intermédiaire d'un opérateur aménageur par exemple, avant la phase de réhabilitation dans le cadre d'une VIR. Dans ce cas, les délais peuvent s'étendre de cinq à dix ans.

Enfin, en cas d'acquisition d'un logement dans un immeuble collectif en copropriété, les décisions de travaux peuvent être plus complexe du fait de la multiplicité des propriétaires, qui ne disposent pas nécessairement d'un cadre de gestion performant. Par exemple, l'absence de règlement de copropriété ou d'état de division, l'absence de syndic professionnel ou bénévole, l'existence d'impayés de charges, la situation d' indivision de l'immeuble ou l'absence de titres nécessitent une régularisation ou une organisation des instances de gestion avant la réalisation des travaux.

L'immeuble soumis au régime de la copropriété est composé de parties privatives (intérieurs des logements) et de parties communes (façades, toiture, réseaux collectifs…). La décision de travaux en parties communes doit recueillir l'adhésion d'une majorité de copropriétaires. En l'absence de majorité, un copropriétaire bailleur ne peut décider que des travaux à l'intérieur de son logement, ce qui peut présenter un inconvénient lorsque la dégradation technique et énergétique de l'immeuble porte sur les parties communes et équipements collectifs. La prise de décision de travaux en parties communes nécessite donc du temps long.

Enfin, dans le cas d'une opération lourde portant sur un immeuble très dégradé ou à restructurer, le risque de basculer dans le régime de la construction neuve peut dissuader les investisseurs.

2. Les deux réductions d'impôt peuvent se cumuler avec d'autres dispositifs selon des règles cohérentes mais peu lisibles ; elles souffrent de la concurrence d'autres régimes fiscaux d'investissement locatif

Cette partie 2 concerne l'articulation entre les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » et avec les autres outils publics, incitations fiscales et subventions, en faveur de l'investissement locatif. Elle distingue :

- les possibilités ou impossibilités de cumul des deux réductions d'impôts avec d'autres dispositifs fiscaux et aides (partie 2.1) ;
- les dispositifs fiscaux pouvant entrer en concurrence avec les dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », soit parce qu'ils portent sur des biens similaires (exemple du dispositif « Pinel dans l'ancien »), soit parce qu'ils représentent des options d'investissement plus rémunératrices (exemple du dispositif « Pinel » dans le neuf et régime de la location meublée non professionnelle) (partie 2.2.2).

2.1. Les possibilités de cumul des réductions d'impôts « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » avec d'autres dispositifs fiscaux sont rares mais cohérentes ; leur cumul avec des subventions à la rénovation est peu lisible

Les possibilités de cumul des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » sont résumées dans le tableau 2 en fin de cette partie.

2.1.1. Les deux réductions d'impôt ne sont pas cumulables avec la plupart des autres dispositifs fiscaux d'investissement locatif ; elles le sont sous certaines conditions avec le dispositif Loc'avantages et avec le déficit foncier

La plupart des dispositifs fiscaux en faveur l'investissement locatif sont mutuellement exclusifs : ils ne peuvent pas être cumulés pour un même logement à rénover ni pour une même souscription.

La règle de non-cumul des avantages fiscaux est cohérente avec le principe de ne « subventionner » qu'une seule fois une opération, en fonction d'un objectif de politique publique défini. Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ne sont ainsi pas cumulables entre elles, au même titre qu'avec les autres dispositifs fiscaux.

Le volet fiscal du dispositif Loc'avantages est toutefois cumulable avec la réduction d'impôt « Malraux ».

Le dispositif Loc'avantages, décrit dans l'encadré 3 ci-après, se compose d'un volet fiscal et d'un volet de subventions, répondant à deux logiques distinctes :

- le volet fiscal permet de déduire une fraction des revenus de la location du logement, en contrepartie de l'engagement de pratiquer un loyer maîtrisé (intermédiaire, social ou très social) et d'une durée d'engagement locatif au moins égale à six ans ;
- les aides aux travaux proposent des subventions plafonnées en fonction de la nature et de la destination des travaux à réaliser.

L'avantage fiscal et les aides sont attribués par conventionnement entre le propriétaire bailleur et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui peut couvrir les deux volets ou uniquement le volet fiscal.

Le dispositif « Malraux » est cumulable avec le volet fiscal du dispositif Loc'avantages. En effet, l'engagement locatif prévu par le dispositif « Malraux » n'est pas assorti d'un plafond de revenus des locataires ni des loyers. Le bailleur peut donc obtenir l'avantage fiscal en contrepartie de ces plafonnements pendant la durée de location[12]. En pratique, le dispositif Loc'avantages peut améliorer la rentabilité d'une opération réalisée à l'aide du dispositif « Malraux », dans une zone où le loyer de marché est inférieur au plafond de loyer de Loc'avantages, pour peu que les locataires aient des ressources inférieures aux plafonds prévus par Loc'avantages.

À l'inverse, le volet d'aides du dispositif Loc'avantages n'est pas compatible avec le bénéfice du dispositif « Malraux », puisque les travaux constituent déjà l'assiette de la réduction d'impôt.

Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » n'est pas cumulable avec le volet fiscal du dispositif Loc'Avantages puisqu'il comprend déjà un engagement locatif assorti de plafonds de revenus et de loyers.

Encadré 3 : Présentation du dispositif Loc'avantages

Créé en 2022, Loc'Avantages est un dispositif à destination des propriétaires bailleurs, qui leur permet de bénéficier d'une déduction d'impôt en contrepartie d'un engagement locatif avec plafonnement du loyer, et d'avoir accès aux aides de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) pour la réhabilitation du logement. Le dispositif réforme le précédent dispositif « Louer abordable » ou « Cosse ». Il comprend :

1) un volet fiscal (article 199 *tricies* du code général des impôts) : une réduction d'impôt sur les recettes locatives du logement, de 15 % à 65 % selon le loyer pratiqué (intermédiaire, social, très social) et selon le dispositif d'intermédiation locative ; ce volet peut être mobilisé seul, sans travaux ;

2) un volet d'aides (article L. 321 4 du code de la construction et de l'habitation) :

[12] La contrepartie de l'engagement de location est déjà respectée puisque le dispositif « Malraux » suppose un engagement de location de neuf ans.

- en fonction de la typologie de travaux (logement très dégradé, mise aux normes, autres rénovations), trois types de subventions de l'ANAH peuvent être allouées aux bailleurs ;
- deux primes complémentaires peuvent s'ajouter en cas de pratique d'un loyer social (« loc2 ») ou très social (« loc3 »), ou en cas de gain de performance énergétique supérieur à 35 %.

Le logement doit être décent à l'issue des travaux, loué nu à usage d'habitation principale pendant toute la durée de la convention, qui ne peut être inférieure à 6 ans. Il doit respecter des conditions de performance énergétique (étiquette D au minimum).

Loc'Avantages comprend des aides pouvant être mobilisées au profit des propriétaires bailleurs pour des travaux de réhabilitation, d'aménagement ou d'amélioration de la performance énergétique. Le taux du subventionnement varie entre 25 % et 35 % du prix des travaux hors taxe (cf. tableau 1 ci-dessous), dans la limite de 80 m^2. Pour les travaux des deux premières catégories, le taux de subvention est appliqué en fonction du niveau de dégradation du logement évalué par l'ANAH. Les subventions sont versées sur factures, les travaux devant avoir été réalisés dans les trois ans suivant la signature de la convention.

En plus de ces subventions, l'ANAH peut contribuer au financement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage des travaux jusqu'à un plafond de 875 € par logement.

Tableau 1 : Montant des aides aux travaux dans le cadre du dispositif Loc'Avantages (2023)

Type de travaux	Taux de subvention	Plafond de travaux (€ HT / m^2)
▪ Travaux lourds de réhabilitation[13] d'un logement indigne ou très dégradé (Habiter serein)	35 %	1 000 €
▪ Mise en sécurité et de salubrité (Habiter sain) ▪ Adaptation pour l'autonomie de la personne âgée ou handicapée (Habiter facile)	35 %	750 €
▪ Réhabilitation d'un logement dégradé ▪ Amélioration de la performance énergétique (Habiter mieux) ▪ Travaux de transformation d'usage	25 %	750 €

Source : Agence nationale de l'habitat

Source : Agence nationale de l'habitat, 2023.

Les dispositifs « Denormandie dans l'ancien » et Loc'avantages avec travaux présentent des similitudes dans leur fonctionnement et partagent le double objectif d'amélioration des logements et de location à loyer maîtrisé. Ces deux objectifs sont distingués dans le dispositif Loc'avantages, à travers les deux volets distincts : un avantage fiscal et des aides budgétaires.

De son côté, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » ne permet pas de déterminer précisément la part de « subvention » destinée aux travaux de celles destinée à la pratique d'un loyer maitrisé. À cet égard, le dispositif Loc'avantages peut sembler plus lisible que le dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Par ailleurs, ce dernier est calculé sur le prix de revient total, comprenant les frais d'acquisition du bien : il comprend donc une dimension supplémentaire d'aide à l'acquisition du foncier dans le cadre d'un projet de (re)mise d'un bien immobilier sur le marché locatif, que ne comporte pas Loc'avantages.

Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » peuvent être cumulées avec un déficit foncier, pour les seules charges foncières non prises en compte par ces réductions d'impôt.

[13] Le niveau de lourdeur de la réhabilitation est objectivé par une grille de l'ANAH.

Le régime du déficit foncier permet de déduire des revenus fonciers, imposables au barème de l'impôt sur le revenu, les « charges de la propriété ». Si ces charges excèdent ces revenus, le déficit foncier qui en résulte peut venir en réduction des revenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Le déficit foncier est plafonné à 10 700 € par an[14] et peut être reporté et déduit des revenus fonciers pendant dix ans[15]. La part du déficit foncier non imputée vient, dans le cadre d'une cession du bien loué, réduire la plus-value fiscale soumise à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. L'assiette des travaux éligibles pour déterminer le revenu net foncier couvre les dépenses de réparation, d'entretien et d'amélioration sont déductibles. En revanche, les charges de travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement en sont exclues.

La liste des dépenses éligibles pour le calcul de l'assiette du dispositif « Malraux » couvre la liste des charges de propriété utilisée dans la détermination du revenu foncier net, à l'exception des intérêts de la dette contractée pour acquérir le bien ou réaliser des travaux. Ces intérêts peuvent donc être imputés sur le déficit foncier. Par ailleurs, le contribuable peut choisir de ne pas imputer certaines dépenses éligibles sur l'assiette du dispositif « Malraux » et de les déduire des revenus fonciers. Ce choix d'imputation dépend du taux marginal d'imposition du contribuable, et l'imputation peut être plus favorable que le bénéfice de la réduction d'impôt « Malraux ». De plus, le report de l'avantage fiscal possible sur dix ans peut être alors plus favorable que le régime « Malraux », dont le bénéfice est limité à quatre ans.

Dans le cas du dispositif « Denormandie dans l'ancien », le périmètre des travaux éligibles couvre des dépenses également éligibles au déficit foncier (travaux d'amélioration ou de transformation), et des dépenses non éligibles (travaux d'agrandissement). Si les dépenses totales de travaux excèdent le taux minimum de 25 % du prix de revient de l'opération, le contribuable pourra choisir d'imputer une partie des dépenses de travaux d'amélioration ou de transformation au déficit foncier. Enfin, le déficit foncier est considéré comme faisant partie de la norme de référence du calcul de l'impôt sur le revenu ; à ce titre, il n'est pas considéré comme une dépense fiscale et n'entre donc pas dans le plafonnement global des avantages fiscaux (niches fiscales).

Ainsi, en fonction de la nature de son projet et de sa situation fiscale, le contribuable pourra avoir intérêt à cumuler l'une des deux réductions d'impôt avec une fraction déficit foncier, en équilibrant l'imputation de ses charges entre les deux dispositifs, pour maximiser son avantage fiscal total.

2.1.2. Les aides de l'Agence nationale de l'habitat et d'Action Logement peuvent être cumulées avec les deux réductions d'impôt

Le volet d'aides du dispositif Loc'avantages peut être cumulé avec le « Denormandie dans l'ancien » dans les deux situations suivantes.

Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » peut être directement cumulé avec une subvention de l'ANAH pour travaux. La subvention est octroyée en contrepartie de la signature d'une convention à loyer maîtrisé pour au moins six ans. Cependant, le bénéficiaire devra déclarer sa subvention de l'ANAH au titre de ses revenus fonciers et déduire ces subventions du coût de l'opération utilisé pour le calcul de l'avantage fiscal. Cette déduction n'entre pas dans le calcul du seuil minimal de 25 % de travaux sur le prix de revient total de l'opération, qui est indépendant de la source de financement des travaux. Ainsi, le principe de ne pas « subventionner » deux fois les travaux est respecté.

[14] Le plafond est porté à 21 400 € pour les travaux de rénovation énergétique entre 2023 et 2025.

[15] Le code général des impôts précise que « *cette disposition n'est pas applicable aux propriétaires de monuments classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant reçu le label délivré par la Fondation du patrimoine* ».

Lorsque le bien est acquis dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover (VIR), l'aide de l'ANAH peut être versée, directement au maître d'ouvrage, ce qui représente un taux de subvention de 25 % pour un plafond de travaux de 1 000 € HT / m², dans la limite de 225 000 € par immeuble. La subvention est également octroyée en contrepartie de la signature d'une convention de location à loyer maîtrisé pour six ans, à des ménages sous plafond de ressources. L'aide a à vocation à être répercutée en partie dans le prix de vente au bailleur.

Les prêts et subventions d'Action Logement dans le cadre du programme Action cœur de ville sont cumulables avec les autres dispositifs, mais seul un très faible nombre d'opérations a effectivement bénéficié de ce cumul.

Dans le cadre du programme « Action cœur de ville » (ACV), Action logement a développé une offre de service à destination des investisseurs particuliers. Il propose de financer les opérations de production de logements locatifs privés par des propriétaires bailleurs sous forme de prêts ou de subventions. Les logements sont situés dans des communes du plan ACV ayant signé une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT). Cette aide est cumulable avec l'ensemble des autres dispositifs fiscaux et avec les aides de l'ANAH.

Cependant, en pratique, cette possibilité s'est révélée très limitée : sur les 521 opérations de bailleurs du parc privé, Action Logement indique n'avoir financé que 5 opérations ayant eu recours au dispositif « Malraux » et 11 opérations ayant eu recours au dispositif « Denormandie dans l'ancien ».

Encadré 4 : Les aides d'Action logement aux bailleurs privés dans le cadre du programme « Action cœur de ville »

Dans le cadre du programme « Action cœur de ville », l'offre d'Action logement aux propriétaires bailleurs privés prévoit le financement chaque opération jusqu'à un plafond de 1 000 € toutes taxes comprises (TTC) par mètre carré de surface habitable, prioritairement par des prêts à taux fixe, amortissables sur 20 ans, mais également par des subventions, dans la limite du plafond. Dans le cadre du programme Action cœur de ville 2 (2023-2027), le plafond est diminué à 500 € par mètre carré pour les logements ne respectant pas des critères de performance énergétique.

En fonction de l'équilibre financier, de la structure de coûts du projet, du niveau d'endettement et des aides obtenues par ailleurs, Action Logement module la part relative de prêt amortissable et de subvention dans le respect du plafond de 1 000 € TTC. Par exception, en cas de travaux réalisés sur un bâti complexe, présentant des contraintes architecturales et techniques spécifiques, l'aide peut être déplafonnée pour atteindre 1 500 € TTC par mètre carré de surface habitable, sur décision de la commission nationale de crédit.

Le montant moyen de l'aide pour les bailleurs privés dans le cadre d'ACV est de 840 € par mètre carré pour les opérations d'acquisition-réhabilitation et 791 € pour les opérations de réhabilitation seule. Les financements d'Action Logement en faveur du parc privé locatif ont représenté en moyenne 36 % du coût (travaux, honoraires, foncier, aménagement, divers) pour les opérations d'acquisition-amélioration, mais 40 % pour les opérations de réhabilitation seule.

Source : Action logement, 2023.

Les règles de cumul des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » avec d'autres dispositifs fiscaux et aides sont globalement cohérentes et aboutissent à ne pas subventionner deux fois la même dépense, à l'exception des aides d'Action logement. Toutefois, l'environnement et les montages possibles sont complexes et peu lisibles pour l'investisseur, surtout lorsqu'il agit à titre individuel.

Tableau 2 : Possibilités de cumul des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

Catégorie	Dispositif	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
Dispositifs fiscaux	« Malraux »	N.A.	Non
	« Denormandie dans l'ancien »	Non	N.A.
	« Pinel »	Non	Non
	Loc'avantages - volet fiscal	Oui	Non
	Logement en outre-mer	Non	Non
	Investissement dans le secteur du tourisme	Non	N.A.
	Résidence hôtelière à vocation sociale	Non	N.A.
	Déficit foncier	Non*	Non*
Aides et subventions	Loc'avantages - volet d'aides	Non	Oui
	Action logement - Action cœur de ville	Oui	Oui

Source : Mission ; Code général des impôts ; ANAH ; Action logement.

** le non-cumul du déficit foncier avec les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ne concerne pas la partie de l'assiette de la réduction d'impôt qui excède le plafond ; n'étant pas pris en compte dans l'avantage fiscal, cette partie peut logiquement bénéficier du régime du déficit foncier.*

Légende : « N.A. » Non applicable.

2.2. Davantage que le dispositif « Pinel dans l'ancien », ce sont le dispositif « Pinel » dans le neuf et le régime de location meublée non professionnelle qui font concurrence aux deux réductions d'impôt

2.2.1. Le dispositif « Pinel dans l'ancien » porte sur des opérations en moyenne plus risquées que celles bénéficiant du dispositif « Denormandie dans l'ancien » et ne semble pas lui faire concurrence

Le dispositif « Pinel dans l'ancien », également appelé « Pinel réhabilitation », est une variante de la réduction d'impôt « Pinel » appliquée à des logements indignes destinés à être réhabilités dans un état proche du neuf. Les logements éligibles sont ceux qui ne satisfont pas à l'une des quatre caractéristiques de la décence[16]. Cette condition rend les opérations réalisés à l'aide du dispositif « Pinel dans l'ancien » plus risqués que celles réalisées à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien », bien que les modalités de calcul de la réduction d'impôt soient identiques :

- dans une opération réalisée à l'aide du dispositif « Pinel dans l'ancien », le bien inhabitable est généralement acheté avec une décote importante mais la part des travaux et des risques associés à ces travaux de réhabilitation lourde, souvent dans un contexte urbain, est plus importante ;
- dans une opération réalisée à l'aide du dispositif « Denormandie dans l'ancien », la part des travaux doit seulement être supérieure à 25 %, donc il est possible pour l'investisseur de réaliser une opération beaucoup moins lourde et moins risquée.

[16] Ces caractéristiques sont listées à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs : sans risque sanitaire ou de sécurité physique pour ses occupants ; exempts d'infestions d'espèces nuisibles ; disposant de critères minimaux de performance énergétique, de consommation d'énergie ; présentant un état conforme à un usage d'habitation.

Les zones d'éligibilité des deux dispositifs ne se recoupent que partiellement. La présence d'habitat ancien dégradé dans les zones éligibles aux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » laisse penser que des problématiques d'habitat indigne existent également dans ces zones, qui pourraient être éligibles au « Pinel dans l'ancien ». Cependant, le recentrage du dispositif « Pinel » sur les zones tendues, depuis la loi de finances pour 2019, limite les communes éligibles aux zones A, A bis et B1 ; or ces zones ne comprennent que 14 % des communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » et 38 % des communes éligibles au dispositif « Malraux ».

Enfin, le nombre d'opérations réalisées à l'aide du dispositif « Pinel dans l'ancien » ne peut être distingué des opérations réalisées à l'aide du dispositif « Pinel ». Toutefois, les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation ont considéré le dispositif comme marginal en nombre d'opérations. L'extinction progressive du dispositif « Pinel » en 2024 et 2025, annoncé par la Première ministre le 6 juin 2023, devrait également s'appliquer au « Pinel dans l'ancien » ; pour autant les effets de reports vers les deux réductions d'impôt devraient être limités.

2.2.2. Le dispositif « Pinel » dans le neuf et le régime de la location meublée non professionnelle sont des dispositifs très attractifs pour des investisseurs, qui concurrencent les deux réductions d'impôt

Jusqu'à son extinction à la fin de l'année 2024, le dispositif « Pinel » dans le neuf est financièrement moins risqué pour un particulier recherchant un investissement locatif.

La réduction d'impôt « Pinel » permet aux particuliers investissant dans des logements neufs destinés à la location, de bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu. Créée par la loi de finances pour 2015, elle partage avec la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » les caractéristiques suivantes :

- une exigence de performance énergétique minimale du logement ;
- le plafonnement du loyer et des revenus des locataires ;
- un engagement de location de six ou neuf ans, pouvant ensuite être prolongé par périodes de trois ans jusqu'à une durée totale de douze ans ;
- des taux de réduction d'impôt identiques[17] ;
- la possibilité de réaliser l'investissement *via* une société fiscalement transparente, par exemple une SCPI.

Deux conditions distinguent le « Pinel » du « Denormandie dans l'ancien » : le logement doit être situé dans un bâtiment d'habitation collectif et situé dans une zone présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande (zonage dit « A, B, C »).

Les professionnels rencontrés dans le cadre de l'évaluation considèrent presque unanimement qu'un investissement réalisé à l'aide du dispositif « Pinel » dans le neuf, généralement réalisé en périphérie d'agglomération, présente en moyenne un niveau de risque bien moindre qu'une opération de réhabilitation en centre-ville avec des coûts d'intervention élevés.

Ces opérations bénéficient également d'un réseau d'intermédiaires développé, qui « vendent » ces investissements « clé en main » dans une logique de produit financier autant sinon davantage qu'un investissement locatif.

[17] Dans le cadre de l'extinction progressive du dispositif « Pinel », ces taux sont toutefois progressivement réduits.

La coexistence des dispositifs « Pinel » dans le neuf, « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » a pu conduire à des incitations contradictoires : d'une part, une incitation à la réhabilitation de l'ancien en centre-ville et, d'autre part, une incitation à la construction neuve, le plus souvent réalisée en périphérie, en contradiction avec l'objectif de lutte contre l'étalement urbain. Le rapport des inspections générales des finances et de l'environnement et du développement durable de novembre 2019 relatif au dispositif « Pinel »[18] considère que « *la construction soutenue par le [dispositif] « Pinel » n'est pas maîtrisable et ne répond pas toujours aux besoins locaux* ». À cet égard, l'extension du dispositif « Denormandie dans l'ancien » au périmètre de la commune, si elle simplifie ce dispositif perçu comme complexe, peut emporter un risque de dilution de l'objectif de revitalisation des centres-villes.

Le recentrage puis l'extinction progressive du dispositif « Pinel » devraient toutefois réduire la pression concurrentielle de cette option d'investissement :

- la loi de finances pour 2018 a reconduit le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021 en le recentrant sur les zones les plus en tension (zones A, A bis et B) ;
- la loi de finances pour 2021 a reconduit le dispositif jusqu'au 31 décembre 2024, en prévoyant une réduction progressive des taux de réduction d'impôt ;

Le régime de la location meublée non-professionnelle (LMNP) est souple et permet de déduire des revenus fonciers une part importante des investissements réalisés

La LMNP connait un développement dynamique, car elle permet réaliser des activités très rentables : colocation, location saisonnière, location de courte durée *via* des plateformes de mise en relation (par exemple, Airbnb), combinaison entre location étudiante et location saisonnière.

Le régime fiscal des revenus de la location meublée s'applique aux logements dotés des meubles indispensables à une occupation normale par un locataire, suffisants pour donner au logement un minimum d'habitabilité. La location est exercée à titre non professionnel, tant que les recettes annuelles tirées de la location n'excèdent pas 23 000 € ou que les recettes de cette activité n'excèdent pas les autres revenus du foyer fiscal, dans la catégorie des traitements et salaires[19].

Par ailleurs, la LMNP présente une fiscalité plus avantageuse que celle de la location nue. Les revenus locatifs d'une LMNP sont considérés comme un bénéfice industriel et commercial (BIC). Dans ce cadre, l'investisseur doit choisir entre le régime réel de LMNP, et le régime micro-BIC. Chacun de ces deux régimes présente des avantages en matière de déduction des charges :

- **pour le régime réel** : les charges réelles (intérêts de la dette, frais de gestion) peuvent être intégralement déduites des recettes fiscales, y compris les charges d'amortissement des biens immobiliers, qui en temps normal ne peuvent générer de déficits. Le déficit foncier généré peut être déduit du revenu global et reporté sur six exercices, tandis que les reports excédant le plafond et les intérêts de l'emprunt peuvent être déduits pendant dix ans ;
- **pour le régime « micro-BIC »** : les revenus locatifs peuvent être déduits à 50 % de l'impôt sur le revenu. Cet abattement forfaitaire est réputé couvrir l'ensemble des charges et notamment les amortissements. Le régime micro-foncier, applicable à la location nue, ne permet qu'un abattement forfaitaire de 30 %.

[18] Inspection générale des finances, inspection générale de l'environnement et du développement durable, *Évaluation du dispositif d'aide fiscal à l'investissement locatif Pinel*, novembre 2019.

[19] Une troisième condition est de ne pas compter parmi les membres du foyer fiscal, une personne inscrite comme loueur au registre de commerce.

La plus-value est imposée selon le régime des particuliers, de la même manière que si le logement était loué nu. Dans le cas du régime réel, les amortissements ne sont pas réintégrés pour le calcul de la plus-value.

Un investissement en vue d'une location meublée peut être plus rentable qu'un investissement réalisé à l'aide du dispositif « Malraux » ou du dispositif « Denormandie dans l'ancien » pour les raisons suivantes :

- les caractéristiques de l'opération d'investissement locatif sont plus souples, car soumises à des conditions d'éligibilité moins exigeantes que les deux dispositifs fiscaux ;
- la fiscalité de la LMNP est un levier puissant de défiscalisation des amortissements des investissements engagés dans ces logements, en particulier au régime réel qui aboutit souvent à réduire totalement l'imposition des revenus pendant une période de dix ans ;
- l'activité de LMNP, compatible avec des locations de courte durée, est potentiellement beaucoup plus rémunératrice.

3. Dans leur forme actuelle, la contribution des deux réductions d'impôt à la transition écologique du logement restera marginale

À l'échelle nationale, le marché de l'investissement locatif dans l'ancien s'inscrit dans un contexte économique rendu difficile par les paramètres suivants, qui pèsent sur la rentabilité des investissements :

- des coûts d'acquisition élevés, notamment liés à la forte hausse des taux d'intérêts : selon la Banque de France, le taux d'intérêt des prêts à l'habitat aux particuliers hors négociations atteint 3,17 % en juillet 2023, son niveau le plus élevé depuis 2013 et supérieur à la moyenne des 20 dernières années ;
- des coûts de travaux en forte augmentation en raison de l'inflation.

Pourtant, les besoins sont importants en raison de l'ancienneté des logements et des obligations de travaux énergétiques (cf. 3.1).

Si le nombre de transactions dans le logement ancien reste soutenu en France avec un million de logements au premier trimestre 2023 en année glissante, l'évolution de la structure de production de crédits à l'habitat montre que ces transactions concernent davantage les acquéreurs déjà propriétaires et les primo-accédants que des ménages souhaitant réaliser un investissement locatif, et que cette tendance s'accroît en 2023. Les déterminants des coûts d'acquisition et de travaux entrant en jeu dans les opérations visées par les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » sont donc en hausse sur tout le territoire.

L'analyse des marchés locatifs suppose de pouvoir identifier leurs spécificités locales. Les biens visés par les deux réductions sont situés dans des zones qui ne peuvent être comparées au marché national, et ne correspondent pas à un périmètre d'analyse prédéfini : des villes de taille variable, avec une déprise d'habitants et de commerces variables. Il n'est donc pas possible d'affiner les constats réalisés à l'échelle nationale à ces marchés locatifs particuliers, sinon en réalisant une étude économique ciblée qui n'a pas pu être réalisée dans les délais de l'évaluation.

3.1. L'évolution des objectifs de sobriété foncière et énergétique des logements en location constitue un contexte *a priori* favorable à l'investissement dans l'ancien

La loi dite « climat et résilience »[20] a fixé un objectif ambitieux de « zéro artificialisation nette » des sols d'ici à 2050, en divisant déjà par deux le rythme d'artificialisation dès la décennie 2021-2031. Entre 2009 et 2022, 63 % des surfaces artificialisées ont concerné l'habitat contre 23 % pour les activités économiques. Le secteur du logement sera donc particulièrement contributeur par l'objectif de sobriété foncière. Par ailleurs, le nombre comme la proportion de logements vacants ont fortement augmenté dans les quinze dernières années : les 3,1 millions de logements vacants représentent 7,9 % du parc de logements en 2022, contre 2,1 millions de logements vacants (6,4 % du parc) en 2007. La remise sur le marché de logements vacants, rénovés le cas échéant, constitue donc un levier mobilisable pour développer le logement locatif tout en respectant les objectifs de sobriété foncière. Dans ce contexte, les outils incitant des propriétaires privés à rénover des logements vacants en vue de les remettre sur le marché, demeurent appropriés.

En outre, la loi « climat et résilience » interdit aux bailleurs la mise en location des « passoires énergétiques », avec une interdiction progressive de la location en fonction de l'étiquette attribuée par le diagnostic de performance énergétique[21], tandis que les loyers des « passoires énergétiques » déjà louées sont gelés dès 2023. Le nombre de « passoires énergétiques » à rénover dans le parc privé locatif au 1er janvier 2022 est très élevé, comme le montre le tableau 3 ci-dessous :

- 674 000 logements classés avec une étiquette « G » devront être rénovés à moins d'être interdits à la location en 2025 ;
- 906 000 logements classés avec une étiquette « F » sont concernés en 2028 ;
- 1 851 000 logements avec l'étiquette « E » sont concernés en 2034.

Ces logements correspondent à 43 % de l'ensemble du parc locatif privé, à rénover entre 2022 et 2034. Le besoin de rénovation de logements locatifs est donc massif dans la décennie à venir et appelle une réflexion large sur les outils d'incitation ou d'accompagnement de ces transformations.

Le graphique 4 montre que plus de la moitié des logements à rénover avec des étiquettes E à G ont été construits avant 1948 et plus de 80 % datent d'avant 1974. Le besoin de rénovation concerne les logements les plus anciens, avec des coûts de rénovation thermique élevés. Dans ce contexte, les outils accompagnant les bailleurs privés dans la rénovation thermique du logement sont également appropriés.

Pour autant, dans le contexte économique actuel, cette réglementation environnementale peut pousser les investisseurs à retirer des logements du marché locatif et à vouloir les céder plutôt que d'entreprendre des travaux de rénovation énergétique.

[20] La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

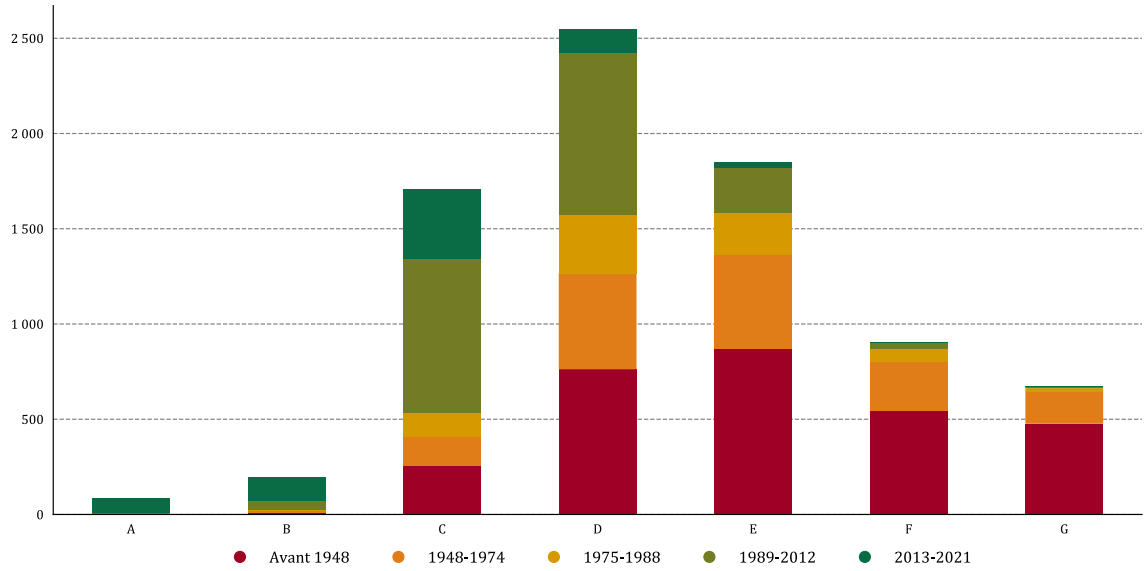
[21] L'étiquette va de « A » pour les logements les plus performants à « G » pour les logements les moins performants.

Tableau 3 : Logements du parc locatif privé par étiquette en milliers au 1er janvier 2022

Date de construction	A	B	C	D	E	F	G	Total
Avant 1948	1	11	254	762	869	545	476	**2 918**
1948-1974	1	8	154	504	493	256	167	**1 581**
1975-1988	0	5	126	311	220	68	20	**750**
1989-2012	5	49	807	846	240	33	10	**1 990**
2013-2021	77	123	365	121	29	4	1	**721**
Total	**84**	**196**	**1 706**	**2 544**	**1 851**	**906**	**674**	**7 960**

Source : Service des données et études statistiques, mai 2023.

Graphique 4 : Nombre de logements (en milliers) de chaque catégorie de diagnostic de performance énergétique en fonction de leur année de construction au 1er janvier 2022



Source : Service des données et études statistiques, mai 2023.

3.2. Si les deux réductions d'impôt participent aux objectifs de transition environnementale du logement, elles ne constituent pas aujourd'hui des outils massifs pouvant jouer un rôle significatif dans cette transition

Les caractéristiques suivantes des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » sont convergentes avec les objectifs de transition environnementale du logement, en particulier dans le secteur locatif intermédiaire. Les deux dispositifs répondent à l'objectif de sobriété foncière ; seul le « Denormandie dans l'ancien » répond par ses conditions d'éligibilité aux objectifs de réduction de la consommation énergétique.

- Les deux réductions d'impôt ont pour conséquence de remettre sur le marché de logements existants après restauration, amélioration ou changement de destination, cohérente avec un objectif de sobriété foncière.
- En ciblant les sites patrimoniaux remarquables ou les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le dispositif « Malraux » permet d'accompagner des opérations situées dans des zones d'habitat généralement déjà denses.
- Le dispositif « Denormandie dans l'ancien » porte sur l'ensemble du prix de revient de l'opération, comprenant l'acquisition et l'amélioration du logement, ce qui incite l'investisseur à acquérir dans le but de remettre le logement sur le marché.

- Le bénéfice du dispositif « Denormandie dans l'ancien » est conditionné par l'atteinte d'un niveau de consommation d'énergie primaire inférieur au seuil de 331 kWh par m^2 et par an, qui caractérise les « passoires énergétiques »[22].

Toutefois, cette convergence n'est que partielle en raison des objectifs propres et des conditions d'éligibilité des deux réductions d'impôt.

- Poursuivant un objectif avant tout patrimonial, le dispositif « Malraux » n'est conditionné par aucune exigence de performance énergétique après travaux. La nature des travaux éligibles au dispositif n'a pas été modifiée depuis 2009 et n'intègre pas ces exigences, à la différence de la plupart des autres dispositifs d'incitation à l'investissement locatif. Toutefois, les logements éligibles au dispositif « Malraux » seront soumis aux mêmes obligations de performance énergétique que les autres logements offerts à la location.
- Les deux réductions d'impôt sont très ciblées, concernent un nombre limité de bénéficiaires comme d'opérations, et constituent donc des « niches fiscales », dont l'ampleur n'est pas adaptée à l'ambition de transition écologique du logement.

Dans ce contexte, les évolutions éventuelles à apporter aux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » gagneraient à être envisagées dans le cadre plus large d'une refonte de la fiscalité et des aides au logement pour l'adapter aux objectifs ambitieux de transition environnementale. Ces objectifs pourraient concerner les aides aux propriétaires bailleurs comme les aides aux propriétaires occupants.

[22] Combiné avec un seuil d'émission de carbone de 50 kg d'équivalent CO_2 par m^2 et par an, il sépare les logements qualifiés d'une étiquette E des étiquettes F et G, qui caractérisent les passoires énergétiques.

ANNEXE IV

Données mobilisables pour évaluer les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES FISCALES PERMETTENT D'ANALYSER LE PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DES DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔTS, MALGRÉ DES DÉFAUTS D'EXHAUSTIVITÉ ET DE COHÉRENCE, MAIS PAS D'IDENTIFIER LES BIENS IMMOBILIERS CONCERNÉS 2

1.1. Les déclarations de revenus permettent en théorie de décrire les bénéficiaires de deux réductions d'impôt et les biens réhabilités 2

1.2. Les données fiscales issues des déclarations de revenus permettent d'analyser le profil des contribuables, mais présentent plusieurs limites liées à l'exhaustivité et à la cohérence des données 5

1.2.1. Les données des six dernières déclarations de revenus présentent un défaut d'exhaustivité, possiblement lié aux données déclarées par les contribuables eux-mêmes 5

1.2.2. Les données déclarées présentent parfois des incohérences, qui pourraient s'expliquer par des erreurs du contribuable dans le calcul de la réduction d'impôt et de ses reports 6

1.2.3. Ces données contiennent en outre, en faible proportion, des données extrêmes incompatibles avec le fonctionnement des deux réductions d'impôt ; ces données ont été retirées de l'analyse 7

1.2.4. Malgré ces limites, les analyses relatives aux bénéficiaires et aux montants de ces deux réductions d'impôts peuvent être retenues 7

1.3. Le croisement des données fiscales entre elles, d'une part, et le recours à un échantillon de dossiers fiscaux, d'autre part, n'ont permis de retracer que très partiellement les caractéristiques des biens immobiliers 8

1.3.1. Le croisement des déclarations relatives au bénéfice des réductions d'impôt, d'une part, et aux revenus fonciers, d'autre part, ne permet pas de caractériser les biens immobiliers concernés par ces deux réductions d'impôt 8

1.3.2. L'exploitation des données fiscales de la taxe foncière ne permet pas d'obtenir des informations supplémentaires sur les biens concernés par ces deux réductions d'impôt 9

1.3.3. L'analyse d'un échantillon de dossiers fiscaux a toutefois permis de réaliser des analyses partielles sur la typologie des biens, mais pas sur les travaux réalisés 10

1.3.4. Le service « gérer mes biens immobiliers » ne devrait pas améliorer substantiellement, à l'avenir, la disponibilité des données pour l'évaluation des deux réductions d'impôt 12

1.4. La refonte du parcours numérique du contribuable permettrait de corriger des limites dans l'exploitation des données des déclarations de revenus pour évaluer, à l'avenir, ces deux réductions d'impôt 14

1.5. En complément des données fiscales, la documentation réglementaire des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) permet d'identifier l'adresse et les principales caractéristiques des biens gérés par ces sociétés 15

2. LES BASES DE DONNÉES PERMETTANT D'IDENTIFIER LES ZONES ÉLIGIBLES AUX DEUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT SONT DISPONIBLES, MAIS LEUR CROISEMENT AVEC DES DONNÉES D'ANALYSE COMPLÉMENTAIRES N'EST POSSIBLE QU'À L'ÉCHELLE COMMUNALE 18

2.1. Le découpage infra-communal des zones d'éligibilité au dispositif « Malraux » limite la comparabilité avec des données généralement disponibles à la maille communale 18
2.2. Les fichiers de suivi tenus par les ministères chargés du logement et de la culture sont des outils de recensement utiles mais intègrent peu de données permettant des analyses complémentaires 20

3. SUR LA BASE DES ZONES IDENTIFIÉES, PLUSIEURS SOURCES DE DONNÉES PUBLIQUES SONT EXPLOITABLES À L'ÉCHELLE COMMUNALE 21

Annexe IV

Évaluer une mesure ou une politique publique consiste à en estimer les effets, notamment l'efficacité dans l'atteinte des objectifs, l'efficience en rapportant l'efficacité aux moyens mobilisés, la pertinence et la cohérence avec l'ensemble des interventions de politiques publiques dans lequel elle s'inscrit.

Il est donc nécessaire de disposer de données permettant de :

- quantifier les résultats obtenus, en les comparant à une situation en l'absence de mesure (contrefactuel) ou en cas de mise en œuvre de dispositif(s) alternatif(s) ;
- quantifier les moyens alloués à la mesure ;
- évaluer le rapport entre les résultats obtenus et les moyens.

Évaluer les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », suppose donc de pouvoir mobiliser des données relatives :

- aux contribuables bénéficiaires des deux réductions d'impôts ;
- aux biens immobiliers et aux travaux de restauration ouvrant droit à l'avantage fiscal ;
- à l'environnement de ces biens immobiliers, c'est-à-dire aux zones d'éligibilité aux deux réductions d'impôt, en analysant leurs caractéristiques (population, situation du logement, caractéristiques socio-économiques) et leurs recoupements.

Les données fiscales permettent d'identifier les contribuables bénéficiaires des deux réductions d'impôt et les moyens financiers correspondant ; la faible qualité voire l'absence de données relatives aux biens immobiliers concernés et aux travaux réalisés ne permettent toutefois pas de fonder une évaluation robuste de leur efficacité ni *a fortiori* de leur efficience.

Les sources de données suivantes, mobilisables afin de réaliser cette évaluation, sont présentées dans cette annexe qui en détaille par ailleurs la qualité :

- les données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et issues :
  - des déclarations de revenus des contribuables bénéficiaires ;
  - d'un échantillon de déclarations de revenus de contribuables ;
- les données des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), issues :
  - des documents qu'elles publient – rapports annuels et bulletins semestriels ;
  - de l'association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM) ;
- les données des ministères de la culture et de la transition écologique et de la cohésion des territoires relatives au zonage des deux réductions d'impôt :
  - suivi des sites patrimoniaux remarquables, réalisé par la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) ;
  - suivi des opérations de revitalisation du territoire, réalisé par la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;
- les données statistiques permettant de caractériser les territoires, issus :
  - du service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;
  - des données publiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;
- les données des opérateurs relatives aux coûts d'opérations.

1. Les données fiscales permettent d'analyser le profil des bénéficiaires des deux réductions d'impôts, malgré des défauts d'exhaustivité et de cohérence, mais pas d'identifier les biens immobiliers concernés

1.1. Les déclarations de revenus permettent en théorie de décrire les bénéficiaires de deux réductions d'impôt et les biens réhabilités

Pour bénéficier de l'une des deux réductions d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien », le contribuable doit s'acquitter des obligations déclaratives suivantes dans le cadre de la déclaration de revenus (déclaration n° 2042, dite « déclaration principale ») :

- déclarer, chaque année où elle est applicable, l'une des deux réductions d'impôt dans la déclaration des réductions d'impôts et crédits d'impôt (déclaration annexe n° 2042 RICI) et les revenus fonciers issus de l'investissement dans la déclaration spéciale des revenus fonciers (déclaration annexe n° 2044 SPE) ;
- transmettre, pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » spécifiquement, l'engagement de location (déclaration annexe n° 2044 EB) l'année où il intervient ;
- transmettre les pièces justificatives, notamment pour décrire les travaux menés (cf. encadré 1 et encadré 2 ci-après) l'année de leur achèvement ;
- conserver les documents qui pourront être demandés en cas de contrôle.

Les données contenues dans les champs structurés des télédéclarations souscrites par les contribuables sont disponibles dans les systèmes d'informations de la DGFiP.

Ainsi, les données suivantes ont été mobilisées pour l'évaluation des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » :

- les données des déclarations n° 2042 et n° 2042 RICI, pour les bénéficiaires d'une des réductions d'impôt, disponibles en six versions pour chacune des années 2016 à 2021 ;

  Pour ces déclarations, les contribuables bénéficiaires d'une des deux réductions d'impôt ont rempli au moins une case
  - de la section « Travaux de restauration immobilière Malraux » de la déclaration n° 2042 RICI pour la réduction d'impôt « Malraux » ;
  - ou de la section « Investissements locatifs Denormandie ancien » pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ».
- les données des déclarations n° 2044 SPE, pour les bénéficiaires d'une des réductions d'impôt, disponibles en six versions pour chacune des années 2016 à 2021.
- les données des déclarations n° 2044 EB sont répertoriées dans une base unique qui rassemblent toutes les années. Les contribuables renseignent, dans cette déclaration, l'avantage fiscal sollicité ce qui permet de les identifier immédiatement.

Ces méthodes distinctes d'identification, dans les différentes déclarations, des contribuables bénéficiant de l'une ou l'autre de ces réductions d'impôt conduisent à des périmètres différents de bénéficiaires, ce qui peut s'expliquer par les défauts d'exhaustivité et de cohérence des données décrits au 1.2 ci-dessous.

Annexe IV

Encadré 1 : Pièces justificatives pour la réduction d'impôt « Malraux »

Pour l'obtention de la réduction d'impôt « Malraux », les pièces à joindre à la déclaration de revenus sont listées dans le décret n° 2012-992 du 23 août 2012[1] qui distingue trois situations.

1) Pour les personnes réalisant directement les dépenses de restauration :

- **une note annexe** comportant : identité et adresse des contribuables, adresse de l'immeuble concerné, situation, selon le cas, dans un site patrimonial remarquable ou un quartier ancien dégradé, date d'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur ou date de la déclaration d'utilité publique (DUP) de l'opération de restauration, date de délivrance du permis de construire ou de non opposition à la déclaration de travaux, affectation du bien, montant des travaux, engagement de louer, date d'achèvement des travaux, date d'effet du bail ;
- **des copies de justificatifs** : la DUP de l'opération de restauration le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme, les factures des entreprises ayant réalisé des travaux, déclaration d'achèvement, bail.

2) Pour les personnes réalisant leur investissement *via* une SCPI :

- les copies des mêmes justificatifs que ceux listés *supra* au 1) ;
- **un engagement de conservation** de parts ;
- **une attestation fournie par la SCPI**, chaque année au titre de laquelle la réduction d'impôt est demandée et qui comprend :
  - l'identité et l'adresse des associés ;
  - le nombre et numéros de parts souscrites et le calcul de la réduction d'impôt ;
  - date de souscription des parts, nombre et les numéros de parts détenues ;
  - l'attestation du respect des parts minimales de 65 % de travaux et 30 % d'acquisition ;
  - l'adresse des immeubles concernés ;
  - la date d'acquisition, de dépôt de la demande du permis de construire ou de déclaration de travaux ;
  - la date d'achèvement des travaux ;
  - l'attestation d'investissement du produit de la souscription dans les dix-huit mois suivant sa clôture ;
  - l'engagement de location.

3) Pour les personnes investissant *via* une autre société non soumise à l'impôt sur les sociétés :

- les copies des justificatifs précités ;
- un engagement de conservation des parts ;
- une copie de l'engagement de location souscrit par la société propriétaire ;
- une attestation fournie par la société justifiant de l'existence à son actif d'immeubles éligibles à la réduction d'impôt, l'année de la réduction d'impôt.

Source : Décret n° 2012-992 du 23 août 2012 et bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) n° BOI-IR-RICI-200-50.

[1] Décret n° 2012-992 du 23 août 2012 pris pour l'application de l'article 199 *tervicies* du code général des impôts relatif à la réduction d'impôt sur le revenu pour dépenses de travaux de restauration complète de certains immeubles bâtis.

Annexe IV

Encadré 2 : Pièces justificatives pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien »

Pour l'obtention de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien », les pièces à joindre à la déclaration de revenus sont identiques à celles de la réduction d'impôt « Pinel » et codifiées à l'article 46 AZA *octies*-0-A de l'annexe III du code général des impôts (CGI) qui distingue trois situations.

1) Pour les logements acquis directement par le contribuable :

- **une note annexe** comprenant : identité et adresse des contribuables, adresse du logement concerné, date d'acquisition ou d'achèvement des travaux, montant du loyer hors charges, modalités de calcul de la réduction d'impôts ;
- **une copie du bail ;**
- **une copie de la déclaration d'imposition ou de non-imposition** des locataires.

2) Pour les souscriptions de parts de société civile de placement immobilier (SCPI) :

- **une attestation fournie annuellement par la SCPI**, qui comprend :
  - l'identité et l'adresse des associés,
  - le nombre et numéros de parts souscrites et le calcul de la réduction d'impôt,
  - la date de souscription des parts, le nombre et les numéros de parts détenues,
  - l'attestation que 95 % de la souscription serve à financer des investissements éligibles,
  - la nature des investissements réalisés,
  - l'adresse des immeubles concernés, la date d'acquisition, de dépôt de la demande de permis de construire ou de déclaration de travaux et la date d'achèvement des travaux ;
  - l'attestation d'investissement du produit de la souscription dans les dix-huit mois suivant la clôture
  - l'engagement de location ;
- **les modalités de calcul de la réduction d'impôt.**

3) Pour les logements acquis *via* une autre société non soumise à l'impôt sur les sociétés :

- **un engagement de location de la société**, qui prévoit que le loyer et les revenus des locataires ne dépassent pas les plafonds réglementaires ;
- **une attestation fournie annuellement par la société**, qui comprend :
  - l'identité et l'adresse des associés ;
  - le nombre et les numéros de parts souscrites ;
  - la quote-part des revenus de l'associé et le calcul de la réduction d'impôt ;
  - l'attestation de respect des plafonds de loyer ;
  - l'adresse des biens, la part de revenus nets fonciers.
- **un engagement de conservation** des titres pendant une durée au moins égale à celle de l'avantage fiscal.

Outre ces documents communs aux réductions d'impôt « Pinel » et « Denormandie dans l'ancien », le contribuable doit produire les éléments suivants, définis par le décret n° 2019-232 du 26 mars 2019[2] et codifiés à l'article 46 AZA *undecies* de l'annexe III du CGI :

- **une note récapitulant les travaux réalisés et leur montant**, distinguant les travaux d'amélioration ou de transformation des travaux éligibles ;
- **les documents justifiant de la performance énergétique** atteinte et les factures des entreprises ayant réalisé les travaux, à conserver et à tenir à la disposition de l'administration fiscale en cas de contrôle.

Source : Décret n° 2019-232 du 26 mars 2019 et BOFiP n° BOI-IR-RICI-365-30 et 365-50.

[2] Décret n° 2019-232 du 26 mars 2019 relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts.

1.2. Les données fiscales issues des déclarations de revenus permettent d'analyser le profil des contribuables, mais présentent plusieurs limites liées à l'exhaustivité et à la cohérence des données

Afin d'établir une typologie des contribuables bénéficiaires des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », les données des déclarations n° 2042 ont été exploitées.

Les analyses de ces données présentent des limites dues à des défauts d'exhaustivité et de fiabilité. Ces limites appellent à la prudence dans l'interprétation des résultats, sans toutefois remettre en cause la caractérisation des bénéficiaires qui en découle.

1.2.1. Les données des six dernières déclarations de revenus présentent un défaut d'exhaustivité, possiblement lié aux données déclarées par les contribuables eux-mêmes

Des contrôles de cohérence menés sur les données permettent de mettre en évidence un manque d'exhaustivité qui affecte les données relatives à la réduction d'impôt « Malraux » et à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ». Ainsi :

- pour 66 % des contribuables déclarant un report de la réduction d'impôt « Malraux » au titre d'une année précédente dans la déclaration de revenus pour 2021, il n'a pas été possible de retrouver, dans les données mises à disposition par la DGFiP, trace d'une déclaration antérieure de l'investissement initial et, donc, du bénéfice de la réduction d'impôt globale ;
- pour 67 % des contribuables déclarant un investissement « Denormandie dans l'ancien » dans la déclaration de revenus pour 2019, il n'a pas été possible de retrouver une déclaration de la réduction annuelle dans les déclarations de revenus (déclaration n° 2042 RICI) de 2020 ou 2021.

Ce manque d'exhaustivité, au-delà des possibles fraudes, peut s'expliquer par des erreurs dans les déclarations. La forme des déclarations n° 2042 RICI, pour chacune des deux réductions d'impôt, témoigne en effet d'une économie dans les informations demandées au contribuable.

Cette économie, parfaitement compréhensible du point de vue de l'administration fiscale comme du point de vue du contribuable, compte tenu notamment du nombre total de cases d'une déclaration de revenus et de ses annexes[3] conduit en pratique le contribuable à déclarer :

- le montant total des investissements éligibles, dans la déclaration des revenus de l'année d'achèvement des travaux, et les éléments essentiels de localisation (« Malraux », « Denormandie dans l'ancien ») et de durée de l'engagement locatif (« Denormandie dans l'ancien ») permettant de déterminer le taux de la réduction d'impôt ;
- le montant de la réduction s'imputant sur l'impôt, dans les déclarations de revenus pour les années suivantes.

Cette différence de nature des informations demandées aux contribuables est illustrée dans la figure 1 ci-après, relative à la réduction d'impôt « Malraux » dans la déclaration de revenus 2022. Le contribuable doit ainsi déclarer :

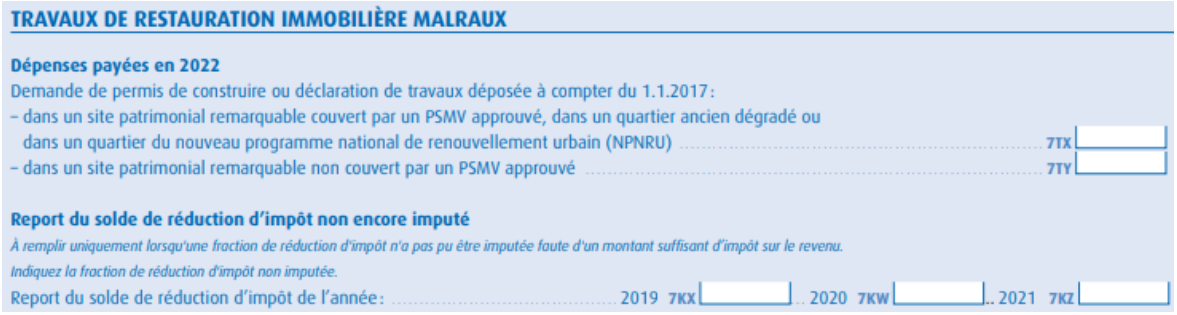
- dans les cases n° 7TX et n° 7TY, les travaux éligibles à la réduction d'impôt « Malraux » au taux respectifs de 30 % et 22 %, ces taux n'étant pas mentionnés dans la déclaration n° 2042 RICI ;
- dans les cases n° 7KX à 7KZ, les réductions d'impôt acquises au titre des années 2019 à 2021 et non totalement imputées.

[3] Une déclaration de revenus et ses annexes comprend ainsi environ 1 500 informations (« cases »).

Le correct remplissage de cette partie de la déclaration n° 2042 RICI suppose donc de la part du contribuable, une très bonne connaissance :

- des règles permettant de déterminer la réduction d'impôt globale, notamment les taux applicables et le plafond de la réduction d'impôt ;
- de la mécanique d'imputation de la réduction d'impôt sur l'impôt sur le revenu.

Figure 1 : Extrait de la déclaration n° 2042 RICI relative à la réduction d'impôt « Malraux » dans la déclaration des revenus 2022



Source : DGFiP, brochure pratique 2023 de la déclaration de revenus 2022.

Une connaissance de même nature est requise de la part du contribuable bénéficiaire de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » pour s'acquitter correctement de ses obligations déclaratives.

1.2.2. Les données déclarées présentent parfois des incohérences, qui pourraient s'expliquer par des erreurs du contribuable dans le calcul de la réduction d'impôt et de ses reports

Lorsque les données des bénéficiaires étaient disponibles sur plusieurs années, ce qui est attendu pour les bénéficiaires de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » et pour ceux des bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » déclarant un report de la réduction d'impôt, un contrôle de cohérence entre les montants de réduction d'impôt déclarés par un même contribuable a été réalisé. Ce rapprochement met en lumière deux types d'incohérences :

- les montants de réduction d'impôt déclarés au titre des revenus 2020 et 2021 à raison d'investissements ouvrant droit à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » déclarée en 2019, dévient de plus de 10 % de la valeur attendue – qui est constante d'une année sur l'autre et peut être calculée avec l'information du montant de l'investissement et du type d'investissement réalisé – dans 6 % des cas ;
- concernant les investissements « Malraux » déclarés au titre des revenus 2020 et ayant fait l'objet d'un report de la réduction d'impôt sur l'année suivante, au moins 24 % des valeurs de reports sont incompatibles avec les montants des investissements déclarés. En effet, les valeurs de ces reports excèdent le montant maximal de la réduction d'impôt correspondant à l'investissement déclaré au titre des revenus 2020.

1.2.3. Ces données contiennent en outre, en faible proportion, des données extrêmes incompatibles avec le fonctionnement des deux réductions d'impôt ; ces données ont été retirées de l'analyse

Des anomalies sont présentes dans les données déclarées par les bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux ».

Ainsi, des montants de reports élevés, incompatibles avec un plafond quadriennal de 400 000 €, existent ainsi que des montants d'investissement excédant dix millions d'euros. Ces données ont été retirées, pour l'évaluation, des données communiquées par la DGFiP.

Le nombre de déclarations concernées est faible et il est vraisemblable que ces anomalies soient dues à des erreurs de saisie, mettant ainsi en évidence l'absence de contrôle de cohérence systématique.

Les données relatives à la réduction d'impôt « Malraux » comportent également, des montants de réduction d'impôt non nuls mais inférieurs à 100 €, dans une proportion qui varie de 2 à 10 % selon l'année de déclaration. De tels montants de réduction d'impôt peuvent, en théorie, correspondre à des investissements réalisés par des acquéreurs de parts de SCPI.

Toutefois, en tentant compte :

- du prix minimal d'une part de SCPI « Malraux » qui s'élève à 500 € ;
- du taux maximal de 30 % de la réduction d'impôt ;
- de la proportion minimale de 65 % de travaux dans une souscription à une SCPI « Malraux » ;

les montants de réduction d'impôt inférieurs à 100 € semblent peu vraisemblables ; ils ont donc été retirés de l'analyse.

Des anomalies similaires ont été observées dans les données déclarées par les bénéficiaires de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ». Les montants de reports élevés et incompatibles avec le plafond annuel de 300 000 € ont été ramenés à la valeur maximale de réduction d'impôt. Les réductions d'impôt de montants inférieurs à 120 €, peu vraisemblables au terme d'une analyse identique à celle développée ci-dessus pour les SCPI « Malraux », ont été retirées de l'analyse.

1.2.4. Malgré ces limites, les analyses relatives aux bénéficiaires et aux montants de ces deux réductions d'impôts peuvent être retenues

Ces constats montrent que les données fiscales utilisées pour l'évaluation sont en partie incomplètes et présentent, par ailleurs, des incohérences lorsque la donnée est disponible. Cependant, la mobilisation de ces données reste pertinente pour :

- fournir des ordres de grandeur de la dépense fiscale totale ;
- mettre en évidence des caractéristiques de la population de bénéficiaires.

Concernant les ordres de grandeur de la dépense fiscale, les montants anormalement élevés ou faibles ont été retirés de l'analyse ou corrigés comme décrit au 1.2.2. Il est raisonnable de penser que les omissions ou erreurs des contribuables sont uniformément réparties dans le temps. Par conséquent, en dépit de l'absence d'exhaustivité des données, les montants totaux de dépense fiscale générationnelle calculés et leur évolution de 2016 à 2021 fournissent des ordres de grandeur plausibles.

Concernant les caractéristiques des bénéficiaires : rien ne laisse penser que certaines populations de contribuables bénéficiaires d'une des deux réductions d'impôt seraient plus susceptibles de commettre des erreurs de remplissage ou de faire des oublis de déclaration. L'hypothèse selon laquelle les bénéficiaires dont les données sont disponibles sont représentatifs de la population des bénéficiaires dans son ensemble est donc raisonnable. En conclusion, les caractéristiques constatées chez les bénéficiaires dont les données sont disponibles sont probablement présentes dans les mêmes proportions dans l'ensemble de la population des bénéficiaires.

1.3. Le croisement des données fiscales entre elles, d'une part, et le recours à un échantillon de dossiers fiscaux, d'autre part, n'ont permis de retracer que très partiellement les caractéristiques des biens immobiliers

Afin d'établir une typologie des biens immobiliers éligibles à l'une ou l'autre des deux réductions d'impôt, un croisement des données des déclarations annexes n° 2044 EB et 2044 SPE à partir de celles des contribuables contenues dans les déclarations n° 2042 et 2042 RICI est *a priori* envisageable.

1.3.1. Le croisement des déclarations relatives au bénéfice des réductions d'impôt, d'une part, et aux revenus fonciers, d'autre part, ne permet pas de caractériser les biens immobiliers concernés par ces deux réductions d'impôt

Afin de pouvoir caractériser les biens immobiliers ouvrant droit à la réduction d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien », un croisement des données des déclarations n° 2042 et n° 2042 RICI avec celles des déclarations des revenus fonciers n° 2044 EB (engagement de location) et n° 2044 SPE (déclaration spéciale des revenus fonciers) a été envisagé dans la mesure où :

- les bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » étaient tenus de renseigner l'adresse du bien éligible dans la déclaration n° 2044 SPE jusqu'à l'année de revenus 2017 ;
- les contribuables souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » doivent renseigner des informations sur le bien immobilier éligible, notamment son adresse, dans la déclaration n° 2044 EB.

Malgré ces obligations déclaratives, il n'a pas été possible, en pratique, de retracer les adresses des biens immobiliers concernés en raison d'un remplissage lacunaire des déclarations concernées et de problèmes d'appariement dans le croisement entre les données de ces déclarations.

En premier lieu, dans un souci de simplification des déclarations pour le contribuable, la refonte de la déclaration n° 2044 SPE a conduit à ce que celle-ci ne contienne plus les adresses des biens éligibles à partir de l'année de revenus 2018.

Une évaluation de la qualité de l'appariement entre les déclarations n° 2042 RICI identifiant les foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux », et les déclarations n° 2044 SPE a été réalisée pour l'année de revenu 2016, soit avant l'allègement mentionné *supra*. Sur les 8 098 foyers fiscaux identifiés comme bénéficiaires de la réduction d'impôt « Malraux » au titre des revenus de 2016 dans la déclaration n° 2042 RICI, seuls 14 % disposaient d'une déclaration n° 2044 SPE associée et moins du quart de ces dernières déclarations comportaient une adresse.

Un travail similaire a été mené en second lieu pour évaluer les biens éligibles à la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » en appariant les déclarations n° 2042 RICI et n° 2044 EB. Ces dernières déclarations comportent l'engagement de location et ne sont remplies qu'une seule fois pour chacun des biens immobiliers. Là encore, l'appariement des données montre que sur les 1 475 foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » entre 2019 et 2021, seuls 79 foyers fiscaux (soit 5 % des bénéficiaires) avaient une déclaration n° 2044 EB associée et seulement six adresses étaient renseignées. On peut noter que d'après les seuls renseignements de la déclaration n° 2044 EB, 135 foyers fiscaux peuvent être identifiés comme bénéficiaires du dispositif « Denormandie dans l'ancien », aucun ne contiennent d'adresses renseignées et 74 ne sont pas identifiés comme bénéficiaires à la lecture des données des seules déclarations n° 2042 RICI.

L'identification des bénéficiaires est tributaire du bon remplissage des déclarations ; connaissant les problèmes mentionnés dans les paragraphes précédents, il n'est pas surprenant d'observer de telles disparités.

En conclusion, l'appariement des données fiscales issues des déclarations n° 2042 RICI et 2044 SPE ou 2044 EB s'est révélé infructueux, sans qu'il soit possible de conclure sur les causes de cette faible disponibilité des données d'adresses dans les déclarations.

1.3.2. L'exploitation des données fiscales de la taxe foncière ne permet pas d'obtenir des informations supplémentaires sur les biens concernés par ces deux réductions d'impôt

Les données fiscales relatives à la taxe foncière constituent une source complémentaire d'information sur les biens immobiliers potentiellement mobilisable pour identifier les biens éligibles aux deux réductions d'impôt.

Cependant, ces données ne permettent pas d'identifier de tels biens pour les raisons suivantes.

Les données de la DGFiP permettent de relier un foyer fiscal à ses biens immobiliers. Ces données peuvent être appariées avec les déclarations n° 2042 et n° 2042 RICI grâce aux identifiants individuels des contribuables.

Ces données de la taxe foncière présentent néanmoins une limite importante puisque :

- la majorité des bénéficiaires des dispositifs « Malraux » et « Denormandie » sont des multi-propriétaires (cf. tableau 1 ci-dessous), cette qualité étant naturellement attendue de la part de contribuables ayant réalisé un investissement locatif et étant, de ce fait, des propriétaires bailleurs ;
- il n'est pas possible d'identifier dans la liste de leurs propriétés immobilières celle(s) pour la(es)quelle(s) ils ont bénéficié de l'un de ces avantages fiscaux.

Tableau 1 : Taux de multi-propriétaires parmi les contribuables bénéficiaires d'une des deux réductions d'impôt « Malraux » ou « Denormandie dans l'ancien »

Nombre de propriétés	« Malraux »	« Denormandie dans l'ancien »
1	20,0 %	11,2 %
2 à 5	48,6 %	48,2 %
Plus de 5	31,4 %	40,6 %

Source : Données DGFiP, calculs du Pôle Sciences des données de l'IGF.

Par conséquent, l'exploitation des données de la taxe foncière n'a pas pu contribuer à la caractérisation des biens ouvrant droit à ces avantages fiscaux.

1.3.3. L'analyse d'un échantillon de dossiers fiscaux a toutefois permis de réaliser des analyses partielles sur la typologie des biens, mais pas sur les travaux réalisés

Compte tenu des limites précisées ci-dessus, l'exploitation des données des déclarations, normalement exhaustives, a été complété par l'exploitation des dossiers fiscaux d'un échantillon de contribuables ayant bénéficié d'une des deux réductions d'impôt sur le revenu.

Ces dossiers fiscaux ont presque exclusivement concerné des télédéclarations, afin de faciliter leur exploitation. De rares dossiers renseignés en format papier ont été numérisés, à réception par les services d'imposition des particuliers, et étaient disponibles dans le système d'information de la DGFiP.

Cet échantillon avait également pour objet de pouvoir exploiter les pièces justificatives, en particulier les notes annexes synthétisant la nature des travaux réalisés sur les logements (cf. encadré 1 et encadré 2 ci-dessus).

Une liste de foyers fiscaux bénéficiaires d'une des deux réductions d'impôt a ainsi été constituée à partir des déclarations de revenus. Cette liste est composée de :

- 200 foyers fiscaux ayant bénéficié de la réduction « Malraux » au titre de l'année 2020 ou 2021 ;
- 117 foyers fiscaux bénéficiaires de la réduction « Denormandie dans l'ancien » au titre de l'une des années 2019 à 2021.

Cette liste a été constituée avec un objectif de représentativité statistique au regard des deux critères suivants :

- la distribution du revenu fiscal de référence (RFR) des contribuables :
- le lieu de résidence fiscale : foyers fiscaux franciliens et hors Île-de-France.

Par ailleurs, afin de maximiser l'exploitation des notes annexes synthétisant les travaux (cf. *supra*), les foyers fiscaux bénéficiant de montants les plus élevés de chacune des deux réductions d'impôt ont été surreprésentés au sein de l'échantillon[4].

Cette surreprésentation repose sur les deux hypothèses suivantes :

- les investisseurs directs, qui réhabilitent un logement ou un immeuble entier, auraient un montant de réduction d'impôt en moyenne supérieur à celui des investisseurs indirects ;
- les investisseurs directs seraient davantage susceptibles d'avoir renseigné une note détaillant les travaux réalisés que les investisseurs indirects.

Les données des échantillons communiqués par la DGFiP présentent les manques suivants :

- des dossiers manquent : 13 dossiers sur 117 pour l'échantillon « Denormandie dans l'ancien » (soit 11,1 %) et 143 dossiers sur 200 pour l'échantillon « Malraux » (soit 71,5 %) ;
- des dossiers sont incomplets pour plusieurs raisons :
  - certaines déclarations annexes (n° 2044, n° 2044 EB ou n° 2044 SPE) ne sont pas disponibles ;
  - les déclarations comportent de nombreux champs non remplis ;
  - des déclarations matérialisant un engagement juridique manquent, notamment l'engagement de location : 7,8 % des déclarations n°2044 EB pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » ne comportent pas la mention de l'engagement de location ;

[4] La moitié de chaque échantillon était constituée de bénéficiaires du dernier quartile de montant de réduction d'impôt des bénéficiaires de chaque avantage fiscal.

- aucune pièce justificative, notamment la note décrivant les travaux réalisés, n'était disponible dans les dossiers fiscaux de l'échantillon.

  Après vérification auprès des directions départementales des finances publiques de Paris et de la Gironde, il a été confirmé que les pièces justificatives n'étaient jamais jointes aux déclarations de revenus.

Cette absence des pièces justificatives est liée à la pratique de la dispense de transmission de pièces justificatives à l'appui de la déclaration de revenus, mise en place par la DGFiP (cf. encadré 3 ci-après).

Or, cette pratique de dispense de transmission des pièces justificatives pose deux difficultés, qui ne sont pas spécifiques aux réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » :

- d'un point de vue juridique, elle repose sur une circulaire qui prévoit une dérogation à des textes de niveau juridique supérieur (loi ou décret). C'est ainsi le cas des décrets du 23 août 2012 et du 26 mars 2019 qui prévoient, respectivement pour les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », l'obligation de joindre les pièces justificatives, et notamment la note annexe décrivant les travaux réalisés ;
- d'un point de vue pratique, le contribuable n'a pas, aujourd'hui, la possibilité matérielle de joindre à sa déclaration des pièces justificatives qu'il aurait lui-même rédigées en vue de bénéficier d'un avantage fiscal ; c'est notamment le cas pour la note annexe décrivant les travaux réalisés dans le cadre des réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien ».

Deux possibilités existent pour résoudre cette difficulté, qui dépasse le cadre de l'évaluation des deux réductions d'impôt :

- permettre à terme au contribuable de déposer en télédéclaration ses pièces justificatives, notamment celles qu'il a produite lui-même.

  La DGFiP lance un programme de refonte du parcours numérique du contribuables, dont les premiers groupes de travail doivent se tenir à l'automne 2023. Ce travail peut être l'occasion de prévoir la modification de l'interface utilisateur pour permettre le dépôt de pièces jointes à la déclaration de revenus ;
- ou bien remplacer les pièces à joindre à l'appui de la déclaration du bénéfice d'un avantage fiscal par des pièces à conserver en cas de contrôle. Outre les éventuelles questions de principe et celles liées à l'établissement de l'assiette de l'impôt, cette dernière possibilité consacrerait l'impossibilité d'utiliser les documents établis par le contribuable pour évaluer les avantages fiscaux concernés.

Dans tous les cas, il conviendrait à la fois d'assurer une cohérence entre le droit fiscal et la possibilité pour le contribuable de s'acquitter de l'ensemble de ses obligations déclaratives.

Encadré 3 : La pratique de la dispense de transmission de pièces justificatives à l'appui de la déclaration de revenus

En vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu, les contribuables ont l'obligation de déclarer à l'administration fiscale leurs revenus, ainsi que les « *éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu* », selon l'article 170 du code général des impôts. Des textes spécifiques à chaque dispositif fiscal précisent les pièces à joindre (cf. encadré 1 et encadré 2).

Cependant, afin d'inciter à la télédéclaration des revenus, les contribuables déclarant leurs impôts en ligne ont été dispensés par l'administration fiscale de joindre leurs pièces justificatives.

Cette dispense a ensuite étendue aux contribuables déclarant leurs revenus en format papier, à compter de la campagne 2013 de déclaration des revenus de l'année 2012[5], de sorte qu'elle concerne aujourd'hui l'ensemble des contribuables.

Elle s'entend à l'exception des documents rétablis par le contribuable lui-même.

Le dispositif est précisé dans un BOFiP du 7 mai 2014 : « *Les contribuables doivent être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les pièces justifiant les avantages fiscaux dont ils bénéficient. Les pièces justificatives s'entendent des seuls documents établis par des tiers [factures, reçus de dons, etc.].* » À l'inverse, « *les documents établis par le contribuable lui-même, qui complètent, précisent ou explicitent les éléments portés sur la déclaration doivent être joints à la déclaration (renseignements sur papier libre, mentions expresses, état détaillé des frais réels, engagements qui doivent être pris par le contribuable pour bénéficier d'un avantage fiscal)* ».

Cette information est, par exemple, précisée à l'attention du contribuable dans la note de campagne de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune immobilière dans la « Fiche concernant les rappels de fonctionnement sur le traitement des déclarations ».

Il est toutefois aujourd'hui impossible pour un contribuable de joindre un fichier à l'appui de sa télédéclaration, seul un champ « *mentions expresses* » lui permettant d'ajouter à sa télédéclaration toute remarque ou information complémentaire destinée à l'administration fiscale.

Source : Mission, d'après la DGFIP, BOI-IR-DECLA-20 du 7 mai 2014.

Pour tenir compte de ces manques et notamment de l'absence des pièces justificatives, les dossiers suivants de l'échantillon ont été exploités :

- pour la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » : les dossiers contenant l'adresse des biens, leur surface, leur loyer, le coût de l'opération et l'engagement locatif ;
- pour la réduction d'impôt « Malraux » : les dossiers contenant l'adresse des biens.

Des données plus complètes sur la nature et la localisation des biens identifiés ont ainsi pu être exploitées, avec une taille de l'échantillon plus petite et, donc, une marge d'incertitude du sondage plus importante.

Compte tenu de la méthode d'échantillonnage stratifié utilisée et du taux de non-réponse, l'échantillon a dû être redressé pour garantir la représentativité avant toute analyse (cf. *supra :* critères du revenu fiscal de référence et de la localisation de la résidence fiscale).

1.3.4. Le service « gérer mes biens immobiliers » ne devrait pas améliorer substantiellement, à l'avenir, la disponibilité des données pour l'évaluation des deux réductions d'impôt

Plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué attendre de la montée en charge du service « gérer mes biens immobiliers » (GMBI) une meilleure connaissance par la DGFiP des biens des contribuables.

Le service GMBI est un outil en ligne, disponible pour le contribuable *via* son espace sécurisé sur le site impots.gouv.fr. Il permet :

[5] Actualité du 26 avril 2013 publiée au BOFiP (IR-DECLA).

- **au contribuable**, personne physique ou morale, disposant d'un droit de propriété complet ou démembré, de réaliser en ligne les obligations déclaratives relatives à ses biens immobiliers (déclarations foncières, liquidation des taxes d'urbanisme, déclaration d'occupation de locaux d'habitation). GMBI consiste, pour le contribuable, en la dématérialisation d'obligations déclaratives déjà existantes ;
- **à l'administration** de disposer de données, vérifiées par les contribuables, qui seront utilisées pour la révision des valeurs locatives et le calcul de l'assiette des taxes foncière, sur les résidences secondaires et sur les logements vacants.

  Ce projet s'inscrit en effet dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation prévue par l'article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 qui précise que « *les propriétaires des biens […] donnés en location sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1er juillet 2025, les informations relatives à chacune de leurs propriétés […] par voie électronique* ».

Le projet s'articule autour du fichier immobilier recensant l'ensemble des locaux et des parcelles des personnes morales, issu de l'application de mise à jour des informations cadastrales (MAJIC). Le référentiel des locaux est alimenté au fil de l'eau par l'enregistrement des actes notariés et les déclarations des propriétaires à chaque achèvement de construction. Chaque local est désigné par un numéro invariant unique. Dans le cadre de la réforme, les locaux précédemment joints sont distingués par nature (logement, cas, parking etc.) et se voient attribuer un numéro invariant.

Le projet GMBI a été déployé en trois étapes :

- en août 2021, les propriétaires peuvent accéder à la liste des locaux qu'ils possèdent et à leurs caractéristiques fiscales (adresse, typologie, surface fiscale, nombre de pièces, lots, référence cadastrale etc.) ;
- à l'automne 2022, les démarches relatives à la déclaration foncière – réalisée à l'issue des travaux de construction ou de changement de destination – et à la taxe d'urbanisme sont dématérialisées *via* GMBI ;
- entre janvier et juillet 2023, les propriétaires doivent déclarer le statut d'occupation de leurs locaux d'habitation[6] et l'identité du tiers occupant.

Les prochaines étapes envisagées par la DGFiP pour ce service consisteront à :

- affiner la typologie des locaux vacants, notamment les locaux ouvrant droit à une exonération (exemples : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, foyers-logements d'étudiants, etc.) ;
- intégrer le diagnostic de performance énergétique (DPE) dans l'application MAJIC.

Parfois présenté comme une solution à l'absence de données relatives au statut locatif des biens, GMBI n'améliorera pas cette connaissance pour les raisons suivantes :

- le projet ne prévoit pas, aujourd'hui, l'utilisation des données collectées en-dehors de l'objectif de révision des valeurs locatives cadastrales ;
- il ne prévoit notamment pas le croisement des données du patrimoine immobilier avec d'autres données fiscales, en particulier l'éligibilité à des dispositifs fiscaux ;
- une telle utilisation supposerait à la fois une validation législative et l'aval de la commission nationale informatique et libertés.

La DGFiP gagnerait à intégrer dans le projet GMBI, une réflexion sur les usages statistiques des données fiscales au-delà des objectifs actuels du projet, sur les aspects suivants :

- l'évaluation des dispositifs fiscaux incitant aux investissements locatifs ;

[6] Le type d'occupation peut se faire à titre personnel (résidence principale, résidence secondaire, vacant), en location (à titre onéreux, à titre gratuit).

- la connaissance du niveau de performance énergétique du parc locatif ;
- les échanges avec les collectivités territoriales leur permettant une meilleure connaissance des logements, dans un contexte de sobriété foncière et de politiques locales de revitalisation.

1.4. La refonte du parcours numérique du contribuable permettrait de corriger des limites dans l'exploitation des données des déclarations de revenus pour évaluer, à l'avenir, ces deux réductions d'impôt

Les principales limites dans l'exploitation des données issues des déclarations fiscales identifiées *supra* sont :

- l'impossibilité de **retracer les biens immobiliers** donnant droit à l'avantage fiscal pour la réduction d'impôt « Malraux » ;
- l'absence de **contrôle de cohérence pluriannuelle**, notamment sur les reports de réductions d'impôt ;
- l'**absence d'exhaustivité des données**, y compris pour des champs relevant des règles d'éligibilité (exemple : engagement de location) ;
- les **incohérences de données,** souvent liées au remplissage de champs non normés ou ne bénéficiant pas de contrôle de cohérence au moment de la déclaration ;
- l'impossibilité de transmettre à l'administration fiscale les **pièces justificatives obligatoires**, à l'instar de la note décrivant les travaux réalisés.

Réduire ces limites ne peut être envisagé de manière absolue pour ces deux réductions d'impôt[7] et les éventuelles obligations déclaratives supplémentaires envisagées doivent être pesées au regard de la charge supplémentaire pour les contribuables comme pour l'administration fiscale.

L'objectif premier des données des déclarations fiscales est en effet la perception de l'impôt. Dans le cas de l'impôt de revenu, c'est l'objet des formulaires « principaux » de la déclaration de revenus (déclarations n° 2042 et 2042 RICI), dont la plupart des champs sont normés et les données de meilleure qualité. Les formulaires « annexes » (déclarations n° 2044 EB et 2044 SPE) ont pour finalité d'aider le contribuable à remplir sa déclaration principale, aussi ils comportent moins de champs normés et le contrôle des informations qu'ils contiennent est moindre.

Afin d'enrichir les déclarations de revenus et leurs annexes, de fiabiliser la perception de l'impôt et de permettre l'évaluation de ces dépenses fiscales, la DGFiP pourrait étudier les pistes suivantes :

- instaurer dans les déclarations annexes les champs à renseigner permettant de retracer le lien entre un avantage fiscal déclaré et le(s) bien(s) y ouvrant droit dans les déclarations annexes pour la réduction d'impôt « Malraux » ;
- dans le cadre de la refonte du parcours de la télédéclaration (cf. *infra*), restituer au contribuable, dans l'avis d'imposition, le montant global de la réduction d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ainsi que la part restant à imputer.

[7] L'objectif d'évaluation doit en effet être adapté aux enjeux : les deux réductions d'impôt, « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », représentant un impact budgétaire cumulé de moins de 50 M€ en 2023. Le nombre total des dépenses fiscales recensées dans le tome II de l'annexe « voies et moyens » est de 465 ; leur impact budgétaire cumulé est légèrement supérieur à 89 Md€.

Comme indiqué au 1.2.1 ci-dessus, le contribuable doit disposer d'une très bonne connaissance de ces réductions d'impôt pour faire le lien entre les éléments d'assiette et la réduction d'impôt, d'une part, et comprendre la mécanique d'imputation pour éviter des erreurs ou omettre de déclarer le bénéfice annuel d'une d'entre elles.

Ce « retour vers le contribuable » des données qu'il a lui-même déclarées et qui seront utiles à ses futures déclarations de revenus consiste donc à offrir un service sécurisant le bénéfice pluriannuel de ces deux réductions d'impôt ;

- fiabiliser l'information issue des formulaires de déclaration de revenus et leurs annexes, par la réalisation de **contrôles de cohérence automatisés au moment de la saisie** et en rendant certains champs bloquants à commencer par les éléments conditionnant le bénéfice de la réduction d'impôt, comme l'engagement de location ;
- permettre au contribuable de **déposer les pièces justificatives** à l'appui de sa déclaration en format dématérialisé sur le site impots.gouv.fr.

Concernant ce dernier point et sous réserve de la possibilité technique du dépôt dématérialisé des pièces justificatives dans l'espace personnel du contribuable, la note descriptive des travaux réalisés, demandée tant pour le « Malraux » que pour le « Denormandie ancien » pourrait être transmises à l'administration fiscale selon deux modalités alternatives :

- en déposant la note dématérialisée sur le site impots.gouv.fr ;
- en créant un formulaire spécifique de déclaration de la nature des travaux réalisés.

Le service de la gestion fiscale de la DGFiP envisage de piloter un projet de refonte du parcours numérique du contribuable, fondé sur l'expérience utilisateur et dont les groupes de travail débuteront dès l'automne 2023. Les préconisations *supra* s'inscrivent dans ce cadre qui vise à améliorer l'ergonomie du parcours numérique et l'accompagnement du contribuable dans le renseignement de ses déclarations fiscales, tout en fiabilisant et enrichissant l'information dont elle dispose.

Cette refonte devrait, logiquement, concerner en priorité la déclaration principale de revenus et la déclaration des réductions et crédits d'impôt (déclarations n° 2042 et 2042 RICI), les évolutions relatives aux déclarations annexes relatives aux revenus fonciers (n° 2044 SPE et 2044 EB), qui sont les plus porteuses en termes de données nouvellement mobilisables ne devraient être disponible que dans une phase ultérieure de ce projet. Ainsi, de telles données ne sont pas à attendre avant plusieurs années, vraisemblablement pas avant 2028.

Enfin, dans la perspective d'une éventuelle refonte de la fiscalité relative au logement intégrant les enjeux de transition écologique, favorisant la sobriété foncière et la rénovation énergétique, la DGFiP gagnerait à mener avec le ministère de la transition écologique une réflexion sur l'acquisition et le pilotage de données fiscales relatives aux données environnementales des logements : intégration du diagnostic de performance énergétique, comptabilisation des logements ayant fait l'objet d'une rénovation thermique, etc.

1.5. En complément des données fiscales, la documentation réglementaire des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) permet d'identifier l'adresse et les principales caractéristiques des biens gérés par ces sociétés

En complément des données fiscales, les données publiques des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) permettent d'identifier les caractéristiques des biens immobiliers ouvrant droit à l'une des deux réductions d'impôt pour les investissements qui ont été réalisés par leur intermédiaire.

Les SCPI ont en effet l'obligation réglementaire de transmettre à leurs associés et à l'Autorité des marchés financiers (AMF) un rapport de gestion et un bulletin semestriel (cf. encadré 4).

La plupart des sociétés de gestion des SCPI publient la dernière version actualisée de ces documents sur leur site internet. Pour les SCPI plus anciennes ou clôturées, l'AMF conserve la documentation qui lui a été transmise.

Encadré 4 : Obligations d'information sur le patrimoine immobilier des SCPI

Les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) sont agréées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) et soumises à son règlement général, dont les articles 422-189 à 422-249 concernent les SCPI.

Son article 422-226 prévoit l'obligation de transmettre le rapport annuel et les bulletins trimestriels aux associés de la SCPI ainsi qu'à l'AMF. Le rapport de gestion contient « *l'évolution et de l'évaluation du patrimoine immobilier* » et « *la situation du patrimoine locatif en fin d'exercice, immeuble par immeuble : la localisation précise des immeubles, leur nature, leur surface, leurs dates d'acquisition et d'achèvement, le cas échéant, leur prix d'achat hors droits ou taxes, le montant de ces droits et taxes* ».

L'instruction AMF DOC-2019-04 précise le contenu du rapport annuel et des bulletins semestriels. Le rapport annuel contient le rapport de gestion, comprenant la situation du patrimoine locatif. Le bulletin semestriel d'information contient « *l'état du patrimoine locatif* », constitué des informations suivantes :

- « *acquisition, cessions et échanges sur le semestre ;*
- *taux d'occupation (loyers facturés/loyers facturables) en moyenne semestrielle ;*
- *encaissement des loyers selon les mêmes règles que celles définies pour le rapport annuel ;*
- *les vacances locatives* ».

Les SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » recensées par l'association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM) publient sur leur site internet les derniers rapports annuels et bulletins semestriels, contenant les données relatives à leur patrimoine immobilier.

Source : Mission ; règlement général de l'Autorité des marchés financiers, 2023 ; instruction AMF DOC 2019-04 modifiée le 5 mars 2021.

Les données des SCPI accessibles sont donc relativement exhaustives et de bonne qualité.

Ces données sont en effet représentatives des SCPI « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », qui sont peu nombreuses et répertoriées par l'association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM).

Toutefois, si les données légales sont bien présentes, l'exhaustivité, le périmètre et les modes de calcul des données relatives « *l'état du patrimoine locatif* » varient selon les sociétés de gestion. Dans les cas des SCPI « Malraux », qui dépendent de plusieurs sociétés de gestion, elles n'apportent pas d'information harmonisée. Par exemple :

- la surface des biens est présentée par logements ou par lots ;
- la présence de locaux autres que d'habitation n'est pas systématiquement précisée ;
- le prix d'acquisition est présenté avec ou sans frais d'acquisition d'un bien immobilier ;
- les biens immobiliers sont présentés par immeuble, la taille moyenne des logements et connue mais pas sa distribution ;

Ainsi, des retraitements sont nécessaires pour assurer la comparabilité des données entre sociétés de gestion, des analyses n'ayant pu être menées que sur la fraction d'échantillon présentant ces données.

Concernant les SCPI « Malraux », le périmètre retenu est celui des quinze SCPI créées postérieurement à 2009, gérées par quatre sociétés de gestion. Leur patrimoine est constitué de **130 immeubles**, pour une **surface totale de 80 059 m²** (cf. tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2 : Patrimoine des SCPI « Malraux » créées à partir de 2009 au 31 décembre 2022

Société de gestion	SCPI	Année[8]	Nombre d'immeubles	Surface (m^2)	Nombre de logements
Advenis REIM	Renovalys	2009	5	1925	32
	Renovalys 3	2011	2	806	17
Amundi Immobilier	Reximmo Patrimoine	2009	5	6 812	116
	Reximmo Patrimoine 2	2011	9	4 773	85
	Reximmo Patrimoine 3	2012	17	12 792	220
	Reximmo Patrimoine 4	2014	13	9 851	169
Inter gestion	Pierre investissement 7	2011	11	6 542	N.D.
	Pierre investissement 8	2014	12	6 995	N.D.
	Pierre investissement 9	2015	11	5 039	N.D.
Urban Premium	Drouot Estate Immocentre	2017	5	2 591	48
	Urban Prestigimmo	2011	10	4 605	73
	Urban Prestigimmo 2	2014	6	3 822	62
	Urban Prestigimmo 3	2016	8	5 353	86
	Urban Prestigimmo 4	2018	12	5 199	93
	Urban Prestigimmo 5	2021	4	2 954	48
Total			**130**	**80 059**	**1 049**

Source : Mission, d'après les rapports annuels et bulletins semestriels des SCPI « Malraux » au 31 décembre 2022.

Concernant les SCPI « Denormandie dans l'ancien », le périmètre retenu est celui des trois SCPI, créées par une seule société de gestion. Leur patrimoine est constitué de **30 immeubles** dont seuls 28 sont éligibles à la réduction d'impôt, pour une **surface totale de 11 710 m^2** (cf. tableau 3 ci-après).

Tableau 3 : Patrimoine des SCPI « Denormandie dans l'ancien » au 31 décembre 2022

Société de gestion	SCPI	Année[8]	Nombre d'immeubles	Surface (m^2)	Nombre de lots
Kyanéos Asset management	Denormandie	2020	19[9]	6 695	110
	Denormandie 2	2021	9	4 269	77
	Denormandie 3	2022	2	746	11
Total			**30**	**11 710**	**198**

Source : Mission, d'après les rapports annuels et bulletins semestriels des SCPI « Denormandie » au 31 décembre 2022.

Les recours aux SCPI, qui a été important immédiatement après la création du dispositif « Malraux » au début des années 2010, a néanmoins beaucoup diminué et en représente aujourd'hui moins de 10 % pour cette réduction d'impôt ; la part des SCPI dans la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » peut être estimée à environ 20 % (cf. annexe I).

Par ailleurs, les données relatives aux SCPI peuvent souffrir, par rapport aux données relatives à l'ensemble des opérations concernées par chacune de ces deux réductions d'impôt d'un biais de sélection qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'analyse de ces données.

[8] Année de création. L'ouverture du capital au public est réalisée postérieurement à la date de création et au visa de l'Autorité des marchés financiers, donc l'année d'obtention de l'avantage fiscal peut être décalée par rapport à la date de création.

[9] 2 des 19 immeubles de la société Kyanéos « Denormandie dans l'ancien » ne sont pas éligibles à la réduction d'impôt.

2. Les bases de données permettant d'identifier les zones éligibles aux deux réductions d'impôt sont disponibles, mais leur croisement avec des données d'analyse complémentaires n'est possible qu'à l'échelle communale

2.1. Le découpage infra-communal des zones d'éligibilité au dispositif « Malraux » limite la comparabilité avec des données généralement disponibles à la maille communale

L'analyse des caractéristiques et des recoupements entre zones d'éligibilité des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » se heurte à leurs différences de périmètre.

Les zones d'éligibilité des deux réductions d'impôt définies, à partir d'initiatives territoriales :

- à une échelle infra-communale, couvrant dans de rares cas des parties de plusieurs communes pour les zones d'éligibilité du dispositif « Malraux » – sites patrimoniaux remarquables (SPR) et quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) – et celles du dispositif « Denormandie dans l'ancien » pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2019 – centres-villes des communes définies par arrêté ou ayant conclu une convention d'ORT – ont en majorité un périmètre infra-communal.

  Une minorité de ces zones infra-communales concernent des parties de plusieurs communes : 28 SPR s'étendent sur plusieurs communes, quatre quartiers anciens dégradés sur 40 et sept quartiers prioritaires du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) sur 53 ;
- à l'échelle communale : les zones d'éligibilité du dispositif « Denormandie dans l'ancien » concernent, à partir du 1er janvier 2020, l'ensemble du territoire des communes éligibles.

Les données cartographiques structurées délimitant chaque zone sont disponibles, permettant *a priori* une analyse de leurs caractéristiques. Cependant, les données socio-économiques ou relatives au logement manquent pour les SPR.

Le tableau 4 ci-après présente les principales sources de données permettant de délimiter le zonage des dispositifs. Il se répartit entre des outils de suivi réglementaire et leur transcription dans des fichiers, d'une part, et des outils cartographiques représentant le périmètre de chaque zone d'autre part :

- l'Atlas des patrimoines et le site web de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine(ANRU) permettent chacun de visualiser le périmètre précis, géolocalisé de chaque quartier couvert respectivement par un SPR ou un QPV, concernant le dispositif « Malraux » ;
- concernant le dispositif « Denormandie dans l'ancien », le périmètre communal est usuel et ne pose pas de difficulté.

Toutefois, des analyses plus poussées telles que la superposition des zonages supposent de disposer des outils de cartographie adéquats[10].

[10] L'Atlas du patrimoine utilise les fonds de carte du Géoportail mise en œuvre par l'institut géographique national (IGN) et peut intégrer des flux Web map service (WMS) d'autres portails géographiques. L'ANRU ne renseigne pas l'outil cartographique utilisé pour localiser les QPV. Les QPV sont également identifiés sur l'outil Géoportail.

Au-delà des périmètres géographiques, les données relatives au logement (nombre et caractéristiques des immeubles, des logements, niveau des loyers etc.) et les données socio-économiques (composition des foyers, etc.), aisément disponibles à l'échelle de la commune, ne sont pas systématiquement recensées à l'échelle infra-communale :

- le zonage des SPR, défini en fonction de l'objectif local de politique publique, ne correspond pas à d'autres subdivisions du territoire, infra-communales, qui permettraient d'y associer directement des données utiles pour l'analyse. En outre, les tableaux de suivi du ministère de la culture ne présentent que peu de données complémentaires exploitables (cf. 2.2 ci-dessous) ;
- les données socio-économiques et relatives au logement des QPV sont suivies et présentées dans un portail de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dédié aux données sur ces quartiers.

En raison d'une part de l'absence d'outils de traitement des bases de données cartographiques disponible dans le cadre et les délais de l'évaluation des dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien », d'autre part de l'incomplétude des données associées, l'analyse des zonages dans le cadre de l'évaluation a été effectuée en utilisant les données par commune, disponibles sur Légifrance et dans les fichiers de suivi des deux directions d'administration centrale chargées du suivi des deux dispositifs.

Tableau 4 : Sources et échelles des jeux de données de zonage disponibles

Dispositif	Périmètre (nombre)	Source	Échelle
« Malraux »	Sites patrimoniaux remarquables (975)	Atlas des patrimoines	Infra-communale, parfois sur plusieurs communes
		Fichier de la direction générale des patrimoines et de l'architecture	Communale
	Quartiers anciens dégradés (40)	Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	Infra-communale, parfois sur plusieurs communes
		Agence nationale de la cohésion des territoires	Infra-communale, parfois sur plusieurs communes
		Arrêté du 31 décembre 2009	Communale
	Quartiers du nouveau programme de renouvellement urbain (53)	ANRU	Infra-communale, parfois sur plusieurs communes
		Arrêté du 19 janvier 2018	Communale
« Denormandie dans l'ancien »	Communes éligibles par arrêté (244)	Arrêté du 26 mars 2019	Communale
	Communes ayant signé une convention d'ORT (1178)	Fichier de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	Communale

Source : Mission.

2.2. Les fichiers de suivi tenus par les ministères chargés du logement et de la culture sont des outils de recensement utiles mais intègrent peu de données permettant des analyses complémentaires

Le suivi des communes ayant conclu une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT), réalisé par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), semble exhaustif.

La DHUP réalise le suivi des communes signataires d'une convention d'ORT, actualisé au 30 juin 2023, qui constitue la principale source de données de localisation et d'analyse des communes éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien ». Le fichier de suivi recense simplement les communes, par établissement public de coopération intercommunale, par département et par région, indique le code Insee[11] de la commune, ses coordonnées géographiques et donne les caractéristiques de la convention d'ORT : date de signature, passée ou envisagée, durée, remarques. La structure des données est simple, et peut être enrichie aisément par des croisements *via* le code Insee de la commune.

Le suivi des SPR réalisé par la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) ne permet pas d'évaluer l'atteinte des objectifs en matière de logement, ni à des fins de pilotage du dispositif fiscal « Malraux » dans son volet patrimonial.

Le fichier de suivi des SPR tenu par la sous-direction des monuments historiques et des sites patrimoniaux, au sein de la DGPA, actualisé à fin juin 2023, constitue la principale source de données concernant les zones d'éligibilité du dispositif « Malraux », dans son volet patrimonial – et non dans son volet concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce fichier recense les SPR, les plans de gestion initiaux, en vigueur ou envisagés, par communes couvertes, également identifiée par leur code Insee. Il s'apparente plus à un outil statistique de recensement qu'à une véritable base de données.

Ce fichier recense également des informations complémentaires, sur la population municipale totale, le nombre de monuments historiques localisés sur la commune et dans le SPR, l'inclusion du SPR dans un site UNESCO ou sa zone tampon, dans un site classé ou inscrit au titre du code de l'environnement, la qualification « Villes et Pays d'art et d'histoire ». L'objectif de la DGPA est d'y reporter également, des données issues des informations réglementaires définies dans le code de l'urbanisme et du patrimoine pour documenter les plans de gestion des SPR[12] : surface de la commune et du SPR, nombre d'immeubles, protégés ou non au titre du SPR.

Ces données complémentaires s'avèrent encore très inégales concernant les immeubles protégés au titre du SPR. Ils sont à jour pour les SPR dont les PSMV ou plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) sont récents, et pour lesquels les fichiers d'immeubles ont été faits sur la base d'un fichier d'immeubles inventoriés de façon exhaustive, exigence méthodologique qui ne s'impose de façon réglementaire que depuis 2017 pour les PVAP et PSMV, et pour les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) depuis 2013. Ces données sont collectées ou remises à jour sur la base des projets de PSMV soumis à la commission nationale du patrimoine et de l'architecture depuis 2018. Pour les autres PSMV, elles sont parfois lacunaires ou estimatives, à l'instar du nombre d'immeubles dans le périmètre du SPR, arrondi à des valeurs moyennes pour plus de la moitié des cas, qui correspondent généralement aux PSMV les plus anciens, pour lesquels les fiches d'immeubles n'ont pas été systématiquement élaborées. Dans tous les cas, les immeubles bâtis sont recensés indifféremment de leur usage pour l'habitation ou autre utilisation.

[11] L'Insee identifie chaque commune de France par un code unique. Cette nomenclature structure de nombreuses bases de données relatives notamment au logement et aux caractéristiques socio-économiques des communes.

[12] Articles L. 631-3 et L. 631-4 du code du patrimoine, L. 151-3, R. 313-2 à R. 313-6 du code de l'urbanisme.

Pour les autres SPR dont le document de gestion est approuvé au niveau régional, la remontée d'information par les DRAC n'est pas organisée. Pour les PVAP et AVAP, compte tenu des modes d'élaboration de ces plans, très proches des PSMV, celle-ci devrait pouvoir être assez facilement obtenue. En revanche, pour les anciennes zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, les textes applicables lors de leur élaboration ne prévoyait ni inventaire exhaustif préalable, ni document graphique détaillé à l'immeuble. La mise à niveau des informations nécessitera un effort significatif des collectivités territoriales concernées, au fur et à mesure de la révision de ces règlements.

Si l'outil de la DGPA permet de suivre le nombre de SPR, de plans de gestion et de communes associées, les données complémentaires qu'il comprend ne permettent pas de contribuer à l'évaluation de l'impact du dispositif en matière de nombre d'immeubles ou de logements protégés. La DGPA gagnerait donc à recenser de manière plus systématique les données des documents de gestion pouvant concourir à l'analyse des biens concernés comme de l'impact éventuel des mesures de gestion sur ces zones.

Les quartiers de la politique de la ville éligibles au dispositif « Malraux » sont définis par un décret et un arrêté et ne posent pas de problème de recensement. Comme évoqué *supra*, l'attention portée aux QPV a pour conséquence de disposer, pour ces quartiers de données socio-économiques et relatives au logement précises.

3. Sur la base des zones identifiées, plusieurs sources de données publiques sont exploitables à l'échelle communale

Une fois les communes éligibles aux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » identifiées, de nombreux jeux de données sont disponibles en accès libre, principalement sur les sites internet de l'Insee et data.gouv.fr. Les données cibles sont identifiées *via* les codes Insee de la commune, en particulier en matière de :

- logement : nombre de logements totaux, de résidences principales, de résidences secondaires, de logements vacants, de résidences principales en location, taux de vacance ;
- démographie : population municipale, évolution, etc.
- caractéristiques socio-économiques : taux de chômage, part des salaires dans les revenus etc. ;
- zonage (A, B, C) selon la tension locative au sein de la commune, et qui détermine les plafonds de loyers pratiqués pour les « Denormandie dans l'ancien ».

L'observatoire des loyers, piloté par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) tient la base des loyers moyens des locataires du parc privé pratiqués par commune. Il s'appuie sur les résultats des 34 observatoires locaux des loyers, qui couvrent 58 agglomérations, mais également sur une méthodologie agrégeant les annonces locatives et estimant, à l'échelle communale, le loyer mensuel, charges comprises, par m^2 pour les appartements et les maisons. Cette base constitue en 2023 la seule base disponible des loyers par commune ; elle est en accès totalement libre et très simple à utiliser.

Sur la base des mêmes communes éligibles identifiées, plusieurs extractions de données peuvent être obtenues par l'intermédiaire du service des données et études statistiques (SDES), service statistique ministériel du ministère de la transition écologique, qui croise plusieurs bases pour obtenir des données : typologies de logement, période de construction, vacance du logement, état de dégradation. Les bases sont les suivantes :

- le fichier des données des logements à la commune (FILOCOM), traitement automatisé de données fiscales, couvrant les données statistiques sur « *les logements et les caractéristiques de leurs occupants* » ;

- le fichier des demandes de valeurs foncières (DVF), produit par la direction générale des finances publiques, comprend les données sur les transactions immobilières en France (prix de vente, date de la transaction, localisation, nature et surface du bien) ;
- les bases de données notariales, réparties entre la base Bien (Île-de-France) et la base Perval (régions hors Île-de-France et d'outre-mer), recensent les mutations immobilières recensées par les notaires. Les bases ont été acquises par le SDES pour les millésimes 2016 et 2021.

Ces dernières données, issues des bases notariales, sont particulièrement précieuses pour l'analyse. Le fichier détaillé, par commune, contient les données suivantes des transactions pour les logements collectifs et les logements individuels, selon que leur année de construction est antérieure ou postérieure à 1947 :

- l'identification de la commune par son code Insee ;
- le nombre de pièces du logement concerné, de « un » à « quatre » et « cinq ou plus » ;
- le nombre de transactions ;
- les prix moyen et médian observés.

L'utilisation de ces données, croisées avec la liste des communes éligibles à l'une ou l'autre des réductions d'impôt et avec la liste des communes des échantillons permet d'analyser le prix du foncier et le loyer, deux caractéristiques déterminantes pour l'équilibre économique des opérations.

Pour cette analyse, les données retenues sont celles des logements collectifs, compte tenu des caractéristiques des deux dispositifs. La base comporte des données relatives aux transactions dans un nombre de communes qui varie selon le nombre de pièces des logements concernés et leur date de construction, antérieure ou postérieure à 1947. Le nombre de communes pour lesquelles les données sont disponibles est détaillé dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5 : Nombre de communes dans la base des transactions CGDD / SDES selon le nombre de pièces et la date de constructions des biens (logements collectifs)

Nombre de pièces	Construit avant 1947	Construit après 1947	Ensemble
Ensemble des biens	318	773	779
2 pièces ou plus	314	760	766
3 pièces ou plus	263	708	712
4 pièces ou plus	159	552	524
5 pièces ou plus	100	309	310

Source : SDES. Analyse de la mission.

Ce tableau amène à formuler deux observations :

- le nombre de communes pour lesquelles des données sur les transactions est faible puisqu'il varie entre 100 communes (biens de cinq pièces ou plus, construits avant 1947) et 779 (ensemble des biens) ; il y a ainsi moins de communes pour lesquelles ces données sont disponibles que de communes éligibles à chacun des deux réductions d'impôt ;
- les transactions concernant les immeubles construits après 1947 sont prépondérantes dans la base communiquée par le SDES.

Cette base peut ainsi être exploitée en croisant ses données avec :

- celles de l'agence nationale de l'information sur le logement (ANIL) concernant les loyers afin d'obtenir une cartographie globale du marché immobilier selon les deux caractéristiques suivantes :
  - le prix du foncier, c'est-à-dire le prix moyen d'acquisition d'un bien immobilier ;
  - le loyer.

Ces deux caractéristiques sont déterminantes pour l'équilibre économique des opérations réalisées avec l'un des deux dispositif fiscaux « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien » ;

- celles des communes « éligibles » à chacun des deux dispositifs pour identifier une éventuelle particularité de ces communes éligibles au sein des communes présentes de la base communiquée par le SDES ;
- celles des communes des biens ayant effectivement bénéficié d'un des deux dispositifs « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien ».

Les résultats d'un tel croisement sont présentés dans l'annexe II.

Ce croisement pourrait, par ailleurs, constituer un « protocole » à appliquer par les administrations qui souhaiteraient, à l'avenir, évaluer l'un de ces deux dispositifs dès lors que les données de transaction et celles relatives aux biens bénéficiant de l'un des dispositifs seraient plus complètes.

Il convient enfin de souligner le caractère inhabituel d'une rémunération des associations de notaires en échange de la fourniture de données relatives aux transactions immobilières, relevant pourtant d'une obligation légale.

La loi de 1803 fondant le statut du notariat[13], jamais abrogée, précise que « *les notaires contribuent à la diffusion des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux. Ils transmettent au conseil supérieur du notariat les données nécessaires à l'exercice de cette mission de service public* ».

Cette obligation est rappelée par l'ordonnance de 1945[14] et précisée par décret, encore aujourd'hui en vigueur : « *Le Conseil supérieur du notariat [CSN] met gratuitement des résultats statistiques [relatifs aux mutations d'immeubles à titre onéreux] à la disposition du public sur le réseau internet* ». La rémunération est envisagée uniquement dans le cas de demandes particulières : « *Le [CSN], ou son délégataire, transmet à toute personne qui le demande, moyennant le paiement d'une rémunération, un ou plusieurs tableaux de résultats statistiques […] pour un ensemble de mutations portant sur une période d'un ou de plusieurs trimestres civils consécutifs, observées sur un cadre territorial de référence* ».

Dans son avis n° 20183496 du 24 janvier 2019, saisie par le ministère chargé du logement, la commission d'accès aux documents administratifs estime :

- d'une part, que « *le régime actuel d'accès aux bases notariales, en partie payant, est très en deçà des obligations de diffusion* » résultant des dispositions de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, en vertus desquelles « le *[CSN doit publier] en ligne :*
  - *3° les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;*
  - *4° les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental* » ;
- d'autre part, que « *les « conditions générales de vente » définies par le [CSN] méconnaissent le principe de la libre réutilisation des informations publiques* ».

[13] Article 6 de la loi 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat.

[14] Article 6-1 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat.

PIÈCE JOINTE N° 1

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PARLEMENT 1

1.1. Assemblée nationale 1
1.2. Sénat 1

2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE 1

2.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 1
2.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics 1
2.3. Direction générale du Trésor 1
2.4. Direction générale des finances publiques 1
2.4.1. Service de la gestion fiscale 1
2.4.2. Direction de la législation fiscale 2
2.5. Direction du budget 2

3. MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION TERRITORIALE 2

3.1. Cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 2
3.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement 2
3.3. Direction générale des collectivités locales 2
3.4. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages 2
3.5. Service des études et données statistiques 3

4. MINISTÈRE DE LA CULTURE 3

4.1. Cabinet de la ministre de la culture 3
4.2. Direction générale des patrimoines et de l'architecture 3
4.2.1. Association nationale des architectes des bâtiments de France 3

5. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET OPÉRATEURS PUBLICS ... 3

5.1. Autorité des marchés financiers 3
5.2. Agence nationale de la cohésion des territoires 4
5.3. Agence nationale de l'habitat 4
5.4. Agence nationale pour la rénovation urbaine 4
5.5. Action logement 4
5.6. Agence nationale pour l'information sur le logement 4

6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ÉTABLISSEMENTS LOCAUX 4

6.1. Collectivités territoriales 4
6.1.1. Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités ... 4
6.1.2. Association Sites et cités remarquables de France 5

6.1.3. Ville de Saint-Quentin (Aisne) *5*
6.1.4. Ville d'Annonay (Ardèche) *5*
6.1.5. Ville de Sedan (Ardennes) *5*
6.1.6. Ville de Figeac (Lot) *5*
6.1.7. Ville de Lille (Nord) *5*
6.1.8. Ville de Pau (Pyrénées-Atlantiques) *5*
6.1.9. Ville de Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne) *5*
6.1.10. Ville de Carpentras (Vaucluse) *5*
6.2. Établissements publics locaux et sociétés publiques locales d'aménagement 6
6.2.1. Société de requalification des quartiers anciens (Soreqa) *6*
6.2.2. Drôme aménagement habitat *6*

7. OPÉRATEURS ET ACTEURS PRIVÉS INTÉRESSÉS PAR LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT « MALRAUX » ET « DENORMANDIE DANS L'ANCIEN » 6

7.1. Associations et fédérations 6
7.1.1. Fédération des promoteurs immobiliers de France *6*
7.1.2. Fédération des entreprises sociales pour l'habitat *6*
7.1.3. Association française des sociétés de placement immobilier *6*
7.2. Entreprises et opérateurs privés 6
7.2.1. CDC Habitat *6*
7.2.2. Nexity *6*
7.2.3. Kyanéos Asset management *7*
7.2.4. Histoire et Patrimoine *7*
7.2.5. Maciflore *7*
7.2.6. IDEAL Groupe *7*
7.2.7. Le Nouveau patrimoine *7*
7.2.8. Cabinet Urbanisme et patrimoine *7*

8. PERSONNALITÉ QUALIFIÉE 7

1. Parlement

1.1. Assemblée nationale

- M. Éric Coquerel, président de la commission des finances
- M. Alexis Chéron, assistant parlementaire

1.2. Sénat

- M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances
- Mme Mélanie Giroux, conseillère

2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- M. Nicolas Gelli, conseiller fiscalité

2.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics

- M. Clément Larrauri, conseiller fiscalité, douane et lutte contre la fraude

2.3. Direction générale du Trésor

- Mme Albane Sauveplane, cheffe de bureau de la concurrence, du numérique et de l'économie du logement (POLSEC 2)
- M. Maël Forcier, adjointe à la cheffe de bureau POLSEC 2

2.4. Direction générale des finances publiques

2.4.1. Service de la gestion fiscale

- M. Grégory Berthelot, sous-directeur de la fiscalité des particuliers (GF)
- M. Patrice Garrier, chef du bureau de l'animation de la fiscalité des particuliers (GF-1A)
- M. Rémi Galerne, chef de projet maîtrise d'ouvrage au bureau GF-1A
- M. François Rollo, chef du bureau des applications d'assiette et de recouvrement forcé des impôts des particuliers, du pilotage de la taxe d'habitation et de la taxation foncière (GF-1B)
- M. Damien Hurier, chargé de projet « Gérer mes biens immobiliers » au bureau GF-1B
- M. Denis Boisnault, chef du département d'études et de statistiques fiscales (DESF)

- M. Gérard Forgeot, statisticien au DESF
- M. David Vienne, DESF
- M. Alexis Sautreau, DESF
- M. Pascal Bugnot, DESF

2.4.2. Direction de la législation fiscale

- M. Nicolas Chayvialle, chef du bureau de la fiscalité du patrimoine et de l'épargne (C2)
- M. Alexandre Jehan, adjoint à la cheffe du bureau de la synthèse et de coordination (A)
- Mme Laure Puydebois, rédactrice au bureau A
- M. Thomas Fontas, rédacteur au bureau A
- M. Sébastien Catz, chef du bureau du chiffrage et des statistiques (BCES)
- M. Frédéric Camelo Cassan, adjoint au chef du BCES

2.5. Direction du budget

- M. Aurélien Warembourg, chef du bureau de la culture, de la jeunesse et du sport (8BCJS)
- Mme Julia Brandidi, adjointe au chef du bureau 8BCJS
- M. Ulric de La Batut, chef du bureau du logement, de la ville et du territoire (4BLVT)
- M. Jean-Baptiste Le Vert, adjoint au chef du bureau 4BLVT
- M. Loys Guérin, stagiaire

3. Ministère de la transition écologique et de la cohésion territoriale

3.1. Cabinet du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

- M. Philippe Mazenc, directeur adjoint de cabinet

3.2. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement

- M. Stéphane Cremel, conseiller budget, fiscalité et rénovation énergétique

3.3. Direction générale des collectivités locales

- Mme Cécile Raquin, directrice générale
- Mme Hélène Martin, adjointe à la sous-directrice des compétences et institutions locales
- M. Cyprien Maison, chargé de mission au bureau de la fiscalité locale (FL1)

3.4. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- M. Laurent Bresson, sous-directeur des politiques de l'habitat (PH)
- Mme Nadia Ait-Braham, cheffe de la mission territoires et habitat (PH 1)

- Mme Nadia Miraoui, chargée de mission à la mission PH 1
- M. Denis Solina, chef du bureau de la mobilisation et de l'amélioration du parc privé (PH 3)
- Mme Peggy Mertiny, cheffe projet lutte contre la vacance de logement à la sous-direction PH
- Mme Maï-Caroline Bullier, adjointe au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement (FE)
- M. Sylvain Bergamini, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement (FE 3)

3.5. Service des études et données statistiques

- M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction
- M. Guillaume Rateau, chef du bureau des enquêtes et synthèse sur logement et construction
- Mme Béatrice Boutchenik, responsable du pôle études et synthèses sur logement et la construction

4. Ministère de la culture

4.1. Cabinet de la ministre de la culture

- Mme Sonia Bayada, conseillère budget, fiscalité et investissements
- M. Antoine-Marie Préaut, conseiller patrimoine et architecture

4.2. Direction générale des patrimoines et de l'architecture

- M. Emmanuel Étienne, adjoint au directeur général
- Mme Isabelle Chave, sous-directrice des monuments historiques et des sites patrimoniaux
- M. Ludovic Abiven, sous-directeur des affaires financières et générales

4.2.1. Association nationale des architectes des bâtiments de France

- M. Fabien Sénéchal, président, architecte des bâtiments de France
- M. Jean-Lucien Guenoun, vice-président, architecte des bâtiments de France

5. Autorités administratives indépendantes et opérateurs publics

5.1. Autorité des marchés financiers

- M. Philippe Sourlas, directeur de la gestion d'actifs
- M. Didier Deleage, directeur adjoint à la gestion d'actifs
- M. Marc Laglace, directeur des agréments
- Mme Aude Meslin, chargée de supervision

5.2. Agence nationale de la cohésion des territoires

- M. Stanislas Bourron, délégué général
- Mme Dominique Consille, directrice des programmes action cœur de ville (ACV) et petites villes de demain (PVD)
- Mme Diane Gallais, directrice adjointe du programme ACV
- Mme Emmanuelle Le Bris, directrice adjointe du programme PVD

5.3. Agence nationale de l'habitat

- Mme Jessica Brouard-Masson, directrice de l'expertise et des politiques publiques
- M. Alexandre Huet, adjoint au chef du service habitat digne et durable

5.4. Agence nationale pour la rénovation urbaine

- Mme Mélanie Lamant, directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs
- Mme Véronique Tirant, responsable du pôle aménagement, habitat, transition écologique
- Mme Hélène Le Rai, chargée de mission habitat privé

5.5. Action logement

- Mme Nadia Bouyer, directrice générale
- Mme Marion Oechsli, secrétaire générale

5.6. Agence nationale pour l'information sur le logement

- Mme Roselyne Conan, directrice
- M. Arthur Parent, chargé d'études juridiques
- M. Jack Dupé, directeur de l'ADIL du Maine-et-Loire (49)

6. Collectivités territoriales et établissements locaux

6.1. Collectivités territoriales

6.1.1. Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités

- M. Thierry Repentin, vice-président, co-président du groupe de travail « Aménagement du territoire », maire de Chambéry
- Mme Nathalie Fourneau, responsable du département aménagement du territoire
- M. Hugo Demaille, conseiller logement

6.1.2. Association Sites et cités remarquables de France

- M. Martin Malvy, président
- Mme Marylise Ortiz, directrice

6.1.3. Ville de Saint-Quentin (Aisne)

- Mme Émilie Beaurain, chef de projet renouvellement urbain

6.1.4. Ville d'Annonay (Ardèche)

- Mme Raphaëlle Lauret, Cheffe de projet rénovation urbaine « Cœur de ville historique »

6.1.5. Ville de Sedan (Ardennes)

- M. Didier Herbillon, maire de Sedan
- M. François Kosmowski, chef du service urbanisme et gestion foncière

6.1.6. Ville de Figeac (Lot)

- Mme Priscilla Malagutti, directrice adjointe sur service du patrimoine

6.1.7. Ville de Lille (Nord)

- M. Didier Joseph-François, adjoint au maire, ville de Lille

6.1.8. Ville de Pau (Pyrénées-Atlantiques)

- M. Guillaume Camarero, chef de projet Site patrimonial remarquable

6.1.9. Ville de Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne)

- M. Cédric Crusoé, directeur délégué habitat-logement

6.1.10. Ville de Carpentras (Vaucluse)

- Mme Caroline Bertrand, directrice du pôle Aménagement urbanisme et requalification urbaine, chef de projet « programme national de requalification des quartiers anciens dégradé » et « Action cœur de ville »

6.2. Établissements publics locaux et sociétés publiques locales d'aménagement

6.2.1. Société de requalification des quartiers anciens (Soreqa)

- Mme Sylvie Froissart, directrice
- M. Pascal Pincebourde, sous-directeur de l'action foncière et du budget

6.2.2. Drôme aménagement habitat

- M. Samuel Coppel, directeur du pôle immobilier et aménagement

7. Opérateurs et acteurs privés intéressés par les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »

7.1. Associations et fédérations

7.1.1. Fédération des promoteurs immobiliers de France

- Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles

7.1.2. Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

- M. Didier Poussou, directeur
- Mme Elisabeth Alvez Diaz, directrice d'études juridiques

7.1.3. Association française des sociétés de placement immobilier

- M. Jean-Marc Coly, président
- Mme Véronique Donnadieu, déléguée générale
- M. Cyril Karam, directeur des affaires juridiques et fiscales
- M. Thierry Mauffrey, directeur des études

7.2. Entreprises et opérateurs privés

7.2.1. CDC Habitat

- M. Clément Lecuivre, directeur général
- M. Arnaud Cursente, directeur général adjoint

7.2.2. Nexity

- M. Sharon Elbaz, directeur général de pôle

- M. Olivier Waintraub, directeur général délégué du pôle
- M. Éric Barbarin, directeur général de la filière Patrimoine et valorisation

7.2.3. Kyanéos Asset management

- M. Jérémie Rouzaud, président

7.2.4. Histoire et Patrimoine

- M. Pierre-Olivier Thibault, directeur général
- M. Arnaud Baudel, directeur général délégué

7.2.5. Maciflore

- M. Florent Fauconnier, directeur

7.2.6. IDEAL Groupe

- M. Jean Baritou directeur général délégué IDEAL Caractère
- M. Pierre Vital, associé cofondateur de IDEAL Groupe

7.2.7. Le Nouveau patrimoine

- M. Jean-Michel Pitoun, directeur

7.2.8. Cabinet Urbanisme et patrimoine

- M. Jacky Cruchon, consultant

8. Personnalité qualifiée

- M. Jean-Pierre Leleux, ancien maire de Grasse, ancien président de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture

PIÈCE JOINTE N° 2

Lettre de mission

Pièce jointe n° 2

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le - 9 MAI 2023

Réf. : MVL/2023-04/15163

Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

La ministre de la Culture

Le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics

Le ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé de la Ville et du Logement

À

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

Objet : Evaluation conjointe des réductions d'impôt sur le revenu au titre de la restauration complète d'un immeuble bâti situé dans un site patrimonial remarquable, un quartier ancien dégradé ou présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé (dispositif « Malraux ») et au titre des investissements locatifs réalisés dans l'ancien (dispositif « Denormandie dans l'ancien »).

Les centres de nombreuses villes petites et de taille moyenne connaissent des difficultés (déclin économique et commercial, dégradation et vacance des logements, dégradation du cadre de vie) qui entretiennent un sentiment d'abandon et de délaissement parmi leurs habitants et leurs élus locaux. Le Gouvernement entend consolider ses efforts pour les enrayer et susciter un dynamisme renouvelé dans ces territoires en continuant à s'appuyer notamment sur la qualité architecturale et patrimoniale de ces villes.

.../...

246 boulevard Saint-Germain – 75 007 Paris – Tel : 33 (0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr
www.cohesion-territoires.gouv.fr

Le Gouvernement a ainsi lancé en décembre 2017 le plan « Action cœur de ville » (ACV), démarche partenariale destinée à accompagner et soutenir les collectivités des villes dites « moyennes » ayant un rôle de centralité dans la mise en œuvre d'un projet de revitalisation de territoire, puis, en octobre 2020, le programme « petites villes de demain » (PVD) pour améliorer la qualité de vie dans les petites centralités et les territoires ruraux alentours.

Dans la continuité de ces plans, le Gouvernement souhaite évaluer deux outils fiscaux mis en place pour répondre aux particularités des territoires situés en dehors de l'influence des métropoles et présentant un déficit d'attractivité, et encourager les particuliers à investir dans la revalorisation de leur qualité patrimoniale et architecturale : les réductions d'impôt sur le revenu au titre de la restauration complète d'un immeuble bâti situé dans un site patrimonial remarquable, un quartier ancien dégradé ou présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé (dispositif « Malraux ») et au titre des investissements locatifs réalisés dans l'ancien (dispositif « Denormandie dans l'ancien »).

En effet, l'article 75 de la loi de finances pour 2022 et l'article 19 de la loi de finances pour 2023 ont respectivement reconduit à champ constant jusqu'au 31 décembre 2023 la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » et la réduction d'impôt « Malraux », dans ses volets quartier ancien dégradé ou présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé, en prévoyant la remise d'un rapport d'évaluation par le Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2023.

Nous vous demandons donc de réaliser une évaluation globale de ces dispositifs en analysant les logements et les immeubles bénéficiaires et leur répartition géographique. En fonction des données que vous pourrez recueillir, vous déterminerez une ou plusieurs typologies de logements ou d'immeubles en termes de taille, d'intérêt patrimonial, de durée d'engagement locatif, d'investissement moyen, de nature et de montant des travaux par dispositifs et zones d'éligibilité, en précisant leurs recoupements, ainsi que l'éventuelle répercussion de l'avantage fiscal dans le coût des travaux. Vous procéderez de même pour les investisseurs en termes notamment de tranche d'imposition, de portefeuille immobilier et de lieu de résidence.

Vous présenterez également les caractéristiques des différents territoires dans lesquels s'inscrivent ces dispositifs et les programmes nationaux ou de soutien qui s'y rattachent, dont vous préciserez les caractéristiques majeures et les processus de mise en œuvre en cohérence avec d'autres actions entreprises telles celles en faveur de la lutte contre l'artificialisation et la rénovation énergétique des logements.

À partir de cet état des lieux, vous :

- évaluerez, dans la mesure du possible, l'efficience de ces dispositifs au regard des objectifs de politique publique qui leur sont assignés, notamment de soutien au logement, de conservation du patrimoine et de revitalisation des territoires, ainsi qu'au regard de nos objectifs écologiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre, rénovation thermique des bâtiments, zéro artificialisation nette) ;

- examinerez les freins éventuels à leur développement ou bon fonctionnement, qu'ils soient intrinsèques (taux de réduction, quotité de travaux, zonage) ou extérieurs (délais nécessaires à la mise en place des conventions d'opération de revitalisation de territoire, structure du marché, déficit d'offre disponible pour la réalisation des travaux, hausse de la construction de logements neufs, freins réglementaires des documents d'urbanisme, décisions des architectes des bâtiments de France, etc.) ;

.../...

- apprécierez leur articulation entre eux et avec les autres dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement dans l'ancien tels que le « Pinel ancien », et avec les aides publiques à la rénovation des logements anciens, ainsi que la cohérence et la lisibilité d'ensemble de ces aides ;

- vous prononcerez sur la pertinence ou non d'une prolongation de ces dispositifs fiscaux et proposerez le cas échéant les modifications qu'il conviendrait de leur apporter pouvant concerner, notamment, en fonction de l'intérêt des biens concernés, de leur état de conservation et de la nature des travaux éligibles, l'étiquette de performance énergétique cible, le niveau de la réduction d'impôt (convergence ou différenciation) ou le ciblage territorial, ou celle d'une uniformisation, le cas échéant recentrée. A cet égard, vous porterez une appréciation sur les contreparties demandées pour bénéficier de ces avantages fiscaux au regard des objectifs qui leur sont assignés et, en cas d'évolution du dispositif, vous formulerez si nécessaire de nouvelles propositions de contreparties.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez solliciter l'appui de la direction générale du Trésor, de la direction générale des finances publiques, de la direction générale des collectivités locales, de la direction de la législation fiscale, de la direction générale des patrimoines et de l'architecture et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Il vous est demandé une restitution intermédiaire d'ici fin mai et une remise du rapport avant le 1er juillet.

Bruno LE MAIRE
Ministre de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Christophe BÉCHU
Ministre de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

Rima ABDUL MALAK
Ministre de la Culture

Gabriel ATTAL
Ministre délégué chargé des Comptes publics

Olivier KLEIN
Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement