

Les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages

Les termes du débat

Depuis plus de trois décennies, la France incite les ménages à se transformer en propriétaires bailleurs. Les résultats obtenus sont-ils à l'échelle des efforts financiers consentis ?

En 1984, l'État créait le premier dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif des ménages¹. Alors ministre en charge du Logement, Paul Quilès donne son nom à cette disposition. Cette politique devait connaître de nombreux développements. En effet, l'investissement locatif est aujourd'hui devenu un axe majeur de la politique du logement en France et l'État y a consacré au moins 1,4 Md € de dépenses fiscales en 2016².

Ces dispositifs suscitent des critiques virulentes, et font l'objet de débats médiatisés, parfois idéologiques, économiques ou parfois inspirés par des questionnements plus sociaux.

Fluctuant au gré de ces débats et des changements de majorité, les aides fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages sont caractérisées par une grande instabilité. Amortissement fiscal ou réduction d'impôt, taux plus ou moins élevé, plafonds de ressources, plafonds de loyers, zonage... Sur la longue durée, tous leurs paramètres réglementaires ont changé.

Depuis sa création, le principe même de cette politique n'a pourtant jamais été remis en cause : 14 dispositifs se sont succédé sans interruption depuis le « Quilès-Méhaignerie », et le « Pinel » semble toujours rencontrer la demande des ménages et l'adhésion des professionnels³.

Les détracteurs de la défiscalisation dénoncent une politique inflationniste, coûteuse pour l'État et hasardeuse pour les investisseurs

Les détracteurs de cette politique soulignent en premier lieu son coût exorbitant pour le budget de l'État. En ces temps de forte pression sur les finances publiques, elle totaliserait 2,081 Mds € d'incitations fiscales diverses en 2015⁴.

En outre, ces mesures engagent la collectivité sur de longues périodes, car leur durée de vie peut atteindre parfois 15 ans⁵, en fonction des options de prolongement mobilisables. Ainsi, les effets budgétaires du dispositif Scellier intermédiaire se feront sentir jusqu'en 2029⁶ !

Ces produits ne font pas l'objet de décision administrative a priori et la logique de guichet qui prévaut pour leur diffusion accroît encore le caractère incontrôlable de cet engagement financier de l'État.

Les opposants à ces mesures fiscales s'inscrivent, en outre, dans une critique plus générale qui se développe depuis une quinzaine d'années et qui porte sur les effets inflationnistes des aides au logement. Les marchés du logement seraient « dopés » aux aides publiques, qui contribueraient à la hausse des prix du foncier⁷ et à celle des coûts de la construction. La politique de l'État serait ainsi en partie responsable du maintien des prix immobiliers à des niveaux élevés dans notre pays alors que les prix →

¹ Cf. art. 82 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

² Estimation du « Jaune » annexé au projet de loi de finance (PLF) 2017, concernant les seuls dispositifs Robien, Robien recentré, Scellier, Scellier intermédiaire et Duflot.

³ La Fédération française de la promotion immobilière (FPI) estime les ventes à investisseurs en 2016 à 61 325 logements, soit une augmentation de 23,7 % par rapport à 2015, *Les chiffres du logement neuf - 4^e trimestre 2016 et bilan annuel*, Observatoire de l'immobilier de la FPI, 21 février 2017, <http://www.fpi.fr>

⁴ Cf. rapport IGAS-IGF-CGEDD, « Mission d'évaluation de la politique du logement, Présentation des conclusions finales », 23/6/2014.

⁵ Ainsi les dispositifs Robien, éteints au 31/12/2009 ont généré encore 210 M € de dépenses fiscales en 2016 (PLF 2017, Jaune consacré au logement, p. 7).

⁶ « Robien, Borloo, Scellier : toute la lumière sur ce que coûtent ces dispositifs éteints », Localtis, 5 nov. 2013.

⁷ Cf. « Évaluation de l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers », Pierre-Henri Bono, Alain Trannoy, Aix-Marseille School of Economics (AMSE), nov. 2012 ; Cf. également Conseil d'État, « Droit au logement, droit du logement », rapport public 2009, § 2.6.1.

**Sylvain Guerrini,
Peggy Mertiny**

Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) Nord Picardie

Les mesures fiscales en faveur des ménages investisseurs, une spécificité française ?

Les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif constituent-ils une spécificité française ou existe-t-il des dispositifs équivalents dans d'autres pays ?

Allemagne¹ : un dispositif peu avantageux pour les ménages bailleurs, abrogé en 2010

Jusqu'en 2010, tout investissement locatif bénéficiait d'un amortissement relativement réduit, s'inscrivant dans une logique de neutralité entre les différents types d'investisseurs : ménages, institutionnels et organismes publics. L'amortissement s'élevait pour les ménages - comme pour les autres acteurs - à 2 % par an de la valeur du bien hors foncier pendant 50 ans. Ce régime s'appliquait à tous les investissements, que le logement soit neuf ou ancien, conventionné ou non.

À la même époque, les dispositifs en vigueur en France sont centrés sur les ménages et apparaissent donc nettement plus généreux, prévoyant un amortissement bien plus rapide.

Ce dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif a été abrogé en Allemagne sous la pression de l'UE et suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne² : cette mesure a été jugée discriminatoire, au motif qu'elle se limitait aux biens acquis en Allemagne et constituait ainsi une entrave à la libre circulation des capitaux³.

Espagne : une réforme favorable aux locataires mais peu centrée sur les propriétaires bailleurs

Le parc locatif privé est historiquement peu développé en Espagne où la part des propriétaires occupants est l'une des plus élevées en Europe (78,2 % en 2016⁴). Cette

situation est la conséquence de politiques très favorables à la propriété occupante, mises en place sous le régime du général Franco : déductions fiscales importantes au profit des ménages acquéreurs de leur logement, réglementation et système judiciaire jugés défavorables aux propriétaires bailleurs en matière de rapport locatifs. Par ailleurs, il n'existait aucune aide pour les propriétaires bailleurs⁵.

Suite à la crise de 2007, de nouvelles politiques ont été mises en œuvre en faveur de la location privée.

Une nouvelle « loi du sol », adoptée en 2007, oblige à « réserver au moins 30 % de la surface nouvellement urbanisée consacrée à un usage résidentiel à la construction de logements protégés (aidés). »

« En septembre 2007, le gouvernement Zapatero a lancé un "plan de soutien à l'émancipation et d'encouragement à la location". Les principales mesures consistent en une aide [personnelle] au logement destinée aux jeunes ayant des revenus modestes et titulaires d'un contrat de location et une déduction du loyer des impôts qui peut aller jusqu'à 10 % pour les ménages aux revenus inférieurs à un certain plafond. »⁶ Les rapports locatifs ont été ré-équilibrés au profit des propriétaires⁷ et un système de garantie contre les impayés a été mis en place.

En outre, une nouvelle loi a été approuvée en mai 2013⁸, dont l'objet est de remédier aux faiblesses du marché locatif en Espagne en promouvant la location. Cette nouvelle réglementation a pour principal objectif la flexibilisation du marché locatif ; elle supprime, en outre, les aides fiscales bénéficiant à l'accession et allège fortement la fiscalité et les obligations pesant sur les Socimi, les sociétés d'investissement dans l'immobilier⁹.

Si certaines aides sont centrées sur les locataires, aucun nouveau dispositif n'encourage donc directement l'investissement locatif des

ménages hormis des allègements fiscaux sur les revenus locatifs¹⁰.

Que montrent ces deux exemples ?

Le marché du logement en Allemagne est jugée généralement satisfaisant pour la population, et ce succès est souvent associé à l'ampleur du parc locatif¹¹. Cette situation doit cependant peu de chose à l'investissement locatif des ménages, qui y est peu favorisé. Le parc locatif privé demeure en effet porté essentiellement par les investisseurs institutionnels.

En Espagne, la situation préoccupante du logement, aggravée par crise de 2007-2008, a conduit le gouvernement espagnol à chercher des solutions pour diversifier l'offre sans vraiment se tourner vers l'intervention des ménages, déjà en mauvaise posture. Pour remédier à la situation de crise liée à des décennies de politiques en faveur de l'accession à la propriété, des mesures légales au profit des propriétaires bailleurs ont été adoptées, ainsi que des mesures fiscales en faveur principalement des investisseurs institutionnels.

Ces deux exemples montrent donc que l'investissement locatif défiscalisé des ménages est assez spécifique à la France. Dans une vision plus européenne, ces mesures apparaissent comme un outil parmi d'autres pour soutenir le secteur locatif. Les autres pays européens ont peu fait appel aux ménages pour stabiliser le secteur locatif (Allemagne) ou pour sortir de la crise (Espagne). Il est vraisemblable que les gouvernements ont été réticents à impliquer les ménages dans un secteur relativement risqué et ont privilégié les acteurs institutionnels pour développer le secteur locatif.

Au travers des récents dispositifs réglementaires et fiscaux en faveur du logement intermédiaire, le gouvernement français souhaite d'ailleurs favoriser le retour des investisseurs institutionnels sur le marché locatif privé¹².

1 Cf. « Le logement locatif en Allemagne », Anil, *Habitat Actualité* sept. 2006.

2 Arrêt JCUE, rendu le 15 octobre 2009 (C-35/08 Busley) ; cf. « Focus sur l'investissement locatif : les aides fiscales dans le collimateur de Bruxelles », *Le Particulier*, n° 1061, mai 2011. La Commission s'intéressait également aux mesures similaires en vigueur en France, mais l'instabilité des dispositifs réglementaires n'a pas permis aux autorités européennes de poursuivre efficacement notre pays.

3 Cf. art. 63 du traité de Lisbonne du 1^{er} décembre 2009.

4 Eurostat, site internet.

5 Cf. « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne », Charlotte Vorms, *La vie des idées*, 12 mai 2009 : « Des déductions fiscales à hauteur de 15 % [étaient] prévues pour les ménages qui acquièrent un logement ainsi que pour les titulaires d'un plan d'épargne pour l'achat d'un logement, à condition de se porter effectivement acheteur dans les quatre ans. Inversement (...) les locataires et les propriétaires bailleurs ne bénéficiaient d'aucune aide fiscale. »

6 Vorms, *op. cit.*

7 Cf. *Études économiques de l'OCDE, Espagne 2012*, OCDE, avr. 2013.

8 Loi 4/2013 du 23 mai 2013 modifiant partiellement la loi 29/1994, entrée en vigueur le 5 juin 2013.

9 Voir sur le projet de loi : « L'atonie du marché locatif espagnol Les effets de la réglementation, de la protection juridique et de la fiscalité », Juan S. Mora-Sanguinetti, *Revue de l'OFCE*, 2013/2 (n° 128).

10 OCDE 2013, *op. cit.*

11 La part des propriétaires occupants ne s'élève qu'à 43 % en Allemagne en 2009, OECD Housing Market, questionnaire, 2009.

12 Cf. ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire (qui vise notamment à développer une offre de logements intermédiaires, en location ou en accession, dans les territoires marqués par un décalage croissant entre les prix du parc privé et ceux du parc social) et art. 73 de la loi n°2013-1278 du 29 déc. 2013 de finance pour 2014. Le dispositif a été simplifié et renforcé par la loi Macron (art. 72 à 76 et 79 de la loi du 6 août 2015).

→ ont baissé ailleurs en Europe⁸.

Ces phénomènes inflationnistes seraient sans doute accrus par le fait que les particuliers négocient peu le prix d'acquisition de leur bien, contrairement aux investisseurs institutionnels ou aux bailleurs HLM par exemple.

Outre les effets économiques de ces dispositifs, la fonction du parc ainsi créé soulève également des interrogations.

En effet, cette politique coûteuse n'offrirait pas de véritable contrepartie sociale pour la population et les fonds qui y sont consacrés pourraient plus utilement servir à la construction de logements sociaux.

De surcroît, les aides fiscales s'inscrivent dans la logique de guichet évoquée précédemment et demeurent aveugles aux besoins en logements des territoires. La localisation de ces logements n'étant pas contrôlée par les pouvoirs publics, ces dispositifs conduiraient à une production mal située au regard des besoins.

Favorisé par ces dispositifs fiscaux, le développement d'un parc locatif privé détenu par des particuliers soulève une question d'un autre ordre, mais liée à la précédente : celle du risque locatif qui repose davantage aujourd'hui sur des personnes physiques que par le passé. L'investissement locatif défiscalisé a contribué en France à un renforcement du rôle des particuliers propriétaires bailleurs par rapport aux investisseurs institutionnels⁹.

Même si des systèmes d'assurances ou de garantie se sont mis depuis progressivement en place¹⁰, le risque d'impayé demeure important pour des propriétaires personnes physiques.

Ainsi, certains acquéreurs ont sous-estimé le risque locatif et se trouvent aujourd'hui dans une situation économique délicate, en raison principalement d'une mauvaise localisation de leur investissement. Ces biens connaissent des périodes longues de vacance ou restent inoccupés. Cette situation serait liée au système de commercialisation qui s'est mis en place autour des dispositifs de défiscalisation. Beaucoup de ces logements

ont été vendus en usant de techniques commerciales agressives, en raison du développement, à partir des années 2000, des « promoteurs-défiscalisateurs »¹¹. Les visiteurs du soir mandatés par ces organismes vendaient des logements comme des produits financiers. Afin d'optimiser la rentabilité faciale de ces produits, les logements étaient parfois construits dans des villes aux marchés immobiliers atones¹².

Une offre sur-abondante aurait ainsi déséquilibré le marché de ces agglomérations de l'Ouest et du Sud-Ouest. Sont concernées des villes moyennes isolées telles que Carcassonne, Bergerac, Rodez, Dax, Albi... ou bien des villes comme Montauban, Langon, Libourne, Bailleul... présentées aux acquéreurs comme proches de grandes agglomérations.

À partir de 2007, les propriétaires ne trouvant pas de locataires commencent à défrayer la chronique¹³ : au bout d'une année de vacance de leur logement, ils perdent, en effet, tout avantage fiscal et se retrouvent dans une situation financière intenable.

Mal situés, parfois mal construits et mal gérés, les programmes les moins attractifs connaissent un *turn over* important de la part des locataires, une vacance durable et une dégradation rapide. Ces programmes suscitent aujourd'hui des inquiétudes de la part des pouvoirs publics quant au risque que ces ensembles ne deviennent les copropriétés dégradées de demain. Le risque semble avéré lorsque la part des logements défiscalisés dépasse les $\frac{3}{4}$ des logements d'une copropriété¹⁴.

Ainsi, les nombreux détracteurs de l'investissement locatif incriminent le coût considérable de ces dispositifs de défiscalisation pour le budget de l'État, leurs effets inflationnistes sur les prix de l'immobilier et du foncier, et les risques locatifs qu'ils engendrent vis-à-vis des investisseurs peu prudents ou mal conseillés.

Ses partisans évoquent le soutien à l'activité économique et le maintien du parc locatif

D'un autre côté, les partisans des dispositifs de défiscalisation – aux premiers rangs desquels figurent les promoteurs – développent également de nombreux arguments.

Ils soulignent le rôle économique majeur qu'a joué cette politique pour le pays. Elle a permis la construction d'un volume considérable de logements : près de 1,2 M de logements neufs ont été acquis par des ménages investisseurs entre 2000 et 2016¹⁵; les dérives constatées – quoique regrettables et spectaculaires – demeurent à leurs yeux marginales et ne remettent pas en cause le principe de cette politique¹⁶.

La défiscalisation permettrait également le maintien de nombreux emplois dans le secteur du bâtiment. Ces emplois ne sont pas délocalisables et présentent un niveau de qualification relativement bas, ce dont manque le marché du travail dans notre pays.

De surcroît, le dispositif Scellier a joué un rôle contra-cyclique majeur pendant la crise du logement de 2008, permettant de maintenir l'activité des entreprises de bâtiment et de sauvegarder l'appareil productif. Le rebond que traduisent les chiffres de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) est, en effet, éloquent¹⁷.

En outre, les partisans des mesures d'aides fiscales estiment que le surcroît de logements créés représente une manne pour l'État au titre de la TVA et d'autres taxes. Ils apportent des recettes immédiates pour une dépense fiscale différée. Ils sont donc économiquement rentables pour la collectivité.

Les partisans des mesures de défiscalisation soulignent également que ces mesures ont permis le maintien d'un parc locatif privé important en France¹⁸, alors que les investisseurs institutionnels s'en retireraient à

¹⁵ 825 000 logements entre 2000 et 2009 selon l'étude du CETE NP-Cerema de 2013 et 364 000 entre 2010 et 2016 selon les chiffres de la FPI (Observatoire de la FPI).

¹⁶ Akéryns affirme : « Il n'a eu à déplorer, sur un total de 30 000 logements livrés sur les cinq dernières années, qu'une petite cinquantaine de cas de requalifications fiscales consécutives à l'absence de locataire et qui se sont soldés par des résolutions de vente », Akéryns a avancé 2,5 millions d'euros à ses clients en difficulté, *Le Figaro*, 10/06/2009.

¹⁷ Cf. Obs. FPI, *op. cit.*

¹⁸ Si le parc des logements en investissement locatif financés entre 1995 et 2008 n'avait pas été construit, toutes choses égales par ailleurs, le taux de logements locatifs privés en France au 1^{er}/1/2011 s'élèverait à 21,6 % des résidences principales au lieu de 24,8 %, Guerrini, 2013, *op. cit.*

⁸ Cf. comparaisons internationales des prix immobiliers établies par Jacques Friggit, www.cgedd.fr/prix-immobilier-friggit.doc

⁹ « Alors qu'ils possédaient quelque 10 % du parc de logements locatifs au début des années 1990 en France, [les investisseurs institutionnels] n'en détiennent que 2 % aujourd'hui », « Les investisseurs institutionnels au secours de la politique du logement », *Les Échos*, 09/06/2011.

¹⁰ Comme la Garantie universelle des loyers (GUL), puis le dispositif Visale.

¹¹ « La ville fiscalisée. Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et re-composition de l'action publique locale en France (1985-2012) », Patrice Vergriete, thèse de doctorat, janv. 2013.

¹² Cf. « Logements défiscalisés : villes en perte de contrôle », Patrice Vergriete, *Urbanisme* n° 378, mai-juin 2011.

¹³ Cf. par exemple, un article au titre éloquent : « Ces aigrefins de l'immobilier qui traquent le gogo », Skander Houidi, *Marianne*, 7 juin 2008.

¹⁴ Étude exploratoire : « Les logements produits grâce à l'investissement locatif aidé des ménages - Phase 6 », Olivier Dussart, Cerema, oct. 2014.

partir des années 1980. Ce retrait des « zinzins » du secteur locatif était d'ailleurs un des objectifs du dispositif Quilès-Méhaignerie¹⁹. La vente en bloc et la « vente à la découpe » ont permis aux compagnies d'assurances et aux banques de réduire considérablement leur parc de logements²⁰ et d'investir davantage les marchés d'actions. La pérennité du parc locatif privé en France suscite l'inquiétude et cet objectif demeure central aujourd'hui. Peu profitable en raison de l'effondrement de la rentabilité locative observée au cours des années 2000, le parc locatif privé a tendance, en effet, à s'éroder, pour l'essentiel au profit de la propriété occupante. Sans la construction neuve, son poids aurait sensiblement diminué²¹. Or les logements locatifs privés sont essentiels à la fluidité des marchés du logement et à la mobilité des salariés.

Paradoxalement, les aides fiscales à l'investissement privé seraient devenues indispensables au développement du parc social. Depuis plusieurs années, une partie de la construction de logements publics s'adosse, en effet, à l'investissement locatif, au travers des programmes mixtes imposés par certains documents d'urbanisme. La VEFA HLM²² aurait favorisé le couplage des productions de logements privés et publics, autrefois déconnectées²³.

¹⁹ Cf. rôle du ministère des Finances, favorable à une réorientation des fonds des investisseurs institutionnels vers les marchés d'actions, décrit par P. Vergriete, 2013, *op. cit.*, p. 77.

²⁰ « Le nombre de logements détenus par tous les investisseurs institutionnels, qui s'établissait à 195 000 en 1995, a chuté de 35 % en sept ans [...] Au total, le parc locatif privé des investisseurs institutionnels représentait 17 % du parc locatif privé en 1995 contre 10 % en 2002. », Rapport d'information du Sénat n° 22 (2003-2004), par M. Marcel-Pierre Cléach au nom de la commission des Affaires économiques, déposé le 15 octobre 2003.

²¹ Guerrini, 2013.

²² Vente en état futur d'achèvement de logements construits par des promoteurs à des bailleurs HLM ; ce dispositif ancien, longtemps marginal, a connu un fort développement depuis la crise du logement de 2008, à la faveur de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, et en raison du plan de relance.

²³ Cf. revendications portées par l'USH et son président Jean-Louis Dumont au Congrès HLM de Lille de 2013 pour une « VEFA inversée », disposition finalement adoptée dans le cadre de la loi ALUR (art. 103) et renforcée par la loi dite « loi Macron » (art. 98 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques).

On devrait également mettre au crédit de l'investissement locatif la modération des loyers observées dans certaines villes telles que Montpellier, Angers, Nîmes, La Rochelle ou Marseille²⁴. Il aurait, de surcroît, créé une saine concurrence avec le parc ancien qui a été obligé de se moderniser²⁵.

Enfin, les effets inflationnistes de cette politique ne seraient pas avérés : une seule étude, portant uniquement sur le foncier, en apporterait la preuve²⁶.



Les promoteurs-défiscalisateurs investissent les centres-villes pour gagner en visibilité : une boutique Akerys au centre de Lille.

© Sylvain Guerrini

Ainsi les partisans de la défiscalisation soulignent ses effets bénéfiques pour l'économie française et la création d'emplois, son rôle dans le maintien d'un parc locatif privé important et contestent les effets néfastes invoqués par les détracteurs de cette politique, les considérant comme non prouvés ou marginaux.

Tirillée entre différentes logiques, les aides fiscales à l'investissement locatif ont connu de fortes évolutions

Les gouvernements qui se succèdent prennent progressivement en compte ces

²⁴ « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, ANIL Habitat Actualité, juil. 2008.

²⁵ Bosvieux, 2008, *op. cit.* ; « Dans certaines circonstances, [la mesure fiscale] a eu un effet sur la transformation du parc locatif ancien de moindre qualité, qui souffre en comparaison d'une moindre attractivité, ce qui peut provoquer la réalisation de travaux ou la vente à des accédants à la propriété. » Jaune du PLF 2015 consacré au logement, p. 7.

²⁶ Pierre-Henri Bono, Alain Trannoy, 2012, *op. cit.*

critiques portées à l'encontre de ces mesures et n'ont cessé d'en améliorer les paramètres.

Lorsqu'on examine ces dispositifs sur le long terme, on remarque une forme de tension entre deux logiques principales et contradictoires : certains dispositifs poursuivent prioritairement des objectifs de soutien à l'activité économique, tandis que d'autres renforcent les contreparties aux aides demandées aux propriétaires, traduisant une volonté plus marquée d'utiliser ces mesures dans une perspective de justice sociale. Des objectifs secondaires, liés à des préoccupations environnementales ou à la volonté de réduire les dépenses publiques transparaissent également.

Ce balancement s'observe par exemple à l'examen des dispositifs adoptés depuis 2009.

Le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire » : la relance

Mis en place au 1^{er}/1/2009 en plein cœur de la crise²⁷, le premier dispositif Scellier poursuit clairement un but de relance de l'activité économique²⁸. Contrairement aux dispositifs précédents, il permet une réduction directe de l'impôt sur ce revenu, au lieu d'une diminu-

tion du revenu imposable grâce à un amortissement. Ce dispositif est donc plus lisible pour l'acquéreur. En 2009, le niveau d'aide est, en outre, très élevé : 25 % de l'investissement, plafonnés à une aide totale de 75 000 €. Les loyers sont soumis à un plafond, mais à un niveau proche du marché²⁹. Seul le dispositif « Scellier intermédiaire » prévoit un plafond de ressources à l'entrée du locataire. Si les logements éligibles se situent initialement dans les zones A, B1 ou B2 selon le zonage ABC dit « Robien », un processus dérogatoire pour la zone C est mis en place dès l'année suivante³⁰.

Alors que l'activité du bâtiment →

²⁷ Les ventes à investisseurs s'élevaient à 34 540 unités en 2008 en France, contre 62 230 en 2007 (source : Observatoire FPI).

²⁸ Cf. art. 31 de la loi n°2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30/12/2008.

²⁹ Cf. tableau 1.

³⁰ La dérogation en zone C par agrément ministériel a été ouverte par la loi n°2009-1673 de finances pour 2010 (art. 83), pour les baux conclus en 2010.

→ reprend fortement³¹, le dispositif est retouché à plusieurs reprises, dans le sens d'une limitation de l'intérêt économique pour le propriétaire au profit du locataire ou des finances publiques. Le montant de la réduction d'impôt est réduit, tombant à 15 %, puis 13 %, puis 10 % pour les logements construits ou acquis en 2012. La réduction d'impôt de 25 % est tout d'abord maintenue pour les logements qui respectent le label BBC³², puis réduite à 20 %, puis 13 %. À compter du 1^{er}/1/2011, les plafonds de loyers sont, en outre, sensiblement abaissés et la zone la plus tendue est scindée en 2 (création de la zone A bis)³³. Un plafonnement supplémentaire de subvention est introduit en 2012, calculé au m² de surface habitable³⁴.

Le Duflot : une politique en faveur du logement intermédiaire

L'arrivée du gouvernement Ayrault en mai 2012 se traduit par la mise en place d'un nouveau dispositif, après quelques mois de flottement³⁵. Ce dispositif est nettement plus restrictif pour les investisseurs et poursuit des objectifs sociaux plus marqués. S'il conserve le système de la réduction d'impôt, il vise explicitement la création d'un parc de logements intermédiaires. Il limite fortement les loyers en les prévoyant inférieurs de 20 % au marché³⁶, en les rendant, de surcroît, modulables à la baisse par les Préfets. Le plafonnement des ressources des bénéficiaires est généralisé à tout le dispositif. Le texte introduit, en outre, un coefficient de structure fonction de la taille du logement pour le calcul du loyer, afin de mieux tenir compte du marché. Du fait de la généralisation de la réglementation thermique, les conditions de confort thermique deviennent obligatoires. Le taux de réduction d'impôt s'élève à 18 % de l'investissement et demeure doublement plafonné à 54 000 € et à un montant calculé en fonction de la surface du logement. À compter du 30/6/2013, la réglementation limite la construction aux zones Abis, A et B1, traduisant un recentrage géographique (dérogation possible pour le B2).

³¹ Les ventes à investisseurs culminent à 72 640 unités en 2010 en France (source : Observatoire FPI).

³² Label « bâtiments basse consommation, BBC 2005 ».

³³ Cf. tableau 1.

³⁴ 5 000 €/m² en zone A, 4 000 €/m² en zone B1, 2 100 €/m² en zone B2, 2 000 €/m² en zone C.

³⁵ Cf. art. 80 de la loi n°2012-1509 de finances du 29/12/2012.

³⁶ Cf. tableau 1.

Le Pinel : un assouplissement du Duflot pour redynamiser la construction

Devant l'atonie de la construction de logement³⁷, un nouveau dispositif est créé au 1^{er} septembre 2014³⁸ se substituant au Duflot. Il élargit et diversifie les possibilités de financement : le propriétaire prend un engagement de location de 6, 9 ou 12 ans, avec un avantage fiscal de 12 %, 18 % ou 21 % de l'investissement. La déduction se comprend dans la limite d'une dépense de 300 000 € par an et par contribuable ; le plafond calculé par mètre carré de surface habitable demeure. Le dispositif conserve des plafonds de revenus pour les locataires. Le logement peut être loué à un ascendant ou un descendant du propriétaire (à compter du 1^{er}/1/2015)³⁹, ce qui constitue une garantie supplémentaire. Les restrictions géographiques sont maintenues mais un zonage ABC révisé s'applique à partir du 1^{er} octobre 2014, élargissant les zones éligibles⁴⁰. Les plafonds de loyers et les plafonds de ressources demeurent les mêmes.

L'investissement locatif doit faire l'objet de nouvelles études, portant notamment sur l'effet d'aubaine et sur une amélioration de la localisation des logements

Entre les adversaires et les partisans de la défiscalisation, il semble difficile de trancher. On dispose, en effet, de trop peu d'analyses, en dehors d'études locales ou de travaux portant davantage sur des aspects économiques et fiscaux que sur les effets des dispositifs du point de vue de l'offre de logements. Les spécialistes du domaine et les élus ont d'ailleurs souvent dénoncé cette absence de données⁴¹. Le législateur lui-même a tenté de remédier à ce défaut

³⁷ Les ventes à investisseurs retombent à 36 140 unités en 2013 en France, contre 72 640 en 2010 (source : Observatoire FPI).

³⁸ Art. 5 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³⁹ À condition qu'il ne fasse pas partie de son foyer fiscal et que les plafonds de loyer et de ressources du locataire soient respectés.

⁴⁰ Selon le site internet territoires.gouv.fr (page publiée le 6/8/2014), 670 communes ont été « déclassées », concernant environ 700 000 habitants, mais uniquement en B1 ou B2 (aucun déclassé en zone C) et 1 180 communes ont été « reclassées », concernant plus de 10 millions d'habitants. Par exemple, les communes de Lyon, Lille, Marseille ou Montpellier sont passées de la zone B1 à la zone A.

⁴¹ Cf. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait », Jean Bosvieux *in Pour sortir de la crise du logement, Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, mai 2011.

d'information, jusqu'à présent sans succès⁴².

Organisées selon les ménages contribuables, les données de la DGFIP semblent partielles et permettraient mal de localiser ces logements⁴³. À la demande de la DGALN⁴⁴, le Cerema conduit une étude exploratoire sur ces logements, mais a été contraint de travailler à partir d'une identification des logements potentiellement éligibles à ces aides⁴⁵.

Une question fondamentale demeure, qui n'a pratiquement pas été traitée par les chercheurs : quelle est la part de l'effet d'aubaine ? En effet, si le caractère déclencheur de ces politiques vis-à-vis des investisseurs est important, la dépense fiscale paraît limitée au regard des recettes que représentent ces projets pour la collectivité en termes de taxes et d'emplois. Dans le cas contraire, un effet d'aubaine massif pourrait remettre en cause l'opportunité de ces aides fiscales.

Après des années de diminution du nombre de logements locatifs privés, le retournement de tendance observé en 1987 (à la création du dispositif Quilès-Méhaignerie) semble indiquer que les aides fiscales ont eu un effet déclencheur⁴⁶. Mais qu'en est-il depuis ? De façon quelque peu paradoxale, la construction de logements ne trouvant pas de locataire est bien la preuve que les aides fiscales ont eu des effets incitatifs. Les ruptures de tendances aux changements de dispositif semblent le suggérer aussi. On observe, ainsi, un effondrement du nombre de financements à la fin du dispositif Périssol en 1999 et un fort rebond lors de la création du Scellier en 2009, alors que ces deux dispositifs étaient jugés très favorables aux investisseurs.

Mais ces *stop and go* ne constituent pas une preuve irréfutable. Comment savoir si la production n'aurait pas atteint le même niveau sans les aides, mais lissée sur plusieurs années et sans à-coup ?

Outre son existence à peu près acceptée par tous, la question se pose du poids du

⁴² Par exemple, la *Loi MOLE* prévoyait dans le délai d'un an suivant la publication de la loi, que les services de l'État établissent une carte des logements financés par le dispositif Robien (art. 51 de la loi n°2009-323 du 25/3/2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion). La mesure n'a pas été suivie d'effet.

⁴³ Seuls les logements acquis par les ménages télé-déclarant au fisc leur revenu sur internet seraient recensés par la DGFIP.

⁴⁴ Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

⁴⁵ Guerrini, 2013, *op. cit.*

⁴⁶ Bosvieux, mai 2011, *op. cit.*

Tableau 1 Plafonds de loyers (hors charges) lors de la mise en service des logements

Dispositifs \ zones	A		B		C*
	Abis	A	B1	B2	
Scellier classique (baux 2009)	21,65 €/m ²		15,05 €/m ²	12,31 €/m ²	Pas de dérogation prévue*
Scellier classique (baux 2011 inv. avant le 31/12/2010)	21,84 €/m ²		15,19 €/m ²	12,42 €/m ²	9,10 €/m ² (dérogation)
Scellier classique (baux 2011 inv. après 1 ^{er} /01/2011)	21,70 €/m ²	16,10 €/m ²	13,00 €/m ²	10,60 €/m ²	6,10 €/m ² (dérogation)
Duflot (baux 2013)	16,52 €/m ²	12,27 €/m ²	9,88 €/m ²	8,59 €/m ² (dérogation)	Zone non éligible
Duflot (baux 2014) et Pinel (baux 2014)	16,72 €/m ²	12,42 €/m ²	10,00 €/m ²	8,69 €/m ² (dérogation)	Zone non éligible

Sources : « Les aides financières au logement », ministère en charge du Logement, éditions 2009 à 2014.

* La dérogation en zone C par agrément ministériel a été ouverte par la loi n°2009-1673 de finances pour 2010 (art. 83), pour les baux conclus en 2010.

phénomène. L'effet d'aubaine est-il marginal ou justifie-t-il une remise en cause du principe même de cette politique ?

La seule analyse sur le sujet est une exploitation par P. Vergriete de l'enquête réalisée par l'IFOP en 2011 à la demande de la DGALN⁴⁷. Elle conduit à une évaluation de l'effet d'aubaine à hauteur de 33 à 43 %, mais concerne une période réduite et un échantillon de ménage limité.

L'effet d'aubaine semble beaucoup plus probable dans les zones tendues, où l'investissement locatif est peu rentable. Les acquéreurs poursuivent dans ces secteurs des objectifs patrimoniaux qui les rendent moins sensibles au faible rendement locatif de leur bien. On observe d'ailleurs que leurs propriétaires présentent une plus grande proximité géographique avec les biens qu'ils acquièrent⁴⁸. Les logements défiscalisés en Île-de-France appartiennent, par exemple, plus souvent à des ménages résidant dans la région que les logements construits dans les autres régions.

Il est probable que l'effet d'aubaine soit plus marqué aussi pour les logements individuels. L'acquisition de tels logements relève souvent d'un projet de création d'une future

résidence secondaire ou d'une maison où l'on prendra sa retraite le moment venu. Une fois révolue la période des 9 ans de location, ces biens sont d'ailleurs moins revendus par leur propriétaire que les appartements⁴⁹.

Ce ne sont cependant que des hypothèses et des études complémentaires doivent être engagées pour éclaircir cette question.

La localisation optimale de logements

Une autre interrogation subsiste concernant la localisation optimale des logements, qui conditionne l'occupation et la bonne santé des programmes collectifs.

Les dispositifs ont permis de financer des logements plus ou moins bien placés en fonction de la conjoncture, en raison de la concurrence qui pouvait exister vis-à-vis des autres utilisations du foncier. Ces logements sont sortis de terre dans les villes et les quartiers les plus recherchés en période de crise immobilière (Périssol, Scellier), tandis qu'ils ont été construits sur des terrains plus éloignés des centres et dans des villes moins attractives en phase de surchauffe du bâtiment (Robien)⁵⁰.

Sur cette question, on dispose de peu d'études pour mesurer le phénomène de

mise danger des propriétaires. Là encore, la question se pose du poids de ce phénomène : les projets qui n'ont pas trouvé de locataires sont-ils en nombre réduit ou justifient-ils une remise en cause du principe de cette politique ?

On peut noter que le gouvernement a tenté à plusieurs reprises, et surtout depuis 2006, de répondre aux faiblesses de ciblage de ces dispositifs. Il a mis en place un recentrement géographique sur les zones tendues : confirmation de la fermeture de la zone C pour le Scellier, puis de la zone B2 pour le Duflot, etc. Il a également limité à 80 % la part de l'investissement locatif dans les programmes, ce qui s'inscrit également dans la logique de limiter la fragilité des copropriétés à venir.

La révision de 2014 des zones éligibles à la défiscalisation n'apporte cependant qu'une **réponse partielle** à des difficultés qui relèvent essentiellement d'une échelle infra-communale. Seule une connaissance fine des territoires permettrait de sélectionner les programmes les mieux adaptés au contexte local. Malgré les progrès récents qu'il a connus, le zonage national ne peut apporter qu'une **réponse partielle**. C'est toute la question de l'implication des collectivités locales dans les projets qui est donc posée ici. L'investissement locatif doit être pris en compte comme un des outils au service de la réalisation d'un projet urbain et à ce titre être appréhendé dans les documents stratégiques de planification (PLUI, Scot, PLH). La meilleure prise en compte de l'habitat privé qu'on peut observer dans les PLH depuis quelques années⁵¹ va dans ce sens.

Il paraîtrait donc opportun de remettre en cause aujourd'hui la « logique de guichet » qui prévaut depuis 1986 et d'impliquer plus largement les collectivités dans une forme de sélection des opérations. Un nouveau dispositif pourrait ainsi engager financièrement les EPCI, au travers, par exemple, d'une diminution des recettes locales, liée aux exonérations fiscales dont bénéficieraient les programmes retenus. ■

⁵¹ Cf. par exemple « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat », Delphine Baudet-Collinet, Emilie Belval-Lavillonnière, Ann-Katrin Le Doeuff (Espace), AdCF, mars 2016.

⁴⁷ P. Vergriete, 2013, *op. cit.*

⁴⁸ « L'investissement locatif en Nord Pas-de-Calais - Exploitation Filocom », Sylvain Guerrini, Cerema, Dreal NPdC, oct. 2014.

⁴⁹ Guerrini, 2014, *op. cit.*

⁵⁰ Cf. « Stratégies d'investissement locatif et défiscalisation », Patrice Vergriete, Sylvain Guerrini, *Études foncières* n° 158, juil.-août 2012.