



N° 1088

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE

***sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement
à l'investissement locatif***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. FRANÇOIS SCELLIER ET JEAN-YVES LE BOUILLONNEC

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– DES INCITATIONS FISCALES QUI ONT ÉVOLUÉ POUR DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ	7
A.– DES DISPOSITIFS DE RÉDUCTION D'IMPÔT AUX DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL	7
B.– LES DISPOSITIFS « ROBIEN » ET « BORLOO »	8
1.– Du dispositif « Robien » au dispositif « Robien recentré »	8
2.– Le dispositif « Borloo » doit permettre de développer un parc locatif privé intermédiaire	9
C.– LE DISPOSITIF DE CONVENTIONNEMENT AVEC L'ANAH A SUCCÉDÉ AU DISPOSITIF « BESSON ANCIEN »	10
1.– Le dispositif « Besson ancien »	10
2.– Le dispositif « Borloo ancien »	11
3.– Une déduction spécifique pour les logements vacants	11
II.– SI LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS D'AUGMENTER LE PARC LOCATIF PRIVÉ, ILS N'ONT CONTRIBUÉ QUE PARTIELLEMENT À LA MODÉRATION DES LOYERS	13
A.– LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS DE DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ	13
1.– Une hausse de la construction de logements locatifs privés	13
a) 60 000 logements construits par an	13
b) La conjoncture actuelle laisse craindre un ralentissement de la construction	16
c) Des ménages aisés qui investissent dans des logements moyens en zones urbaines	18
d) La question de la rentabilité des dispositifs d'investissement locatif	21
2.– La dépense fiscale	23
a) Une dépense fiscale croissante	23
b) Une évaluation difficile et incomplète	25
B.– LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF NE RÉPONDENT PAS PARFAITEMENT À LEURS OBJECTIFS	27
1.– L'impact sur les loyers de la construction de logements locatifs dépend du marché local	27

2.– La localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante	29
<i>a) Un développement nouveau des dispositifs d'investissement locatif dans des villes moyennes ou des zones peu urbanisées</i>	29
<i>b) La multiplication des logements vacants</i>	31
3.– La question de la hausse des prix	33
4.– La gestion et la qualité des logements construits dans le cadre des dispositifs d'investissement locatif.....	34
III.– LE CONVENTIONNEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ DANS L'ANCIEN EST TROP PEU ATTRACTIF	35
A.– LE CONVENTIONNEMENT AVEC LES PARTICULIERS CONNAÎT UN DÉVELOPPEMENT MODÉRÉ	35
1.– Le bilan du conventionnement du parc locatif privé.....	35
2.– Vers une meilleure adaptation des loyers conventionnés aux réalités locales	36
B.– LE DISPOSITIF DE CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX N'EST PAS SUFFISAMMENT INCITATIF	38
IV.– LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF DOIVENT S'INSCRIRE DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE.....	41
1.– Disposer de données fiables et détaillées sur les dispositifs d'aide à l'investissement locatif.....	41
2.– Les dispositifs d'investissement locatif doivent s'inscrire dans une stratégie de développement territoriale	42
3.– Le zonage doit être révisé et les dispositifs d'investissement locatif doivent être centrés sur les zones tendues	43
4.– Vers un dispositif de réduction d'impôt ?	44
5.– La nécessaire contrepartie sociale	44
6.– Le difficile ajustement du dispositif « Borloo ancien »	44
LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

L'accèsion à un logement stable et adapté à leurs besoins et à leurs moyens constitue une priorité pour nos concitoyens. Les Français considèrent qu'en ce domaine, la situation est grave et qu'elle constitue un état de crise.

À côté du développement de l'offre locative sociale, de l'accroissement du nombre de places d'hébergement d'urgence ou intermédiaires, l'objectif de relance de la construction doit être au cœur des réponses que peuvent et doivent apporter les pouvoirs publics.

Pour favoriser cette relance et quelles que soient les inspirations politiques qui fondent ces politiques publiques, l'incitation fiscale a été utilisée pour permettre de mobiliser des volontés, des intérêts et des moyens financiers pour développer l'investissement dans le secteur privé. L'avantage fiscal offert a été adapté, selon les périodes et les contraintes économiques pour en accroître le caractère incitatif.

Aujourd'hui, et peut-être plus encore en raison des contraintes budgétaires importantes pesant sur l'État et de la crise du logement sans précédent que connaît notre pays, la question de la pertinence de ces avantages fiscaux doit être posée.

Les politiques d'incitations fiscales qui appréhendent le logement isolément, comme une marchandise ordinaire ou un simple produit fiscal ont contribué au développement, sur certains territoires, d'une offre de logement parfois inadaptée. Les conséquences en termes de vacance, de déstructuration territoriale ou tout simplement de difficultés rencontrées par des particuliers peu avisés ayant investi dans des produits d'investissements principalement fiscaux sont patentées. Cette situation est due à la logique de certains investisseurs poursuivant une logique privée de rentabilité et ne se préoccupant du produit « logement » que dans sa dimension financière.

L'État ne peut engager les finances publiques en terme de dépenses ou de non-recettes dans le domaine de l'habitat et du logement sans s'interroger sur les conséquences de ces dispositifs, sur les objectifs et les enjeux de l'action publique. Il ne peut mettre en place un dispositif, le pérenniser ou le corriger qu'en fonction de ces considérations ou de ce défi. L'avantage fiscal ne doit être concédé que dans le cadre d'une stratégie définie en fonction des réalités locales.

Cette exigence nécessite une évolution notoire des politiques publiques, qui doivent s'inspirer d'une réflexion plus globale et d'une approche générale intégrant « toutes les formes de logements » et impliquant tous les acteurs, naturellement à l'échelon national, mais aussi au plan local pour répondre durablement et efficacement à cet enjeu.

À cet égard, il semble impératif de mettre en place des instruments statistiques qui permettront de soutenir le financement et la construction du logement social, d'accompagner les élus bâtisseurs et de remobiliser le parc privé sur la problématique du logement pour tous. L'État doit donc s'engager matériellement, en profondeur, pour permettre la régulation du marché du logement et favoriser plus directement la production de logement abordable. Le secteur privé doit pouvoir largement y contribuer et l'avantage fiscal doit être utilisé en contrepartie de loyers maîtrisés, de lutte contre l'insalubrité ou la vacance.

L'exigence d'un logement abordable pour tous sur tous les territoires dans une démarche volontariste de mixité sociale doit inspirer l'accompagnement et le soutien par l'État de l'investissement locatif.

I.- DES INCITATIONS FISCALES QUI ONT ÉVOLUÉ POUR DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ

La France connaît aujourd'hui une crise profonde du logement. En effet, la construction de logements a été insuffisante depuis un quart de siècle pour faire face aux besoins croissants de la population. Le déficit en construction est ainsi estimé à 900 000 logements en 2005 et l'INSEE évalue le niveau annuel de construction neuve permettant d'équilibrer les besoins nouveaux à 320 000 logements neufs entre 2000 et 2004 et à 290 000 entre 2005 et 2009.

L'augmentation du parc de logement constitue aujourd'hui un enjeu majeur compte tenu de l'augmentation préoccupante de la demande de logements notamment dans les zones de concentration urbaine.

L'État a donc fait le choix de favoriser la construction de logements, notamment dans le parc locatif privé, par la mise en place de mesures d'incitations fiscales.

A.- DES DISPOSITIFS DE RÉDUCTION D'IMPÔT AUX DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT FISCAL

De nombreuses mesures fiscales ont été adoptées depuis une vingtaine d'années afin de favoriser l'investissement locatif. Le dispositif « Méhaignerie », instauré en 1984, permettait aux investisseurs de bénéficier d'une réduction d'impôt de 5 % du montant de l'investissement, plafonnée et étalée sur deux ans, en contrepartie d'un engagement de location de six ans. En 1986, cette réduction a été portée à 10 % et les plafonds ont été rehaussés. Il a été accompagné d'un dispositif de déduction forfaitaire de 35 % sur les revenus fonciers bruts pendant dix ans. Celle-ci a été réduite à 25 % en 1990. En 1993, a été créé le dispositif « Quilès-Méhaignerie » afin de développer un parc locatif intermédiaire. Celui-ci concernait les bailleurs qui louaient leur logement en respectant des plafonds de loyers et de ressources des locataires. En 1996, lui a succédé le dispositif « Périssol » qui a introduit la technique de l'amortissement en donnant la possibilité aux propriétaires d'amortir le coût de leur acquisition.

En 1998, a été mis en place un statut du bailleur privé dans le cadre du dispositif « Besson ». Le propriétaire de logements neufs ou assimilés ⁽¹⁾ doit prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale, pendant une durée de **neuf ans**, à une personne autre qu'un membre de son foyer

(1) *Peuvent ouvrir droit au bénéfice du régime, les investissements suivants réalisés du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 : acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, constructions par le contribuable de logements dont la déclaration d'ouverture de chantier est intervenue depuis le 1^{er} janvier 1999, acquisitions de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (locaux commerciaux ou professionnels, bureaux, granges, hangars...) et transformés en logements, acquisitions de logements réhabilités par le vendeur et dont l'acquisition entre dans le champ d'application de la TVA immobilière.*

fiscal, un ascendant ou un descendant ⁽¹⁾. Cet engagement prévoit que les loyers et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret. Les avantages fiscaux sont les suivants :

– un régime d’amortissement : le bailleur déduit de ses revenus fonciers **8 %** du prix du logement les cinq premières années et **2,5 %** les quatre années suivantes. À l’issue des neuf ans, il a la possibilité de continuer à amortir à raison de **2,5 %** par an pendant six ans si les conditions demeurent respectées ;

– l’option pour l’amortissement du logement ouvre la possibilité d’amortir les gros travaux mais porte de 14 % à **6 %** le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers.

B.– LES DISPOSITIFS « ROBIEN » ET « BORLOO »

1.– Du dispositif « Robien » au dispositif « Robien recentré »

Le dispositif « Robien », créé par l’article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l’urbanisme et l’habitat, concerne les investissements neufs réalisés à compter du 1^{er} janvier 2003. Pour ces logements, les plafonds de loyers ont été augmentés et les plafonds de ressources des locataires ont été supprimés. En outre, ce dispositif prévoit :

– l’extension du bénéfice de l’amortissement aux acquisitions de logements anciens, à compter du 3 avril 2003, qui ne satisfont pas aux caractéristiques des logements décents et qui font l’objet d’une réhabilitation permettant de rapprocher, après travaux, leurs caractéristiques de celles d’un logement neuf ;

– l’extension aux locations déléguées, pour faciliter les investissements dans les résidences pour les étudiants et les personnes âgées ;

– et l’adaptation de la réglementation en faveur des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

L’article 40 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a recentré le dispositif « Robien » :

– *la séquence de la déduction au titre de l’amortissement a été modifiée* : il est désormais possible de déduire au titre de l’amortissement du bien **6 % du prix d’acquisition du logement pendant les sept premières années et de 4 % de ce prix les deux années suivantes. La possibilité d’amortir le bien au-delà de neuf ans est donc supprimée et l’amortissement total est limité à 50 %** ;

(1) L’article 9 de la loi de finances pour 2003 a assoupli cette condition en autorisant l’application de l’amortissement en cas de location à un ascendant ou descendant du contribuable pour les logements neufs acquis à compter du 9 octobre 2002.

– le zonage et les plafonds de loyers ont été aménagés de façon à recentrer le dispositif « Robien » sur les zones tendues. La zone B a été divisée en deux sous-zones B1 et B2 et les plafonds de loyers ont été baissés en zone B2 et C.

2.– Le dispositif « Borloo » doit permettre de développer un parc locatif privé intermédiaire

L'article 40 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé un nouveau dispositif d'investissement locatif intermédiaire, c'est-à-dire applicable à des logements dont les loyers doivent être inférieurs aux prix du marché. Exception faite des possibilités d'amortissement, de déduction et des conditions de ressources du locataire, le régime juridique de ce dispositif est calqué sur celui du dispositif Robien.

Peuvent être déduits **6 % les sept premières années et 4 % les deux années suivantes**, soit un total de **50 %**. La déduction est calculée sur le prix d'acquisition des locaux, lorsqu'il s'agit d'un logement neuf ou lorsqu'il y a des travaux, sur le prix d'acquisition augmenté du montant des travaux de transformation ou de réhabilitation.

Le propriétaire bénéficie, en outre, de deux avantages fiscaux supplémentaires ⁽¹⁾ :

– **une déduction spécifique, fixée à 30 % du montant des revenus fonciers**, applicable pendant la période d'engagement de location de neuf ans, reconductible deux fois pour trois ans (soit une période d'engagement de neuf, douze ou quinze ans). L'application de cette déduction conduit à n'imposer l'investisseur que sur 70 % des loyers perçus ;

– **la possibilité de bénéficier d'un complément de déduction au titre de l'amortissement, de 7,5 % ou de 15 % du prix de revient du logement** selon que le contribuable choisit, à l'issue de la période initiale de location de neuf ans, de prolonger son engagement d'une ou de deux périodes triennales. Les conditions de loyer et de ressources doivent continuer à être respectées pendant toute la durée de la location. L'amortissement total, déductible du revenu de l'investisseur, représente **50 %** du montant de l'opération au bout de neuf ans de location, **57,5 %** du montant total de location au bout de douze ans et **65 %** au bout de quinze ans.

Le propriétaire doit cependant prendre l'engagement de le donner en location nue à titre d'habitation principale à une personne autre qu'un membre de son foyer fiscal, **dont les ressources sont inférieures à un plafond et à un loyer inférieur aux prix du marché**, pendant une durée de **neuf ans**.

(1) Le propriétaire qui réalise des travaux de reconstruction ou d'agrandissement peut opter pour l'amortissement de ces nouvelles dépenses selon des modalités identiques de taux et de durée (6 % pendant les sept premières années, 4 % pour les deux années suivantes, et 2,5 % si les conditions restent remplies pendant six ans). Les travaux d'amélioration ouvrent droit à une déduction au titre de l'amortissement égale à 10 % du montant de la dépense pendant dix ans.

Le tableau suivant récapitule les différents dispositifs d'investissement locatif :

**DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR
DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS**

	Dispositif « Besson »	Dispositif « Robien »	Dispositif « Borloo »
Logements concernés	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire des logements	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire des logements	– Logements neufs – Logements anciens réhabilités pour en faire des logements
Déduction de l'amortissement	– 8 % pendant 5 ans et 2,5 % pendant les quatre années suivantes ; – possibilité d'amortir le bien au-delà de 9 ans : 2,5 % par an pendant 6 ans	– 6 % pendant 7 ans et 4 % pendant les deux années suivantes : amortissement total limité à 50 % – pas de possibilité d'amortir le bien au-delà de 9 ans	– 6 % pendant les sept premières années et 4 % pour les deux années suivantes – puis 2,5 % pendant 6 ans, soit possibilité d'amortir 65 % du bien
Déduction forfaitaire	Déduction forfaitaire de 6 %	pas de déduction forfaitaire	Déduction de 30 % sur les revenus locatifs
Engagement de location	9 ans	9 ans	9 ans
Plafond de loyer <i>(en euros par mois et par m² utile)</i>	oui	– zone A : 19,89 – zone B1 : 13,82 – zone B2 : 11,30 – zone C : 8,28	– zone A : 15,92 – zone B1 : 11,06 – zone B2 : 9,04 – zone C : 6,63
Plafond de ressources des locataires	oui	aucun	– zone A : 32 268 euros pour une pers. seule – zone B1 : 23 968 euros pour une pers. seule – zone B2 : 21 971 euros pour une pers. seule – zone C : 21 822 euros pour une pers. seule

**C.– LE DISPOSITIF DE CONVENTIONNEMENT AVEC L'ANAH A SUCCÉDÉ
AU DISPOSITIF « BESSON ANCIEN »**

1.– Le dispositif « Besson ancien »

Le dispositif « Besson ancien », institué par l'article 96 de la loi de finances pour 1999, permet au bailleur de bénéficier d'une déduction forfaitaire majorée lorsque le logement est ancien et a fait l'objet d'un bail conclu entre le 1^{er} janvier 1999 et le 30 septembre 2006.

Le bailleur doit prendre l'engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale pendant **une durée de 6 ans** à une personne autre qu'un ascendant, un descendant ou un membre du foyer fiscal du bailleur, sous conditions de loyers et de ressources du locataire.

L'avantage fiscal consiste en un abattement de **40 %**, ramené à 26 % à compter de l'imposition des revenus de 2006 pendant 6 ans, puis par période renouvelable de 3 ans, si les conditions demeurent respectées.

2.— Le dispositif « Borloo ancien »

L'article 39 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a créé un nouveau dispositif fiscal qui succède au dispositif « Besson ».

Dans le cadre d'un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), le bailleur s'engage à pratiquer un loyer inférieur au prix du marché et à louer à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources.

L'avantage fiscal consiste en un abattement sur les recettes tirées de la location :

– **de 30 %** si le propriétaire pratique un loyer intermédiaire, c'est-à-dire inférieur d'environ 30 % à celui du marché ;

– **de 45 %** si le propriétaire pratique un loyer encore plus faible, compatible avec celui du logement social.

Le propriétaire peut conventionner son logement avec l'ANAH à la suite de travaux d'amélioration subventionnés par l'Agence. Il peut également le conventionner, sans obligation préalable de travaux, à condition que le logement soit décent. L'engagement de location est de **9 ans en cas de conventionnement avec travaux et de 6 ans en cas de conventionnement sans travaux**.

3.— Une déduction spécifique pour les logements vacants

Par ailleurs, la loi portant engagement national pour le logement a créé une déduction spécifique de 30 % du revenu foncier pour encourager la remise sur le marché de logements vacants. Cette déduction s'applique aux logements qui donnent lieu au paiement de la taxe sur les logements vacants et qui ont été remis en location entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007. La déduction spécifique de 30 % s'applique jusqu'à la fin de la deuxième année suivant celle de la conclusion du bail. Elle peut se cumuler avec la déduction de 30 % ou 45 % lorsque le logement vacant est remis en location respectivement à un loyer intermédiaire ou social, dans le cadre du nouveau dispositif « Borloo ancien ». Dans ce cas, la déduction totale sur les revenus fonciers atteint respectivement 60 % et 75 %.

Le tableau suivant détaille les différents dispositifs :

DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

	Dispositif « Besson »	Dispositif « Borloo ancien »	Dispositif pour les logements vacants
Logements concernés	Logements anciens	Logements anciens	Logements assujettis à la TLV
Déduction de l'Amortissement	Aucun	Aucun	Aucun
Déduction forfaitaire		– <u>logements à loyers intermédiaires</u> : 30 % – <u>logements à loyer sociaux</u> : 45 %	30 % pendant deux années
Engagement de location		Durée de la convention : – 6 ans : conventionnement sans travaux ; – 9 ans : conventionnement avec travaux	
Plafond de loyer <i>(en euros par mois et par m² utile)</i>		Logement « très social » – zone A : 5,59 – zone B : 5,22 – zone C : 4,63 Logement « social » – zone A : 5,90 – zone B : 5,36 – zone C : 4,82 Logement intermédiaire – zone A : 15,90 – zone B : 10,39 – zone C : 7,52	Aucun sauf pour cumul avec « conventionnement ANAH »
Plafond de ressources des locataires		– Logement « social » : entre 15 586 et 17 927 euros pour une personne seule – Logement « très social » : entre 8 571 et 9 861 euros pour une personne seule – logement intermédiaire : entre 31 822 et 32 268 euros pour une personne seule	Aucun sauf pour cumul avec « conventionnement ANAH »

II.— SI LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS D'AUGMENTER LE PARC LOCATIF PRIVÉ, ILS N'ONT CONTRIBUÉ QUE PARTIELLEMENT À LA MODÉRATION DES LOYERS

Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif ont pour objectif d'accroître la rentabilité économique d'un investissement et par là même d'assurer l'augmentation de l'offre de logements. Ils ont aussi une justification sociale par la modération des loyers. Ces deux objectifs sont, en partie, contradictoires car un dispositif fiscal contraignant en matière de loyers-plafonds permettra, certes, de développer un parc locatif intermédiaire, mais sera aussi moins attractif pour les investisseurs. Néanmoins, sur un marché stabilisé, l'augmentation importante de l'offre de logements devrait pouvoir contribuer à la modération des loyers par le jeu de l'offre et de la demande.

A.— LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ONT PERMIS DE DÉVELOPPER LE PARC LOCATIF PRIVÉ

1.— Une hausse de la construction de logements locatifs privés

a) 60 000 logements construits par an

Selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs (FNPC), 471 000 logements ont été vendus sous le régime d'un avantage fiscal favorisant l'investissement locatif de 1995 à 2005, ce qui représente 48 % des ventes totales. **Le dispositif « Robien »** aurait permis d'augmenter la construction de logements locatifs privés qui est passée de 30 000 en 2002 à **54 000 en 2003**, soit une hausse de 80 %. Cette progression s'est poursuivie les années suivantes puisque **62 000 logements ont été construits en 2004 et 68 600 en 2005**. Les années 2006 et 2007 marquent une légère inflexion avec respectivement **62 600 logements** et **66 700 logements construits**.

Au total, en prenant l'hypothèse que la production est décalée de six mois, la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs estime que le total des mises en chantier **entre 2003 et 2007 atteint 281 000 logements dont 218 000 auraient été livrés fin 2007**.

La suppression du plafond de ressources des locataires, l'existence de plafonds-loyers peu contraignants et la possibilité de louer à des descendants ont donc contribué au développement des dispositifs d'investissement locatif. Ce constat est notamment dressé par l'ANIL dans une étude sur le dispositif « Robien » ⁽¹⁾ :

(1) « L'investissement locatif : à qui profite le Robien ? », Agence nationale d'information sur le logement (novembre 2005).

« Le rapprochement entre les fluctuations du nombre de ventes à des investisseurs et les modifications du régime fiscal est, lui aussi, significatif : le passage du régime Périssol au Besson, dont le rythme d'amortissement était moins favorable et les conditions plus contraignantes, s'est accompagné d'une forte diminution des ventes aux investisseurs ; symétriquement, la reprise a été immédiate après la mise en place du régime Robien, moins contraignant pour l'investisseur grâce à la suppression des plafonds de ressources des locataires, l'augmentation des loyers plafonds, la possibilité de louer aux descendants. »

Il convient de noter que ces statistiques ne concernent que les logements achetés par des promoteurs en vue d'un investissement locatif. Pour avoir une estimation du nombre total de logements construits, il faudrait prendre en compte les « investissements directs », c'est-à-dire les logements construits par des particuliers en vue de la location. Leur nombre est évalué à **10 000**.

En outre, le nombre de logements construits dans le cadre du dispositif « Borloo » est difficile à évaluer. Ainsi, entre le moment de la vente et la remise des clefs, l'investisseur peut décider de changer le type de locataire avec lequel il compte contracter et donc de régime fiscal pour la déclaration de ses revenus locatifs. La DGUHC estime cependant qu'un tiers des logements vendus le sont dans le cadre du dispositif « Borloo », soit environ **20 000 logements**.

LOGEMENTS ACQUIS DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accession à la propriété	36 900	37 000	37 500	38 700	48 500	51 200	50 200	50 400	49 200	50 200	52 800	59 600	64 800
Investissement locatif	26 000	35 600	43 100	55 000	53 000	19 000	25 000	30 000	54 000	62 000	68 600	66 700	62 600
<i>Progression année n-1 et année n</i>	-	36,9 %	21,1 %	27,6 %	-3,6 %	-64,2 %	31,6 %	20 %	80 %	14,8 %	10,6 %	-2,8 %	-6,1 %
Total	62 900	72 600	80 600	93 700	101 500	75 200	80 200	85 400	103 200	121 200	121 500	126 300	129 400
% locatif	41 %	49 %	53 %	59 %	52 %	32 %	37 %	41 %	52 %	55 %	56 %	53 %	48 %

Source : Fédération nationale des promoteurs-construteurs

Il est très difficile d'évaluer les montants investis dans les dispositifs d'investissement locatif. L'audition de M. Alain Brochard, président de l'Association française des sociétés de placements immobiliers a permis néanmoins de mesurer les sommes collectées par les SCPI réunies dans cette association ⁽¹⁾, qui s'élèvent à **112,7 millions d'euros en 2007**.

BILAN DES SCPI FISCALES AU 31 DÉCEMBRE 2007

	Nombre de SCPI	Encours au 31/12/2007 (en millions d'euros)	Collecte nette en 2007 (en millions d'euros)
Méhaignerie et Quilès	6	128,1	–
Malraux	8	118,4	–
Périssol	1	33,1	–
Besson	1	11	–
Robien et Robien recentré	15	581,7	73,4
Borloo	3	41,9	39,2
Total	34	914,2	112,7

Source : Association française des sociétés de placements immobiliers

b) La conjoncture actuelle laisse craindre un ralentissement de la construction

La réforme du dispositif « Robien » fin 2006, qui a conduit à son recentrage géographique sur les zones tendues et à la limitation des possibilités d'amortissement, a eu pour effet d'abaisser le coût fiscal unitaire et donc d'amoinrir l'attractivité du dispositif. Par conséquent, les années 2006 et 2007 ont connu une baisse du nombre de construction de 2,8 % et de 6,1 %.

Cette baisse pourrait être plus marquée en 2008 compte tenu d'une conjoncture moins favorable du marché de l'immobilier.

En effet, la hausse des taux d'intérêt et le resserrement de l'accès au crédit laisse présager une baisse de la construction de logements. Il est difficile de faire des estimations sur l'évolution précise de la construction de logements locatifs, mais celles plus générale sur la construction de logements en France font état d'un ralentissement marqué. Ainsi, M. Jean-François Gabilla, Président de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, lors de son audition, a estimé que celle-ci devrait connaître une baisse de 15 à 18 % en 2008. M. Alain Dinin, Président directeur général de Nexity a indiqué, quant à lui, que le groupe Nexity a enregistré une baisse des ventes de logements de 21 % en avril et de 14 % sur l'ensemble du premier trimestre 2008.

(1) L'AFPIM regroupe la quasi-totalité des sociétés civiles de placement immobilier.

De même, une note du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire constate une baisse des ventes de logements neufs de 27,9 % entre le premier trimestre 2007 et le premier trimestre 2008 (l'année 2007 ayant cependant connu un niveau de construction particulièrement élevé) ⁽¹⁾.

LA COMMERCIALISATION DE L'ENSEMBLE DES LOGEMENTS NEUFS (2006-2008)

	Année 2006	Année 2007	1 ^{er} trimestre 2007	2 ^{ème} trimestre 2007	3 ^{ème} trimestre 2007	4 ^{ème} trimestre 2007	1 ^{er} trimestre 2008	Évolution 1 ^{er} trim. 2007 / 1 ^{er} trim. 2008
Mises en vente	149 496	147 983	10 172	37 517	34 603	35 691	28 800	- 28,3 %
Ventes	126 253	127 429	37 047	32 536	29 244	28 602	26 715	- 27,9%

Source : SESP infos rapides, n° 434, mai 2008.

LA COMMERCIALISATION DES LOGEMENTS NEUFS AU PREMIER TRIMESTRE 2008

La note du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables constate **que plus de 26 700 logements ont été vendus, soit 27,9 % de moins qu'au premier trimestre 2007.**

Le volume des ventes a culminé au premier trimestre 2007 (+ 12,9 % par rapport au premier trimestre 2006). Du deuxième trimestre 2007 au premier trimestre 2008, le nombre de ventes s'élève à plus de 117 000, soit une baisse de 10,3 % par rapport aux quatre trimestres précédents. Les mises en vente de logements en immeubles collectifs ont reculé de 29,4 % et celles de maisons de 21,0 % par rapport au premier trimestre 2007.

Le niveau des ventes restant inférieur à celui des mises en vente, l'encours de logements neufs proposés à la vente continue de progresser. Au 31 mars 2008, il est de 105 600 logements. Le délai moyen d'écoulement est de 11 mois pour les logements en immeubles collectifs et de douze mois pour les logements individuels.

Cette conjoncture défavorable devrait avoir un impact d'autant plus marqué sur le développement des dispositifs d'investissement locatif que les prix des logements connaissent une hausse très modérée, voire une baisse, et que par conséquent, les perspectives de profit sont plus incertaines pour les investisseurs.

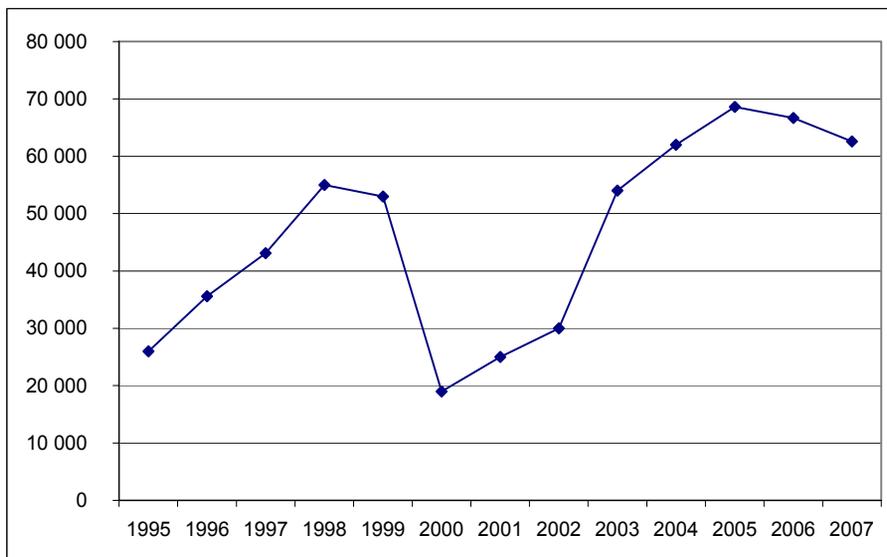
Ainsi, la fédération des métiers de l'investissement locatif (FMIL) chiffre à 30 % le recul de l'investissement locatif sur les six premiers mois et indique que, si la tendance actuelle se confirme, l'ampleur du recul pourrait s'élever à 40 % sur l'ensemble de l'année.

Il faut donc se garder, en réformant les dispositifs d'aide à l'investissement locatif, d'accélérer le ralentissement de la construction de logement.

(1) « Commercialisation des logements neufs au premier trimestre 2008, recul des ventes et des mises en ventes », SESP infos rapides, n° 434, mai 2008.

En effet, comme le montre le graphique suivant, **les changements de législation en matière d'investissement locatif ont suscité des variations très importantes du nombre de logements locatifs construits.**

**LOGEMENTS CONSTRUITS DANS LE CADRE
DE DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF**



L'effet en matière de construction de logements neufs est même allé au-delà et a concerné l'ensemble de la chaîne du logement. La réforme envisagée du dispositif « Robien » devrait donc se garder d'amplifier le cycle.

c) Des ménages aisés qui investissent dans des logements moyens en zones urbaines

Selon le rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif remis par le Gouvernement au Parlement en février dernier⁽¹⁾, **ces investissements concernent essentiellement les ménages des catégories socioprofessionnelles « aisées »** : ils représentent 50 à 60 % des investisseurs depuis 2003, contre environ 25 % des accédants. Ils ont en moyenne un taux marginal d'imposition de 28,2 % sur la période 1997-2005. Les cadres supérieurs composent plus de la moitié des investisseurs depuis 2003.

Les motivations des acheteurs, qui ont en moyenne 44 ans en 2005, sont multiples. Entre en ligne de compte le fait de générer un complément de revenu pour la retraite, de constituer un patrimoine ou de loger un enfant étudiant ou entrant dans la vie professionnelle.

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », ministère du Logement et de la ville (février 2008).

Mais c'est l'avantage fiscal qui constitue le premier critère de choix et l'investissement locatif est trop souvent perçu comme un simple placement financier.

L'Agence nationale d'information sur le logement ⁽¹⁾ constate que le développement de réseaux spécialisés « vendant » des logements comme des « investissements fiscaux » a accentué cette tendance : « *Ce succès a été tel qu'il a suscité le développement d'une offre de logements neufs spécifiquement destinée aux investisseurs personnes physiques. À côté des programmes de promotion classiques, qui s'adressent aussi bien à des ménages qui occuperont eux-mêmes le logement acheté qu'à des bailleurs et sont vendus à une clientèle locale, on a vu apparaître des opérations visant une clientèle d'investisseurs dont le lieu de résidence peut être éloigné et à qui l'achat d'un logement de rapport sera présenté comme un placement financier. La commercialisation se fait par le biais de réseaux couvrant l'ensemble de la France qui démarchent la clientèle potentielle par téléphone ou par courrier.* »

Les logements construits dans le cadre des dispositifs d'investissement locatif sont souvent de petite taille ou de taille moyenne. En effet, une grande majorité d'entre eux, c'est-à-dire 66 %, comprend entre une et trois pièces.

Le parc de logement actuel est déjà caractérisé par une insuffisance de logements de grande taille. **Ces constructions nouvelles accentuent donc ce déséquilibre. Or, le développement d'une offre de logements de grande taille aurait un impact sur l'ensemble de la chaîne du logement, car il permettrait à des familles nombreuses de sortir du parc social et d'accéder au parc locatif privé.**

**LOGEMENTS ACQUIS DANS LE CADRE
DE DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF**

Studio	8 %
Deux pièces	32 %
Trois pièces	26 %
Quatre pièces	20 %
Cinq pièces et plus	14 %

Source : rapport d'évaluation sur les dispositifs d'aide à l'investissement locatif

(1) « L'investissement locatif : à qui profite le Robien ? », Agence nationale d'information sur le logement (novembre 2005).

Le rapport du Gouvernement sur l'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif⁽¹⁾ indique que 71 % des logements acquis par des investisseurs sont des appartements. La surface moyenne est 74 m² pour l'ensemble des constructions et de 55 m² pour les appartements. Sur la période 2001-2004, la taille moyenne de l'ensemble des investissements locatifs est passée de 71 à 61 m². En 2005, celle-ci est remontée à 66 m².

La Fédération nationale des promoteurs-constructeurs évalue, quant à elle, la taille moyenne des logements construits à **51 m²** et le montant moyen des investissements à **167 600 euros en 2007**.

LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT LOCATIF EN 2007

	Province	Île de France	France entière
Surface moyenne	51 m ²	48 m ²	51 m ²
Montant moyen de l'opération	158 000 euros	207 500 euros	167 600 euros
Revenus médians annuels nets	53 000 euros	70 000 euros	55 000 euros

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs

La petite taille des logements tient à deux facteurs. En premier lieu, les particuliers peuvent rarement investir au-delà d'un trois pièces. En outre, l'optimisation de l'avantage fiscal le conduit à limiter son investissement, dans la mesure où le déficit foncier est plafonné à 10 700 euros. L'ANIL⁽²⁾ a ainsi évalué que le plafonnement commençait à jouer dès que prix du logement dépasse 140 000 euros.

Les logements sont essentiellement construits dans des zones urbaines. 39 % sont situés dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants et seulement 23 % dans des agglomérations de moins de 5 000 habitants ou en zone rurale. **Ils accueillent principalement des ménages jeunes et de petite taille.** Plus de la moitié des personnes ayant emménagé récemment dans le parc locatif sont des couples ou des personnes seules. La taille moyenne des ménages en investissement locatif est de 1,9 contre 2,7 pour l'ensemble des emménagés.

Ainsi le rapport remis par le Gouvernement souligne⁽¹⁾ : « *en termes de revenu, les ménages accueillis dans le parc locatif sont des ménages intermédiaires, avec un revenu par unité de consommation de 14 000 euros annuels contre 13 900 euros pour l'ensemble des emménagés. Ils sont nettement plus riches que la moyenne des emménagés dans le locatif ancien, avec un revenu par unité de consommation de 11 000 euros annuels. Ils sont également plus fortunés que les accédants dans l'ancien.* »

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

(2) « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

d) La question de la rentabilité des dispositifs d'investissement locatif

La DGUHC⁽¹⁾ a calculé le taux de rentabilité interne des différents dispositifs d'investissement locatif en prenant comme hypothèse une augmentation des prix de l'immobilier de 1 % par an. Elle constate : « Globalement les investissements dans le cadre d'un dispositif n'imposant aucun plafond de loyer (le Méhaignerie et le Périssol), ou alors un plafond voisin des loyers du marché (Robien) présentent des rendements internes supérieurs en Île-de-France par rapport à la Province. Les dispositifs imposant un plafond de loyer (Besson, Borloo populaire) sont comparativement plus rentables hors Île-de-France. »

RENTABILITÉ DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

		Méhaignerie	Quilès-Méhaignerie	Périssol	Besson	Robien	Robien recentré	Borloo
Province	Taux d'actualisation	8,0 %	8,0 %	5,7 %	5,7 %	4,2 %	4,6 %	4,6 %
	Taux de rentabilité interne	3,5 %	3,8 %	9,1 %	9,2 %	11,3 %	7,4 %	7,6 %
	Valeur actuelle nette (en euros)	- 9 414,55	- 8 761,14	8 520	8 950	23 403	12 202	12 925
	Montant de l'investissement (en euros)	125 648	136 155	128 346	133 952	150 258	197 389	197 389
IDF	Taux d'actualisation	8,0 %	8,0 %	5,7 %	5,7 %	4,2 %	4,6 %	4,6 %
	Taux de rentabilité interne	8,0 %	1,9 %	11,3 %	7,2 %	12,5 %	7,2 %	5,1 %
	Valeur actuelle nette (en euros)	109	- 23 847	18 944	6 150	37 314	16 436	3 327
	Montant de l'investissement (en euros)	153 074	229 616	180 097	199 209	205 703	283 752	283 752

Source : rapport d'évaluation sur les dispositifs d'aide à l'investissement locatif

Il apparaît que le dispositif « Robien » présentait un taux de rentabilité interne intéressant avant 2006 (11,3 % en province et 12,5 % en Île-de-France) et plus modéré après sa réforme (7,4 % en province et 7,2 % en Île-de-France). Le dispositif « Borloo » a un taux de rentabilité interne de 7,6 % en province et 5,1 % en Île-de-France.

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

L'impact fiscal dépend aussi du taux marginal d'imposition de l'investisseur et du niveau des loyers du marché par rapport aux loyers-plafonds. L'ANIL ⁽¹⁾, en prenant comme base de calcul un achat de 103 700 euros, un apport personnel de 20 %, un taux d'emprunt de 4 % sur 15 ans, une décote à la vente de 20 % et les différentes charges afférentes à la location (assurance, taxe foncière sur les propriétés bâties ...) dresse le constat suivant :

– **les investisseurs des deux tranches supérieures d'imposition** (30 % et 40 %) ont plutôt intérêt à opter pour les régimes « Borloo » et « Robien » plutôt que le régime des frais réels, sauf lorsque le loyer du marché est très largement supérieur au loyer-plafond. Lorsque le loyer du marché est inférieur au plafond « Robien », le dispositif « Borloo » est plus rentable. C'est aussi le cas pour la tranche marginale supérieure (40 %) alors que les ménages imposés à un taux marginal de 30 % ont plutôt intérêt à opter pour le dispositif « Robien » ;

– **pour les investisseurs imposés à un taux marginal de 14 %** : les deux dispositifs d'investissement locatif présentent un avantage moindre par rapport au régime de frais réels et le dispositif « Robien » est souvent plus attractif que le dispositif « Borloo ». Cependant, dans les zones les plus chères, le régime des frais réels peut être aussi avantageux.

Notons que la rentabilité des dispositifs dépend aussi étroitement de l'évolution des prix de l'immobilier. Ainsi, une étude du Crédit Foncier de France a montré que les taux de rendement brut pour un investissement en neuf, calculés à partir des prix de vente et de location des appartements, étaient de l'ordre de 5,5 à 6 % en 1999 et de 4 à 5 % en 2004.

Or, la conjoncture actuelle qui voit un tassement, voire un repli des prix de l'immobilier dégrade les perspectives de rendement des dispositifs d'investissement locatif.

En effet, le rapport du Gouvernement constate que *« dans le cas d'un repli du marché immobilier ne serait-ce que de l'ordre de 1 % par an, l'investissement locatif apparaît dans la plupart des cas un mauvais investissement mis à part pour le dispositif Robien qui bénéficiait, à son lancement, de conditions d'accès au crédit plus favorables. »* ⁽²⁾

(1) « Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).

(2) Le logement considéré est un logement standard, invariant sur la période, d'une surface habitable de 65 m². Son prix est déterminé à partir du prix moyen au mètre carré de vente des appartements neufs par les promoteurs, tel que donné par l'enquête « commercialisation des logements neufs » « ECLN » pour l'année considérée. Il s'agit du prix moyen pour la région Île-de-France dans le cas de l'Île-de-France, et du prix moyen pour l'ensemble des autres régions (pondéré par la production) dans le cas de la Province. L'investisseur considéré est un investisseur de taux marginal d'imposition égal à 28 % (avant la réforme fiscale de 2006) et 22 % (après la réforme fiscale de 2006).

Le loyer pratiqué initialement est égal au loyer plafond du dispositif pour la zone considérée, ou s'il est inférieur, au loyer moyen de relocation donné par l'enquête loyers de l'OLAP, majoré forfaitairement de 10 % pour tenir compte du caractère neuf du logement. Le taux de croissance des loyers est fixé à 1,8 % par an.

**VALEUR ACTUELLE NETTE DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS À L'AIDE D'UN DISPOSITIF FISCAL
SELON LES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DU MARCHÉ IMMOBILIER
POUR LA DURÉE MINIMALE D'ENGAGEMENT LOCATIF ⁽¹⁾**

(en euros)

	Hypothèse de variation annuelle de l'immobilier	Méhaignerie	Quilès-Méhaignerie	Périssol	Besson	Robien	Robien recentré	Borloo
Province	- 1 %	- 22 200	- 22 700	- 8 000	- 7 500	4 500	- 13 100	- 12 400
	0 %	- 17 200	- 17 300	- 1 700	- 1 000	13 100	- 2 800	- 2 100
	1 %	- 9 400	- 8 800	8 500	9 000	23 400	12 200	12 900
	2,5 %	- 2 800	- 1 600	16 700	17 600	37 900	26 800	27 500
	5 %	14 800	17 400	39 000	40 200	68 000	62 800	63 600
IDF	- 1 %	- 15 500	- 48 500	- 4 200	- 18 800	11 900	- 20 000	- 33 100
	0 %	- 9 300	- 38 200	4 800	- 9 200	23 700	- 5 200	- 18 300
	1 %	100	- 23 800	18 900	6 200	37 300	16 400	3 300
	2,5 %	8 300	- 11 700	30 500	18 500	57 600	37 400	24 300
	5 %	29 700	20 400	61 800	52 100	98 900	89 200	76 100

(1) Il s'agit de la valeur actuelle nette en euros constants 2006

Source : rapport d'évaluation sur les dispositifs d'aide à l'investissement locatif

2.- La dépense fiscale

a) Une dépense fiscale croissante

Selon le rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif ⁽¹⁾ :

– le dispositif « Robien » avant sa réforme représentait une dépense fiscale de 18 200 euros en Île-de-France et de 16 100 euros en province ;

– le dispositif « Robien » recentré représente une dépense fiscale de 16 900 euros en Île-de-France et de 15 700 euros en province ;

– le dispositif « Borloo » représente une dépense fiscale de 15 800 euros en Île-de-France et de 16 400 euros en province.

Au total, les dispositifs d'investissement locatif représentent une dépense fiscale de 415 millions d'euros en 2006, de 485 millions d'euros en 2007 et de 621 millions d'euros en 2008.

(1) Le rapport évalue la dépense fiscale actualisée en euros constants 2006 pour la période de location minimale et à partir d'un profil standard et constant dans le temps d'investisseur et d'investissement, en reprenant les hypothèses détaillées dans la page précédente.

DÉPENSE FISCALE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF ENTRE 2003 ET 2008

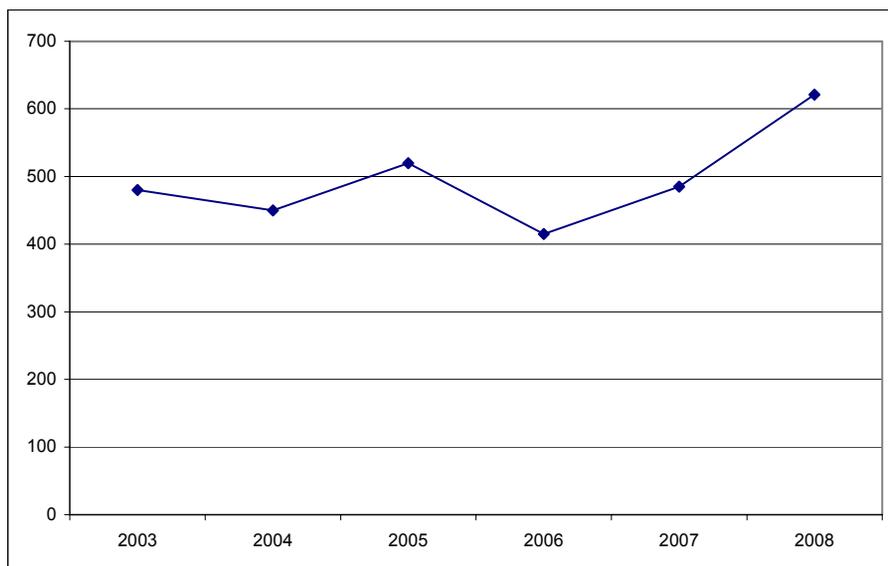
(en millions d'euros)

	Besson ancien	Périssol	Lienemann	Besson	Robien	Borloo populaire	Cumulé par année
2003	40	460	20	–	–	–	480
2004	60	210	20	140	80	–	450
2005	70	110	10	150	250	–	520
2006	5	90	5	120	200	–	415
2007	5	80	5	90	300	10	485
2008	5	80	1	90	400	50	621
Cumulé 2003 – 2008	185	1 030	61	590	1 230	60	2 971

Source : direction générale des impôts

Comme le montre le graphique suivant, ce coût est croissant. Entre 2003 et 2008, la dépense fiscale cumulée s'élève à **2,97 milliards d'euros**.

DÉPENSE FISCALE RÉSULTANT DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF



En prenant en compte les dispositifs destinés à développer le parc locatif privé, les dispositifs en faveur du développement du parc locatif privé représentent **671 millions d'euros en 2008**.

DÉPENSE FISCALE DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Dispositif Périssol	90	80	80
Dispositif Lienemann	5	5	1
Dispositif Besson neuf	120	90	90
Dispositif Besson ancien	5	5	5
Dispositif Robien ZRR	5	10	15
Dispositif Robien « classique » et « recentré »	200	300	400
Dispositif Borloo neuf	–	10	50
Dispositif Borloo ancien	–	5	30
Total	425	505	671

Source : projet annuel de performances pour 2008

b) Une évaluation difficile et incomplète

Vos Rapporteurs ont constaté la difficulté de disposer d'une évaluation précise et complète de la dépense fiscale résultant des dispositifs d'aide à l'investissement locatif.

Les évaluations fournies au législateur au moment du vote de la loi portant engagement national pour le logement ont, par exemple, surestimé la dépense fiscale résultant de la réforme proposée.

Le dispositif « Borloo populaire » devait représenter un coût de 50 millions d'euros en 2007, de 100 millions d'euros en 2008 et de 150 millions d'euros en 2009. La dépense fiscale résultant du dispositif « Robien » était estimée à 300 millions d'euros en 2006, 580 millions d'euros en 2007, 670 millions d'euros en 2008 et 700 millions d'euros en 2009. **Le coût fiscal des deux principaux dispositifs d'investissement locatif était donc évalué, au moment du vote de la loi, à 630 millions d'euros en 2007, 770 millions d'euros en 2008 et 850 millions d'euros en 2009.**

COÛT FISCAL DE LA RÉFORME DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009
Robien	300	490	490	430
Robien recentré	0	90	180	270
Robien (avant et après recentrage)	300	580	670	700
Borloo populaire	0	50	100	150
Total	300	630	770	850

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

De même, les estimations fournies par les projets et rapports annuels de performance de la mission *Ville et logement* depuis 2006 ont, en définitive, toujours surestimé la dépense fiscale résultant de ces dispositifs :

**ESTIMATIONS DE LA DÉPENSE FISCALE
DES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF**

		2006	2007	2008
Estimations ENL	Robien	300	580	670
	Borloo populaire	–	50	100
Estimations PAP 2006	Robien	300	–	–
	Borloo populaire	–	–	–
Estimations PAP 2007	Robien	350	400	–
	Borloo populaire	–	10	–
Estimations RAP 2006	Robien	350	–	–
	Borloo populaire	70	–	–
Estimations PAP 2008	Robien	200	300	400
	Borloo populaire	–	10	50
Estimations RAP 2007	Robien	200	400	300
	Borloo populaire	–	10	10

Source : documentation budgétaire

Ainsi, le coût du dispositif « Robien » en 2006 était évalué à 300 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006, a été réévalué à 350 millions d'euros dans le RAP 2006, pour être finalement estimé à 200 millions d'euros dans le PAP 2008. Le coût de ce dispositif pour 2007 était évalué à 580 millions d'euros au moment du vote de la loi portant engagement national pour le logement, à 400 millions d'euros au moment du vote de la loi de finances pour 2007, et est estimé à 300 millions d'euros dans le projet annuel de performances pour 2008.

De même, le coût du dispositif « Borloo » pour 2008 était évalué à **100 millions d'euros** au moment du vote de la loi portant engagement national pour le logement pour être finalement estimé à **10 millions d'euros** dans le rapport annuel de performances pour 2007.

Vos Rapporteurs regrettent que le législateur ne puisse s'appuyer sur des évaluations plus précises des dépenses fiscales.

Cette évaluation est d'autant plus incomplète que les recettes fiscales indirectes induites par ces constructions nouvelles ne sont pas prises en compte. C'est le cas, notamment des recettes de TVA mais aussi des recettes tirées des droits de mutation pour les collectivités territoriales.

B.- LES DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT LOCATIF NE RÉPONDENT PAS PARFAITEMENT À LEURS OBJECTIFS

Trois critiques sont essentiellement adressées aux dispositifs d'investissement locatif. Il leur est reproché d'avoir un effet inflationniste sur les loyers, de contribuer au renchérissement du prix du foncier, et surtout d'inciter à la construction de logements dans des zones où les besoins ne se font pas sentir.

Les différents intervenants rencontrés par vos Rapporteurs ont été unanimes pour considérer que ce constat dépend essentiellement des sites concernés. **Vos Rapporteurs sont, en effet, persuadés qu'il n'existe pas un seul marché immobilier global, mais de multiples marchés immobiliers locaux. Les excès rencontrés dans certaines villes moyennes ne doivent donc pas occulter les aspects positifs rencontrés dans d'autres agglomérations.**

En outre, le bilan dressé de l'efficacité de ces dispositifs dépend profondément de l'objectif qui leur a été imparti. Si l'on considère que l'objectif était d'augmenter le parc locatif privé, les résultats quantitatifs montrent qu'il a été atteint. En revanche, les dispositifs d'investissement locatif n'ont contribué à la modération des loyers que dans certaines agglomérations, dès lors qu'ils ont pu inverser le rapport entre l'offre et la demande.

1.- L'impact sur les loyers de la construction de logements locatifs dépend du marché local

Les dispositifs d'investissement locatif ont été accusés de favoriser une augmentation de loyer, dans la mesure où les loyers des nouveaux logements étaient censés s'aligner sur les loyers-plafonds. Il apparaît, en réalité, que les loyers de ces logements se sont alignés, comme il était prévisible, sur les loyers du marché. L'afflux de constructions neuves a même entraîné dans certaines villes une détente des loyers.

Une étude de l'ANIL réalisées à partir de consultations locales, notamment d'ADIL ⁽¹⁾ établit une typologie de l'impact des constructions de logements « Robien » et « Borloo » sur les marchés locatifs :

– **dans les zones les plus tendues, aucun impact n'est perceptible.** Les constructions ont été peu nombreuses, du fait du prix de l'immobilier et du niveau des loyers-plafonds inférieurs à ceux du marché. Par conséquent, les logements ont été loués rapidement et leur mise sur le marché n'a provoqué aucune détente du marché. C'est le cas notamment des agglomérations de la région parisienne où les prix sont les plus élevés. De même, dans certaines grandes agglomérations de province, l'impact a été limité, malgré un nombre de constructions relativement important, du fait d'une croissance démographique forte. C'est le cas notamment de Toulouse, Nantes, Bordeaux ou Rennes. **En revanche, dans les zones les plus tendues, la mise en location de ces logements neufs à loyers élevés a pu provoquer un alignement à la hausse des loyers ;**

(1) « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

– **dans d'autres agglomérations, l'impact a été plus marqué.** C'est le cas de certaines villes de plus petite taille, comme Angers, Nîmes ou La Rochelle, mais aussi de grandes villes comme Montpellier ou Marseille. Une détente du marché ou une limitation de la hausse des loyers a été constatée, parfois sur certains segments du marché (appartement de petite taille). Dans certains cas, une baisse des loyers de relocation est constatée ;

– **l'impact de l'investissement locatif a pu être important dans certaines agglomérations de la zone C et B2.** L'ANIL ⁽¹⁾ constate : « *C'est en effet surtout dans ces villes qu'ont fleuries les opérations « ciblées investisseurs », parfois en nombre excessif au regard de la taille du parc locatif existant et en raison du manque de diversité des biens produits. Dans des marchés relativement peu tendus, où la demande n'est pas très extensible, l'effet sur les marchés a été rapide : allongement des délais de (re)location, stabilisation, voire baisse des loyers et, dans certains cas, vacance importante. Là encore, ces phénomènes ne touchent pas l'ensemble du parc : ils sont limités aux appartements de petite taille* ». Dans certaines villes, comme Brest, Béziers, Quimper, Laval ou Valence, les logements neufs sont loués rapidement, mais les logements anciens trouvent difficilement preneurs. Dans d'autres villes, comme Albi et Montauban, les logements neufs restent vacants dans une proportion non négligeable.

L'augmentation importante de la construction de logements a donc contribué, dans certaines agglomérations, à une détente des loyers. Dans ces villes moyennes, c'est essentiellement par un effet quantitatif, et non par la mise en place de loyers-plafonds contraignants que les dispositifs d'investissement locatif ont influé sur les niveaux des loyers.

Auditionné par vos Rapporteurs, M. Bernard Vorms, directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL), a d'ailleurs estimé que les loyers-plafonds, y compris pour le dispositif « Borloo » sont peu contraignants. Comme le montre le tableau ci-après, les loyers moyens de relocation constatés dans certaines villes moyennes sont d'ailleurs inférieurs aux loyers-plafonds du dispositif « Borloo ». **On ne peut donc pas considérer que le dispositif « Borloo » ait contribué à développer un parc locatif privé intermédiaire en imposant des loyers inférieurs aux loyers du marché.**

(1) « *L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs* », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

**PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS, LOYERS PRATIQUÉS EN 2007
ET LOYERS PLAFONDS 2008 ⁽¹⁾**

(en euros et en euros par m² et par mois)

	Prix de vente (appartements)		Loyer moyen de relocation d'un 2 pièces	Zone	Loyers plafonds	
	Neuf	Ancien			Robien recentré	Borloo neuf
Hauts-de-Seine	5 700	4 600	16,0	A	21,02	16,37
Agglo. Alpes-Maritimes	5 400	3 900	13,1	A	21,02	16,37
La Rochelle	3 560	3 340	13,0	BI	14,61	11,37
Montpellier	3 360	2 530	12,7	BI	14,61	11,37
Marseille	3 550	2 720	11,5	BI	14,61	11,37
Toulouse	3 140	2 730	11,1	BI	14,61	11,37
Nîmes	2 910	1 960	9,7	B2	11,95	9,30
Angers	2 810	1 970	9,5	B2	11,95	9,30
Valence	2 500	1 550	8,9	B2	11,95	9,30
Albi	3 210	1 520	8,9	B2	11,95	9,30
Quimper	2 570		8,9	B2	11,95	9,30
Béziers	3 060	2 260	8,7	B2	11,95	9,30
Montauban	2 400	1 360	8,7	B2	11,95	9,30
Laval	2 320	1 950	8,7	B2	11,95	9,30
Brest	2 700	1 400	8,6	B2	11,95	9,30
Châteauroux	2 590	980	7,7	B2	11,95	9,30

Source : Agence nationale d'information sur le logement

(1) Prix de vente : Brest et Quimper : Adeupa ; Alpes-Maritimes : observatoire immobilier d'habitat ; autres villes : site immoprix.com ; Loyers : Hauts-de-Seine, Toulouse : OLAP ; Brest : Adeupa ; Albi ; Immo81 (ensemble du Tarn) ; Angers, La Rochelle, Valence, Montauban, Quimper : Clameur ; Marseille, Montpellier, Châteauroux, Nîmes, Laval : observatoire ADIL.

2.– La localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante

a) Un développement nouveau des dispositifs d'investissement locatif dans des villes moyennes ou des zones peu urbanisées

La principale critique adressée aux dispositifs d'investissement locatif est d'avoir contribué à augmenter le parc locatif privé dans des zones où les besoins en logement étaient satisfaits. **Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. Ils ont eu une stratégie fiscale et non patrimoniale.** Cela conduit aujourd'hui à une offre excessive de logements dans des zones peu urbanisées, notamment dans la zone C.

(1) L'ANIL indique que les chiffres de ce tableau proviennent de sources diverses et portent sur des champs qui peuvent être hétérogènes. Ils sont donnés à titre indicatif, pour illustrer la diversité des marchés observés, mais ne peuvent servir à des comparaisons précises.

La répartition des logements par zone doit inciter à nuancer le constat. En effet, selon les données transmises par la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, 57 % des logements ont été construits dans les zones A et B1, qui sont les deux zones où le marché immobilier est le plus tendu.

RÉPARTITION DES VENTES PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE

Zone A	22 %
Zone B1	35 %
Zone B2	26 %
Zone C	17 %

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs

De même, selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, les constructions nouvelles ont aussi concerné des régions très urbanisées et où le marché immobilier est tendu.

Cependant, le pourcentage de logements construits dans les zones tendues reste relativement faible au regard des besoins puisque, par exemple, 11,7 % des ventes ont eu lieu en Île-de-France et 9,9 % dans la région Provence-Alpes-Côte d’Azur.

RÉPARTITION DES VENTES PAR RÉGION

	Nombre	%
Alsace et Lorraine	2 416	4,6
Aquitaine	4 755	9,0
Bretagne	4 586	8,6
Centre	2 385	4,5
Provence Côte d’Azur	5 249	9,9
Languedoc – Roussillon	6 161	11,6
Rhône-Alpes	8 821	16,6
Midi-Pyrénées	5 940	11,2
Nord-Pas-de-Calais	1 945	3,7
Normandie	3 142	5,9
Pays de la Loire	1 478	2,8
Total hors Île-de-France	46 879	88,3
Île-de-France	6 200	11,7
France métropolitaine	53 079	100

Source : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs

Néanmoins vos Rapporteurs ont constaté qu’au cours des dernières années, l’offre de logements neufs s’est étendue à de nombreuses villes moyennes, jusque-là ignorées des promoteurs immobiliers. C’est aussi le cas de départements peu urbanisés comme la Corrèze, les Landes, l’Indre, le Gers, la Dordogne ou l’Aveyron.

En effet, la hausse des prix de l'immobilier a conduit certains promoteurs à rechercher des secteurs où le foncier était moins cher afin de proposer des produits moins onéreux susceptibles de s'adapter au budget de l'investisseur.

Le rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif⁽¹⁾ évoque « *des phénomènes de production manifestement excessive dans certaines zones limitées* » et constate que « *les choix de localisation des logements faits par les investisseurs n'apparaissent pas (...) comme parfaitement satisfaisants. En effet, une part significative des investissements est réalisée dans des zones dont la tension du marché est faible ou intermédiaire.* »

b) La multiplication des logements vacants

Ces constructions dans des zones peu urbanisées ont excédé les besoins. Par conséquent, des propriétaires rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés à louer leur logement.

Dans certaines agglomérations où le parc locatif était ancien et de qualité moyenne, l'excès de constructions a conduit les locataires à délaisser les logements anciens au profit des constructions nouvelles. C'est le cas notamment pour les logements construits entre les années soixante et quatre-vingt dans des villes comme Brest et Valence. Les propriétaires sont alors incités à baisser leurs loyers. L'ANIL constate ainsi une baisse d'au moins 5 % des loyers à la relocation, dans des villes comme Montpellier ou Béziers. Cette baisse est comprise entre 5 et 10 % dans une ville comme Angers. Certains propriétaires sont ainsi incités à effectuer des travaux d'amélioration de leur logement, alors que d'autres, qui ne peuvent pas ou ne veulent pas financer les travaux, vendent leur logement à des prix, généralement inférieurs aux prix du marché compte tenu de l'état du logement. **Dans ce cas, le développement des dispositifs d'investissement locatif contribue donc paradoxalement à l'amélioration du parc locatif privé ancien et au développement de l'accession sociale à la propriété.**

Une enquête de l'ADIL de l'Hérault auprès des associations intervenant dans le logement des publics jeunes et défavorisés montre que cette détente profite notamment aux locataires les plus modestes : « *les logements à loyer moins élevé sont susceptibles de profiter à un public de bénéficiaires des dispositifs d'aides publiques pour l'accès au logement : locapass, ou même le fonds de solidarité logement (FSL), souvent considéré jusqu'ici avec suspicion par nombre de professionnels de l'immobilier* ⁽²⁾ »

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

(2) « Le marché locatif privé dans les principales agglomérations de l'Hérault », ADIL 34

Dans d'autres villes, comme Albi, Saint-Gaudens, Montauban, Bergerac, Castres ou Angoulême, les constructions locatives ont été beaucoup trop nombreuses par rapport aux besoins du marché. **En outre, du fait de leur petite taille, les logements n'ont pas toujours correspondu aux besoins des familles.**

L'ANIL ⁽¹⁾ souligne que « ces villes connaissaient, certes, un certain déficit d'offre locative qui pouvait justifier la création d'un volume limité de logements supplémentaires. Les premiers logements produits se sont d'ailleurs loués sans grande difficulté. Mais la production a rapidement pris des proportions excessives au regard de la demande locale. Les logements étant vendus en état futur d'achèvement, les promoteurs ont néanmoins pu écouler des volumes importants avant que l'excès d'offres ne devienne patent. La mise en location s'est rapidement révélée difficile, d'autant que les loyers demandés étaient trop élevés. »

À titre d'exemple, M. Jean Dionis du Séjour, député et maire d'Agen, entendu par vos Rapporteurs, a ainsi indiqué que malgré une forte croissance démographique de la ville due à l'installation de l'école nationale d'administration pénitentiaire et à la montée en puissance du 48^{ème} régiment de transmissions, **les nombreuses constructions locatives réalisées ces dernières années ont conduit à la fois à la multiplication des vacances de logements anciens dans le centre-ville, mais aussi de logements nouvellement construits.** En effet, ceux-ci étaient essentiellement des logements de petites tailles et ne correspondaient pas aux besoins et aux attentes des familles.

Les gestionnaires de logements ont proposé des avantages financiers pour attirer des locataires (remise de plusieurs mois de loyer, baisse du loyer pendant une période déterminée...). Ils ont été néanmoins d'une efficacité limitée. De même, les dispositifs de garantie locative mis en place par les promoteurs ne sont pas toujours suffisants pour couvrir la période de vacance. **Les propriétaires sont alors parfois conduits à revendre à perte.**

Par conséquent, si ce phénomène est positif pour certains locataires, il peut mettre dans des situations difficiles des propriétaires, qui ont parfois des revenus modestes où qui ont besoin des revenus locatifs pour accéder à la propriété ou pour compléter leurs revenus de retraite.

Il est très difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène. La DGUHC a ainsi indiqué à vos Rapporteurs qu'à l'heure actuelle, il n'existait aucun indicateur permettant de déterminer de façon fiable le nombre logements « Borloo » et « Robien » vacants. Le seul indicateur susceptible d'être utilisé serait une extraction de la base de données FILOCOM, établie par la direction générale des impôts. Cependant les dernières données disponibles concernent les avis d'imposition de 2005 et ne permettent donc pas de retracer la situation la plus récente. En outre, elles n'identifient pas spécifiquement les logements « Robien » ou « Borloo ».

(1) « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », Jean Bosvieux, Agence nationale d'information sur le logement (juillet 2008).

La Fédération nationale des promoteurs-constructeurs et Nexity estiment que les logements vacants six mois après leur livraison représentent **2 %** du nombre de logements livrés (soit 4 500 à 5 000 logements).

Néanmoins, ce taux est probablement sous-estimé. Ainsi, l'ADIL de Tarn-et-Garonne estime quant à elle, d'après les opinions des professionnels interrogés, à **10 %** la part de logements neufs vacants dans ce département.

En tout état de cause, si certains professionnels ont été peu scrupuleux, ce constat ne peut être généralisé. Cependant, certaines actions collectives menées devant la justice par des acquéreurs se sentant floués ne peuvent qu'alimenter les réticences actuelles des particuliers à l'égard des dispositifs d'investissement locatif.

3.— La question de la hausse des prix

Une autre critique adressée aux dispositifs d'investissement locatif est d'avoir favorisé la hausse des prix, notamment ceux du foncier.

Certes, le rapport sur l'évolution des dispositifs d'investissement locatif remis par le Gouvernement ⁽¹⁾ constate : « *Sur 2001-2005, la progression des prix s'observe tant en accession qu'en investissement locatif, dans le collectif comme dans l'individuel. Le prix moyen par logement en investissement locatif (acquisition uniquement) atteint 141 700 euros en 2005 contre 109 500 euros en 2001. L'accession a connu une progression du même ordre (+ 30 %), mais avec des prix par logement supérieurs d'environ 20 %. (...) rapporté au m², l'investissement locatif (acquisition dans le neuf uniquement) apparaît comme plus cher au m² de 14 % en fin de période, et semble avoir connu une progression plus vive que l'accession (+ 45 % contre + 37 %).* »

Il est vrai qu'à court terme, les dispositifs peuvent avoir un effet à la hausse sur les prix de l'immobilier, en pesant notamment sur la ressource foncière. Cependant, comme vos Rapporteurs l'ont montré précédemment, les nombreuses constructions locatives ont surtout conduit, dans certains cas, les locataires à délaisser les logements anciens, dans un état parfois médiocre, au profit des logements neufs. **Les propriétaires qui n'ont pas les moyens ou le désir de procéder à des travaux ont donc été incités à vendre leur logement, ce qui peut permettre d'une certaine manière de développer l'accession sociale à la propriété.**

À moyen et long terme, l'augmentation des constructions de logements locatifs pourrait donc favoriser, au moins dans certaines agglomérations de taille moyenne et pour les logements anciens, une modération des prix de l'immobilier.

(1) « Rapport sur l'évaluation des dispositifs d'investissement locatif », Ministère du logement et de la ville (février 2008).

4.– La gestion et la qualité des logements construits dans le cadre des dispositifs d'investissement locatif

Les logements construits dans le cadre des dispositifs d'investissement locatif sont souvent de qualité moyenne et conçus de façon à minimiser le prix de revient et les charges. Il s'agit souvent d'immeubles collectifs de petite taille, afin d'économiser le coût de construction d'un ascenseur. L'investissement comprend souvent, outre l'achat de l'appartement, la gestion de la location par des agences filiales des groupes de promotion.

Dans certains cas, se posent des problèmes de malfaçon et de défaut d'entretien, que les locataires ont du mal à résoudre dans la mesure où ils n'ont pas un contact direct avec le propriétaire. Les agences qui gèrent ces logements et qui ne possèdent souvent pas de bureau sur place sont souvent peu réactives pour résoudre les problèmes liés à la gestion et à l'entretien de l'immeuble. **Ces situations sont inquiétantes et de nombreux maires sont saisis des problèmes rencontrés par des propriétaires.** En effet, certains d'entre eux, qui ont emprunté à taux variable ou pour qui les revenus tirés de la location sont essentiels, se retrouvent aujourd'hui dans des situations dramatiques et ne peuvent absolument pas financer des travaux.

Vos Rapporteurs n'ont pas été en mesure d'évaluer l'ampleur de ces phénomènes mais cette situation est préoccupante et il est certain que la médiatisation qui en est faite – notamment sur Internet – peut avoir un réel effet dissuasif pour des dispositifs qui se veulent incitatifs.

III.– LE CONVENTIONNEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ DANS L'ANCIEN EST TROP PEU ATTRACTIF

La mise en place d'un conventionnement du parc locatif privé a pour objectif de permettre un pilotage précis du dispositif « Borloo dans l'ancien » et une adaptation aux marchés immobiliers locaux. L'ANAH est parvenue, par une réforme de la procédure de fixation des loyers-plafonds, à prendre en compte les particularités locales du marché immobilier et à éviter ainsi des effets d'aubaine. Cependant, le dispositif « Borloo ancien » n'est pas suffisamment attractif compte tenu des contraintes qu'il impose aux propriétaires.

A.– LE CONVENTIONNEMENT AVEC LES PARTICULIERS CONNAÎT UN DÉVELOPPEMENT MODÉRÉ

1.– Le bilan du conventionnement du parc locatif privé

Entre octobre 2006 et juillet 2008, l'ANAH a conclu 12 778 conventions. 86,2 % d'entre elles concernent des logements dont le loyer est « intermédiaire », 13,1 % des logements conventionnés et 0,8 % des logements conventionnés très sociaux (soit 97 conventions signées en 22 mois).

Les logements conventionnés sont essentiellement situés dans les zones dites « détendues » ou moyennement tendues, puisque 33,5 % des conventions ont concerné des logements situés dans la zone C et 53 % des logements situés dans la zone B.

Par conséquent, le dispositif « Borloo ancien » n'est pas très incitatif pour les logements très sociaux et dans les zones tendues.

LE CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX D'OCTOBRE 2006 À JUILLET 2008

	Conventions signées	% par type de logement	Zone A	Zone B	Zone C
Logement intermédiaire	11 009	86,2 %	1 638	6 005	3 366
Logement conventionné	1 672	13,1 %	102	701	869
Logement conventionné très social	97	0,8 %	8	50	39
Total	12 778	100 %	1 748	6 756	4 274
% par zone	100 %	–	13,7 %	52,9 %	33,4 %

Source : Agence nationale de l'habitat

En 2007, 8 694 conventions ont été signées dont 86,7 % concernent des logements intermédiaires, 12,5 % des logements conventionnés et 0,8 % des logements conventionnés très sociaux. Ces logements sont situés à 87 % dans des zones détendues ou moyennement tendues.

CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX EN 2007

	Conventions signées	Zone A	Zone B	Zone C
Logement intermédiaire	7 537	1 086	4 106	2 345
Logement conventionné	1 091	56	484	551
Logement conventionné très social	66	5	36	25
Total	8 694	1 147	4 626	2 921

Source : Agence nationale de l'habitat

Si des travaux d'amélioration sont effectués dans le logement, une subvention majorée de l'ANAH vient s'ajouter au dispositif fiscal. **18 950 conventions ont été signées avec des particuliers en 2007**, dont 6 775 pour des logements intermédiaires, 9 770 pour des logements conventionnés et 2 405 pour des logements conventionnés. Le conventionnement « avec travaux » se révèle, par conséquent, plus attractif.

CONVENTIONNEMENT AVEC TRAVAUX EN 2007 ⁽¹⁾

	Conventions signées	Zone A	Zone B	Zone C
Logement intermédiaire	6 775	1 975	3 000	1 800
Logement conventionné	9 770	170	3 700	5 900
Logement conventionné très social	2 405	155	1 100	1 150
Total	18 950	2 300	7 800	8 850

(1) Hors propriétaire institutionnel

Source : Agence nationale de l'habitat

2.- Vers une meilleure adaptation des loyers conventionnés aux réalités locales

Lors de la première année de mise en place du dispositif, des informations venues d'acteurs locaux, confirmés par diverses études, ont révélé que le loyer du marché pouvait s'avérer inférieur aux loyers-plafonds, s'agissant notamment des logements intermédiaires. Cette situation conduisait à des effets d'aubaine, certains propriétaires bénéficiant d'aides fiscales, alors qu'ils ne consentaient pas un réel effort s'agissant du niveau des loyers.

C'est pourquoi, par une délibération de son conseil d'administration, du 6 décembre 2007, l'ANAH a décidé que les commissions d'amélioration de l'habitat (CAH) et lorsque cela ressort à leurs compétences, les délégataires dans le cadre de la convention de délégation de compétence négociée avec l'État, devraient fixer les loyers-plafonds en appliquant, dans le respect des plafonds de zone définis annuellement par circulaire, les règles rappelées dans le tableau ci-dessous :

RÈGLES DE FIXATION DES LOYERS-PLAFONDS

	Sans travaux	Avec travaux
Loyer intermédiaire	Marché – 10 % toutefois en zone détendue, en général pas de place pour l'intermédiaire.	Marché – 15 % au moins si l'écart entre loyer de marché et loyer social est au moins de 30 %.
Loyer social	Respect du plafond réglementaire.	Respect du plafond réglementaire ; adaptation locale possible en fonction du niveau de marché.
Loyer social dérogatoire	Marché – 15 % si l'écart entre loyer de marché et loyer social est au moins de 30 %.	Marché – 25 % au moins, si l'écart entre loyer de marché et loyer social est au moins de 30 %.
Loyer très social	Sans objet	Décote habituelle par rapport au loyer social.

La décision de la CAH ou l'inscription dans la convention de délégation de compétence devait intervenir au plus tard le 30 avril 2008, pour application au plus tard le 1^{er} juillet 2008. Elle a été préparée par les délégations locales de l'ANAH et précédée d'une phase d'étude utilisant les différents moyens de connaissance de la situation du marché ⁽¹⁾ et permettant de déterminer des niveaux de loyers par zone locale et par type de logement.

Vos Rapporteurs se félicitent de cette adaptation d'un dispositif national aux conditions locales du marché immobilier. Ce type de démarche souple permet d'éviter tout effet d'aubaine et démontre que les approches territoriales sont de nature à garantir l'efficacité des dispositifs d'incitation fiscale.

Cependant, l'abaissement des loyers-plafonds a eu pour conséquence de baisser le nombre de conventionnements en 2008 :

– **seules 3 227 conventions « sans travaux » ont été signées au premier semestre 2008**, dont 2 795 pour des logements intermédiaires, 406 pour des logements conventionnés et 26 pour des logements conventionnés très sociaux ;

(1) Ces moyens sont les observatoires (CLAMEUR, OLAP, observatoires locaux comme les ADIL ...), les études préopérationnelles (PIG, OPAH, PST), les constats des professionnels agissant dans ce domaine (agents immobiliers, notaires) ...

CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX AU PREMIER SEMESTRE 2008

	Conventions signées	Zone A	Zone B	Zone C
Logement intermédiaire	2 795	450	1 511	834
Logement conventionné	406	9	169	228
Logement conventionné très social	26	3	12	11
Total	3 227	462	1 692	1 073

Source : Agence nationale de l'habitat

– **seules 7 610 conventions « avec travaux »** ont été signées avec des particuliers au premier semestre 2008, dont 2 495 pour des logements intermédiaires, 4 005 pour des logements conventionnés et 1 100 pour des logements conventionnés très sociaux.

CONVENTIONNEMENT AVEC TRAVAUX AU PREMIER SEMESTRE 2008 ⁽¹⁾

	Conventions signées	Zone A	Zone B	Zone C
Logement intermédiaire	2 495	825	900	770
Logement conventionné	4 005	80	1 575	2 350
Logement conventionné très social	1 100	90	495	525
Total	7 610	995	2 970	3 645

(1) Hors propriétaire institutionnel

Source : Agence nationale de l'habitat

B.– LE DISPOSITIF DE CONVENTIONNEMENT SANS TRAVAUX N'EST PAS SUFFISAMMENT INCITATIF

Les logements conventionnés dans le cadre du dispositif « Borloo ancien » sans travaux restent aujourd'hui peu nombreux. Ce dispositif présente en effet, deux limites : les grandes difficultés que peut rencontrer le propriétaire, une fois l'engagement de neuf ans écoulé, pour revenir aux loyers du marché, et l'insuffisante incitation financière du dispositif.

En effet, **pour les logements intermédiaires**, la réduction d'impôt est au maximum de **12 %** du montant du loyer (ce qui correspond au produit de la déduction de 30 % par le taux marginal d'imposition de 40 %). **Pour les logements sociaux et très sociaux**, elle est au maximum de **18 %**.

Auditionnés par vos Rapporteurs, M. Philippe Pelletier et Mme Sabine Baïtto-Beysson, respectivement président et directrice de l'ANAH ont souligné que la différence entre les loyers du marché et les loyers des logements « sociaux » et « très sociaux » rendaient la réduction d'impôt peu incitative. En tout état de cause, le gain financier ne permet pas de contrebalancer les contraintes imposées au propriétaire, notamment l'engagement de location de neuf ans et le plafonnement des ressources du locataire.

L'Agence nationale d'information sur le logement ⁽¹⁾ a pu constater le caractère peu incitatif des aides fiscales, compte tenu des contraintes importantes imposées au propriétaire :

« L'efficacité du dispositif du conventionnement est donc problématique, en raison de la faible efficacité de l'incitation financière. Même lorsqu'il génère un gain financier, il n'est pas du tout certain que le bailleur accepte de conventionner : ce gain, dont nous avons vu qu'il est au maximum de 18 % ans les conditions les plus favorables, et qui, dans la plupart des cas sera inférieur à 10 % du montant des loyers, est-il suffisant pour contrebalancer les obligations imposées au bailleur, notamment l'impossibilité de disposer de son logement pendant la durée de l'engagement ? Rien n'est moins certain, car il est évident que le bailleur ne se détermine pas en fonction de la seule incidence financière. Celle-ci, dans la mesure où elle est positive, doit être mise en balance avec les contraintes qu'impose le conventionnement en plus du plafonnement du loyer : plafonnement des ressources du locataire et durée de l'engagement de location. Le plafond de ressources restreint le choix du locataire, en particulier pour le conventionnement « social ». »

Par ailleurs, se pose pour le propriétaire le problème de la fin du conventionnement au bout de neuf ans, qui met fin à l'avantage fiscal.

Lors de la sortie du conventionnement au bout de six ou neuf ans, la réévaluation du loyer devra respecter les règles posées par le *c* de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 : si le loyer est augmenté la hausse doit être étalée sur la durée du nouveau bail. Elle s'applique par tiers, ou, si elle est supérieure à 10 %, par sixième même si le nouveau bail n'est que de 3 ans. Mais encore faut-il que le locataire soit en mesure de faire face à des augmentations de loyers.

Par ailleurs, en vertu du *c* de l'article 17 de la loi précitée, le propriétaire doit faire une proposition de nouveau loyer par lettre recommandée avec accusé de réception ou par acte d'huissier, au moins 6 mois avant l'expiration du bail. Or, le régime juridique du dispositif « Borloo ancien » empêche cette notification pendant le conventionnement. Par conséquent, même si les ressources du locataire ont augmenté, la notification de l'application ne peut avoir lieu qu'à l'issue de la période de neuf ans. Le problème est le même si un nouveau locataire entre dans le logement pendant la période initiale de six ans.

(1) « Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).

Le conventionnement « avec travaux » est plus avantageux financièrement car le propriétaire bénéficie, outre l'avantage fiscal, d'une subvention pour financer en partie les travaux. Cette subvention n'est toutefois pas automatiquement accordée par l'ANAH et reste donc aléatoire. L'ANIL ⁽¹⁾ a ainsi calculé que pour une opération d'acquisition-amélioration d'un logement de 60 000 euros nécessitant 40 000 euros de travaux, un couple dont le revenu imposable est de 50 000 euros, bénéficiera d'un taux de rendement interne de 3,5 % si l'opération est financée sans subvention et louée au régime des frais réels et de 4,9 % si elle bénéficie d'une subvention de l'ANAH et conventionnée au loyer social avec dérogation.

(1) « Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).

IV.– LES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF DOIVENT S'INSCRIRE DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer les dispositifs d'investissement locatif dans le prochain projet de loi relatif au logement. Conformément aux préconisations du conseil de la modernisation des politiques publiques en avril dernier, il devrait s'agir de recentrer ces dispositifs sur les zones les plus tendues afin de limiter les effets d'aubaine.

Vos Rapporteurs constatent que la réforme des dispositifs d'investissement locatif en 2003 et 2006 a effectivement conduit à augmenter la construction de logements. L'effet a donc été essentiellement quantitatif et cette offre nouvelle, par le jeu du marché, conduit à la modération des loyers dans certaines agglomérations. Les excès constatés localement doivent cependant inciter à passer du « prêt-à-porter » au « sur mesure » : les dispositifs d'investissement locatif devraient désormais s'inscrire dans une stratégie territoriale et leur contrepartie sociale devrait être réaffirmée.

1.– Disposer de données fiables et détaillées sur les dispositifs d'aide à l'investissement locatif

Vos Rapporteurs ont regretté de ne pas disposer de données nationales précises sur les dispositifs d'investissement locatif. Les seules statistiques nationales existantes sur le nombre de logements construits proviennent de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs. La DGUHC y fait d'ailleurs référence dans le rapport remis au Parlement sur l'évaluation de ces dispositifs. **L'État n'est donc pas en mesure de chiffrer le nombre de logements « Borloo » et « Robien », de localiser précisément les constructions par zone ou de dénombrer les logements vacants.**

Pourtant, les contribuables fournissent des renseignements précis dans leur déclaration de revenus. Ainsi, dans la déclaration 2044 des revenus fonciers de 2007, le contribuable doit indiquer le régime dont il bénéficie (« Borloo ancien », « Robien », logements vacants, « Lienemann »...) et des informations sur le logement loué. Cependant, la DGI a indiqué à vos Rapporteurs que ces données n'étaient pas saisies informatiquement, ce qui empêche qu'elles puissent être exploitées statistiquement.

Si le développement de la télédéclaration devrait permettre de disposer de plus en plus de données, **l'informatisation systématique de celles-ci semble souhaitable.**

Un outil statistique national pourrait être mis en place. Celui-ci croiserait les informations provenant de la direction générale des impôts mais aussi des ADIL, des promoteurs et des professionnels de l'immobilier. La compilation de ces données et leur suivi pourraient être confiés à l'INSEE.

Vos Rapporteurs tiennent à rappeler l'enjeu fondamental que constitue la connaissance de la demande et de l'offre de logement et de l'impact des dispositifs d'incitation fiscale. Il est primordial de donner à l'État et aux collectivités territoriales les instruments nécessaires à un pilotage efficace de leurs actions dans le domaine du logement.

En outre, compte tenu du coût pour le budget de l'État (environ 600 millions d'euros), une évaluation annuelle au moment du vote de la loi de finances semble nécessaire pour éclairer le vote du législateur. Dans le projet annuel de performances de la mission *Ville et logement*, un indicateur pourrait ainsi présenter la répartition des logements neufs construits par zone (tendue, moyennement, tendue et détendue).

2.— Les dispositifs d'investissement locatif doivent s'inscrire dans une stratégie de développement territoriale

Vos Rapporteurs sont convaincus que la politique du logement doit s'inscrire dans une stratégie territoriale. En effet, les dispositifs d'investissement locatif reposent sur un découpage en quatre zones alors que le secteur immobilier en France est aujourd'hui constitué de micro-marchés qui évoluent de façon différenciée.

L'impact de ces dispositifs peut également être différent dans des agglomérations de taille similaires, car la croissance démographique et le parc de logements existant ne sont pas les mêmes.

Il est donc aujourd'hui indispensable d'adapter l'application de ces dispositifs aux spécificités locales du marché immobilier.

C'est d'ailleurs le constat que dresse L'ANIL⁽¹⁾. Elle souligne : « *la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité qu'il y a à piloter de façon centralisée un dispositif qui, pour fonctionner de façon efficace, devrait coller au plus près à la réalité des marchés locaux. Quels que soient les efforts faits pour les affiner, les zonages nationaux reposent forcément sur des critères approximatifs, et les découpages ne peuvent retracer avec toute la précision souhaitable les « courbes de niveau » des loyers.* »

(1) « Investissement locatif et conventionnement privé : quel sera l'impact des nouveaux dispositifs ? », Jean Bosvieux, Agence nationale pour l'information sur le logement (janvier 2007).

Vos Rapporteurs considèrent qu'un système d'agrément devrait être mis en place :

– comme l'a fait l'ANAH pour la révision des loyers plafonds pour le « Borloo ancien » les DDE devraient établir, et en liaison avec les collectivités locales qui ont mis en place des observatoires locaux, **une étude préalable** pour déterminer les caractéristiques du marché du logement local (niveau des prix et des loyers, nombre de logements vacants, croissance démographique de la ville, pourcentage du parc locatif ancien ...) ;

– ces travaux serviraient de base à une concertation entre les élus locaux et les services de l'État pour définir **un contrat territorial de l'habitat**. Celui-ci serait un document stratégique signé par les services de l'État et les délégataires des aides à la pierre et déterminerait les objectifs et les orientations souhaitées de la politique du logement. Il pourrait notamment reprendre un ou plusieurs programmes locaux de l'habitat ;

– enfin, **ce document servirait de base à un agrément des services de l'État** pour les projets de constructions de logements « Borloo » et « Robien », à l'instar de ce qui existe en matière de logement locatif social. Cet agrément permettrait, davantage que le permis de construire d'apprécier l'opportunité de l'opération de construction. En effet, le maire ne peut pas s'opposer à la délivrance d'un permis de construire, lorsqu'un terrain se trouve en zone constructible et que l'immeuble projeté respecte les dispositions d'urbanisme. Il pourrait même permettre une meilleure approche des besoins en logements sociaux.

3.– Le zonage doit être révisé et les dispositifs d'investissement locatif doivent être centrés sur les zones tendues

Par ailleurs, un travail de révision du zonage est nécessaire afin de prendre en compte les évolutions démographiques récentes et la demande locative. Certaines zones pourraient ainsi être transférées de la zone C à la zone B2 si des réels besoins en logement existent. Il s'agira aussi de réparer certaines incohérences. Par exemple, lors de son audition, M. Alain Dinin, président de Nexity a montré que la zone comprise entre Valenciennes et la communauté urbaine de Lille, pourtant largement urbanisée, est classée en zone C.

Une fois ce travail de révision accompli, **la suppression des dispositifs d'investissement locatif dans les zones où le marché immobilier est détendu semble nécessaire**. Il faudra cependant être attentif à maintenir l'application de ces dispositifs dans certaines villes de taille moyenne où la demande de logement est vive.

4.— Vers un dispositif de réduction d'impôt ?

Il apparaît nécessaire d'améliorer les dispositifs d'investissement locatif pour permettre notamment à davantage de ménages appartenant aux classes moyennes d'investir dans le parc locatif privé.

Cela pourrait notamment prendre la forme d'une transformation du dispositif de déduction du revenu imposable en dispositif de réduction d'impôt.

L'avantage fiscal ne dépendrait plus du taux marginal d'imposition et donc du revenu du contribuable et serait le même pour un montant d'investissement donné.

Cette réduction d'impôt serait plafonnée et étalée dans le temps de façon à favoriser l'investissement dans des logements de grande taille. Il devrait s'accompagner de réelles contreparties sociales en termes de respect de plafonds de loyers et de ressources des locataires.

5.— La nécessaire contrepartie sociale

Vos Rapporteurs considèrent que l'État ne peut mettre en place une incitation fiscale sans imposer une nécessaire contrepartie sociale.

Ainsi, il est encore difficile de dresser un bilan du dispositif « Borloo » mis en place en 2006. Lorsqu'un premier bilan aura pu être réalisé, il faudra s'assurer, comme c'est le cas pour le « Borloo ancien », que les loyers plafonds sont adaptés et qu'il n'existe pas dans certaines zones d'effets d'aubaine.

De même, une réflexion devra être menée sur les moyens de favoriser la construction de logements de plus grande taille afin de répondre aux besoins des familles.

6.— Le difficile ajustement du dispositif « Borloo ancien »

La question de l'ajustement du dispositif « Borloo ancien » est délicate. Auditionnés par vos Rapporteurs, M. Philippe Pelletier et Mme Sabine Baïtto-Beysson ont proposé, d'une part, de permettre la poursuite du conventionnement et donc le maintien de l'avantage fiscal, tant que le locataire reste dans le logement, et d'autre part, d'augmenter la déduction fiscale pour la porter à 100 % dans le cadre d'opérations programmées.

Pour rendre le système moins contraignant pour le propriétaire, il serait, nécessaire de réviser le régime juridique du « Borloo ancien » afin de permettre au propriétaire de signaler, six mois avant la fin du contrat, la révision du loyer.

En tout état de cause, la poursuite du conventionnement et le maintien de l'avantage fiscal ne devraient être possibles que si les plafonds de loyers et de ressources du locataire demeurent respectés. Un contrôle périodique par les délégations régionales de l'ANAH serait de nature à assurer le respect de ces règles. Mais se posera alors le problème de la sortie du conventionnement si le loyer ou le locataire ne remplissent plus les conditions.

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Proposition n° 1.— *Mettre en place un outil statistique national regroupant les différentes données de la DGI, des ADIL et des professionnels de l'immobilier.*

Proposition n° 2.— *Inscrire les dispositifs d'investissement locatif dans une stratégie territoriale. Les élus locaux et les services de l'État pourraient définir un « contrat territorial de l'habitat » qui servirait de base à un agrément des services de l'État pour la construction de logements dans le cadre de dispositifs d'investissement locatif.*

Proposition n° 3.— *Le zonage doit être révisé et les dispositifs d'investissement locatif doivent être centrés sur les zones les plus tendues.*

Proposition n° 4.— *Le système de déduction d'impôt pourrait être transformé en système de réduction d'impôt afin de favoriser l'investissement des classes moyennes. Cette réduction d'impôt serait plafonnée et étalée dans le temps, de façon notamment à favoriser la construction de logements de grande taille.*

Proposition n° 5.— *La contrepartie sociale de ces dispositifs doit être garantie. Il faut s'assurer que les loyers-plafonds du dispositif « Borloo » sont suffisamment en deçà des prix du marché.*

Proposition n° 6.— *Assouplir le régime juridique du « Borloo ancien » pour permettre, dans certaines conditions, la poursuite de l'avantage fiscal quand les conditions de loyers et de ressources du locataires sont toujours respectées.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de leur réunion du mardi 22 juillet 2008 à 16 heures 30, la commission des Finances et la commission des Affaires économiques ont conjointement examiné le présent rapport d'information.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé qu'il avait proposé à Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de confier la rédaction de ce rapport sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif, à un député de chaque commission, dans un esprit pluraliste. Le rapport qui va être présenté illustre la volonté des deux commissions de mieux évaluer les dépenses fiscales et rejoint les préoccupations du gouvernement puisqu'un projet de loi relatif au logement devrait être présenté au parlement à l'automne.

M. Patrick Ollier, Président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire a remercié le président Migaud pour son initiative qui contribue – sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution – au renforcement des moyens de contrôle du Parlement. L'objet de ce rapport est de faire apparaître les avantages et inconvénients des dispositifs existants : ont-ils permis la relance de la construction ? Ont-ils été bien ciblés ? Sont-ils suffisamment connus du public ? Évoquant le futur projet de loi relatif au logement, il a indiqué que le rapporteur en serait probablement M. Michel Piron, président de la sous-commission « logement et urbanisme » dont M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur d'information, est vice-président.

M. François Scellier, Rapporteur, a souligné que la mission d'information a été menée dans un souci de pragmatisme, et en évitant tout *a priori* idéologique. L'objectif est de répondre aux nombreuses questions qui se posent sur la pertinence des dispositifs d'investissement locatif, sur leur coût et leur pérennité et de donner des pistes de réflexion, dans une conjoncture marquée par un ralentissement de la construction de logements et par une crise due à l'insuffisance de l'offre de logement. Le déficit était évalué à 900 000 logements en 2005. Depuis 1984, avec le dispositif « Méhaignerie », les dispositifs d'investissement locatif ont eu pour objectif de favoriser la construction de logements locatifs privés. Le dispositif « Robien », créé en 2003, a été recentré en 2006. L'avantage fiscal qui lui est attaché a été réduit par le biais d'une réduction du taux et de la durée d'amortissement. En 2006, a été créé le dispositif « Borloo » qui bénéficie d'une fiscalité plus favorable. Mais il impose, en contrepartie, aux investisseurs de respecter des plafonds de loyer et de ressources des locataires. Pour le parc de logement existant, le dispositif « Borloo ancien » permet au propriétaire, dans le cadre d'un conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat – ANAH -, de déduire 30 ou 45 % de ses revenus fonciers selon le niveau du loyer pratiqué. Les travaux de la mission ont mené rapidement à deux

constatations : la nécessité de conditionner l'avantage fiscal à une contrepartie sociale, et le manque de statistiques nationales fiables et précises sur les dispositifs d'investissement locatifs. Ainsi, le rapport sur l'évaluation de ces dispositifs remis par le Gouvernement au Parlement en février dernier reprend les données de la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs.

Les résultats quantitatifs montrent que les dispositifs « Robien » et « Borloo » ont permis de développer le parc locatif privé. Selon la Fédération nationale des promoteurs-constructeurs, 281 000 logements ont été mis en chantier de 2003 à 2007, dont 54 000 en 2003, 62 000 en 2004, 68 600 en 2005, 62 600 en 2006 et 66 700 en 2007. Cependant, la hausse des taux d'intérêt et le resserrement de l'accès au crédit laissent présager une baisse de la construction de logements en 2008. Selon la fédération des métiers de l'investissement locatif, cette baisse pourrait être de 30 % sur ce semestre et de 40 % sur l'ensemble de l'année 2008. Il faut donc se garder, en réformant ces dispositifs, d'amplifier la baisse de la construction de logements neufs. Les logements construits sont souvent de petites tailles : 66 % ont entre une et trois pièces. La surface moyenne est de 71 m² pour l'ensemble des constructions et de 55 m² pour les appartements.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Rapporteur, a regretté que les pouvoirs publics ne disposent d'aucun outil statistique fiable permettant de guider son action en matière de politique du logement. Pourtant il existe des observatoires locaux et les directions départementales de l'équipement sont en mesure de dresser des diagnostics détaillés et pertinents sur les marchés immobiliers locaux. Mais ces informations ne sont pas centralisées au niveau national.

Les investisseurs cherchent avant tout à réaliser un placement financier avantageux. Ils ne prennent pas en compte les priorités de la politique du logement. Ils seront, par exemple, plutôt enclins à acheter un logement de petite taille dans une zone où le mètre carré n'est pas trop élevé, alors qu'il est plutôt nécessaire aujourd'hui de développer le parc de logements de grandes tailles, plus particulièrement dans les grandes villes.

Il est très difficile de disposer d'une évaluation fiable de la dépense fiscale résultant des dispositifs d'investissement locatif. Par exemple, le coût du dispositif « Borloo » en 2008 a été estimé à 100 millions d'euros au moment du vote du projet de loi portant engagement national pour le logement. Il est aujourd'hui évalué à 10 millions d'euros dans le rapport annuel de performance pour 2007. En outre, les recettes fiscales indirectes, notamment en matière de TVA, ne sont jamais prises en compte.

L'impact de ces dispositifs est très difficile à déterminer. Il est intrinsèquement lié au marché local. Ainsi, dans les zones les plus tendues, aucun impact n'a été perceptible en matière de loyers. Les constructions ont été peu nombreuses, les logements ont été loués rapidement et leur mise sur le marché n'a provoqué aucune détente du marché. Dans d'autres agglomérations comme Angers, Nîmes, La Rochelle, Montpellier ou Marseille, on constate une certaine

détente du marché et parfois une baisse des loyers. Enfin, dans certaines agglomérations de la zone B2 et de la zone C, les constructions importantes ont conduit à multiplier les logements vacants dans le parc ancien et neuf, ce qui a conduit à des baisses de loyers ou à une limitation de leur progression.

M. François Scellier, Rapporteur, a constaté que la localisation des constructions nouvelles n'est pas pleinement satisfaisante. Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain financier sans s'intéresser aux caractéristiques du logement et à son implantation. Cela a conduit à un excès de construction dans certaines villes moyennes ou certaines zones peu urbanisées et certains propriétaires éprouvent aujourd'hui les plus grandes difficultés à louer leur logement. La vacance qui en résulte affecte le parc ancien, leurs propriétaires étant alors incités à baisser leurs loyers, mais aussi à effectuer des travaux. Quand ils n'en ont pas les moyens, ils vendent le logement, ce qui a contribué paradoxalement à favoriser, dans certains cas, l'accession sociale à la propriété. Cette vacance touche aussi les logements neufs car, souvent de petites tailles, ils ne correspondent pas aux besoins des familles. C'est le cas, par exemple, à Agen. Il est difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène. Les promoteurs évoquent un taux de vacance de 2 % des logements livrés. L'Agence départementale d'information sur le logement – ADIL - de l'Hérault évoque, quant à elle, un taux de 10 % dans ce département. Se posent aussi des problèmes de malfaçons et de défaut d'entretien, que les locataires ont du mal à résoudre car ils n'ont pas de contact direct avec les propriétaires. Il est difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène mais certaines situations semblent préoccupantes.

S'agissant du « Borloo ancien », seules 8 694 conventions ont été signées en 2007. La grande majorité concerne des logements intermédiaires et les zones peu tendues. Le dispositif n'est pas suffisamment attractif. Il présente, en effet, deux limites : les difficultés rencontrées par les propriétaires pour revenir aux loyers du marché une fois la période de neuf ans écoulée et l'insuffisante incitation financière du dispositif. Afin d'éviter des effets d'aubaine, l'ANAH a réformé la procédure de fixation des loyers-plafonds afin de les abaisser et de les adapter aux marchés locaux.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Rapporteur, a indiqué que la mission d'information proposait, en premier lieu, de mettre en place un outil statistique national regroupant les différentes données de la DGI, des ADIL et des professionnels de l'immobilier. Un tel outil serait de nature à éviter certaines polémiques sur la situation du logement et permettrait d'orienter les choix des acteurs locaux. La compilation de ces données et leur suivi pourraient être confiés à l'INSEE. En outre, le zonage doit être révisé et les dispositifs d'investissement locatif doivent être centrés sur les zones les plus tendues. En effet, ceux-ci ne doivent pas être développés de la même façon sur l'ensemble du territoire.

M. François Scellier, Rapporteur, a ajouté qu'il était primordial d'inscrire les dispositifs d'investissement locatif dans une stratégie territoriale. Les élus locaux et les services de l'État pourraient définir un « contrat territorial de

l'habitat » qui servirait de base à un agrément des services de l'État pour la construction de logements « Robien » et « Borloo ». Par ailleurs, le système de déduction d'impôt pourrait être transformé en système de réduction d'impôt afin de favoriser l'investissement des classes moyennes. L'avantage fiscal ne dépendrait plus du taux marginal d'imposition et donc du revenu du contribuable et serait le même pour un investissement donné. Les classes moyennes seraient incitées à recourir à ce type de dispositif pour compléter leurs revenus de retraite ou accéder à la propriété. Ils seraient alors plus attentifs à la qualité et à l'implantation du logement. En outre, un système de réduction d'impôt serait plus facilement chiffrable par les services fiscaux. Enfin, le régime juridique du « Borloo ancien » doit être assoupli pour permettre, dans certaines conditions, la poursuite de l'avantage fiscal quand les conditions de loyers et de ressources du locataire sont toujours respectées.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Rapporteur, a considéré que la contrepartie sociale de ces dispositifs doit être garantie. Il faut s'assurer que les loyers-plafonds du dispositif « Borloo » sont suffisamment en deçà des prix du marché et favoriser le développement de logements de grandes tailles.

Le **Président Didier Migaud** a remercié les rapporteurs pour les constats partagés et les propositions formulées. Ce rapport illustre l'absence d'évaluation des politiques fiscales ou le caractère fantaisiste des évaluations qui sont présentées au moment de la prise de décision. Les dépenses fiscales constituent trop souvent un moyen commode pour contourner la norme d'évolution de la dépense budgétaire. Les pouvoirs publics doivent absolument se doter d'outils d'évaluation pertinents qui leur permettent de ne plus dépendre des évaluations du secteur privé, et ce dès le prochain projet de loi de finances.

M. Michel Piron a salué le travail des rapporteurs mais a souligné la difficulté à mettre en œuvre des outils d'évaluation dans un domaine où les mesures sont incitatives et les effets indirects. Dans un tel contexte, il est logique que les outils existants montrent leurs limites. Toute la difficulté consiste à placer judicieusement le curseur entre l'efficacité et la solidarité.

Par ailleurs, certains outils d'évaluation existent. La FNAIM, les notaires, d'autres encore en ont mis en place. Mais ils sont disparates et la difficulté consiste à réaliser une synthèse nationale.

Les auteurs du rapport ont mis en évidence que la politique de l'offre soutenue par les autorités avait conduit à des vacances d'appartements. Mais le développement du parc locatif privé a aussi abouti à une amélioration qualitative des logements grâce à la rotation du parc. Il n'y a là aucun paradoxe.

La politique de l'offre, en augmentant le nombre d'appartements disponibles, devait contribuer à faire baisser les prix de l'immobilier, parfois jugés trop élevés. Mais l'on ne peut pas déplorer pendant des années la hausse des prix de l'immobilier et se plaindre ensuite de leur baisse.

M. Michel Piron a ensuite indiqué qu'il souscrivait entièrement à la proposition des rapporteurs sur la nécessité d'une contrepartie sociale aux mesures d'aides à l'investissement locatif. Puis, il a attiré l'attention sur la situation de certains propriétaires et sur le risque de voir se constituer des copropriétés difficiles à gérer, voire des ensembles dégradés.

La politique du logement doit être un compromis entre une politique nationale et des politiques territoriales. Il peut être tentant de donner la priorité aux zones où la tension est la plus palpable - notamment la région parisienne -, mais il convient de ne pas négliger pour autant les zones rurales et les villes moyennes. Un juste équilibre reste à trouver.

M. François Brottes a remercié les rapporteurs pour le travail réalisé et a insisté sur le risque qui existait à trop favoriser l'investissement locatif privé. En effet, une trop grande expansion de ce secteur a pour résultat de faire augmenter sensiblement le coût de la construction ainsi que celui des terrains constructibles, ce qui réduit d'autant les possibilités de réaliser des opérations immobilières à caractère social.

Mme Fabienne Labrette-Ménager a souligné l'intérêt des investisseurs pour les zones dont les prix restent abordables. Dans celles où une tension est perceptible, les investissements risquent de se raréfier, compte tenu des coûts. Elle a également demandé que soient désormais prises en compte, dans les décisions relatives aux dispositifs d'encouragement à l'investissement locatif, les conclusions du Grenelle de l'environnement : les économies d'énergie des logements doivent devenir l'un des critères d'accès aux mesures fiscales.

M. Jean Launay a souhaité exprimer tout le mal qu'il pense du dispositif Robien en zone C. Le grand nombre d'investisseurs qui achètent sans connaître la situation géographique de leur bien confirme que ce dispositif n'est rien d'autre qu'une niche fiscale. Ce phénomène, non seulement n'épargne pas les villes moyennes mais concerne aussi les gros villages. Prenant exemple de la commune de 1 300 habitants dont il est maire, M. Jean Launay a indiqué qu'on lui avait proposé un programme de 72 logements, ce qui aurait conduit à un grave déséquilibre immobilier. Le résultat est une situation « perdant-perdant » dans laquelle les propriétaires éprouvent des difficultés à louer et les locataires à trouver des logements adaptés à leurs moyens. En outre, ces résidences sont le plus souvent fermées, isolées en périphérie des villes, ce qui ne contribue pas à favoriser la mixité sociale.

M. Charles de Courson a rappelé que la politique du logement n'a pas pour unique but d'inciter à la location en secteur privé, mais doit aussi favoriser l'accession à la propriété ou la location en secteur social. Or, depuis une quinzaine d'années, les pouvoirs publics semblent hésiter entre ces trois priorités, dans un secteur qui a besoin de stabilité.

Il a également relevé que les rapporteurs n'ont pas évoqué la situation du secteur locatif meublé qui bénéficie d'un dispositif très favorable et dont le coût fiscal - 550 millions d'euros - est très élevé et continue à augmenter. Il a demandé aux rapporteurs quelle était son articulation avec les dispositifs d'aide du secteur non meublé.

Évoquant les outils d'évaluation, il a souligné qu'au-delà des statistiques par zones, c'est une analyse fine du marché dont on a besoin. Les différences sont grandes entre les régions : en zone rurale, 85 % des habitants sont propriétaires et les investissements locatifs sont rares. Notre pays a besoin d'outils micro-économiques d'évaluation par bassin d'emplois. Et il n'est pas sûr que l'INSEE soit la mieux outillée pour fournir ces indicateurs à l'élaboration desquels les élus locaux doivent participer.

M. Charles de Courson a ensuite évoqué le faible succès des conventionnements passés avec l'ANAH, considérant que le coût des travaux, leur faible rentabilité et, surtout, la lourdeur administrative de la démarche constituent de puissants freins qui s'ajoutent à l'incohérence des plafonnements et à l'évolution continue des normes.

Enfin, il faut trouver la bonne manière de concevoir des systèmes nationaux différenciés, qui s'appliquent seulement dans certaines zones, sans enfreindre le principe d'égalité.

M. Charles de Courson a exprimé son désaccord avec la proposition n° 3, qui consiste à privilégier les grandes agglomérations au détriment du reste du territoire. Le but de la politique du logement ne doit pas être d'augmenter l'offre, mais aussi de rénover l'offre existante.

Quant à la proposition n° 4, elle est en ligne avec le rapport de la commission des Finances sur les niches fiscales : aller vers des réductions d'impôt plutôt que des déductions. Mais il y aura des difficultés techniques à élaborer un plafond par foyer.

La proposition n° 5 doit être mise en relation avec la proposition n° 4 : les avantages fiscaux doivent avoir des contreparties sociales.

Enfin, il faudrait mettre un terme à la création d'un nouveau dispositif par ministre et réfléchir à l'adaptation de la politique du logement en période de baisse des prix.

M. Jean-François Lamour a souligné que si l'investissement locatif sert de porte de sortie au logement social, l'offre n'est pas adaptée en terme de taille des logements. La proposition n° 4 ne mentionne pas la taille des familles.

Par ailleurs, il y a des problèmes dans les copropriétés des immeubles issus de l'investissement locatif, notamment parce qu'elles sont mal entretenues.

M. Yannick Paternotte a remarqué, à propos de la proposition n° 5, que si l'on encourage, par des réductions d'impôt, l'investissement dans des logements de grande taille, ce ne sont pas les classes moyennes qui vont investir. Par ailleurs, ce type de dispositif est intéressant en période de faible inflation seulement.

Il a fait observer que les problèmes financiers des locataires sont parfois résolus par la vente des parkings à l'extérieur de la copropriété, ce qui est contraire à la politique d'urbanisme recherchée.

M. Jean-Marie Binetruy a remarqué que la politique de différenciation territoriale risque d'aboutir au développement des zones déjà sous tension, alors que les zones moins dynamiques seront abandonnées. Mieux vaudrait aider à la remise en location des logements vacants avant d'encourager le logement neuf.

M. François Scellier, Rapporteur, a répondu à M. Charles de Courson que tous les dispositifs en faveur du logement s'imbriquent. À cet égard, on peut regretter qu'il y ait deux ministres compétents.

M. Michel Piron a remarqué qu'il y avait plutôt quatre ministres concernés par le logement, voire six.

M. François Scellier, Rapporteur, a ajouté que les incitations fiscales par amortissements ne permettent pas des contrôles aussi précis que les crédits d'impôt. Il va falloir moraliser l'investissement locatif.

S'agissant des statistiques du logement, **M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Rapporteur**, a indiqué que les études souhaitées par le rapport ne résulteront pas de travaux statistiques au sens strict, mais plutôt de compilations de données.

Les chiffres relatifs au dispositif « Robien » sont donnés par la Fédération des constructeurs. Le ministère des Finances n'est pas capable de fournir le nombre d'investissements locatifs aidés. Il se contente de données indicatives. Or, le taux de vacance des logements Robien fourni par la Fédération est de 2 %, alors que l'ADIL de l'Hérault l'évalue, dans son département, à 10 %.

S'agissant du zonage, il est intéressant de noter que dans les zones A et B1, là où l'on a construit beaucoup de logements dans le cadre du dispositif « Robien », cela n'a eu aucun effet sur la crise du logement.

Les propriétaires de logements vacants qui ont emprunté à taux variable se trouvent dans une situation particulièrement difficile.

Enfin, comment est-il possible que l'avantage fiscal ait été le seul vecteur de bon nombre d'investissements dans le cadre du dispositif Robien ?

Le **Président Didier Migaud** a suggéré que ce sujet soit suivi dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances, ainsi que du projet de loi que prépare Mme Christine Boutin.

M. Michel Piron a émis le souhait que les commissions des Finances et des Affaires économiques s'inspirent des propositions de ce rapport pour élaborer des amendements à ces projets de loi.

La commission des Finances a ensuite *autorisé* la publication de ce rapport.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– M. Etienne CRÉPON, directeur général de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction et Mme Catherine AUBEY-BERTHELOT, sous-directrice du financement et du budget ;

– M. Frédéric IANNUCCI, sous-directeur de la direction générale des impôts, M. Philippe-Emmanuel de BEER, chef du bureau de la fiscalité du patrimoine et Olivier TAILLARDAT, bureau de la fiscalité du patrimoine ;

– M. Philippe PELLETIER, président de l’Agence nationale de l’habitat et Mme Sabine BAIETTO-BEYSSON, directrice générale ;

– M. Bernard VORMS, directeur général de l’Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL) et M. Jean BOSVIEUX, directeur des études de l’ANIL ;

– M. Jean DIONIS du SÉJOUR, député-maire d’Agen ;

– M. Jean-François GABILLA, président de la Fédération des promoteurs constructeurs et Mme François CHESNE, chef du service économique et financier ;

– M. Alain DININ, président directeur général de Nexity, M. Jean-Philippe RUGGIERI, directeur général adjoint du pôle logement et Mme Christine DEMESSE, directrice de cabinet du président ;

– M. Alain BROCHARD, président de l’association française des sociétés de placement immobilier et M. Alain BOYER CHAMMARD, président directeur général d’Immovalor ;

– M. Jean-Pierre GIACOMO président de la Confédération nationale du logement (CNL) ;

– M. Jean PERRIN, président de l’Union nationale de la propriété immobilière (UNPI).

*

* *