

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen, conjointement avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, d'un rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif (MM. François SCELLIER et Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Rapporteurs)

Mardi 22 juillet 2008
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 109

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud,
Président,
et de
M. Patrick Ollier,
Président de la commission
des Affaires économiques, de
l'environnement et du
territoire



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 Bouillonec, 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 Bouillonec, 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.