

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

RAPPORT ÉVALUANT
L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES
FISCALES EN FAVEUR DU
DÉVELOPPEMENT ET DE
L'AMÉLIORATION DE
L'OFFRE DE LOGEMENTS



PRÉAMBULE

Une grande variété de dépenses fiscales participe à la mise en œuvre de la politique du logement : accompagnement de l'effort de construction de logements sociaux, amélioration de l'habitat privé, soutien à l'accession à la propriété, etc. Le patrimoine immobilier est imposé lors de sa production, de son acquisition, de sa cession et durant sa période de détention. Les leviers fiscaux de la politique du logement sont donc nombreux et permettent d'agir sur des populations ciblées : particuliers accédant à la propriété, particuliers propriétaires occupants ou bailleurs, organismes de logement social.

L'évolution des dépenses fiscales relatives au logement entre 2017 et 2019 figure dans le tableau des dépenses fiscales du projet annuel de performance du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » annexé au projet de loi de finances pour 2019. Avec plus de 13,8 milliards d'euros de dépenses fiscales rattachées directement ou indirectement, le programme 135 est l'un des plus importants programmes de l'État en termes de volume. Certaines dépenses fiscales relatives au logement sont par ailleurs rattachées à d'autres programmes, comme le dispositif « Malraux », rattaché au programme 175 « Patrimoines » et ne sont pas incluses dans l'analyse de ce rapport.

Ce rapport présente les principales dépenses fiscales du programme selon les trois objectifs poursuivis par ces dépenses : inciter à l'amélioration de l'habitat, favoriser le développement de l'offre de logements et soutenir le secteur du logement social.

1. L'amélioration de l'habitat

Les dépenses fiscales relevant de ce premier axe visent à encourager les propriétaires, notamment les propriétaires bailleurs, à conserver leur parc de logements en bon état d'habitabilité et à leur apporter des équipements ou éléments de confort nouveaux ou mieux adaptés aux conditions modernes de vie. Au-delà de la lutte contre l'obsolescence du parc bâti, l'objectif d'amélioration de l'habitat intègre la rénovation énergétique des bâtiments qui revêt un caractère prioritaire en matière de transition écologique.

Le projet de loi de finances pour 2019 consacre plus de 5 milliards d'euros à l'amélioration du parc de logements, dont plus de 2 milliards d'euros pour la rénovation énergétique au travers notamment du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), du taux réduit de TVA à 5,5 % et de l'éco prêt à taux zéro (éco PTZ).

Les dépenses relatives à l'amélioration de l'habitat sont les plus élevées du programme 135 en particulier si on y intègre la dépense fiscale relative à la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration des revenus fonciers imposables, qui n'est évaluée qu'*a posteriori*, mais représente en général plus de 1,5 milliard d'euros.

2. Le développement de l'offre de logement

Les dépenses fiscales relevant de ce deuxième axe visent à répondre à la demande de logement, notamment en zone tendue. Celle-ci étant croissante et supérieure à l'offre de logement, le marché s'en trouve déséquilibré. L'Etat cherche donc à rééquilibrer le rapport offre/demande afin de rétablir un prix accessible du logement. Cet objectif est porté par deux grands dispositifs : le prêt à taux zéro (PTZ, PTZ+) conçu pour faciliter l'accession à la propriété des ménages et la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, plus communément dénommé « dispositif Pinel ».

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit plus de 3 milliards d'euros en faveur du développement de l'offre de logement, dont 1,1 milliard d'euros pour le PTZ et 2,2 milliards d'euros pour l'investissement locatif, dont 767 millions pour le seul dispositif « Pinel », les autres dépenses fiscales étant essentiellement liées à des dispositifs aujourd'hui éteints générant encore un coût budgétaire (cf. infra) .

3. Le secteur du logement social

Le troisième axe d'intervention de l'État concerne le logement social qui est un service d'intérêt économique général au sens du droit européen. L'objectif est de favoriser la production de logements locatifs sociaux neufs, de soutenir l'amélioration et la rénovation énergétique du parc bâti ainsi que l'accession sociale à la propriété. Les dépenses fiscales qui y sont consacrées concernent tant les impôts d'État que des impôts locaux. Parmi les dépenses les plus significatives figurent l'exonération d'impôt sur les sociétés et les taux réduits de TVA sur les opérations de production de logements sociaux. En 2018, le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable à certaines opérations immobilières du secteur du logement social a été relevé à 10 %. Ce relèvement du taux de TVA s'est fait de manière ciblée ; ainsi, certaines opérations spécifiques ont été exclues du relèvement de TVA intervenue au 1^{er} janvier 2018 : prêt social location-accession (PSLA), opérations dans le cadre d'un bail réel solidaire et travaux de rénovation énergétique des logements sociaux.

Le projet de loi de finances pour 2019 consacre 3,6 milliards d'euros de dépenses fiscales à la politique de soutien du logement social, dont plus d'un milliard d'euros à l'exonération d'impôt sur les sociétés et près de 2,5 milliards d'euros au taux réduit de TVA.

Ainsi, au travers des dix dépenses fiscales retenues pour ce document, ce sont près de 13,5 milliards d'euros en 2018 et 13,9 milliards d'euros en 2019, qui sont évalués au regard de leur efficacité et de leur efficience.

Il faut par ailleurs noter que les anciens dispositifs d'aide à l'investissement locatif, ainsi que d'autres dispositifs aujourd'hui éteints, continuent d'engendrer une dépense fiscale (celle-ci étant étalée sur plusieurs années après la décision d'investissement), pour un montant de l'ordre de 1,2 milliard d'euros en 2019.

Tel est notamment le cas du dispositif d'investissement locatif dit « Scellier » et de son volet « intermédiaire », applicables entre 2009 et 2013, qui représentent un coût de plus d'un milliard d'euros en 2019 et auront un impact budgétaire jusqu'en 2024 (2030 pour le volet « intermédiaire »).

L'évaluation détaillée de cette dépense fiscale ainsi que celles relatives au dispositif « Robien » et au crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, dans la mesure où ces dispositifs sont désormais éteints, sont disponibles dans les rapports des années précédentes.

SOMMAIRE

I – Amélioration de l’habitat	7
1. La TVA au taux réduit de 10 % pour les travaux entrepris sur des logements de plus de 2 ans – DF 730213	8
2. La déduction de l’impôt sur le revenu des dépenses de réparation, amélioration - DF 130201	10
3. L’éco prêt à taux zéro (éco PTZ) en faveur des travaux de rénovation énergétique DF 210321	11
4. La TVA au taux réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique – DF 730223	14
II – Développement de l’offre de logements	17
1. L’investissement locatif intermédiaire : le « PINEL » - DF 110261	18
2. Le soutien à l’offre locative du parc existant : le « Louer abordable » - DF 130218	21
3. L’accession à la propriété : le prêt à taux zéro (PTZ) – DF 210313	24
4. Le développement de l’offre en résidences : le « Censi-Bouvard » - DF 110250	27
III – Secteur du logement social	29
1. Le taux réduit de TVA : logements neufs et terrains à bâtir – DF 730210	30
2. L’exonération d’impôt sur les sociétés DF 300102	32

I - AMÉLIORATION DE L'HABITAT

MESURE N° 730213 - Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans (taxe sur la valeur ajoutée)

OBJECTIF VISÉ

L'objectif de cette mesure est de favoriser la rénovation et la réparation de logements privés, afin notamment de dynamiser le secteur du BTP, secteur à forte intensité de main d'œuvre. Il s'agit de lutter en particulier contre le travail non déclaré qui touche beaucoup ce secteur.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	3 700	4 100	5 000	4 700	4 800	5 100	5 150	5 200	5 800	5 040	5 050	3 785	3 410	3 450	3 000	3 090	3 200
Nombre d'entreprises en milliers	287	295	308	320	310	300	300	310	325	320	312	304	310	300	310	nc	nc

Source : DGFIP.

La dépense liée au dispositif, créé en 1998 pour le logement social et étendu en 1999 à l'ensemble des logements, croît régulièrement depuis 2000. La forte progression de la dépense observée en 2005 est due principalement à l'anticipation de l'arrêt du dispositif en 2006, avant que celui-ci ne soit finalement reconduit jusqu'en 2010. Le 9 mars 2009, la Commission européenne a autorisé les États membres à appliquer de manière pérenne un taux réduit de TVA dans un certain nombre de secteurs, dont celui de l'entretien-rénovation et de la restauration.

En 2012, la diminution de la dépense fiscale s'explique par l'augmentation du taux réduit de TVA à compter du 1^{er} janvier 2012, de 5,5 % à 7 %. Pour 2014, la dépense est à nouveau orientée à la baisse du fait du relèvement du taux réduit de TVA de 7 % à 10 % et du transfert d'une partie de l'assiette de travaux dans la dépense fiscale 730223 (taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés).

La baisse constatée entre 2016 et 2017 s'explique par un changement de méthode de chiffrage permettant de distinguer les entreprises bénéficiant du droit à déduction en matière de TVA.

La hausse constatée entre 2017 et 2019 résulte de la progression du montant de travaux.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Cette mesure a significativement contribué à la création d'emplois et d'entreprises dans ce secteur en stimulant la demande de travaux dans les logements. En 2002, le rapport de la France à la Commission européenne estimait la création d'emplois induits directs et indirects imputables à la baisse de TVA entre 40 000 et 46 000 au minimum, en fonction de la méthode retenue (évaluation du surcroît de chiffre d'affaires par la méthode économétrique ou par les déclarations fiscales). Le coût brut par emploi créé était ainsi estimé entre 110 000 € et 125 000 €. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 évalue quant à lui le gain à 32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment, soit un quart de moins environ que les 40 000 à 46 000 emplois indiqués dans le rapport de la France à la Commission de 2002. Selon cette étude, le coût brut pour les finances publiques par emploi créé ou maintenu s'élèverait à 160 000 €, soit nettement plus que pour une baisse de cotisations sociales. Selon ce rapport, le surcroît d'activité du secteur serait de l'ordre de 1,3 Md€ à 1,5 Md€ en 2002 et de 1,7 Md€ à 2,0 Md€ en 2007.

Les résultats des déclarations fiscales, mentionnés dans le rapport de la France, permettent par comparaison avec les résultats de l'enquête « baromètre de l'entretien - amélioration du logement », de mettre en évidence que de 3 à 5 milliards d'euros de travaux supplémentaires par an ont été déclarés à l'administration fiscale grâce à l'introduction de la mesure, alors qu'ils auraient été pour partie effectués par les entreprises de manière informelle dans un scénario sans baisse de TVA. En prenant en compte les emplois directs et indirects, la suppression des réductions et crédits d'impôt et la diminution d travail non déclaré, le coût moyen par emploi créé se situerait entre 40 000 et 170 000 euros/an en fonction des évaluations, voire 20 000 à 30 000 euros/an en prenant en compte les gains fiscaux et sociaux indirects. Il est à comparer aux coûts des dispositifs de soutien à la création d'emplois via des baisses ou des exonérations de cotisations sociales.

Estimation de l'efficience

La mesure a permis de cumuler des retombées sur le secteur d'activité et des retombées indirectes, permettant ainsi de soutenir la croissance. Elle a également permis des créations d'emplois et d'entreprises, ainsi que la résorption, dans une proportion significative, du travail non déclaré.

Du point de vue du bénéficiaire final, c'est-à-dire la personne physique réalisant les travaux, l'aide sous forme de TVA à taux réduit permet une diminution immédiate de la charge à payer. Cette diminution immédiate est de nature à renforcer l'effet de la mesure sur la demande de travaux.

Du point de vue du contribuable, l'efficience de ce dispositif est plus discutable. Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de décembre 2015 sur la taxe sur la valeur ajoutée, conclut ainsi que : « *dans les limites des évaluations disponibles, le bilan économique des effets économiques de la mesure paraît faible : une augmentation certes positive du nombre d'emplois (32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment), mais pour un coût élevé (5 Md€ par an en moyenne) et une concentration du bénéfice du dispositif sur les ménages les plus aisés* ».

MESURE N° 130201 - Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (impôt sur le revenu)

OBJECTIF VISÉ

Encourager les propriétaires bailleurs à conserver leur parc de logements locatifs en bon état d'habitabilité et à leur apporter des équipements ou éléments de confort nouveaux ou mieux adaptés aux conditions modernes de vie.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	800	800	850	880	950	820	900	960	1560	1355	1845	nc	nc
Nombre de bénéficiaires (milliers de ménage)	1 000	1 155	1 155	1 193	1 240	1 230	1 260	1 295	1 700	1 675	1 776	nc	nc

Source : DGFIP

Cette mesure concerne environ 50 % des bailleurs personnes physiques (soit environ 1,7 million de bailleurs pour un total estimé à environ 3 millions).

Le chiffrage de la mesure a fait l'objet d'un changement de méthode à compter des données 2015. La simulation prend désormais en compte les travaux réalisés au sein des sociétés transparentes (type SCI). Le calcul est toujours basé sur une simulation et ne donne qu'un ordre de grandeur.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Dans une logique d'entretien et de valorisation de son patrimoine immobilier, le bailleur est amené à effectuer périodiquement des travaux de grosses réparations et d'amélioration de son logement. Ces travaux peuvent notamment concerner des éléments essentiels à la sécurité, à la salubrité ou à la décence du logement. Dans l'ensemble, le parc de logements connaît une amélioration continue avec par exemple, une diminution de 615 000 à 210 000 entre 2002 et 2013 du nombre de logements sans confort sanitaire. En 2013, moins de 1 % des logements étaient privés d'un des trois éléments de confort sanitaire de base que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche, des WC à l'intérieur ; on en comptait 15 % en 1984¹. Cette mesure incite les bailleurs à réaliser de tels travaux en considérant cette dépense comme une charge déductible des revenus fonciers.

L'outil fiscal apparaît le plus adéquat, dans la mesure où il s'agit de corriger la fiscalité des revenus locatifs tirés du logement d'une charge supportée par le bailleur en rapport avec le logement.

Estimation de l'efficacité

La réduction du parc de logements inconfortables, notamment dans le parc locatif privé, montre l'efficacité des politiques en faveur de l'amélioration du parc de logements privés, dont ce dispositif est un des outils.

La part de logements de classement cadastral médiocre (7 et 8) a diminué de 1,8 point entre 2007 et 2013.

¹ Source : Insee, enquête Logement 2013.

MESURE n° 210321 – Eco prêt à taux zéro - crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt destinée au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens (impôt sur les sociétés)

OBJECTIF VISÉ

Réduire la consommation énergétique des logements existants du parc privé. Encourager la réalisation d'un ensemble cohérent de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans ces logements.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	0	30	70	100	107	120	110	75	56	46	43
Nombre de prêts émis	70 000	80 000	41 000	34 000	33 000	31 200	23 500	22 900	24 315	nc	nc

Source : SGFGAS

Mis en place en avril 2009, l'éco-prêt à taux zéro est un prêt sans intérêts et accessible sans conditions de ressources, pour financer un ensemble cohérent de travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un logement occupé en tant que résidence principale.

Dans le cadre de l'octroi d'un éco-prêt à taux zéro (comme pour le prêt à 0 % puis le prêt à taux zéro plus), l'absence d'intérêt sur le montant du prêt, ou avance remboursable ne portant pas intérêt, prend la forme d'un crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit distributeur du prêt, correspondant à l'écart entre ce taux zéro et le taux du marché.

Remarque : Le crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit au titre d'un éco-prêt à taux zéro versé en année n est étalé sur les 5 années postérieures à l'année n, soient de l'année n+1 à l'année n+5. Ainsi, la forte montée en puissance de la dépense fiscale de 2009 à 2014 s'explique par l'étalement sur cinq ans du crédit d'impôt.

Malgré les différentes modifications apportées aux aides à la rénovation énergétique pour les orienter vers les rénovations lourdes, les résultats observés en 2012 et 2013 en termes de distribution d'éco-prêts étaient relativement décevants, le dispositif semblant se stabiliser autour d'une distribution en rythme annuel de 35 000 prêts. En réponse à ce constat, le Gouvernement a lancé courant 2013 le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), qui consiste notamment en une harmonisation avec le crédit d'impôt développement durable (CIDD) (désormais crédit d'impôt pour la transition énergétique - CITE), autre dispositif majeur d'aide à la rénovation énergétique des logements du parc privé, mais aussi et surtout en une simplification du dispositif.

Le principal frein identifié à la distribution de l'éco-prêt à taux zéro a en effet été levé fin 2014 : les conseillers bancaires, non spécialistes, avaient des difficultés à instruire techniquement les dossiers d'éco-prêt, et notamment à analyser la nature et donc l'éligibilité des travaux facturés. Cette responsabilité a été transférée à compter du 1^{er} janvier 2015 de la banque vers l'entreprise, en favorisant par ailleurs l'émergence d'entreprises spécialisées dans les travaux de rénovation thermique, gage de bonne qualité de ce type de travaux. Ainsi depuis le 1^{er} septembre 2014, les options « bouquet de travaux » et « performance énergétique globale » n'ouvrent droit à l'éco-prêt que si les professionnels réalisant les travaux sont titulaires d'un signe de qualité (principe d'« éco-conditionnalité »).

La loi de finances pour 2016 proroge le dispositif, jusqu'au 31 décembre 2018, pour assurer la stabilité des aides à la rénovation énergétique, stabilité réclamée par l'ensemble des acteurs impliqués (banques, entreprises et particuliers), et permettre de mesurer l'impact des modifications en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

A également été introduit la possibilité pour les ménages bénéficiaires des aides du programme « Habiter Mieux » (pilote par l'ANAH) de souscrire un éco-PTZ spécifique, appelé éco-prêt Habiter Mieux. Cet éco-prêt permet de faciliter le recours au dispositif par les ménages propriétaires occupants ou les bailleurs bénéficiant par ailleurs des aides de l'Anah pour la réalisation de travaux de performance énergétique. L'objectif principal est de financer le reste à charge de ces ménages, lorsqu'ils réalisent des travaux de performance énergétique dans le cadre du programme « Habiter Mieux ». Le second objectif est à nouveau de fluidifier la production d'éco-PTZ. Quant à la performance de ces nouveaux travaux finançables, elle est garantie par les conditions d'octroi des aides de l'Anah.

En parallèle, afin d'aider les ménages accédant à la propriété et qui engagent des travaux, la loi de finances pour 2016 a permis à un ménage de souscrire un éco-prêt, pour un logement en cours d'acquisition.

De plus, a été créée, par dérogation au principe d'unicité de l'éco-prêt à taux zéro, la possibilité d'obtenir pour le même logement un éco-PTZ complémentaire. Ce second éco-prêt permet de financer d'autres travaux, dans la limite du plafond de 30 000 €, pour les ménages qui n'auraient pas mobilisé la totalité du montant maximum finançable en éco-PTZ.

La loi de finances pour 2017 a supprimé la condition de ressources pour le cumul de l'éco-PTZ et du CITE. Cette mesure vise à encourager financièrement l'ensemble des ménages à engager des travaux de rénovation énergétique, en leur permettant de ne pas avoir à arbitrer entre les deux dispositifs. Cette réforme permettra aussi de simplifier le paysage des aides.

Le projet de loi de finances pour 2019, qui proroge l'éco-prêt à taux zéro pour les trois prochaines années, continue de le simplifier et le rend plus accessible et plus attractif. À ce titre, il est prévu de lever certaines des barrières à l'accès identifiées (suppression de la condition de bouquet de travaux, alignement du critère d'ancienneté du logement sur celui du CITE, etc.) et de simplifier drastiquement la mesure (simplification du cumul d'éco-PTZ, souplesse entre la date de début des travaux et la date d'émission du prêt, etc.).

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le dispositif a connu une montée en puissance très rapide dès ses premiers mois de mise en œuvre, puis sur le reste de l'année 2009 : plus de 70 000 éco-prêts à taux zéro ont été émis en 2009, soit un net dépassement de l'objectif de 50 000 prêts prévu initialement. La croissance du dispositif a ensuite enregistré un coup d'arrêt, avec une chute nette de la distribution en janvier 2010 (division par deux des prêts émis par rapport au mois précédent), marquant le début d'une stabilisation à un rythme d'environ 6 000 éco-prêts émis par mois en 2010. Au total, 150 000 éco-prêts ont ainsi été distribués sur la période 2009-2010.

Une nouvelle baisse a été observée en début d'année 2011, le rythme d'émission étant de nouveau divisé par 2 par rapport à 2010, pour atteindre une moyenne d'émission mensuelle d'environ 3 400 éco-prêts. Ainsi, pour l'année 2011, l'objectif est loin d'être atteint, avec une distribution s'élevant à environ 41 000 prêts pour un objectif de 240 000. Cette diminution du rythme d'émission s'est encore accentuée en 2012 avec seulement 34 000 prêts émis. Aucune modification n'ayant été apportée au dispositif par la loi de finances pour 2013, la distribution est restée en 2013 sensiblement la même avec moins de 33 000 prêts émis. En 2014, les évolutions apportées au dispositif dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat n'ont pas permis d'augmenter le nombre de prêts distribués.

Au contraire, la diminution du nombre d'éco-PTZ s'est poursuivie et s'est stabilisée autour de 24 000 éco-prêts par an en 2015, 2016 et 2017, avec respectivement 23 600, 23 000 et 24 300 éco-prêts émis (soit un montant total prêté de 437 M€ en 2017). Au 31 août 2018, 11 200 éco-PTZ ont été émis en 2018, soit une baisse de 18 % par rapport au nombre d'éco-PTZ émis en 2017 à la même période.

En ce qui concerne la nature des travaux financés par éco-prêt, ce dispositif contribue à l'atteinte de l'objectif de rénovations complètes de logements fixé par la loi dite Grenelle I, dans la mesure où il ne finance que des rénovations d'ampleur (il est nécessaire de réaliser un ensemble de travaux pour en bénéficier). Parmi les opérations financées, les plus lourdes, c'est-à-dire celles qui mettent en œuvre des bouquets d'au moins trois travaux ou qui permettent d'atteindre une performance énergétique minimale du logement, représentent près d'un tiers des éco-prêts distribués.

Le PLF 2019 devrait permettre de relancer sa distribution. En particulier, parmi les simplifications apportées, l'ouverture à la réalisation d'une seule action, devrait permettre de favoriser les rénovations « BBC par étape » particulièrement encouragées, afin de tenir les objectifs de réduction de la consommation énergétique : la Stratégie Nationale Bas Carbone fixe une baisse de 15 % de la consommation énergétique finale d'ici 2023 et la loi relative à la transition énergétique fixe une baisse de 20 % d'ici 2030.

Estimation de l'efficience

D'après le modèle SceGES (outil d'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les émissions de gaz à effet de serre développé par le ministère en charge de l'énergie), les travaux financés par l'éco-prêt à taux zéro sur la période 2009-2010 ont permis d'économiser au total environ 2,8 MtCO₂ et 14,9 TWhEP d'ici à 2020 par rapport à une trajectoire tendancielle. Pour ces éco-prêts, le coût public moyen était ainsi estimé à 56 € par tonne de CO₂ évitée et de 10 € par MWhEP évité.

D'après le modèle Res-IRF (outil d'évaluation économique de la transition énergétique développé par le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement – CIRED – et utilisé par le ministère en charge de l'énergie), le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle s'établit à 0,05 € par kWh évité pour l'éco-prêt à taux zéro. L'efficience de l'éco-prêt à taux zéro s'explique notamment par son ciblage sur les opérations les plus performantes. Cette efficience pourrait baisser par l'ouverture au financement d'une seule action et par l'alignement des conditions d'ancienneté sur le CITE pour plus de lisibilité entre les aides à la rénovation énergétique

Néanmoins, comme indiqué dans le rapport IGF-CGEDD d'avril 2017 sur la rénovation énergétique des logements² l'éco-PTZ demeure faiblement distribué – et a donc un impact très limité – en raison d'obstacles nombreux, aussi bien du côté de la demande (taux d'intérêt bas, évolutions des conditions de cumul avec le CITE), que du côté de l'offre (complexité et formalisme du prêt, risque de sanction en cas de non-conformité pour les banques). Les évolutions récentes apportées au dispositif, et celles portées dans le PLF 2019, ont donc vocation à améliorer son efficacité, notamment en permettant le financement d'une seule action de travaux.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une dépense versée à un faible nombre d'acteurs professionnels (les banques actives dans le domaine du crédit à l'habitat), le paiement par l'État sous forme de crédit d'impôt plutôt que de subvention budgétaire est relativement indifférent. En effet, ce crédit d'impôt est très largement inspiré du crédit d'impôt au titre des prêts sans intérêts pour financer l'accession à la propriété (prêt à 0 % puis PTZ+), dont le formalisme a été autant que possible transposé du formalisme antérieurement applicable aux subventions budgétaires. Le décalage dans le temps entre la déclaration et la perception du crédit d'impôt ne bute pas sur des contraintes de liquidité des acteurs. Par ailleurs, le choix d'un étalement sur cinq ans du crédit d'impôt pour les prêts versés une année donnée (contre deux ans pour la subvention budgétaire) permet de lisser le coût de la mesure. Néanmoins, la mobilisation de l'éco-prêt une année donnée impacte les cinq années suivantes, alors qu'une dépense budgétaire a un impact sur une seule année. La maîtrise budgétaire du dispositif est donc moins aisée.

² Aides à la rénovation énergétique des logements privés, rapport IGF-CGEDD, avril 2017

MESURE n° 730223 - Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (taxe sur la valeur ajoutée)

OBJECTIFS VISÉS

Les bâtiments représentent 45 % de la consommation énergétique en France. Compte tenu de leur longévité, la rénovation énergétique du stock existant représente un enjeu majeur pour atteindre les objectifs environnementaux de long terme et réduire la facture énergétique nationale.

Le taux réduit de TVA complète l'arsenal fiscal existant. Il vise à amplifier l'incitation des ménages à réaliser des travaux en réduisant leur coût. Il a également pour objectif de stimuler le développement de la filière verte de la construction, de soutenir l'emploi peu qualifié et de lutter contre l'économie souterraine et le travail dissimulé.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)								730	1080	1180	1070	1100	1140
Nombre d'entreprises en milliers								280	310	310	310	nc	nc

Source : DGFIP

La loi de Finances pour 2014 a instauré un taux réduit de TVA de 5,5 % pour les travaux de rénovation ou d'amélioration énergétique. La mesure est codifiée à l'article 278-0 bis A du code général des impôts.

Les travaux éligibles au taux réduit de TVA à 5,5 % sont la pose, l'installation et l'entretien de matériaux et équipements éligibles au crédit d'impôt transition énergétique, ainsi que les chaudières fioul à haute performance énergétique, les matériaux d'isolation des parois vitrées, les portes d'entrée donnant sur l'extérieur et les volets isolants.

Le taux réduit de TVA à 5,5 % concerne également les travaux induits, c'est-à-dire les travaux indissociablement liés aux travaux d'efficacité énergétique, qui figurent sur la même facture que les travaux principaux (déplacement de radiateurs ou dépose de sols par exemple). Les autres travaux de rénovation ou d'ordre esthétique ne sont pas concernés (habillage d'un insert, pose de papier peint, etc.).

Les locaux doivent être achevés depuis plus de 2 ans au début des travaux. Ils doivent être réalisés sur une habitation, qu'elle ait le statut de résidence principale ou celui de résidence secondaire.

Les prestations d'architecte peuvent relever du taux réduit de 5,5 % dès lors que les travaux de rénovation sont éligibles au taux de TVA de 5,5 % et que l'architecte est titulaire d'une mission complète ou d'une mission d'études préalables suivie d'une mission de maîtrise d'œuvre facturées par le même prestataire. Lorsque la prestation de l'architecte concerne des travaux assujettis aux deux taux réduits de TVA : 5,5 % et 10 %, le taux applicable à ses honoraires varie suivant la nature de la prestation. Pour les prestations de conception, les deux taux sont applicables. Pour les prestations d'exécution, le seul taux applicable est celui de 10 %.

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

La difficulté à évaluer l'atteinte des objectifs assignés à la TVA à 5,5 % réside dans la nomenclature d'activités française (NAF) adoptée par l'Insee, qui ne permet pas d'isoler le secteur de l'entretien-amélioration des logements dans les statistiques sur les entreprises produites chaque année par l'institut. Par conséquent, le chiffre d'affaires et le nombre d'emplois relevant du secteur ne sont pas connus avec précision, ce qui rend difficile la réalisation d'évaluations sur l'impact du taux réduit de TVA.

Toutefois, les campagnes d'observations des travaux de rénovation énergétique réalisées tous les 3 ans, permettent de suivre les dispositifs en faveur de la rénovation énergétique, et en particulier la TVA à 5,5 %. Il ressort de la dernière campagne³ menée en 2017 que la TVA à 5,5 % reste l'aide la plus utilisée par les ménages avec un recours de 45 % pour l'ensemble des travaux et de 54 % pour les travaux performants. Par ailleurs, 45 % des ménages ayant eu recours à la TVA à 5,5 % déclarent qu'elle leur a permis de faire réaliser les travaux par un professionnel (45 % pour le CITE, 44 % pour les CEE).

Estimation de l'efficacité (résultats sur moyens engagés)

Des simulations micro et macro-économiques réalisés par le ministère en charge du logement en 2018, à partir de modèles d'évaluation développés par l'Ademe, permettent d'estimer l'impact positif d'un taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation énergétique par rapport au taux de 10 % :

- une augmentation du nombre de rénovations énergétiques : + 127 000 sur une année ;
- une augmentation de 10 000 emplois à terme.

D'après le modèle Res-IRF (outil d'évaluation économique de la transition énergétique développé par le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement – CIREDD – et utilisé par le ministère en charge de l'énergie), le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle s'établit à 0,05 € par kWh évité pour la TVA à 5,5 %.

Néanmoins, au regard de la dépense engagée, le rapport IGF-CGEDD d'avril 2017 relatif à la rénovation énergétique des logements privés considère que le maintien d'un taux dérogatoire à 5,5 % est source de complexité en gestion (taux différents) et que son effet incitatif en termes de rénovation énergétique est réduit (le rapport prenant toutefois comme taux de référence de TVA le taux réduit de 10 % pour les travaux d'amélioration).

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

Du point de vue du bénéficiaire final, c'est-à-dire la personne physique réalisant les travaux, l'aide sous forme de TVA à taux réduit permet une diminution immédiate de la charge à payer. Cette diminution immédiate est de nature à renforcer l'effet de la mesure sur la demande de travaux. Les impacts redistributifs de cette dépense fiscale et son efficacité ont fait l'objet d'une analyse présentée au Conseil des prélèvements obligatoires en juin 2015 (Hérodry C. et Tirot G., *La TVA comme instrument de politique économique*, rapport particulier n°4 au CPO, juin 2015).

Ce mécanisme est en outre plus simple d'application qu'un dispositif de subvention.

³ Enquête TREMI réalisée par l'Ademe au printemps 2017

II - DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

MESURE N° 110261 - Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)

OBJECTIFS VISÉS

- Encourager la production d'une offre nouvelle de logements intermédiaires privés pour détendre le marché locatif, notamment dans les zones présentant le plus de besoins.
- Relancer la construction notamment dans les zones tendues, et ainsi contribuer à soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment.
- Éviter aux logements dégradés de quitter le parc locatif, remettre sur le marché des logements vacants et améliorer la qualité des logements locatifs disponibles.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

L'article 80 de la loi de finances pour 2013 a créé un nouveau dispositif d'aide à l'investissement locatif intermédiaire, alors que le dispositif d'aide à l'investissement locatif dit « Scellier » arrivait à extinction. Il est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Ce nouveau dispositif consistait initialement en une réduction d'impôt de 18 % (dans la limite de 300 000 € et 5 500 €/m²) étalée sur 9 ans, pour la construction ou l'acquisition d'un ou deux logements neufs ou assimilés (définition identique à celle retenue pour le dispositif dit « Scellier »), en contrepartie d'un engagement de location sous plafonds de loyer et de ressources du locataire d'au minimum 9 ans. Pour être éligibles à la réduction d'impôt, les logements doivent atteindre un certain niveau de performance énergétique.

Le dispositif se distingue du « Scellier » qui l'a précédé à plusieurs égards :

- la réduction d'impôt a été calibrée pour être la contrepartie de loyers situés à un niveau « intermédiaire » entre le parc social et le parc privé, équivalent au niveau des loyers de marché minorés de 20 %. Les préfets de région peuvent moduler les plafonds fixés par zone à la baisse, afin de s'assurer du caractère réellement intermédiaire des plafonds de loyer s'appliquant localement ;
- afin de cibler le dispositif sur les communes où le besoin de logements intermédiaires est avéré, et dans un souci d'efficacité et de protection des investisseurs, seuls les logements situés dans les communes des zones A et B1, ainsi que dans les communes de zone B2 ayant reçu un agrément dérogatoire des préfets de région, peuvent bénéficier de la réduction d'impôt. À titre transitoire, les communes situées en zone B2 étaient éligibles au dispositif sans agrément jusqu'au 30 juin 2013.

L'article 5 de la loi de finances pour 2015 a remanié le dispositif, dorénavant dénommé dispositif « Pinel » :

- les contribuables peuvent opter pour un engagement de location minimale de six ans ou de neuf ans. De plus, les contribuables peuvent, à l'issue de leur engagement initial de neuf ou six ans, proroger cet engagement pour, respectivement, une ou deux périodes triennales, portant ainsi au maximum à douze ans la durée de leur engagement de location et, partant, le bénéfice de l'avantage fiscal. En conséquence, ces nouveaux investisseurs bénéficient de taux de réduction d'impôt variant en fonction de la durée de l'investissement : 12 % pour un engagement de six ans, 18 % pour un engagement de neuf ans. Un complément de réduction d'impôt est accordé au contribuable qui proroge son engagement initial de location, par période de trois ans et dans la limite de six ans : 6 % pour une première période triennale de prorogation et 3 % pour la seconde période triennale, lorsque l'engagement initial était de six ans ; 3 % pour la seule période triennale autorisée lorsque l'engagement initial était de neuf ans.
- les nouveaux investisseurs ont désormais la possibilité de louer leurs logements à leurs ascendants ou à leurs descendants n'appartenant pas à leur foyer fiscal ;
- la base de la réduction d'impôt pour les investisseurs par voie de souscriptions au capital de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) a été portée de 95 % à 100 % du montant de la souscription réalisée.

Toutes ces évolutions sont applicables pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} septembre 2014, à l'exception des locations au profit des ascendants-descendants, qui ne sont autorisées que pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015.

L'article 68 de la loi de finances pour 2018 proroge le dispositif pour quatre années, soit jusqu'au 31 décembre 2021. Ce dispositif est par ailleurs recentré vers les zones les plus tendues : le bénéfice de l'avantage fiscal est supprimé dans les communes des zones B2 et C. Le dispositif demeure applicable aux constructions dont le dépôt de la demande de permis de construire est antérieur au 31 décembre 2017, ainsi qu'aux acquisitions de logements, situés dans des communes agréées des zones B2 et C, ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire au plus tard le 31 décembre 2017. Cette disposition n'est applicable qu'aux acquisitions réalisées au plus tard le 31 décembre 2018.

Un rapport d'évaluation du dispositif sera remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2019.

Par ailleurs, le dispositif reste également ouvert aux communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense quelle que soit leur zone d'implantation.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	-	20	77	191	351	554	767
Nombre de bénéficiaires (ménages)	nc	7 106	25 307	59 044	103 334		

Source : DGFIP

En 2015, troisième année de déclaration relative au dispositif d'aide à l'investissement locatif, environ 16 400 contribuables ont déclaré avoir réalisé un nouvel investissement au titre du dispositif. D'après la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), plus de 50 000 logements auraient été vendus en 2015 à l'aide du dispositif d'investissement locatif. Cet écart entre le nombre de logements vendus et le nombre de dépenses déclarées peut s'expliquer par le nombre d'investissements par contribuable (2 logements au maximum par année d'imposition), et également par un décalage temporel. En effet, la dépense n'est déclarée qu'à compter de la première année suivant l'achèvement du logement (ou de son acquisition si elle est postérieure). Par ailleurs, le montant total des dépenses déclarées est d'environ 2,8 Mds€. Le montant moyen de la dépense déclarée est donc d'environ 172 000 €. Il convient toutefois de rappeler que ce montant ne représente pas le coût moyen d'un logement puisque les souscriptions au capital de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) peuvent représenter un montant bien moindre et venir diminuer ce montant moyen.

Au titre de l'imposition des revenus de l'année 2014, l'investissement dans les DOM ou dans les COM (qui bénéficiaient d'un taux majoré de 29 %, soit 11 points de plus qu'en métropole) représentait 5,7 % du nombre total de déclarations et 5 % en termes de montant déclaré. A titre de comparaison, l'outre-mer accueille environ 3 % de la population française. Ainsi, le taux bonifié de la réduction d'impôt a permis des investissements conséquents dans les territoires ultra-marins, supérieurs proportionnellement à ceux effectués en métropole. Ces investissements se révèlent toutefois d'un montant moins élevé qu'en métropole (environ 147 000 € de montant déclaré contre 177 000 € en 2014).

Enfin, il convient de noter que, sur la base de la première déclaration, il apparaît que 18 % des contribuables ayant déclaré des dépenses au titre du dispositif d'aide à l'investissement locatif sont devenus non imposables.

Au titre de l'année 2016, environ 45 700 contribuables ont déclaré pour la première fois un investissement bénéficiant du dispositif (achèvement ou acquisition du logement), dont 25 200 pour un investissement réalisé cette même année. Le montant d'investissement déclaré en 2016 est de l'ordre de 8 milliards d'euros.

Les investissements réalisés outre-mer au titre de cette même année représentent environ 2,5 % du nombre de déclarations et du montant d'investissement.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

De manière générale, la production d'investissement locatif dans le neuf a conduit progressivement, dans un grand nombre d'agglomérations de province à une détente du marché locatif. Dans certaines circonstances, elle a eu un effet sur la transformation du parc locatif ancien de moindre qualité, qui souffre en comparaison d'une moindre attractivité, ce qui peut provoquer la réalisation de travaux ou la vente à des accédants à la propriété.

Le dispositif constitue un moyen de soutenir le secteur de la construction. Lorsqu'un opérateur sollicite une banque pour financer son projet, il justifie de la fiabilité de son opération par sa phase de pré-commercialisation. Cette pré-commercialisation est effectuée auprès des investisseurs et des clients en accession. D'après la FPI, la part de commercialisation d'un opérateur auprès d'investisseurs s'élève à 40 %, et les investisseurs constituent une source de clients déterminante pour l'opérateur.

Or, d'après la FPI, la quasi-totalité des ventes à investisseurs est adossée à un dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif. En effet, on constate que les ventes en accession sont assez stables en volume dans le temps (entre 40 000 et 50 000 ventes par an) alors que les ventes à investisseurs sont beaucoup plus volatiles selon le dispositif (entre 35 000 et 70 000 ventes par an). Ainsi pour l'investissement locatif, il existe par exemple une différence de vente de près de 30 000 logements entre les années 2009-2010 et 2013-2014. Au-delà des effets conjoncturels, ces fluctuations peuvent s'expliquer par l'évolution des différents dispositifs d'aide à l'investissement locatif dans le neuf. Néanmoins, sur ce point, les recherches académiques demeurent insuffisantes pour comparer l'effet d'aubaine induit par ces dispositifs et leur effet incitatif sur la construction de logements.

Le dispositif a été recentré en loi de finances pour 2018 sur les zones tendues. Néanmoins, la nécessité de stabiliser l'intervention publique afin de ne pas fragiliser le marché a incité le Gouvernement à reconduire ce dispositif pour quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2021, dans les zones A, Abis et B1, afin de donner de la visibilité aux professionnels ainsi qu'aux investisseurs.

Estimation de l'efficience

Le coût global de la mesure pour la génération 2015, correspondant à la production d'environ 50 000 logements, est évalué à 1 556 M€. La dépense actualisée estimée pour l'État devrait être de 32 120 € par logement pour la génération 2015. Par rapport au dispositif Scellier, cette dépense est corrélée à des contreparties plus importantes demandées à l'investisseur.

Le dispositif doit contribuer à la production de logements à loyer modéré, puisque les loyers de ces logements devront correspondre à environ 80 % des loyers de marché, et ainsi favoriser la détente du marché locatif libre et diminuer les effets d'aubaine pour l'investisseur. Le dispositif a donc des effets corrélés sur le parc locatif, par exemple la modernisation du parc ou la diversification des typologies, en accord avec les évolutions économiques et sociales de la demande.

Dans un souci de meilleure identification des zones en tension, un rapport prévu par l'article 68 de la LFI 2018 sur le zonage sera transmis au Parlement dans la cadre des débats du PLF 2019. Les observatoires des loyers en cours de déploiement sur le territoire pourraient également être mobilisés pour développer une meilleure connaissance des différents contextes locaux sur le marché locatif.

MESURE n°130218 – Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif « Louer abordable »

OBJECTIFS VISÉS

Permettre aux propriétaires de louer leur logement à des ménages modestes à un niveau de loyer abordable en contrepartie d'une déduction fiscale sur leurs revenus locatifs. C'est un principe solidaire : plus le loyer pratiqué est bas et le logement situé dans une ville où il est difficile de se loger, plus la déduction fiscale est attractive.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

L'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2016 a institué le dispositif « louer abordable » du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019. Ce nouveau dispositif se substitue aux dispositifs « Borloo ancien » et « Besson ancien ». Il est codifié au o du 1^o du I de l'article 31 du CGI.

Pour en bénéficier, le propriétaire doit signer une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans laquelle il s'engage sur les modalités de location de son bien : niveau de loyer pratiqué et niveau de ressources du locataire selon les plafonds fixés par l'État en fonction de la localisation du logement et d'un éventuel recours à de l'intermédiation locative sociale.

Dans le cadre des programmes d'action territoriaux, l'Anah peut être amenée à retenir des plafonds de loyers inférieurs, selon les caractéristiques du logement (taille et localisation) au niveau du marché locatif local.

Le bailleur doit s'engager à louer à un locataire respectant des plafonds de ressources (définis nationalement) dépendant également du type de convention et de la localisation du bien.

La convention est signée pour une durée minimale de 6 ans en l'absence de travaux, et de 9 ans lorsque le propriétaire bénéficie d'aides aux travaux. Le logement doit être loué pendant toute la durée de la convention et constituer la résidence principale du locataire. En cas de départ anticipé du locataire, le propriétaire doit remettre son logement en location dans les mêmes conditions pendant toute la période couverte par la convention.

L'avantage fiscal dont bénéficie le propriétaire, en conventionnement avec travaux comme en conventionnement sans travaux, varie en fonction de la zone d'implantation du logement et de la situation sociale du locataire.

En zone tendue A, A Bis et B1, la déduction s'élève à :

- 30 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention à loyer intermédiaire ;
- 70 % des revenus fonciers bruts, pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention à loyer social ou très social.

En zone intermédiaire B2, les taux sont de :

- 15 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention à loyer intermédiaire ;
- 50 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention à loyer social ou très social.

Enfin, lorsque le propriétaire choisit de louer son bien dans le cadre d'une intermédiation locative sociale, la déduction fiscale s'élève à 85 % des revenus fonciers bruts quel que soit le lieu d'implantation du logement mis en location ou le type de convention (à loyer intermédiaire, social ou très social).

L'intermédiaire gestionnaire, obligatoirement agréé par l'État, assure la prise en charge de toutes les démarches administratives (recherche du locataire, gestion des loyers et entretien du bien) et, dans le cadre de la location avec sous-location garanti au propriétaire le paiement du loyer conventionné.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)					-	12	25
Nombre de bénéficiaires (logements engagés) CAT	4517	4667	4630	5226	4106	2078	nc
Nombre de bénéficiaires (conventions signées à la DPE) CST	6277	6196	6664	6929	6111	2937	nc

Source : Anah. Date de prise d'effet (DPE) au 01/10/2018

Le dispositif « Louer abordable » ne prenant effet qu'à partir de l'imposition des revenus de 2017, les chiffres des années antérieures correspondent aux dispositifs « Borloo ancien » et « Besson ancien »

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le dispositif a été mis en place à mi -2017 du fait de la parution tardive du décret d'application. C'est un dispositif naissant au regard des résultats observés même s'il vient en substitution des dispositifs « Besson ancien » et « Borloo ancien ». Initialement, il visait à permettre la remise sur le marché de logements vacants en zone tendue (15 000 logements par an envisagés en régime de croisière) en privilégiant l'intermédiation locative. Or, pour capter ce type de logements, l'État et les collectivités locales doivent déployer une ingénierie qui n'est pas présente sur l'ensemble du territoire national.

Le Plan Logement d'Abord lancé en 2017 demande une concentration des moyens publics en premier lieu en faveur de l'intermédiation locative y compris en zone détendue. Cependant, dans ce type de zone, l'absence d'opérateurs agréés constitue un handicap au développement de ce type d'actions.

Enfin, la suppression de tout autre type d'abattement fiscal en zone C conduit inévitablement les propriétaires bailleurs à s'interroger sur la rentabilité d'une opération de requalification de leur logement d'autant que le risque existe de ne pas disposer d'une demande de location et donc de ne pas respecter l'engagement de louer pendant 9 ans.

L'intervention publique ne vise alors plus que des propriétaires de logements vacants ou dégradés et acceptant de recourir à l'intermédiation locative ce qui restreint le potentiel de conventionnements possibles.

Estimation de l'efficacité (résultats sur moyens engagés)1) le conventionnement Anah avec travaux

L'analyse des dépôts de dossier « conventionnement avec travaux » pour l'année 2017 laisse apparaître :

- une augmentation nette des dépôts en janvier 2017 (356 contre 165 en 2016 (et 152 en 2015), soit une augmentation de 116%). Elle peut s'expliquer par la période transitoire entre les deux dispositifs fiscaux « Borloo ancien » et « Louer abordable » ;
- suivie d'une période de baisse des dépôts jusqu'à mai 2017 qui peut s'expliquer par un attentisme dû à la parution tardive du décret d'application de Louer abordable (5 mai 2017) ;
- et qui s'achève par une période de dépôt de dossiers plus soutenue que les 3 dernières années, de juin à décembre 2017, avec deux pics aux mois de septembre et octobre qui pourraient peut-être trouver un nouvel élément explicatif dans l'éventuelle crainte d'une non-reconduction de la prime d'intermédiation locative. Décembre connaît de manière cyclique une augmentation des dépôts de dossiers notamment en raison des orientations budgétaires.

Ces constats peuvent trouver des éléments explicatifs au travers des étapes de mise en œuvre de « Louer abordable » par l'Agence.

En 2017, l'activité bailleurs avec travaux de l'Anah compte 4 153 logements engagés parmi lesquels 4 148 logements de propriétaires bailleurs privés.

Sur les 4 148 logements de propriétaires bailleurs privés, 4 106 logements ont signé une convention à loyer maîtrisé

(loyer intermédiaire, social ou très social), soit 99% (reliquat de loyer 48, loyer libre, etc.).

2) le conventionnement Anah sans travaux

L'essentiel des bénéficiaires du conventionnement sans travaux (CST) sont des propriétaires bailleurs privés.

6 111 conventions à loyer maîtrisé ont pris effet en 2017 (date de prise d'effet au 01/10/2018).

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une aide annuelle délivrée aux particuliers bailleurs, il semble difficile de remplacer la dépense fiscale par une subvention budgétaire.

MESURE n° 210313 - Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (prêt à 0 %) et crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété (prêt à taux zéro plus) (impôt sur les sociétés)

OBJECTIFS VISÉS

Aider à l'acquisition de son logement, notamment par les ménages modestes. Accroître la part des ménages propriétaires. Encourager la construction de logements neufs.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	0	115	290	490	685	885	1040	1260	1240	1155	1065	935	746	899	1096
Nombre de prêts émis	200 897	237 106	245 238	210 155	216 138	285 037	355 692 (PTZ+)	80 565	44 161	48 096	59 899	116 745	nc	nc	nc

Source : SGFGAS (PTZ) :

Le prêt à taux zéro mis en place en 2005, ainsi que le prêt à taux zéro plus (PTZ+) qui lui a succédé au 1er janvier 2011, financent une première accession à la propriété des ménages. Dans le cadre de l'octroi d'un prêt à taux zéro ou d'un PTZ+ par un établissement de crédit, l'absence d'intérêt sur le montant du prêt est compensée par l'État sous la forme d'un crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit distributeur du prêt, correspondant à l'écart à un taux de marché pondéré. Le versement de ce crédit d'impôt est étalé sur 5 ans ; il remplace, depuis 2005, une dépense budgétaire sous forme de subvention. En facilitant l'accession à la propriété, ces dispositifs répondent aux aspirations des ménages souhaitant devenir propriétaires de leur logement. Ils sont ciblés sur les ménages primo-accédants, en particulier ceux dont les revenus sont les plus modestes (le PTZ+ a conduit au renforcement de l'aide octroyée à ces ménages et est, à compter de 2012, distribué sous plafond de ressources, comme l'était le prêt à taux zéro).

Remarque : Le crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit au titre d'un prêt à 0 % versé en année n est étalé sur les 5 années postérieures à l'année n, soient de l'année n+1 à l'année n+5. Ainsi, la forte montée en puissance de la dépense fiscale s'explique par l'étalement sur cinq ans du crédit d'impôt. A compter de 2012, la dépense correspond à la fois au prêt à 0 % et au PTZ+.

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, le montant du prêt à taux zéro avait été doublé dans le neuf en 2009 pour soutenir l'activité de construction neuve. Cette mesure a été prorogée au 1er semestre 2010, puis le doublement a été transformé en majoration de 50 % du montant du prêt au second semestre. Par ailleurs, le dispositif avait été « verdi » dès décembre 2009, afin de favoriser le développement de logements présentant un haut niveau de performance énergétique.

Le PTZ+, distribué à compter du 1er janvier 2011, est issu de la fusion des dispositifs du PTZ, du Pass-foncier, et du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts (TEPA). Réservée aux primo-accédants, l'aide apportée par le PTZ+ a été renforcée par rapport au prêt à taux zéro afin d'apporter la solvabilisation nécessaire : d'une part, les montants ont été revalorisés pour mieux retranscrire la réalité des prix de l'immobilier, d'autre part, les durées de remboursement, dépendant des ressources et de la composition familiale du ménage ont été augmentées, pouvant ainsi atteindre 25 ans.

Dans le cadre du plan pour la relance de la construction de logements du 29 août 2014, le PTZ a été renforcé avec effet au 1^{er} octobre 2014 dans les zones assez ou peu tendues, où son effet de levier est le plus grand pour les classes moyennes et modestes. Le plafond d'opération a été rehaussé en zones B1, B2 et C et diminué en zone A. Les seuils des tranches de ressources, et notamment la condition de ressources, ont été rehaussés en zones B2 et C et diminués en zone A. Les profils de remboursement ont également été modifiés, en particulier en allongeant la période de différé.

La loi de finances pour 2015 a ouvert le PTZ à l'achat de logements anciens à réhabiliter sur des communes situées en milieu rural afin de favoriser la revitalisation des communes des territoires ruraux offrant un minimum de services à leur population. L'éligibilité au PTZ y était conditionnée à des travaux de rénovation, afin de favoriser la réhabilitation des logements anciens par les primo-accédants et non pas uniquement la construction neuve.

La loi de finances pour 2016 a étendu le PTZ ancien avec travaux à l'ensemble du territoire afin de favoriser la réhabilitation des logements anciens par les primo-accédants, pour répondre à la demande de logements tout en limitant la consommation d'espaces non urbanisés. Les plafonds de ressources, la part que peut représenter le prêt à taux zéro dans le financement du logement, et les durées et les différés de remboursement sont augmentés.

La loi de finances pour 2018 a prorogé le dispositif pour quatre années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2021. Par ailleurs, dans un souci de recentrage de la politique de soutien à la demande de logements neufs et de rénovation des logements anciens des ménages à revenus modestes et intermédiaires, le PTZ dans le neuf est progressivement recentré sur les zones les plus tendues (A et B1) et dès 2018 le PTZ ancien est recentré sur les zones les moins tendues (B2 et C). Pour le PTZ neuf en zones B2 et C, le calendrier est le suivant : baisse de la quotité dès 2018 (20 % au lieu de 40%), exclusion des zones B2 et C en 2020. Le coût générationnel du dispositif devrait donc passer de 1,8 milliard d'euros en 2017 à 1,4 milliard d'euros en 2018, puis à 1,2 milliard d'euros en 2020 (avec des hypothèses de taux d'intérêts inchangés).

Le coût annuel du dispositif devrait néanmoins continuer de croître en 2018 et 2019 en raison de l'impact de l'élargissement du PTZ sur les dernières années (associées à un coût générationnel croissant).

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le dispositif du PTZ, comme celui précédemment du prêt à taux zéro, est adapté à l'objectif de solvabilisation des ménages, notamment à revenus modestes, que ceux-ci acquièrent un logement neuf ou un logement existant (sous certaines conditions). Son octroi est simple et il accroît directement leur capacité d'emprunt.

L'indicateur défini dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP), qui mesure le pourcentage des bénéficiaires du PTZ par catégorie de revenus, permet de s'assurer que cette aide privilégie les accédants à revenus modestes ou moyens, pour lesquels le PTZ constitue une aide décisive (cet indicateur remplace, depuis la mise en place du PTZ, la part des bénéficiaires dans les deux premières tranches du barème prêt à taux zéro).

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévisions	2017 Réalisation	2018 Prévisions	2019 Prévisions
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ ou PTZ+ à revenus modestes	%	38	36	28	33	44	45	37	45	43	45	45

* Source : MLET/DGALN d'après SGFGAS.

Les tranches de ressources déterminent des conditions d'octroi de prêt plus ou moins avantageuses. Plus la tranche de ressource est faible (tranche 1 la plus faible, c'est-à-dire celle correspondant aux revenus les plus bas), plus les conditions sont avantageuses.

Le plan pour la relance de la construction de logements du 29 août 2014 a induit une modification du barème applicable au PTZ+ qui se traduit notamment par la modification des tranches de ressources. La répartition entre les différentes tranches a donc évolué significativement entre 2014 et 2015. Elle a évolué à nouveau entre 2015 et 2016 suite à la réforme du PTZ mise en place par la loi de finances pour 2016 (la tranche 1 correspond aux précédentes tranches 1 et 2).

Selon les dernières données disponibles (données provisoires au 30 septembre 2018), on constate en 2018 une baisse de 30 % du nombre de PTZ. Concernant le zonage, 55 % de ces PTZ ont été émis en zones B2 et C (contre 63 % en 2017). Dans le neuf, 42 % des PTZ ont été émis en zones B2 et C (contre 57 % en 2017).

Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(p)
Plafond de dépense générationnelle	2,6	0,82	0,82	0,82	1	2,1	2,1	2,1
Dépense générationnelle effective	2,28	0,63	0,63	0,62	0,5	1,5	1,81	1,42
Nombre de PTZ émis	355 692	80 565	44 161	48 096	59 899	116 745	nc	nc

Le coût générationnel du dispositif est toujours resté inférieur au plafond, en raison notamment des faibles taux d'intérêt sur la période (cf. tableau). Le coût générationnel du dispositif sur l'année 2017 demeure ainsi inférieur à son plafond, la faiblesse des taux d'intérêt ayant à nouveau joué un rôle. Pour 2018, il devrait également rester sensiblement inférieur à 2,1 milliards d'euros, grâce au cumul de taux d'intérêt faibles et du recentrage progressif.

Ce produit participe à un double objectif de solvabilisation des ménages pour l'accession et de soutien au secteur de la construction et des travaux. Comme cela a été relevé dans le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales présenté par M. Giraud et Mme Motin en juillet 2018⁴, le recentrage géographique va accroître l'efficience de la dépense à double titre :

- en concentrant l'aide à l'accession des ménages sur les territoires où il est le plus difficile d'accéder à un logement en raison de prix de l'immobilier trop élevé ;
- en permettant de soutenir l'offre de logements neufs, ce qui doit détendre le marché locatif en accroissant l'offre de logements.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une dépense versée à un faible nombre d'acteurs professionnels (les banques actives dans le domaine du crédit à l'habitat), le paiement par l'État sous forme de crédit d'impôt plutôt que de subvention budgétaire est relativement indifférent. En effet, le formalisme du crédit d'impôt a été autant que possible transposé du formalisme antérieurement applicable aux subventions budgétaires et le décalage dans le temps entre la déclaration et la perception du crédit d'impôt ne bute pas sur des contraintes de liquidité des acteurs. Par ailleurs, le choix d'un étalement sur cinq ans du crédit d'impôt pour les prêts versés une année donnée (contre deux ans pour la subvention budgétaire) permet de lisser le coût de la mesure. Néanmoins, la mobilisation du prêt une année donnée impacte les cinq années suivantes, alors qu'une dépense budgétaire a un impact sur une seule année. La maîtrise budgétaire du dispositif est donc moins aisée.

⁴ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales et présenté par M. Giraud rapporteur général et Mme Motin députée, juillet 2018 .

MESURE n° 110250 - Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2018 – Dispositif « Censi-Bouvard »

OBJECTIFS VISÉS

La création de cette réduction d'impôt s'est inscrite dans le cadre de la réforme du régime de la location meublée professionnelle de 2009. L'objectif de cette réduction d'impôt était de maintenir un flux d'investisseurs, personnes physiques, vers les résidences meublées avec services de tourisme, pour personnes âgées et pour étudiants et dont la réalisation présente un intérêt général certain.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

En application des dispositions de l'article 199 sexvicies du code général des impôts (CGI), issues des articles 90 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et 15 de la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, une réduction d'impôt sur le revenu a été accordée aux personnes physiques ayant acquis du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012, au sein de certaines structures, un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet ou faisant l'objet de travaux de réhabilitation ou de rénovation, en vue de sa location meublée exercée à titre non professionnel.

Le logement doit être situé dans des établissements sociaux ou médico-sociaux accueillant des personnes âgées ou handicapées, des établissements de soins de longue durée pour personnes en perte d'autonomie, des résidences avec services pour personnes âgées, handicapées ou pour étudiants ou encore dans des résidences de tourisme classées : c'est le régime dit « Censi-Bouvard » ou « LMNP » (Location Meublée Non Professionnelle).

La réduction d'impôt est subordonnée à l'engagement du contribuable de louer le logement meublé pendant une durée minimale de neuf ans à l'exploitant de l'établissement ou de la résidence où il est situé.

Le bénéfice de cette réduction d'impôt est exclusif de la possibilité d'amortir l'immeuble.

La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a prorogé le dispositif « Censi-Bouvard » pour l'ensemble de ces résidences avec services jusqu'au 31 décembre 2016.

Depuis la création du régime « Censi-Bouvard », la question de la pertinence du dispositif sur les résidences de tourisme a été régulièrement posée. Dans ce cadre, deux rapports de 2015 ont montré que la problématique des résidences de tourisme, notamment en montagne, était, plus que l'accroissement de l'offre, de renforcer le potentiel touristique et de lutter contre le phénomène immobilier dit des « lits froids », occupés moins de quatre semaines par an.

Dans le prolongement du Conseil national de la montagne du 25 septembre 2015, qui a donné lieu à une concertation entre les professionnels du secteur et les administrations concernées, il a été décidé d'élaborer de nouveaux outils en vue d'accompagner la réhabilitation des résidences de tourisme.

C'est pourquoi la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a, d'une part, prorogé, le dispositif d'un an jusqu'au 31 décembre 2017 pour les résidences seniors et personnes handicapées et les résidences étudiants, et, d'autre part, exclu de son champ d'application les acquisitions de logements dans les résidences de tourisme. En contrepartie, un nouveau dispositif de réduction d'impôt en faveur des travaux de réhabilitation des résidences de tourisme a été créé.

Enfin, l'article 78 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a prorogé d'une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2018 (date de réalisation de l'investissement), le bénéfice de la réduction d'impôt « Censi-Bouvard » dans ses deux volets résidences avec services pour personnes âgées ou handicapées et pour étudiants.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	20	56	104	146	160	164	166	173	175	180
Nombre de bénéficiaires (ménages)	6000	16112	29100	42980	49020	51583	51151	54887	nc	nc

Source : DGFIP

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Entre 2009 et 2016, la dépense fiscale générationnelle totale est de l'ordre de 2 Mds€ pour un montant d'investissement d'un peu plus de 10 Mds€. Au vu des données disponibles, on peut estimer que chaque bénéficiaire n'a investi que dans un seul logement pour un montant moyen de 134 274 €. A partir de cette hypothèse, on estime que le dispositif a contribué au financement de 75 à 80 000 logements (y compris résidences de tourisme, éligibles jusqu'en 2017).

Ramené au nombre de logements (75 à 80 000), le coût budgétaire moyen par logement depuis la création du dispositif est de 26 140 €, réparti sur neuf ans. Toutefois, sur les seules années 2013 à 2016 (taux de la réduction d'impôt à 11%), ce coût budgétaire est de 14 520 € par logement, réparti sur neuf ans.

On peut distinguer deux périodes dans l'application du dispositif : 2009-2011, avec un fort volume d'investissement, et 2013-2016, avec un volume d'investissement significativement plus faible. Le volume d'investissement bénéficiant de la réduction d'impôt est donc fortement corrélé au taux de celle-ci.

Il est en effet rappelé qu'à partir de l'année 2011, le taux de réduction d'impôt a diminué, passant de 25 à 18 % en 2011 puis à 11 % à compter de 2012.

S'agissant des deux catégories de résidences éligibles (étudiants et personnes âgées ou handicapées), les données fiscales ne permettent pas de les identifier. Seules les données relatives aux mises en chantier sont disponibles.

En 2016, près de 9 400 logements en résidence pour étudiants ont été mis en chantier, en baisse toutefois par rapport à l'année 2015 qui affichait 11 400 mises en chantier.

Le nombre de production de logements pour personnes âgées a nettement augmenté en 2016 avec un niveau record : plus de 7 100 logements mis en chantier contre seulement 4 500 en 2015.

Estimation de l'efficacité (résultats sur moyens engagés)

Ce dispositif a donné lieu à peu d'études approfondies. D'après les professionnels du secteur, ce dispositif permet la réalisation de projets dans des zones du territoire où les investisseurs institutionnels ne sont pas présents. Il semble effectivement que le motif de la défiscalisation soit un élément déterminant dans le choix de nombreux investisseurs. Cela étant, les avantages du régime fiscal de la location meublée et la possibilité de récupérer la TVA sur l'investissement semblent également de nature à attirer des investisseurs.

En effet, l'équilibre économique des opérations peut être assuré sans la réduction d'impôt, via le mécanisme de l'amortissement de droit commun. La réduction d'impôt permet certes d'obtenir un gain plus rapide, mais celui-ci est plafonné et cesse au bout de neuf ans. Elle peut donc inciter les personnes cherchant un gain à moyen terme à investir mais, à l'inverse, n'incite pas à une détention longue.

La réduction d'impôt est essentiellement intéressante pour les personnes relevant du régime du micro-BIC ou pour celles dont le taux marginal d'imposition est peu élevé.

Cela étant, du fait de l'exclusion des résidences de tourisme et de la diminution du taux de la réduction d'impôt, le coût générationnel du dispositif est aujourd'hui estimé à environ 70 M€, réparti sur neuf ans, soit un coût annuel d'environ 8 M€.

Enfin, il est précisé que le coût de la dépense fiscale retracé dans les documents budgétaires correspond au coût brut de la réduction d'impôt. Or, pour les contribuables imposés selon un régime réel, le bénéfice de cette réduction d'impôt s'accompagne d'une impossibilité d'amortir le bien, ce qui vient en diminution du coût réel pour le budget de l'État.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une réduction d'impôt à destination des particuliers investisseurs pour des investissements dans des résidences privées, il semble difficile de remplacer ce dispositif par un mécanisme de subvention.

III - SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

MESURE N° 730210 - Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5 %, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : - logements sociaux à usage locatif ; -logements destinés à la location-accession - logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; - logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; - partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés; - logements destinés à l'accession dans le cadre d'un bail réel solidaire (taxe sur la valeur ajoutée)

OBJECTIF VISÉ

Favoriser la construction et la rénovation de logements sociaux et notamment l'accession sociale à la propriété.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	670	750	950	1 000	1 130	850	1 150	1 110	1 620	1 800	2 155	2 450	2 450	2 450

Source : DGFIP

Le nombre de bénéficiaires n'est actuellement pas connu des sources fiscales. Il peut néanmoins être estimé à un peu moins d'un millier d'organismes, soit la grande majorité des 800 organismes HLM qui construisent, auxquels s'ajoutent quelques centaines de promoteurs privés, d'associations ou d'autres entités juridiques.

L'abaissement du taux réduit de TVA de 7 % à 5,5 % à compter du 1er janvier 2014 a contribué à orienter la dépense à la hausse.

En outre, depuis le 1er janvier 2015, le taux réduit de 5,5 % s'applique aux livraisons à soi-même des travaux de rénovation, d'amélioration, de transformation ou d'aménagement réalisés dans le cadre de l'une des opérations suivantes :

- d'agrandissement ou de surélévation de logements sociaux existants ainsi que de réhabilitation lourde lorsque ceux-ci sont assimilés fiscalement à une construction neuve ;
- d'acquisition-amélioration d'immeubles par les organismes HLM en vue de les transformer en logements locatifs sociaux.

Cette dépense peut enfin être affectée par la variation des coûts de construction.

L'augmentation du coût de la dépense fiscale entre 2015 et 2016 résulte essentiellement du changement de méthode opéré en PLF 2018 : le coût de la dépense fiscale intègre désormais le coût sur les sociétés d'économie mixte.

L'article 12 de la loi de finances pour 2018 porte le taux de TVA applicable au logement social et aux logements-foyers à 10 % à compter du 1er janvier 2018. Continuent toutefois de bénéficier du taux à 5,5 % une partie du secteur social et médico-social (hébergement et établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées) et l'accession à la propriété (dans les quartiers politique de la ville/ANRU, sous prêt social de location-accession ou dans le cadre d'un bail réel solidaire).

Par ailleurs, pour les opérations soumises au taux de 10 %, le délai de liquidation des livraisons à soi-même est réduit à 3 mois.

L'impact du passage du taux de TVA de 5,5 % à 10 % diminue la dépense fiscale, d'un montant qui n'a pu être chiffré. Le montant de la dépense fiscale 2017 a donc été reconduit sur 2018 et 2019. Le montant précis sera communiqué en 2019.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

La construction ou l'acquisition d'immeubles neufs dont les appartements sont loués pour un loyer plafonné significativement inférieur au marché et à des ménages à revenus modestes n'est pas économiquement viable sans aide publique, a fortiori dans un contexte de hausse soutenue depuis 15 ans des prix de l'immobilier, des terrains et des coûts de construction. La TVA à taux réduit (5,5 % et 10 %) est la principale aide, en montant, accordée pour la réalisation d'opérations neuves et elle contribue à rapprocher de l'équilibre financier ces opérations, en particulier en zone tendue. Ainsi, cette dépense participe à l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux. Elle s'ajoute aux autres aides financières nationales : l'exonération d'impôt sur les sociétés (cf. *infra*) ou les prêts à taux bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations ou les subventions du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Estimation de l'efficience

L'avantage perçu par les organismes constructeurs est proportionnel au prix de revient de l'opération. Cela conduit à concentrer une proportion importante de l'aide fiscale sur les opérations les plus chères, réalisées en zone tendue, là où les besoins sont les plus importants. Grâce notamment à ce dispositif et aux aides complémentaires de l'État et des collectivités territoriales (subventions, exonération de taxe foncière, prêt bonifié de la CDC), le nombre de logements sociaux financés est de 113 041 en 2017 hors zones ANRU et outre-mer.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

En termes de pertinence économique, l'aide de TVA a l'avantage d'être plus élevée dans les zones tendues où les besoins sont les plus importants, dans la mesure où elle est proportionnelle au prix de revient. En revanche, elle ne prend pas en compte les conditions spécifiques des opérations (niveaux des loyers, existence ou non de subventions) et ne fait pas de distinction parmi les facteurs de coût de l'opération (effet de localisation ou de qualité des bâtiments).

En termes de finances publiques, le taux réduit de TVA conduit à une diffusion rapide et large de l'aide fiscale qu'il représente. Pour autant, les logements sociaux étant soumis à un agrément de l'État ou du délégataire des aides à la pierre, la programmation annuelle du volume de logements assure une maîtrise de la dépense.

MESURE N° 300102 - Exonération des organismes d'HLM (impôt sur les sociétés)

OBJECTIF VISÉ

Faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social. L'exonération d'impôt sur les sociétés sur le périmètre du service d'intérêt économique général (SIEG) accompli par les organismes HLM⁵ est la contrepartie du principe de non lucrativité ou de lucrativité limitée qui leur est appliqué et qui assure que les résultats sont réinvestis et non distribués aux actionnaires.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépense fiscale (M€)	650	650	700	800	750	1000	1 000	1 000	950	1 000	1 220	1180	1180	1160

Source : DGFIP

L'article 96 de la loi de finances pour 2004 a initié l'harmonisation des dispositions applicables aux organismes HLM et aux SEM en matière d'impôt sur les sociétés : l'exonération porte depuis le 1^{er} janvier 2006 sur les activités qui relèvent d'un service d'intérêt général défini par la loi, et ne dépend plus de la forme juridique de l'organisme (SA d'HLM, OPH ou SEM de logement social). La dépense fiscale a progressé de manière importante du fait d'une amélioration de la situation financière des organismes, en particulier grâce à la diminution des frais financiers (le taux du livret A, sur lequel est indexé la majorité de la dette, a diminué jusqu'au taux de 1,25 % en 2009, puis légèrement remonté avant de revenir à ce niveau au 1^{er} août 2013, et d'être ramené à 1 % à compter du 1^{er} août 2014 puis 0,75 % depuis le 1^{er} août 2015.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le résultat exonéré d'impôt sur les sociétés permet d'alimenter les capacités d'autofinancement des organismes et contribue ainsi à financer l'investissement en logements neufs et logements anciens qui était estimé à environ 13,5 Mds€ en 2014. Les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles représentent ainsi 12,2 % du prix d'opération dans le neuf en 2017 (soit 7,9 % pour les PLAI, 15,1 % pour les PLUS et 13,8 % pour les PLS). Ils représentaient 11,5 % en 2014, 11,9 % en 2015 et 12,1 % en 2016 (source : *Bilan des logements aidés, Ministère du Logement et de l'Habitat Durable – DGALN – DHUP, 2017-2016-2015-2014*). Le niveau de fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles se maintient donc à un bon niveau, en hausse tendancielle. Il contribue au haut niveau de la production de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la capacité des bailleurs à assurer l'amélioration et la réhabilitation de leur patrimoine.

Estimation de l'efficience

Une taxation à l'IS du résultat des organismes aurait conduit à diminuer leurs fonds propres à concurrence du montant de la dépense fiscale.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

L'exonération d'impôt sur les sociétés repose notamment sur la nature d'activité sans but lucratif ou à lucrativité limitée des organismes HLM, dont la capacité à distribuer des dividendes est restreinte.

⁵ Les organismes HLM restent assujettis à l'IS pour leurs activités hors SIEG.