

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

Le patrimoine immobilier fait l'objet d'une fiscalité diversifiée. Il est imposé lors de sa production, de son acquisition, de sa cession et durant sa période de détention, par des impôts de toute nature. 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 et organismes de logement social. C'est pourquoi, la mise en œuvre de la politique du logement s'accompagne d'une grande variété de dépenses fiscales dans les domaines de l'effort de construction et de rénovation des logements sociaux, de l'amélioration de l'habitat privé, du soutien à l'accession à la propriété, etc.

L'évolution des dépenses fiscales relatives au logement entre 2019 et 2021 figure dans le projet annuel de performance du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Avec environ 12,6 milliards d'euros de dépenses fiscales¹, c'est l'un des plus importants programmes de l'État en termes de volume de dépenses fiscales. Ce rapport présente les plus déterminantes d'entre elles, sachant que toutes les dépenses fiscales relatives au logement ne sont pas rattachées au programme 135. Tel est le cas du dispositif « Malraux », qui relève du programme 175 « Patrimoines », ou du Crédit d'impôt transition énergétique (CITE), rattaché au programme 174 « Énergie, climat et après-mines », en faveur de la rénovation énergétique des logements, ou enfin la dépense n° 730216 relative au « taux de 5,5% pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale » rattachée au programme 147 « Politique de la ville », qui concerne notamment certaines opérations de construction de logements locatifs sociaux. Ces dépenses ne sont pas analysées dans le présent rapport.

Les dépenses fiscales du programme 135 poursuivent trois grands objectifs :

- inciter à l'amélioration de l'habitat,
- favoriser le développement de l'offre de logements,
- soutenir le secteur du logement social.

Il faut également noter l'émergence d'un nouvel objectif relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols, issu des préconisations de France Stratégie publiées en juillet 2019 dans son rapport : Objectif « Zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ? », dans lequel s'inscrivent désormais certains dispositifs comme la réduction d'impôt « Denormandie ancien ».

1. Inciter à l'amélioration de l'habitat

Les dépenses fiscales rattachées à ce premier objectif 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.

Ces dépenses sont les plus élevées du programme 135, notamment 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 plus de 1,6 milliard d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2021 consacre ainsi plus de 5,5 milliards d'euros à l'amélioration du parc de logements, dont plus de 1,2 milliards d'euros pour la rénovation énergétique dans le cadre du programme 135 au travers notamment du taux réduit de TVA à 5,5 % et de l'éco prêt à taux zéro (éco PTZ). Ces dépenses sont moins importantes que l'année précédente en raison de la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime budgétaire « MaPrimeRénov » créée en 2020 (articles 200 quater et 1761 bis du CGI) et étendue en 2021.

¹Coûts prévisionnels 2021 des dépenses fiscales rattachées au programme 135 avec application de la convention consistant à, lorsqu'une dépense est non chiffrée, reprendre le dernier montant chiffré pour cette dépense lorsqu'il existe (source : Tome II des Voies et moyens annexé au PLF pour 2021).

2. Favoriser le développement de l'offre de logement

Les dépenses fiscales relevant de ce deuxième objectif 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'État cherche donc à rééquilibrer le rapport offre/demande afin de rétablir un prix accessible du logement.

Cette ambition est portée par trois dispositifs majeurs : le prêt à taux zéro (PTZ, PTZ+) conçu pour faciliter l'accession à la propriété des ménages, la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, plus communément dénommé « dispositif Pinel » et la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif dans l'ancien, porté depuis le 1^{er} janvier 2019 par le dispositif « Denormandie ancien ». Ce dernier dispositif d'aide à l'investissement locatif accorde une réduction d'impôt aux particuliers achetant un logement à rénover dans un quartier ancien dégradé ou présentant un besoin de revitalisation situé dans les villes² bénéficiaires du programme national « Action cœur de ville » et aux communes ayant signé une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT).

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit 2,4 milliards d'euros en faveur du développement de l'offre de logement, dont 1,2 milliard d'euros pour le PTZ et 1,2 milliards d'euros pour l'investissement locatif avec les dispositifs « Pinel » et « Denormandie ancien ». Les autres dépenses fiscales sont essentiellement liées à des dispositifs aujourd'hui éteints mais générant encore un coût budgétaire (*cf. infra*).

3. Soutenir 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 plus significatives figurent l'exonération d'impôt sur les sociétés et les taux réduits de TVA. En 2018, le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable à certaines opérations immobilières du secteur a été relevé à 10 %. Conformément aux engagements du pacte d'investissement pour le logement social du 25 avril 2019, un retour à un taux réduit de TVA à 5,5 % en 2020 pour une partie des opérations du secteur dont le taux de TVA avait été relevé à 10 % en 2018 a été inscrit en loi de finances initiale pour 2020.

Le projet de loi de finances pour 2021 consacre 2,2 milliards d'euros de dépenses fiscales à la politique de soutien du logement social, dont environ 1 milliard d'euros à l'exonération d'impôt sur les sociétés et environ 1,2 milliards d'euros au taux réduit de TVA.

Ainsi, au travers des onze dépenses fiscales retenues dans ce document, ce sont près de 10,4 milliards d'euros en 2020 et 11 milliards d'euros en 2021, qui sont évalués au regard de leur efficacité et de leur efficience.

Il faut par ailleurs rappeler 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 2021. Tel est notamment le cas du dispositif d'investissement locatif dit « Scellier » et de son volet « intermédiaire », applicables entre 2009 et 2013, dont le coût de plus 1 milliard d'euros en 2021 aura un impact budgétaire jusqu'en 2024 (2030 pour le volet « intermédiaire »).

L'évaluation détaillée de cette dépense fiscale ainsi que celles du dispositif « Robien » et du 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, est disponible dans les rapports des années précédentes, dans la mesure où ces dispositifs sont désormais éteints.

² Arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts.

SOMMAIRE

I – Amélioration de l'habitat

1. La TVA au taux réduit de 10% pour les travaux entrepris sur des logements de plus de 2 ans – DF 730213	7
2. La déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses de réparation, amélioration – DF 130201	9
3. L'éco prêt à taux zéro (éco PTZ) en faveur des travaux de rénovation énergétique – DF 210321	10
4. La TVA au taux réduit de 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique – DF 730223	13

II – Développement de l'offre de logements

1. L'investissement locatif intermédiaire : le « PINEL » – DF 110261	17
2. Le soutien à l'offre locative du parc existant : le « Louer abordable » – DF 130218	20
3. L'accession à la propriété : le prêt à taux zéro (PTZ) – DF 210313	23
4. Le développement de l'offre en résidences : le « Censi-Bouvard » – DF 110250	26
5. L'investissement locatif intermédiaire dans l'ancien : le « Denormandie ancien » - DF 110265	29

III – Secteur du logement social

1. Le taux réduit de TVA de 10 % – DF 730210	33
2. L'exonération d'impôt sur les sociétés – DF 300102	35

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

Inciter à la rénovation et à la réparation des logements du parc privé, notamment pour dynamiser le secteur du BTP caractérisé par sa forte intensité de main d'œuvre et lutter contre la prévalence du travail non déclaré typique du secteur.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	4 800	5 100	5 150	5 200	5 800	5 040	5 050	3 785	3 410	3 450	3 000	3 300	3 390	3 080	3 360
Nombre d'entreprises en milliers	310	300	300	310	325	320	312	304	310	300	310	370	375	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.

La baisse prévue en 2020 résulte de la prise en compte de l'impact sur l'activité économique des mesures sanitaires prises pour lutter contre l'épidémie de Covid-19.

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€ 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 de 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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	800	850	880	950	820	900	960	1560	1355	1845	1840	1650	nc	nc
Nombre de bénéficiaires (milliers de ménage)	1155	1155	1193	1240	1230	1260	1295	1700	1675	1776	1797	1750	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.

Le coût de la dépense et le nombre de ménages sont relativement stables ces dernières années, avec une légère baisse du coût de la dépense en 2019.

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 1984³. 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 2013⁴.

³ Source : Insee, enquête Logement 2013.

⁴ Les résultats non encore publiés de l'enquête menée par le Service des données et études statistiques (Sdes) réalisée en 2019-2020 sur le logement en France métropolitaine devraient permettre d'actualiser ces données.

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 et encourager la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans ces logements.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)
Dépense fiscale (M€)	72	94	108	122	108	74	56	46	39	32	32
Nombre de prêts émis	41 000	34 000	33 000	31200	23500	22900	24315	18767	35571	nc	nc

Source : SGFGAS

Mis en place en avril 2009, l'éco-prêt à taux zéro est un prêt sans intérêts, accessible sans conditions de ressources, destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un logement occupé au titre de la 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, soit 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 performance énergétique pour les orienter vers des rénovations lourdes, les résultats en termes de distribution d'éco-prêts observés en 2012 et 2013 ont été relativement décevants, le volume de prêts continuant à décliner.

Face à ce constat, le Gouvernement a lancé le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) courant 2013. Ce plan s'appuie notamment sur l'harmonisation de l'éco-prêt à taux zéro avec le crédit d'impôt développement durable (CIDD - devenu ensuite 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 sur la simplification du dispositif.

Le principal frein identifié à la distribution de l'éco-prêt à taux zéro a été levé fin 2014 et s'est avéré d'ordre technique. En effet, il est apparu que les conseillers bancaires rencontraient des difficultés à instruire les dossiers en raison de leur incapacité à analyser la nature et donc l'éligibilité des travaux facturés. À compter du 1er janvier 2015, cette responsabilité a été transférée de la banque à l'entreprise, ce qui a favorisé l'éclosion d'entreprises spécialisées dans les travaux de rénovation thermique, gage d'expertise pour les usagers. 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 maîtres d'œuvre des travaux sont titulaires d'un signe de qualité (principe « d'éco-conditionnalité »).

De surcroît, les ménages bénéficiaires du programme « Habiter Mieux » (pilote par l'ANAH) peuvent souscrire un éco-PTZ spécifique, appelé « éco-prêt Habiter Mieux ». Il simplifie le recours au dispositif pour les propriétaires occupants ou les bailleurs bénéficiant d'autres aides de l'ANAH en faveur de la performance énergétique. Cette mesure répond à deux grands enjeux : financer le reste à charge engendré par des travaux de rénovation énergétique relevant du programme « Habiter Mieux » et renforcer la distribution d'éco-prêts à taux zéro. La performance de ces nouveaux travaux finançables est garantie par les conditions d'octroi des aides de l'ANAH.

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

S'ajoute à ces dispositions et par dérogation au principe d'unicité de l'éco-prêt à taux zéro, la possibilité d'obtenir un éco-prêt complémentaire pour un même logement. Ce prêt complémentaire 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-prêt à taux zéro.

La loi de finances pour 2017 a supprimé la condition de ressources pour le cumul de l'éco-prêt à taux zéro et du CITE. Cette mesure vise à encourager les ménages à engager des travaux de rénovation énergétique sans avoir à arbitrer entre les deux dispositifs. Cette réforme permet également de simplifier le paysage des aides.

Sur ces principes, la loi de finances pour 2019 a prorogé l'éco-prêt à taux zéro jusqu'à fin 2021 et a poursuivi la simplification du dispositif pour le rendre plus accessible et plus attractif. À ce titre, la condition de bouquet de travaux est supprimée depuis le 1^{er} mars 2019. Cela permet de financer une seule action de travaux et de faciliter le financement du reste à charge des ménages modestes et très modestes n'étant pas en capacité d'engager plusieurs travaux en même temps.

À partir du 1^{er} juillet 2019, un autre frein au déploiement du prêt a été levé par l'alignement du critère d'ancienneté du logement sur celui du CITE (logement achevé depuis plus de deux ans). D'autres mesures ont également permis de simplifier et d'assouplir le dispositif (simplification du cumul d'éco-PTZ, souplesse entre la date de début des travaux et la date d'émission du prêt, uniformisation de la durée maximale 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 les 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 initial fixé à 50 000 prêts. La croissance du dispositif s'est ensuite ralentie, avec une forte chute 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'émission d'environ 6 000 éco-prêts par mois en 2010. Au total, 150 000 éco-prêts ont 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 mensuelle d'environ 3 400 éco-prêts, soit un total annuel de 41 000 prêts alors que l'objectif était de 240 000. Cette forte baisse s'est encore accentuée en 2012 avec un total de 34 000 prêts émis. Aucune modification n'ayant été apportée au dispositif par la loi de finances pour 2013, la distribution est restée sensiblement la même avec moins de 33 000 prêts émis. En 2014, les évolutions apportées dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat n'ont pas permis d'augmenter le nombre de prêts distribués. La diminution du nombre d'éco-prêts s'est au contraire poursuivie avant de se stabiliser autour de 24 000 émissions par an les trois années suivantes, soit 23 600 éco-prêts émis en 2015, 23 000 en 2016 et 24 300 en 2017, ce qui établit le montant total prêté en 2017 à 437 M€. L'année 2018 a été marquée par une nouvelle baisse et un total de 18 767 éco-prêts émis. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, au 1^{er} mars 2019 avec l'éco-prêt à taux zéro « *monogeste* » et à l'été pour les autres mesures, a permis de relancer la distribution du prêt, avec un doublement des émissions en 1 an.

Concernant la nature des travaux financés par l'éco-prêt, le dispositif contribue à l'atteinte des objectifs de rénovation complète des logements fixés par la loi dite Grenelle I, dans la mesure où il finance des rénovations lourdes. Ces rénovations mettent en œuvre des bouquets d'au moins trois travaux ou permettent d'atteindre une performance énergétique minimale du logement.

L'ouverture à la réalisation d'une seule action à compter du 1^{er} mars 2019 est un facteur important de simplification, propre à favoriser les rénovations « BBC par étape ». Celles-ci sont particulièrement encouragées en regard des objectifs de réduction de la consommation énergétique précisés dans la Stratégie Nationale Bas Carbone, qui fixe une baisse de 15 % de la consommation énergétique finale d'ici 2023, et par la loi relative à la transition énergétique, qui fixe un objectif de baisse de 20 % d'ici 2030.

Estimation de l'efficacité

Selon le modèle SceGES⁵, 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 jusqu'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.

Selon le modèle Res-IRF⁶, le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle s'établit à 0,05 € par kWh évité pour l'éco-prêt à taux zéro. L'efficacité de l'éco-prêt à taux zéro s'explique notamment par son ciblage sur les opérations les plus performantes. Cette efficacité pourrait baisser par l'ouverture au financement d'une seule action et par l'alignement de la condition d'ancienneté du logement sur celle du CITE, adopté pour plus de lisibilité entre les aides à la rénovation énergétique.

Néanmoins, comme mentionné dans le rapport IGF-CGEDD d'avril 2017 sur la rénovation énergétique des logements⁷, l'éco-prêt à taux zéro demeure faiblement distribué – et a donc des effets limités – en raison de certains obstacles, aussi bien du côté de la demande (taux d'intérêt bas notamment), que du côté de l'offre (formalisme du prêt, risque de sanction en cas de non-conformité pour les banques).

Les simplifications apportées au dispositif en 2019 ont levé certains freins relevés par le rapport IGF-CGEDD et relancé la distribution du prêt.

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), la différenciation de l'intervention de l'État sous forme de crédit d'impôt plutôt que de subvention budgétaire a ici peu de portée. En effet, ce crédit d'impôt est très largement inspiré du crédit d'impôt accordé au titre des prêts sans intérêts pour financer l'accession à la propriété (prêt à 0 % puis PTZ+). Leur formalisme découle 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 alors que la subvention budgétaire a un effet financier sur une seule année. La maîtrise budgétaire du dispositif est donc moins aisée.

⁵ SceGES : scénarisation de l'émission des gaz à effet de serre, 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

⁶ Res-IRF : outil d'évaluation économique de la transition énergétique développé par le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement – CIREN – et utilisé par le ministère en charge de l'énergie

⁷ 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)

OBJECTIF VISÉ

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)
Dépense fiscale (M€)						730	1 080	1 180	1 070	1 150	1 235	1 120	1 230
Nombre d'entreprises en milliers						280	310	310	310	315	315	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, dans sa version antérieure à la loi de finances pour 2018, 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 deux 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 %.

La baisse prévue en 2020 résulte de la prise en compte de l'impact sur l'activité économique des mesures sanitaires prises pour lutter contre l'épidémie de la Covid-19 sur certaines dépenses fiscales.

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 trois 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 campagne⁸ 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 réalisées 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-IRF⁹ 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 la demande de travaux. Les effets redistributifs et l'efficacité de cette dépense fiscale 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 d'une plus simple application qu'un dispositif de subvention.

⁸ Enquête TREMI réalisée par l'Ademe au printemps 2017 ; les résultats de l'enquête menée en 2020 ne sont pas encore publiés.

⁹(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),

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 dans les zones présentant le plus de besoins.
- Relancer la construction en zones tendues et 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 une nouvelle aide à l'investissement locatif intermédiaire en relais du dispositif « Scellier » arrivé à extinction. Cette nouvelle aide accorde une réduction d'impôt de 18 % (dans la limite de 300 000 € et 5 500 €/m²) étalée sur neuf ans, en faveur de la construction ou de l'acquisition d'un ou de deux logements neufs et assimilés, l'avantage fiscal étant conditionné à un engagement locatif sous plafonds de loyer et de ressources du locataire d'au minimum neuf ans, et à un certain niveau de performance énergétique.

Le dispositif, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, se distingue du « Scellier » sur plusieurs points :

- 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 sont en mesure de moduler à la baisse les plafonds fixés par zone afin de s'assurer du caractère réellement intermédiaire des plafonds de loyers observés localement ;
- afin de cibler le dispositif sur les communes témoignant d'un réel besoin de logements intermédiaires, 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 de la zone B2 sont éligibles au dispositif sans agrément jusqu'au 30 juin 2013.

L'article 5 de la loi de finances pour 2015 remanie le dispositif désormais dénommé dispositif « Pinel » :

- l'engagement locatif initial est modulé sur des périodes de six ou neuf ans avec possibilité de prorogation de deux fois 3 ans pour un engagement initial de 6 ans, et une fois 3 ans pour un engagement initial de 9 ans. L'engagement locatif, et donc le bénéfice de l'avantage fiscal, sont ainsi prolongés dans la limite d'une durée totale de douze ans. Ces modulations temporelles rendent le taux de la réduction d'impôt proportionnel à la durée de location : 12 % pour un engagement de six ans et 18 % pour un engagement de neuf ans. Des compléments de réduction sont accordés aux contribuables prorogant leur engagement locatif initial. Pour un engagement initial de six ans, l'avantage fiscal est bonifié de 6 % pour la première période de prorogation et de 3 % pour la seconde. Lors d'un engagement initial de neuf ans, la réduction complémentaire s'établit à 3 % pour la seule période de prorogation autorisée ;
- la location est ouverte aux ascendants ou aux descendants des propriétaires bailleurs, n'appartenant pas à leur foyer fiscal ;
- la base de la réduction d'impôt des investisseurs par voie de souscriptions au capital de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) est portée de 95 % à 100 % du montant de la souscription réalisée.

Ces évolutions sont appliquées aux investissements réalisés à compter du 1^{er} septembre 2014, à l'exception des locations au profit des ascendants-descendants, autorisées pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2015.

L'article 68 de la loi de finances pour 2018 proroge le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021. Il est recentré sur les zones les plus tendues : A, A bis et B1. Le bénéfice de l'avantage fiscal est supprimé dans les communes des zones B2 et C. Pour permettre une sortie progressive de ces communes, la loi de finances pour 2018 maintient la défiscalisation des acquisitions de logements dont le permis de construire a été déposé avant le 1^{er} janvier 2018 et dont l'acte authentique de vente devant notaire est signé avant le 1^{er} janvier 2019. Ces dispositions ont été reportées jusqu'au 31 mars 2019.

Par ailleurs, le dispositif a été ouvert aux communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense quelle que soit leur zone d'implantation, soit 1009 communes en 2020¹⁰.

La loi de finances pour 2020 instaure également une expérimentation de la déconcentration du dispositif en région Bretagne. Jusqu'au 31 décembre 2021, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » sont fixées par arrêté du préfet de région pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Un second arrêté du préfet de région fixe les plafonds de loyers et de ressources du locataire dans chaque commune ou partie de commune éligible et pour chaque type de logement.

L'expérimentation, qui s'achèvera, sauf prorogation, au 31 décembre 2021, fera l'objet d'une évaluation, dans le cadre d'un rapport qui doit être remis au Parlement au plus tard le 30 septembre 2021.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	-	20	77	191	351	555	745	991	1198
Nombre de bénéficiaires (ménages)	nc	7 106	25 307	59044	103334	156724	200000	nc	nc

Source : DGFIP

Fin 2015, soit au terme de la troisième année de mise en œuvre, près de 16 400 contribuables ont procédé à des déclarations d'investissement relevant du dispositif. Or, pour la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), plus de 50 000 logements relèvent de la mesure à cette date. Cet écart entre le nombre de logements vendus et le nombre de déclarations fiscales peut s'expliquer de différentes manières. En effet le nombre de logements vendus est peu représentatif du nombre de contribuables correspondants dans la mesure où chaque foyer fiscal peut investir dans deux logements maximum par année d'imposition. Par ailleurs, il convient de considérer le décalage temporel du processus déclaratif : la dépense n'est déclarée qu'à compter de la première année suivant l'achèvement du logement (ou son acquisition si elle est postérieure).

Avec un montant total de dépenses déclarées de l'ordre de 2,8 Md €, le montant moyen de la dépense est donc de 172 000 €. Ce montant ne représente pas pour autant 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 le montant moyen.

Au titre de l'imposition des revenus de l'année 2014, l'investissement dans les DOM ou dans les COM (qui ont bénéficié d'un taux majoré de 29 %, soit 11 points de plus qu'en métropole) a représenté 5,7 % du nombre total de déclarations et 5 % en termes de montant déclaré. À 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 0000 € de montant déclaré contre 177 000 € en 2014).

Il convient enfin de noter que 18 % des contribuables ayant déclaré des dépenses au titre du dispositif sont devenus non imposables après leur première déclaration.

Au titre de l'année 2016, près de 45 700 contribuables ont déclaré pour la première fois un investissement bénéficiant du dispositif (achèvement ou acquisition du logement). 25 200 d'entre eux ont réalisé leur investissement cette même année. Le montant d'investissement déclaré en 2016 est de l'ordre de 8 milliards d'euros. Les investissements réalisés outre-mer représentent environ 2,5 % du nombre de déclarations et du montant de l'investissement.

Le dispositif rencontre un succès toujours croissant avec un doublement de la dépense et du nombre de ménages bénéficiaires entre 2017 et 2019.

¹⁰ Chiffres PAP Cohésion des territoires 2020.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

De manière générale, l'investissement locatif dans le neuf a progressivement conduit à une détente du marché locatif, dans un grand nombre d'agglomérations de province. Elle a parfois eu un effet sur la transformation du parc locatif ancien de moindre qualité souffrant de fait d'une moindre attractivité. Cela a pu 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 étape est effectuée auprès des investisseurs et des clients en accession.

Selon la FPI, la part de commercialisation d'un opérateur auprès d'investisseurs s'élève à 40 %, sachant que les investisseurs constituent une source de clients déterminante pour l'opérateur. Or d'après la FPI la quasi-totalité des ventes aux 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, on constate un écart 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, les recherches académiques sur ce point demeurent insuffisantes pour comparer l'effet d'aubaine induit par ces dispositifs et leur effet incitatif sur la construction de logements.

La prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2021 témoigne de la nécessité et de la volonté du gouvernement de stabiliser l'intervention publique afin de ne pas fragiliser le marché. On peut également souligner que s'il tempère l'évolution de la dépense publique, le recentrage géographique en zones tendues opéré par la loi de finances pour 2018 présente l'intérêt d'offrir de la visibilité aux professionnels et 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 contribue à la production de logements à loyer modéré, puisque les loyers de ces logements correspondent à environ 80 % des loyers de marché, favorisant ainsi la détente du marché locatif libre tout en diminuant les effets d'aubaine pour l'investisseur. Le dispositif a donc des effets corrélés sur le parc locatif tels que la modernisation du parc ou la diversification des typologies, en accord avec les évolutions économiques et sociales de la demande.

Afin d'approfondir la connaissance des mécanismes en place, l'article 68 de la loi de finances pour 2018 a prévu la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation sur la géographie d'application du dispositif. Ce rapport donne des éléments d'appréciation sur la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés et sur l'efficience du zonage « A/B/C » en tant que référentiel géographique d'application. Le Gouvernement a remis ce document au Parlement début mars 2019 (J.O.R.F. du 5 mars 2019).

En parallèle, la loi de finances pour 2019 a prévu la remise d'un second rapport au Parlement relatif à l'évaluation proprement dite du dispositif. Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable a remis au Parlement un rapport d'évaluation sur le dispositif en novembre 2019. Dans ses conclusions, la mission relève l'effet levier du dispositif en soulignant que les investissements réalisés entre 2014 et 2017 avec les dispositifs Duflot et Pinel représentent 48 % des réservations de logements neufs et 32 % du nombre de logements groupés et collectifs privés autorisés. Ils sont situés pour l'essentiel dans les métropoles des zones A et B1. Pour autant, la mission estime que le dispositif n'a pas atteint son objectif de modération des loyers et qu'il faudrait réadapter la nature et la localisation des investissements aux besoins et aux objectifs de la politique locale de l'habitat. En conséquence, le Gouvernement a lancé une concertation en septembre 2020 afin d'étudier des adaptations du dispositif, pouvant notamment permettre une meilleure adéquation des plafonds de loyers au regard des loyers de marchés.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2020 a prévu la remise d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation en Bretagne pour le 30 septembre 2021 au plus tard.

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

- Mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales en vue de produire une offre en logements abordables complémentaire au parc public.
- Rénover et remobiliser un parc locatif privé ancien et parfois vacant, en incitant les propriétaires à conventionner leur bien avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de façon à bénéficier de subventions pour travaux et d'une déduction fiscale sur leurs revenus locatifs.
- Participer à l'amélioration de la qualité énergétique du parc de logements.
- Développer une offre en logement accompagné pour les publics les plus précaires, à travers l'intermédiation locative.
- Favoriser la détente du marché locatif, notamment dans les zones présentant le plus de besoins, par la production d'une offre locative inférieure aux prix du marché.

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 (loyers dits « intermédiaire », « social » ou « très social ») 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) par rapport au 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.

En conventionnant son bien avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qu'il s'agisse d'une convention avec travaux (CAT) ou sans travaux (CST), le propriétaire bénéficie d'une déduction sur ses revenus locatifs. Cet avantage fiscal varie en fonction de la zone d'implantation du logement et de la situation sociale du locataire.

En zones tendues (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 (avec ou sans travaux) à loyer intermédiaire ;
- 70 % des revenus fonciers bruts, pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) 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 (avec ou sans travaux) à loyer intermédiaire ;
- 50 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) à loyer social ou très social.

En zone C, le taux est de 50 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention avec travaux à loyer social ou très social (évolution législative issue de l'article 162 de la loi ELAN, applicable depuis le 1^{er} janvier 2019).

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 (avec ou sans travaux) et le niveau de loyer pratiqué (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 garantit au propriétaire le paiement du loyer conventionné.

À noter que l'article 23 de la loi de finances pour 2020 conditionne le bénéfice de l'abattement fiscal au respect d'un niveau de performance énergétique globale du logement pour lesquels une convention est signée avec l'Anah à partir du 1^{er} juillet 2020. Ce niveau de performance énergétique doit être fixé par arrêté.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)					-	5	11	20	27
Nombre de bénéficiaires (logements engagés) Conventionnements Avec Travaux	4517	4667	4630	5226	4106	3863	3881	nc	nc
Nombre de bénéficiaires (conventions signées à la DPE) Conventionnements Sans Travaux	6277	6196	6664	6929	6111	5744	5723	nc	nc

Source : Infocentre Anah sur les données du 22/08/2019

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 ». Il vise à développer une offre en logement abordable complémentaire au parc public et 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. Pour capter ce type de logements, l'État et les collectivités locales doivent déployer une ingénierie qui n'est pas assez présente sur l'ensemble du territoire national malgré les financements de l'Anah.

Dans le cadre de la déclinaison du Plan Logement d'Abord lancé en 2017 le parc locatif privé peut représenter une réelle solution pour le développement d'une offre de logements à destination de ménages modestes sur l'ensemble du territoire national.

La mise en place du dispositif « Louer abordable » répond également à la nécessité de recentrer les conventionnements avec l'Anah sur les besoins sont plus importants.

Ainsi, la baisse des conventionnements en zone C s'est accompagnée d'une augmentation significative du nombre de nouvelles conventions signées chaque année dans les zones tendues, notamment dans les zones A et Abis (12 % en 2014, 22 % en 2019). La zone B, comptant la majorité des conventions signées chaque année, poursuit sa dynamique d'augmentation en passant de 52 % en 2014 à 58% en 2019.

Dans le cadre de la stratégie gouvernementale de lutte contre le « *sans-abrisme* », le développement de l'intermédiation locative par le biais du dispositif « Louer abordable » a été identifié comme un levier d'action majeur.

La concentration des moyens publics en faveur de l'intermédiation locative a pour ambition de toucher l'ensemble du territoire, y compris les zones détendues. Cependant, dans les zones détendues, l'absence d'opérateurs agréés constitue un handicap au développement de l'intermédiation locative alors que le dispositif est en constante augmentation dans les zones tendues (+ 189 % entre 2018 et 2019).

Aussi, l'article 23 de la loi de finances pour 2020 a permis d'inclure des critères énergétiques dans le dispositif, en conditionnant le bénéfice de l'abattement fiscal au respect d'un niveau de performance énergétique globale du logement pour lesquels une convention est signée avec l'Anah à partir du 1^{er} juillet 2020. Ce niveau de performance énergétique doit être fixé par arrêté.

Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés)

1) le conventionnement Anah avec travaux

En 2019, l'activité de l'Anah en faveur des propriétaires bailleurs concernait 3 881 logements engagés avec travaux. Sur ces 3 881 logements appartenant à des propriétaires bailleurs privés, 529 logements ont signé une convention à loyer intermédiaire (13 %), 3071 à loyer social (79 %) et 281 à loyer très social (8 %).

2) le conventionnement Anah sans travaux

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

5 723 conventions à loyer maîtrisé ont pris effet en 2019. Parmi ces conventions, 2 204 étaient à loyer intermédiaire (38 %), 3 408 à loyer social (60 %) et 111 à loyer très social (2 %).

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

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

Il existe également d'autres outils pour répondre à l'enjeu de la baisse de la consommation énergétique des logements : en 2019, plus de 3 400 logements de propriétaires bailleurs ont bénéficié de subventions pour des travaux de rénovation énergétique, dans le cadre du programme « Habiter Mieux » de l'Anah.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p)	2021 (p)
Dépense fiscale (M€)	1267	1250	1162	1069	878	750	899	1 062	1 119	1 149
Nombre de prêts émis	80 565	44 161	48 096	59 899	116 745	123 411	87 434	92 890	58 272	71 178

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 1^{er} 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, soit 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. À 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 1^{er} semestre 2010, puis le doublement a été transformé en une 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 1^{er} 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.

Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements

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 ont été 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, la loi prévoyait que le PTZ dans le neuf soit progressivement resserré sur les zones les plus tendues (A et B1) et les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense. En outre, dès 2018, le PTZ ancien a été recentré sur les zones les moins tendues (B2 et C). Pour le PTZ neuf en zones B2 et C, la loi de finances pour 2018 prévoyait une baisse de la quotité dès 2018 (20 % au lieu de 40 %) avant une exclusion des zones B2 et C en 2020. La loi de finances pour 2020 a toutefois abrogé la suppression du PTZ neuf en zones B2 et C.

La loi de finances pour 2019 a ajouté une disposition transitoire : pour les PTZ neufs, la condition de localisation ne s'applique pas aux logements en PSLA lorsque le contrat de location-accession a été signé avant le 1^{er} janvier 2020. La loi de finances pour 2020 a abrogé cette disposition.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le PTZ ancien est assorti d'une condition de performance énergétique : après travaux, le logement financé par un PTZ doit justifier d'une performance énergétique au moins équivalente à une étiquette énergie E.

Bien que le coût annuel du dispositif ait continué de croître en raison de l'impact de l'élargissement du PTZ sur les dernières années (associées à un coût générationnel croissant), les évolutions apportées en loi de finances pour 2018 et la baisse des taux d'intérêt ont permis d'amorcer une baisse du nombre de prêts émis.

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.

La proportion des ménages de la tranche 1 (tranche la plus faible, c'est-à-dire celle correspondant aux revenus les plus bas du barème du PTZ : revenu fiscal de référence inférieur à 22 000 € en zone A et 14 000 € en zone C pour une personne seule) parmi les bénéficiaires du PTZ indique le degré d'orientation de cette aide vers les ménages modestes pour lesquels elle est décisive.

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Prévision	2021 Prévision
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ ou PTZ+ à revenus modestes (tranche 1)	%	36	28	33	44	45	37	45	43	43	39	35	38

* Source : MCTRCT/DGALN d'après SGFGAS (2009-2018 : déclarations arrêtées en métropole au 31 mars de l'année N+1)

Les tranches de ressources déterminent des conditions d'octroi de prêt plus ou moins avantageuses. Plus la tranche de ressource est faible, 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 au 31 juillet 2020 sur les 4 premiers mois de l'année), on constate en 2020 une baisse de 35 % du nombre de PTZ.

Concernant le zonage, 61 % des PTZ 2019 ont été émis en zones B2 et C (contre 56 % en 2018). Dans le neuf, 50 % des PTZ ont été émis en zones B2 et C (contre 34 % en 2018).

Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p)	2021 (p)
Plafond de dépense générationnelle	2,6	0,82	0,82	0,82	1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Dépense générationnelle effective	2,11	0,58	0,54	0,59	0,42	1,52	1,72	1,14	0,76	0,29	0,34
Nombre de PTZ émis	355 692	80 565	44 161	48 096	59 899	116 745	123 477	87 434	92 786	58 272	71 178

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 2018 et 2019 demeure très inférieur à son plafond, principalement grâce au recentrage.

Ce produit participe au 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 2018¹¹, 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.

Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable a remis au Parlement un rapport d'évaluation du PTZ en octobre 2019. Dans ses conclusions, la mission relève une perte d'efficacité du dispositif. En 2017, le PTZ aurait ainsi eu un effet présumé décisif pour seulement 13 % des ménages bénéficiaires. En conséquence, le Premier ministre a confié mandat à la ministre déléguée au logement d'organiser en octobre 2020 une concertation sur les évolutions à apporter au dispositif, notamment afin d'améliorer son ciblage social et de renforcer le niveau d'aide apporté aux ménages.

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 a peu d'impact. En effet, le formalisme du crédit d'impôt a été autant que possible transposé au 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.

¹¹ 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– Dispositif « Censi-Bouvard »

OBJECTIFS VISÉS

La création de la réduction d'impôt « Censi-Bouvard » s'est inscrite dans le cadre de la réforme du régime de la location meublée professionnelle de 2009. Son objectif était de maintenir un flux d'investisseurs, personnes physiques, dans les résidences meublées avec services en faveur du tourisme, des personnes âgées et des étudiants, secteurs pour lesquels leur 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 1er 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.

Par ailleurs, 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.

L'article 186 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a à nouveau prorogé la réduction d'impôt Censi-Bouvard, jusqu'au 31 décembre 2021, dans ses deux volets résidences avec services pour personnes âgées ou handicapées et pour étudiants.

Enfin, l'article 165 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 modifie le dispositif pour maintenir l'éligibilité des résidences services tenues de détenir l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	20	56	104	146	160	164	166	173	178	162	135	123
Nombre de bénéficiaires (ménages)	6000	16112	29100	42980	49020	51583	51151	54887	61369	59000	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 Md€ pour un montant d'investissement d'un peu plus de 10 Md€. 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 €. À 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 en affichait 11 400.

La 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. Cette hausse s'est poursuivie en 2017 et 2018.

La baisse prévue en 2020 résulte de la prise en compte de l'impact sur l'activité économique des mesures sanitaires prises pour lutter contre l'épidémie de la Covid-19 sur certaines dépenses fiscales.

Estimation de l'efficacité (résultats sur moyens engagés)

Ce dispositif a donné lieu à peu d'études approfondies. Les professionnels du secteur attestent de 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 les 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€.

Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements

Enfin, on observe 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.

L'article 78 de la loi de finances pour 2018 susmentionnée a également prévu la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation. Ce rapport évaluant la cohérence des objectifs du régime et la conformité de ses réalisations a été remis au Parlement en novembre 2018 : il constate que le dispositif a rendu attractif l'investissement locatif dans le neuf pour les catégories de résidences éligibles.

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.

MESURE n° 110265 - Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans l'ancien Dispositif « Denormandie ancien »

OBJECTIFS VISÉS

À l'instar du dispositif « Pinel », orienté sur la production de logements locatifs neufs en zone tendue, le dispositif « Denormandie ancien » vise le développement d'une offre locative de qualité à loyers maîtrisés par l'incitation à la rénovation de logements locatifs dégradés dans les centres ville anciens situés hors zone de tension immobilière.

Il constitue l'instrument fiscal privilégié d'accompagnement du plan national « Action cœur de ville¹² » conçu pour revitaliser les centres anciens de 222 villes moyennes, et des opérations de revitalisation du territoire (ORT¹³) mises à disposition des collectivités locales pour lutter contre la dévitalisation des centres-villes (article 303-2 du code de la construction et de l'habitation) Ces récents supports du développement local s'appuient fortement sur la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville.

Par ailleurs, la réduction d'impôt « Denormandie ancien » conforte d'autres objectifs de politique publique. Ce dispositif fiscal permet de lutter contre l'habitat indigne et l'obsolescence énergétique des logements anciens. Enfin, il constitue un outil pertinent en faveur du développement de l'offre de logement sans artificialisation des sols dans la mesure où il est adossé à la construction sur le bâti.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Instauré par l'article 226 de la loi de finances pour 2019 et codifié au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts (CGI) le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 pour une durée de 4 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022. Il prend le relais du dispositif Pinel dans l'ancien.

La réduction d'impôt « Denormandie ancien » offre un avantage fiscal sous forme de réduction d'impôt sur le revenu. Pour en bénéficier, l'investissement doit respecter certaines conditions. Le logement doit être situé exclusivement en centre-ville, dans une commune dont la liste est fixée par arrêté¹⁴. Le centre-ville, défini comme « zone de bâti continue » s'appuie sur les critères de l'INSEE qui retient une absence de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions.

L'engagement locatif minimal de 6 ans est renouvelable deux fois par période de 3 ans, soit 12 ans au total. Le logement doit constituer la résidence principale des locataires ; leurs ressources ainsi que les loyers étant plafonnés selon la grille du logement intermédiaire. La location meublée est exclue du dispositif qui n'est réservé qu'à la location nue.

Les travaux entrepris doivent être significatifs et représenter au moins 25 % du coût total de l'opération. Celui-ci comprend le coût des travaux, le prix d'acquisition, les honoraires de notaire, les commissions versées aux intermédiaires, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière. Le montant des travaux s'entend du coût des équipements et de main d'œuvre.

Ils doivent améliorer la performance énergétique du logement d'au moins 30 % ou correspondre à deux types de travaux parmi les suivants : la rénovation des murs, des toitures, des fenêtres, le changement de chaudière et le changement de production d'eau chaude. Les travaux doivent impérativement être réalisés et facturés par une entreprise.

La réduction fiscale est calculée sur le montant net de l'investissement qui comprend l'acquisition et les travaux. L'investissement est plafonné à 300 000 € par personne et par an, limité à deux acquisitions maximum, et à 5 500 € par m² de surface habitable. Lorsque ces montants sont dépassés, le calcul de l'avantage fiscal s'opère sur le montant plafonné. La réduction d'impôt est proportionnelle à la durée de location ; plus elle est longue, plus la réduction d'impôt est importante. Elle est de 12 % du montant de l'investissement pour une durée de 6 ans, de 18 % pour une durée de 9 ans et de 21 % pour une durée de 12 ans.

¹² Le plan Action cœur de ville a été lancé en décembre 2017 pour revitaliser les villes moyennes dans tout le territoire métropolitain et ultramarin.

¹³ Les ORT ont été créées par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) du 23 novembre 2018.

¹⁴ Arrêté du 26 mars 2019 codifié à l'article 18-0bis D de l'annexe 4 du code général des impôts.

Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements

L'article 115 de la loi de finances pour 2020 assouplit le dispositif en supprimant le critère exclusif de situation en centre-ville dont la définition s'est avérée délicate à mettre en œuvre pour certaines communes, constituant un facteur de déséquilibre du programme local de requalification. Cette restriction est abandonnée à compter du 1^{er} janvier 2020. Les investissements pourront désormais être réalisés sur tout le territoire communal.

En outre, pour les acquisitions de logements et les souscriptions de parts de SCPI réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020, le dispositif s'applique aux logements qui font ou ont fait l'objet de travaux d'amélioration et non plus de rénovation. Ce changement de libellé est destiné à harmoniser la définition des travaux éligibles au dispositif « Denormandie ancien » et des travaux éligibles au dispositif du prêt à taux zéro dans l'ancien, et induit de ce fait un léger élargissement des travaux éligibles au « Denormandie ancien ».

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2018 réalisation	2019 réalisations	2020 prévisions	2021 prévisions
Dépense fiscale (M€)	création	0	6	15
Nombre de bénéficiaires (ménages)	création	nc	nc	nc

Source : DHUP

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le dispositif demeure très récent. Il est donc difficile de mesurer son efficacité. Néanmoins, les toutes premières réalisations laissent présager un développement relativement rapide.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

La dépense fiscale permet un lancement plus rapide de nouvelles mesures, notamment lors de la mobilisation des investisseurs privés non institutionnels. Elle permet de mobiliser les investisseurs assujettis à l'impôt sur le revenu et motivés par les mécanismes de défiscalisation sur des investissements importants.

III - SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

MESURE N° 730210 - Taux de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	1 000	1 130	850	1150	1 110	1 620	1800	2155	2450	950	1190	nc	nc

Source : DGFIP et évaluation préalable de l'article 8 du PLF 2020.

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 a porté 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.

La baisse de la dépense en 2018 s'explique par le transfert dans la mesure n° 730216 rattachée au programme 147 « Politique de la Ville » de l'ensemble des opérations relevant du taux réduit de 5,5 % pour le logement social et l'accession sociale à la propriété.

Afin de maintenir l'activité des bailleurs sociaux et d'adapter les dispositifs de financement, le pacte d'investissement 2020-2022 pour le logement social, signé le 25 avril 2019 entre le Gouvernement, l'USH, la Caisse des Dépôts et Action Logement, prévoit le retour à une TVA au taux de 5,5 % pour les logements PLAI, les acquisitions-améliorations PLUS et les opérations ANRU dans le cadre du NPNRU. Ces nouvelles mesures ont été mises en œuvre par la loi de finance pour 2020.

Elles relèvent désormais de la dépense n° 730216 intitulée « Taux de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale : livraisons de logements dans le cadre de la location-accession, livraisons d'immeubles et travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logement dans certains quartiers ciblés par la politique de la ville ou à leur proximité, certaines opérations destinées à la conclusion d'un bail réel solidaire et apports aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété » et rattachée au Programme 147 « Politique de la Ville ». Cette dépense est évaluée à 1 160 M€ pour 2019 : son coût cumulé avec celui de la dépense n° 730210, soit environ 2,4 Mds €, présente une certaine constance par rapport aux années antérieures, notamment 2017. Les montants des années 2020 et 2021 ne sont pas établis à l'heure actuelle.

On peut également noter que la nouvelle répartition des dépenses de TVA pour le logement social devrait avoir un nouvel impact sur la mesure n° 730210 indéterminée à ce stade.

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 aux loyers de 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 de 10 %, ou de 5 % (retracée dans la DF 730216) selon les opérations, 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 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 HLM¹⁵ 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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépense fiscale (M€)	650	700	800	750	1 000	1 000	1 000	950	1 000	1 220	1 180	1 250	1 145	1 090	995

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 sociaux neufs et dans l'ancien, notamment la réhabilitation.

D'après les données disponibles relatives aux organismes HLM (donc hors sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logement social et hors organismes agréés à la maîtrise d'ouvrage d'insertion), l'investissement annuel se situe aux alentours des 17 Mds€ depuis 2013, avec un point haut à 17,3 Mds€ en 2017 et un point bas en 2018 à 16,7 Mds€.

Les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles représentent ainsi 14,7 % du prix d'opération dans le neuf en 2019 (soit 10,7% pour les PLAI, 16,4 % pour les PLUS et 18,9 % pour les PLS). Ils représentaient 14,1 % du prix d'opération dans le neuf en 2018 (soit 9,8 % pour les PLAI, 17,3 % pour les PLUS et 16,7 % pour les PLS) contre 12,2% en 2017, 12,1 % en 2016, 11,9 % en 2015 et 11,5 % en 2014¹⁶

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.

¹⁵ Les organismes HLM restent assujettis à l'IS pour leurs activités hors service d'intérêt économique général (SIEG)

¹⁶ (Source : Bilan des logements aidés, Ministère du Logement et de l'Habitat Durable – DGALN – DHUP, 2019-2018-2017-2016-2015-2014).

Estimation de l'efficience

Une taxation à l'IS du résultat des organismes conduirait à diminuer leurs fonds propres à concurrence du montant de la dépense fiscale, avec un impact direct sur leur capacité d'investissement et donc sur la production et la rénovation de logements sociaux.

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.