Investissement des ménages : en attendant l'ELAN

par Pierre Madec

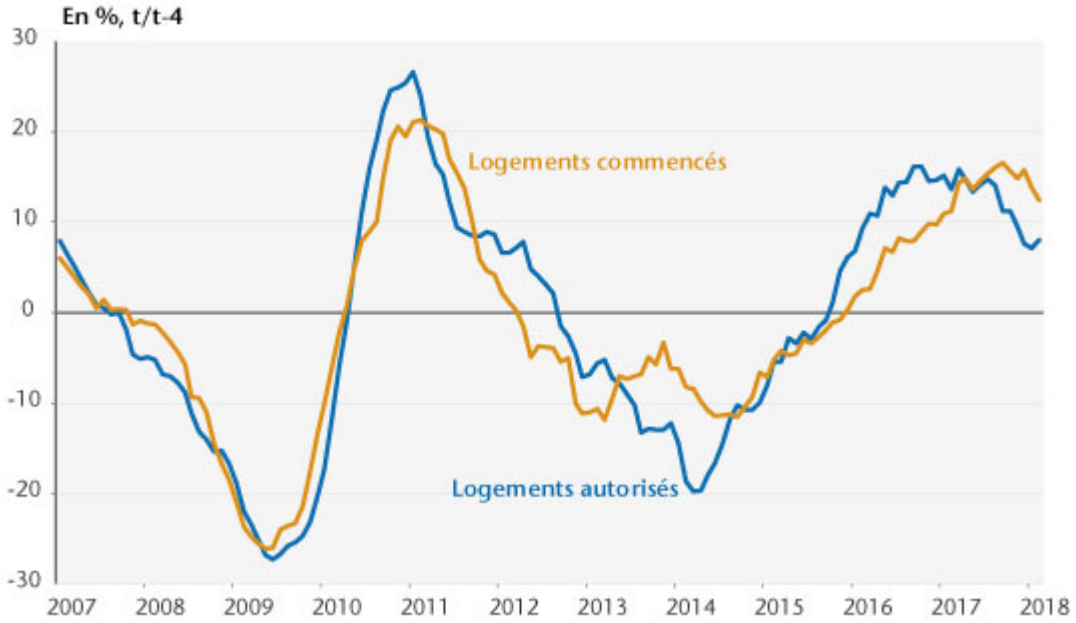
Le 4 avril dernier a été présenté en Conseil des ministres le projet de loi « Évolution du logement et aménagement numérique » (ELAN). Depuis l'automne 2017, les thématiques de la construction et du logement sont réapparues dans le débat public lorsque le gouvernement a annoncé sa volonté de faire des économies budgétaires sur les aides à la personne et sur la politique du logement. Alors que l'analyse des déterminants structurels de l'investissement des ménages laissait présager son fort redressement en 2017, il semblerait que les déclarations du gouvernement aient provoqué un certain attentisme sur le marché de la construction.

Associés à des taux d'intérêt bas et des prix immobiliers de nouveau orientés à la hausse, l'amélioration du marché de l'emploi et le dynamisme du pouvoir d'achat ont dynamisé le marché de la construction dès le début de l'année 2016. Au cours de cette année, plus de 460 000 logements ont été autorisés à la construction et 370 000 ont été commencés. Jusqu'à la mi-2017, le mouvement de reprise s'est poursuivi et l'investissement des ménages, à plus de 80% constitué d'investissement en logement, a progressé à des rythmes trimestriels élevés.

A partir de la mi-2017, la reprise du marché de la construction s'est quelque peu tassée. Grâce à un premier semestre dynamique, l'année 2017 a affiché des chiffres de production de logements neufs record. Néanmoins, un ralentissement est observable à partir du troisième trimestre. Si fin 2017 le nombre de logements autorisés sur un an s'établissait à 505 000 et le nombre de logements commencés à 427 000, chiffres inobservés depuis 2012, la tendance

s’oriente désormais vers une moindre progression des mises en chantier et des permis de construire (graphique 1).

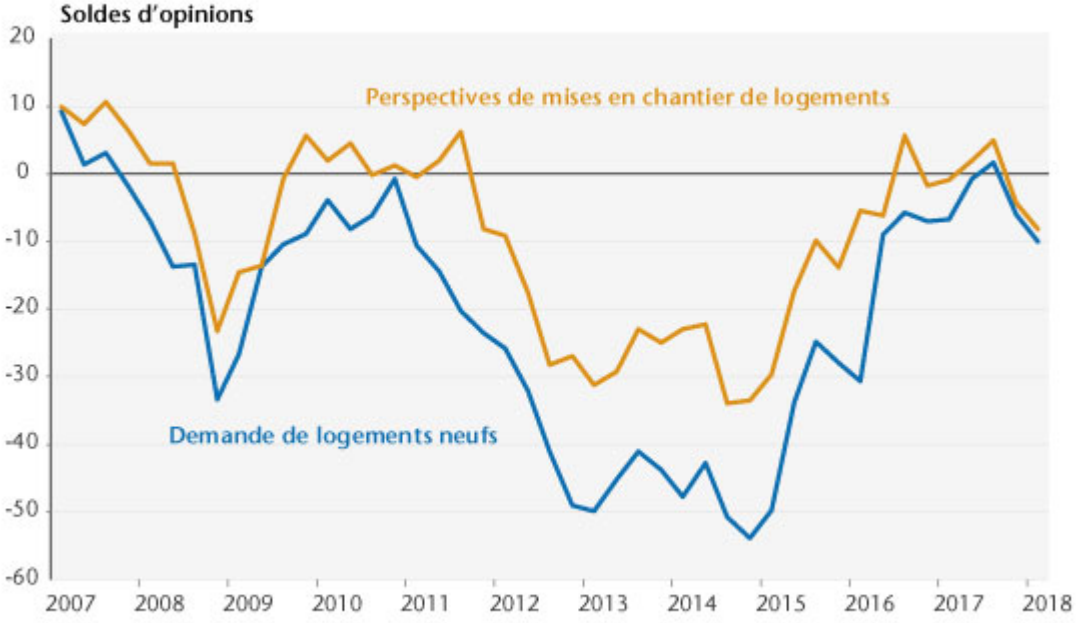
Graphique 1. Évolution du nombre de logements autorisés et commencés sur 12 mois



Sources : INSEE, ministère de la Transition écologique et solidaire, SDES.

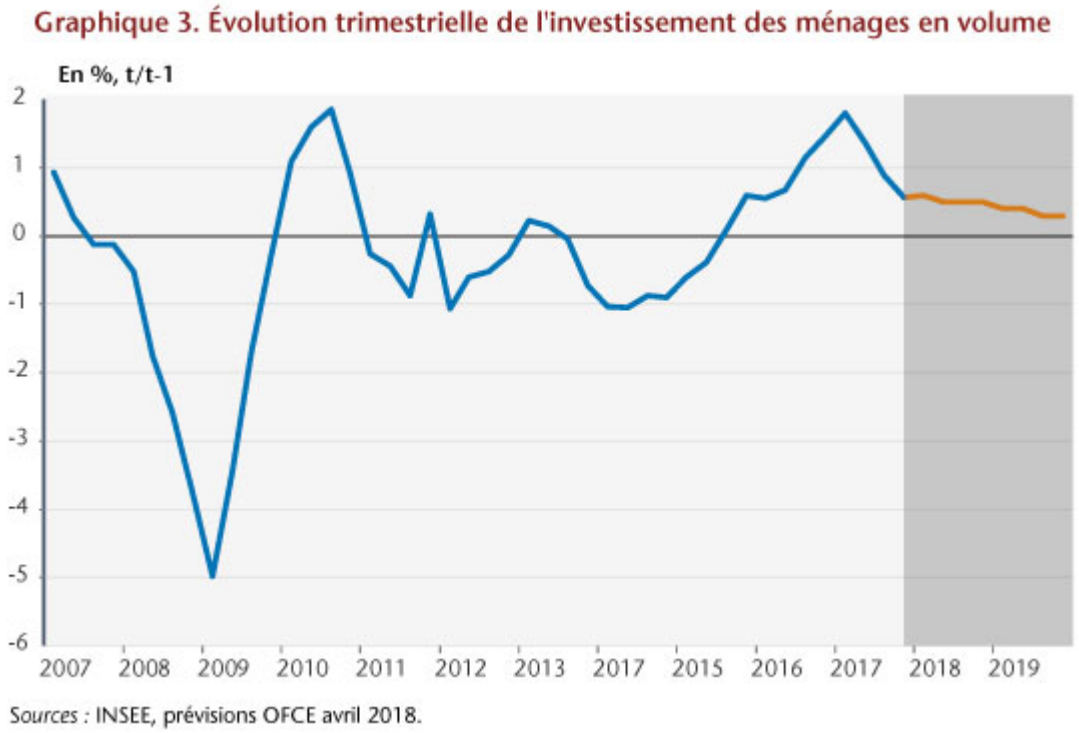
Signe de l’attentisme des acteurs du secteur et de leurs inquiétudes, les enquêtes menées auprès de ces derniers, qui étaient revenues à leur moyenne de longue période au premier semestre 2017, ont de nouveau chuté à partir de la mi-2017 (graphique 2).

Graphique 2. Indicateurs de conjoncture dans le secteur du bâtiment



Source : INSEE.

Les économies demandées aux organismes de logements sociaux, associées à la contraction des enveloppes consacrées aux aides à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif privé, laissent planer le risque d'un repli du marché de la construction dans les trimestres à venir, même si celui-ci pourrait être en partie compensé par le dynamisme du pouvoir d'achat et des taux d'emprunt toujours bas. À l'horizon 2019, l'investissement des ménages devrait ralentir. Après 5,3% en 2017, il croîtrait de 2,5% en 2018 et de 1,3% en 2019 (graphique 3).



Présidentielle : le logement est-il bien loti ?

par Pierre Madec

La publication du rapport de la Fondation Abbé Pierre en janvier 2017 n'a pas fait exception : le mal-logement continue de progresser en France. Les prix immobiliers sont repartis à la hausse ces derniers trimestres et la publication des premiers résultats de l'Enquête nationale logement de l'INSEE de 2013 font apparaître une dégradation de la situation financière des ménages[1]. Malgré tous ces éléments, la thématique du logement est apparue relativement tardivement dans les débats entourant l'élection présidentielle. Nous tentons ici d'esquisser un panorama des propositions émanant

des principaux candidats à l'élection présidentielle sur ce sujet.

François Fillon : allocation sociale unique et aides à l'investissement privé

En ce qui concerne les aides à la personne, le candidat LR reprend à son compte une proposition dans le débat depuis maintenant quelques années : la fusion des aides personnelles avec l'ensemble des minima sociaux.

L'objectif des aides personnelles est, depuis leur création, non pas de verser une prestation sociale aux bas revenus ni même d'influer sur la reprise d'activité mais de solvabiliser les ménages dans leurs dépenses en logement. A travers son mode de calcul, l'aide varie selon les ressources et la composition du ménage, à l'image d'une prestation sociale « classique » mais également, tout du moins théoriquement[2], de la dépense effective en logement et de la localisation géographique. En extrayant la dépense effective en logement du calcul de l'aide « fusionnée », cette « fusion » mettrait *de facto* fin aux aides personnelles au logement. A ressources et composition familiale équivalentes, un locataire du parc privé francilien présent depuis plus de dix ans dans son logement se verrait verser un montant d'aide identique à celui perçu par un locataire nouvellement emménagé alors que leurs loyers peuvent diverger de près de 40%. De même, aucune distinction ne sera faite entre locataires du parc privé et du parc social aux taux d'effort très différents. Enfin, la possibilité de versement en tiers-payant serait là encore abandonnée. Les conséquences d'une telle mesure pourraient s'avérer néfastes pour les ménages les plus modestes. Comme le souligne un rapport du Haut conseil à la famille datant de 2012 (HCF, 2012), l'entrée en vigueur d'une telle mesure pourrait inciter les ménages les plus modestes à arbitrer entre leurs dépenses en logement et d'autres dépenses de consommation, au risque de détériorer leurs conditions de logement. Elle serait de plus contraire aux préconisations du Haut comité pour le logement

des personnes défavorisées qui soulignait en 2005 l'importance du caractère affecté des aides personnelles. Pour les bailleurs, les aides constituent une sécurité quant au paiement du loyer. Pour les locataires, en plus de la solvabilisation qu'elles procurent, leur caractère affecté et les conditions de décence auxquelles elles sont attachées, les protègent de l'arbitrage entre dépenses de logement et autres dépenses de consommation (HCLPD, 2005).

Outre cette proposition, François Fillon prône une « accélération des procédures d'expulsion locative », la « fin de l'encadrement des loyers », la « remise en cause de la loi SRU » et la « reconduction des dispositifs 'qui marchent' tels que le Pinel et le PTZ ».

L'ensemble de ces propositions ont le mérite de la cohérence puisqu'elles visent toutes à inciter à l'investissement privé au travers d'une part l'accession à la propriété, mantra des politiques publiques depuis 30 ans alors même que l'on connaît en France une crise de la mobilité résidentielle (particulièrement faible chez les propriétaires), et d'autre part de l'investissement locatif privé alors que les évaluations des dispositifs d'incitation laissent mettent en exergue non seulement un impact inflationniste important mais également une incapacité du marché privé à produire des logements abordables pour les ménages les plus modestes.

Benoît Hamon : réforme fiscale et revenu universel

Le volet « Logement » présenté par le candidat socialiste présente des caractéristiques inverses de celle du candidat LR. Benoît Hamon veut faire croître les aides à la pierre à l'adresse des bailleurs sociaux jusqu'à 1 milliard, souhaite imposer une loi SRU renforcée dans le « cœur des métropoles » avec des objectifs pouvant aller jusqu'à 30% ou encore « adapter » les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif sans pour autant apporter plus de précision. Le candidat souhaite également l'adoption d'un plan « Zéro

bidonville » à l’issue du quinquennat.

Deux mesures du programme de Benoît Hamon, allant plus loin que la seule thématique du logement posent tout de même question. C’est le cas du revenu universel d’une part et de l’imposition unique sur le patrimoine d’autre part.

La première mesure, annoncée à la fin de l’été 2016 et depuis largement révisée, vise dans sa première étape la revalorisation du RSA, son élargissement aux jeunes de 18-25 ans et une refonte relativement large de l’actuelle Prime d’activité. Si le candidat s’est engagé à ne pas « toucher » aux aides personnelles au logement, l’adéquation future entre les deux dispositifs reste floue. Deux solutions s’offrent en effet aux techniciens chargés de la mise en place du revenu universel.

La première consiste à prendre en compte dans les ressources de l’allocataire d’aides personnelles, le montant reçu au titre du revenu universel. Autrement dit, le revenu universel serait versé avant tout calcul de prestations sociales. Une personne seule, sans ressource actuellement, verrait son revenu augmenté de 600 euros par mois. Alors qu’elle percevait jusqu’alors un montant proche de 275 euros d’aides au logement, ces dernières seraient réduites de 60 euros pour atteindre environ 216 euros. Au total, cela procurerait donc à l’individu en question 816 euros de ressources mensuelles (hors les autres prestations).

L’autre cas de figure est celui dans lequel la conditionnalité de ressources portant sur le versement du revenu universel intègrerait les aides personnelles. Autrement dit, aux yeux du mode des aides personnelles, l’individu en question aurait toujours des ressources nulles et percevrait donc un montant d’aide identique et celui actuellement perçu (275€/mois). Par contre, son revenu universel serait lui diminué d’une part des aides personnelles. Compte tenu des objectifs annoncés et de la formulation de la proposition au moment où nous écrivons

ces lignes, la part d'aides personnelles déduite devrait être aux alentours de 30%, soit environ 80 euros. Si ces montants individuels mensuels peuvent paraître dérisoires il n'en est rien compte tenu de la multitude de situations diverses et du nombre important d'allocataires d'aides personnelles (6,2 millions). L'impact sur les finances publiques comme sur le niveau de vie des ménages les plus modestes des futures modalités de calcul est donc potentiellement important, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros si l'on s'en tient au rapide calcul présenté précédemment.

La seconde mesure, pour le moment non encore totalement arrêtée, est celle visant à une refonte globale de la fiscalité immobilière et la création d'un impôt unique assis sur le patrimoine net. Cette réforme va dans le sens d'une meilleure lisibilité de la fiscalité immobilière. Elle va également dans le sens de la prise en compte d'une meilleure distinction entre accédant à la propriété et non accédant. Elle pose tout de même question du fait de son assise non pas sur les valeurs locatives cadastrales, comme c'est actuellement le cas de la taxe foncière, mais sur la valeur vénale des biens immobiliers. La valorisation monétaire est d'une part bien plus complexe à établir et d'autre part bien plus volatile que les loyers[3]. Une imposition assise sur la valeur vénale est de plus critiquable puisqu'elle soumettrait le contribuable aux « aléas » du marché immobilier. Notons enfin que la réforme de la fiscalité immobilière ne pourra se faire sans une meilleure prise en compte de l'occupation des logements mais également des terrains. Si l'outil choisi peut permettre à terme de refonder une fiscalité incitant massivement à la libération de foncier et de bâti ce n'est pour le moment pas encore le cas.

Marine Le Pen : préférence nationale et pouvoir d'achat

Au travers son programme « Logement », le Front National se fixe pour objectif de redonner du pouvoir d'achat aux ménages. La baisse proposée de la taxe d'habitation vise à s'attaquer

aux hausses récentes de la fiscalité locale. Poursuivant le même objectif, la baisse de 10% des droits de mutation vise à faciliter les mobilités résidentielles. L'une des premières critiques à opposer à ces propositions réside en partie dans leur faisabilité. En effet, les taux de ces deux taxes sont de l'autorité des collectivités locales et les recettes fiscales qu'elles produisent leur sont en grande partie reversées. Si d'une part les pertes fiscales induites par la mise en place de ces propositions devront être compensées par l'Etat, leur mise en place même reste très conditionnelle.

Concernant les aides à la personne, la candidate du Front National propose la mise en place d'une « Protection-Logement-Jeunes » construite d'une part sur la hausse de la construction de logements pour les étudiants et d'autre part sur la revalorisation de 25% des aides personnelles pour les jeunes de moins 27 ans. L'effort supplémentaire souhaité pour la construction de logements étudiant ne peut être que salué. La hausse ciblée des aides personnelles pose elle question. Si l'on ne peut que partager l'idée selon laquelle les aides personnelles souffrent en majorité d'une sous-indexation massive, les études visant à mettre en exergue l'effet inflationniste des fortes revalorisations d'aides ont été pour nombre d'entre elles réalisées au cours de périodes où justement des populations spécifiques devenaient éligibles aux aides (Fack, 2005 ou encore Laferrère et Le Blanc , 2002) On peut anticiper que les logements de petite surface dans les zones les plus tendues verront dans les mois qui suivent la revalorisation des loyers, sauf en cas de renforcement de l'encadrement des loyers dans lesdites zones. Une autre interrogation est à mettre sur le terrain de la justice sociale. *Quid* des individus le jour de leur 27e anniversaire ? Verront-ils leurs aides au logement diminuer d'un quart ? De plus, si urgence existe à mieux prendre en compte la hausse des taux d'effort des ménages les plus modestes, en quoi la catégorie spécifique des jeunes de moins de 27 ans présente-t-elle une urgence plus importante que les ménages du premier

quartile de revenu qui ont subi des hausses de taux d'effort extrêmement importantes depuis le début des années 2000[4].

En ce qui concerne le parc locatif social, si la loi SRU est absente du programme du Front National, le parti propose de « réserver prioritairement aux Français l'attribution du logement social, sans effet rétroactif, et le mobiliser vers les publics qui en ont le plus besoin » et réaffirme son souhait « d'appliquer réellement l'obligation de jouissance paisible sous peine de déchéance du bail ». Il est à noter que d'une part le droit au maintien dans les lieux existe dans le parc social et que sauf à vouloir mettre fin aux surloyers de solidarité, la proposition ne fait que réaffirmer un principe inscrit dans la législation actuelle. Concernant l'attribution des logements sociaux, il est intéressant de rappeler que 83% des demandes de logement social sont attribuées à des ménages français, que 88% des locataires du parc social sont de nationalité française et que la nationalité ne figure nullement actuellement dans les critères d'attribution.

Enfin, le Front National propose que « 1% du parc locatif social » soit vendu chaque année, soit 50 000 logements par an. Rappelons que l'objectif de 1% du parc vendu chaque année avait été fixé sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. En moyenne, pas plus 10 000 logements sociaux ont été écoulés au cours des 10 dernières années.

Emmanuel Macron : continuité et flexibilité

Le candidat d'En Marche propose une exonération de la taxe d'habitation pour près de 80% des ménages français et le maintien de l'encadrement de loyer dans l'attente de son évaluation. Il propose également le développement de l'intermédiation locative ainsi que le doublement des pensions de famille, réclamé par la Fondation Abbé Pierre.

En ce qui concerne les objectifs de construction, Emmanuel Macron acte le fait que la fixation d'un objectif national n'a

que peu de sens et souhaite donc diriger les efforts de construction vers les zones les plus tendues.

Ces propositions relativement consensuelles ne sont que peu sujettes à débat. Si elles ne s’attaquent nullement aux causes de la crise du logement cher en France, elles apportent des solutions de court terme à ses conséquences.

La proposition du candidat d’En Marche la plus discutée est celle du « Bail mobilité ». Critique vis-à-vis de la loi ALUR, le candidat prend acte que les ménages les plus précaires, du fait de leur condition de travail ou de leur âge, sont exclus du marché locatif privé « classique » et propose donc d’établir, pour ces ménages, un bail plus court et plus flexible, que certains auront vite dénommé « Bail précarité » mais que le candidat nomme « Bail mobilité ». Si les contours de ce bail ne semblent pas encore tout à fait arrêtés, il est important de rappeler que si les baux usuels sont d’une durée d’au moins 3 ans, il existe dans la législation française des baux d’une durée plus courte dont les bailleurs ne se privent aucunement d’user (ou d’abuser) :

- Le bail d’occupation précaire permet, sous certaines conditions et en accord des deux parties de ne s’engager sous aucune durée de bail ;
- Le bail de location meublée, soumis au droit commun, largement utilisé notamment au cours de la période de mise en place du décret d’encadrement des loyers, les meublés n’étant pas soumis au décret, est un bail d’une durée de 1 an renouvelable et le bail meublé « étudiant » s’étend lui sur une durée de 9 mois.

Si les modalités précises de mise en place de ce nouveau bail ne sont pas encore arrêtées, il est indispensable d’alerter sur la potentielle dangerosité que pourrait engendrer la mise à disposition d’un bail court sans garde-fous suffisants.

En ce qui concerne la proposition d’exonération de la taxe

d’habitation, promise à 80% des ménages, il faut rappeler qu’une exonération, totale ou partielle, existe d’ores et déjà pour les ménages les plus modestes. Ainsi, les titulaires de l’allocation supplémentaire d’invalidité ou de l’allocation de solidarité aux personnes âgées, les contribuables âgés de plus de 60 ans dont le revenu de référence de l’année précédente est inférieur à un certain plafond et qui ne sont pas soumis à l’ISF, les personnes veuves dont le revenu fiscal de référence de l’année précédente est inférieur à un certain plafond et qui ne sont pas soumises à l’ISF ou encore les contribuables atteints d’une infirmité ou d’une invalidité les empêchant de subvenir seuls aux nécessités de l’existence dont le revenu de référence de l’année précédente est inférieur à un certain plafond, sont à l’heure actuelle exonérés totalement de taxe d’habitation. De même, sous condition de ressources, certains ménages bénéficient d’un dégrèvement partiel de la taxe d’habitation. Si la mesure a vocation à étendre ces dispositions aux ménages des classes moyennes et donc à impacter positivement le pouvoir d’achat de ces derniers, le coût de la mesure (10 milliards d’euros) est important et pose donc la question de son financement.

Jean Luc Mélenchon : plus de social et moins de spéculation

Ces dernières années, de nombreux professionnels du secteur de l’immobilier et de la construction ont pointé du doigt l’impact négatif important qu’avaient pu avoir les discussions (plus que la mise en œuvre) qui ont entouré la loi ALUR au cours de l’année 2014. Si les données – exceptées celles de conjonctures réalisées auprès des professionnels – n’ont pas été en capacité de mesurer la véracité de ces affirmations, il apparaît malgré tout que la présentation du volet « Logement » du programme du candidat de la France Insoumise a dû faire plus d’un mécontent.

Alors que la garantie universelle des loyers, dispositif permettant sur le papier d’assurer correctement les deux parties signataires du bail, a été abandonnée au cours du

quinquennat de François Hollande, le candidat de la France Insoumise propose non seulement sa réalisation mais son extension autour d'une « Sécurité sociale du logement » aux contours encore peu clairs.

Il propose également d'aller plus loin dans l'objectif de financement du nombre de logements sociaux en portant l'objectif annuel à 200 000. A l'image des objectifs affichés de production de logements neufs, il est important de s'extraire de chiffres globaux et de rentrer quelque peu dans le détail. En ce qui concerne les objectifs globaux de construction, leur réalisation n'a de sens qu'une fois extrait de ces derniers le nombre de résidences principales nouvellement construites. En moyenne, au cours des 20 dernières années, les résidences principales représentent moins de 80% de la production de logements nouveaux en France. En 2014, derniers résultats connus, cette part s'élevait à 60%, soit un record historiquement bas.

En ce qui concerne le parc social, la réalité est identique. Outre la définition de ce qu'est (ou doit être) un logement social en termes de loyers de sortie ou de populations accueillies, il est indispensable pour les acteurs politiques de préciser la nature de leurs objectifs. Quand Jean-Luc Mélenchon avance l'objectif de 200 000 logements sociaux supplémentaires, de quoi s'agit-il ? S'agit-il de logements sociaux construits ? Les dernières données disponibles font état de 63 356 logements sociaux construits en 2014, soit un niveau record depuis 1998 … S'agit-il de logements sociaux financés ? Ils ont été 109 000 à l'être en 2015. Parle-t-on de logements supplémentaires c'est-à-dire en tenant compte des démolitions ou de nombres « bruts » ?

Si l'objectif de donner plus de place au parc social est louable, la clarté du propos est indispensable afin de permettre à tous de juger et d'évaluer les propositions faites.

Il en est de même de l'une des propositions phares du candidat de la France Insoumise qui vise à « briser la spéculation » en taxant les plus-values immobilières. A l'heure actuelle, la taxation des plus-values immobilières ne pèse que trop peu dans la fiscalité du logement (environ 600 millions d'euros par an). Du fait, là encore, de l'existence de mécanismes d'évitement incitant fortement à la détention (exonération de taxation au-delà d'une certaine durée de détention), les ménages n'ont que peu d'intérêt à se libérer de leur foncier ou de leur bâti. Sans suppression de ces mécanismes et sans mise en place d'une fiscalité des plus-values (réalisée ou latente) plus progressive, aucune réforme de l'imposition ne serait à même de répondre aux problématiques soulevées.

* * *

Si les principaux candidats à l'élection présidentielle semblent partager le constat d'un coût du logement au sens large trop élevé et d'un besoin en construction important, les solutions envisagées pour résoudre la « crise du logement » que traverse la France divergent. Alors que certains se fixent pour objectif d'offrir plus de flexibilité aux investisseurs et aux bailleurs privés (fin de l'encadrement des loyers, bail mobilité, développement des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif, accélération des procédures d'expulsion locative, remise en cause de la loi SRU, …), d'autres portent leurs priorités sur le développement d'une offre de logement social plus importante, une protection des ménages les plus modestes et un accroissement de leur pouvoir d'achat. S'il n'existe pas de solution miracle à court terme, le chemin à prendre semble se trouver, à l'image des choix économiques globaux, dans un entre deux trop souvent oublié.

[1] Entre 2006 et 2013, le taux d'effort net moyen a augmenté en France de 1 point passant de 14,7% à 15,7%.

[2] Du fait de la sous-indexation massive des barèmes des aides, les aides personnelles sont devenues forfaitaires pour près de neuf locataires du parc privé sur dix.

[3] Notons que les valeurs locatives utilisées actuellement résultent d'estimations datant des années 1970. Une réévaluation de ces dernières est donc indispensable.

[4] Entre 2001 et 2013, les ménages du 1er quartile de revenu ont vu leur taux d'effort net moyen augmenter de 7,4 points passant de 24,9% à 31,3% (Enquêtes nationales Logement, INSEE).

Très cher Pinel …

par Pierre Madec

Le vendredi 8 avril dernier, le Président de la République a annoncé la prolongation du dispositif d'incitation à l'investissement locatif dit « Pinel ». « Puisque ça marche, il n'y a pas de raison de changer » a ainsi déclaré François Hollande. Accueillie très favorablement par les professionnels du secteur, en particulier les promoteurs immobiliers qui réalisent une grande part de leur activité sur l'investissement locatif privé (près de la moitié en 2015), cette annonce a le mérite d'apporter une certaine continuité à un secteur en proie à une grande instabilité. Du dispositif Méhaignerie instauré au milieu des années 1980 au dispositif Pinel mis en place à l'été 2014, plus d'une dizaine d'instruments différents ont été utilisés au cours des 30 dernières années pour doper le secteur de l'investissement locatif[1]. Il est clair que cette forte volatilité des dispositifs ne permet pas de les évaluer correctement dans un

temps long. Malgré tout, certaines critiques semblent se dégager ces dernières années concernant l'utilité même de ce type de dispositifs de défiscalisation dont l'objectif initial était de développer, dans les zones les plus tendues, une offre de logement « intermédiaire » en direction des classes moyennes. Qu'en est-il ? Le Pinel est-il, comme l'a indiqué le Président de la république, un dispositif « qui marche » ? A-t-il permis, en remplaçant le décrié dispositif « Duflot », d'enclencher le redémarrage du marché de la construction en France ? Permet-il de remplir l'objectif affecté de développement d'un parc locatif intermédiaire ? Si oui à quel coût ?

Le « Pinel » qu'est-ce que c'est ?

Le dispositif Pinel est donc un dispositif d'incitation à l'investissement locatif. En contrepartie d'une défiscalisation plus ou moins importante, un investisseur s'engage à mettre son bien immobilier neuf en location, pour un durée allant de 6 à 12 ans, tout en respectant des plafonds de loyers et de revenus des locataires fixés par décret. Le logement doit se situer dans une zone dite « tendue » définie elle aussi par décret et respecter un certain nombre de critères de performance énergétique.

En 2016, les plafonds de loyers et de ressources sont les suivants :

Tableau 1. Plafonds de loyer mensuel, par m², charges non comprises

Localisation du logement	Plafonds de loyer mensuel
Zone A bis	16,83 €
Zone A	12,5 €
Zone B1	10,07 €
Zone B2 (sur agrément)	8,75 €

Source : Ministère du Logement.

Tableau 2. Plafonds annuels de ressources – Bail conclu en 2016 (revenu fiscal de référence de 2014) – Métropole

Composition du foyer du locataire	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
Personne seule	36 993 €	36 993 €	30 151 €	27 136 €
Couple	55 287 €	55 287 €	40 265 €	36 238 €
Personne seule ou couple ayant 1 personne à charge	72 476 €	66 460 €	48 422 €	43 580 €
Personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge	86 531 €	79 606 €	58 456 €	52 611 €
Personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge	102 955 €	94 240 €	68 766 €	61 890 €
Personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge	115 851 €	106 049 €	77 499 €	69 749 €
Majoration par personne à charge supplémentaire	12 908 €	11 816 €	8 646 €	7 780 €

Source : Ministère du Logement.

Selon l'engagement initial de location (6 ans ou 9 ans), le taux de la réduction d'impôt varie de 12% à 18% du montant de l'opération dans la limite d'un investissement de 300 000 euros et 5 500 euros par mètre carré habitable. Cet engagement initial peut être prolongé de 3 ans, une ou deux fois, dans la limite d'un engagement total de 12 ans. Chaque prolongation donnant droit à une réduction d'impôt supplémentaire de 3% du montant de l'investissement.

Enfin, contrairement à son prédécesseur, est offerte à l'investisseur Pinel la possibilité de louer à l'un de ses ascendants ou de ses descendants.

Le « Pinel » : pour quoi faire ?

Au travers la mise en place du dispositif Pinel en août 2014, le gouvernement souhaitait apporter des réponses à la fois au secteur de la construction, confronté à une crise importante, et à la crise du logement cher qui traverse la France depuis maintenant plus de trois décennies. En l'absence de données précises sur les investissements Pinel réalisés depuis la mise en place du dispositif, il paraît complexe de conclure positivement ou négativement sur l'impact de ce dispositif tant pour les investisseurs que pour les locataires. Certes, les ventes de logements par les promoteurs se sont bien

rétablies en 2015 (100 200 unités soit +7% par rapport à l'année précédente), néanmoins elles restent très inférieures aux niveaux observés en 2013 (103 770) mais surtout entre 2010 et 2012 (117 400 en moyenne annuelle), temps des dispositifs Scellier (jusqu'en 2012) puis Duflot. Si le redémarrage du marché de la construction semble indéniable (hausse des mises en chantier et des permis de construire depuis la mi-2015), conclure à un impact des dispositifs d'investissement locatif semble très prématuré d'autant plus que ces derniers ne représentent qu'une faible part de l'ensemble de la production neuve. Si l'on parle ainsi de 50 000 « Pinel » produits en 2015, rappelons que cette année a vu se construire près de 400 000 logements.

Concernant l'impact de ce type de dispositif sur l'émergence d'un parc accessible aux classes moyennes éprouvant des difficultés à se loger dans le parc locatif privé « traditionnel » et trop « aisées » pour accéder au parc social, là aussi les conclusions ne peuvent être tirées définitivement compte-tenu du manque de données sur l'occupation des biens ainsi produits. Malgré tout, les plafonds de revenu et de loyer définis par la loi laissent à penser que l'objectif initial semble lointain. Concernant les plafonds de loyer, ils sont en réalité très proches des loyers pratiqués sur les marchés. Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, le loyer moyen acquitté par les locataires du parc privé de la petite couronne parisienne, en partie incluse dans la Zone A bis visée par le dispositif Pinel, était en 2015 de 16,5 euros le m². A titre de comparaison, le plafond défini pour pouvoir bénéficier du dispositif Pinel était, pour une zone relativement comparable, de 16,83 euros par m². Si les zones considérées ne sont pas parfaitement comparables, ces données permettent de relativiser le caractère « intermédiaire » des loyers proposés. Il paraît clair que l'objectif de proposer des loyers inférieurs de 20% aux loyers de marché ne semble pas rempli. Pour ce qui est des plafonds de revenu, ils ne

semblent pas cibler prioritairement les ménages aux revenus proches de la « moyenne ». A titre d'exemple, en 2012, les personnes seules déclaraient un revenu médian de 17 800 euros annuel. Le dernier décile de revenu déclaré était de 35 800 euros (ERFS, 2012). Clairement, les plafonds de revenu définis au sein du dispositif Pinel ne semblent pas le flécher vers les ménages aux revenus insuffisants pour se loger correctement dans le parc locatif privé traditionnel.

De même, le zonage afférent à la mesure, largement critiqué et déjà remanié lors de la mise en place du Duflot, reste encore largement perfectible. Bien que les caricatures observées lors de la mise en œuvre du Scellier aient en grande partie disparues, il demeure que certaines zones concernées ne correspondent pas tout à fait à la définition de zones « en tension », c'est-à-dire de zones où l'offre de logement est largement insuffisante.

Enfin, si la possibilité offerte de louer à ses ascendants ou descendants est pour le moins curieuse, la réduction de la durée minimale de mise en location, réclamée par les professionnels afin d'intégrer de la « flexibilité » dans l'investissement est quant à elle très critiquable. Rappelons que ce type de dispositif avait pour objectif initial de développer en France un parc de logements dits « intermédiaires ». Alors que la fixation de plafonds de loyers et de ressources élevées ne permet pas de cibler correctement les locataires pouvant correspondre aux critères initialement souhaités, les durées d'engagement posent question. Peut-on subventionner des logements dont la durée de mise en location est si courte alors même que la nécessité de développer durablement un parc de logements abordables semble faire consensus ?

Le « Pinel », combien ça coûte ?

Le coût des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif est l'une des principales critiques qui leur est

adressé. Ainsi, malgré l'existence de plafonds d'investissement, excluant d'ailleurs de fait certaines zones très tendues telle que celle de Paris, le coût budgétaire par logement peut s'avérer très élevé. Par exemple, une personne seule au revenu déclaré de 77 000 euros par an et investissant dans un Pinel à hauteur du plafond (300 000 euros) pour une durée de 12 ans, serait amenée à déduire de ses impôts plus de 53 000 euros. A titre de comparaison, l'ensemble des aides publiques affectées à la production d'un logement social du type PLAI – dont les plafonds de loyers sont de 5,94 euros par m² pour la zone équivalente à la zone A bis du dispositif Pinel – s'élève à 59 000 euros alors même que la production de logements sociaux s'inscrit par définition dans un temps bien plus long.

Conscient du caractère « extrême » de ce cas de figure et afin d'évaluer le coût budgétaire potentiel du Pinel, nous nous sommes basés sur la méthodologie proposée par le Ministère du Logement en 2008. Nous considérons dans un premier temps la dépense fiscale moyenne par logement puis multiplions cette dépense par le nombre de « Pinel » produit pour l'année 2015. Cela nous fournit une estimation du coût budgétaire d'une génération de « Pinel ».

La dépense fiscale par logement est calculée à partir des paramètres micro-économiques moyens : le logement considéré est un logement standard, invariant sur la période, d'une surface habitable de 65 m² ; son prix est déterminé à partir du prix moyen au mètre carré de vente des appartements neufs par les promoteurs, tel que donné par l'enquête « Commercialisation des logements neufs » (ECLN) pour le quatrième trimestre 2015 (3 892€/m²) ; et enfin l'investisseur considéré est une personne mariée avec un enfant disposant d'un revenu de 60 000 € environ.

Les simulations n'intègrent ni les revenus émanant de l'investissement (les loyers perçus) ni le cumul possible avec d'autres niches fiscales. La durée de mise en location est la

durée intermédiaire de 9 ans. *In fine*, pour cet investissement, le coût budgétaire est pour l'Etat de 20 077 euros. Sous l'hypothèse de 50 000 Pinel produit en 2015, le coût budgétaire d'une génération de Pinel dépasse donc le milliard d'euros.

Si cette estimation ne donne qu'un ordre de grandeur des coûts induits, elle livre tout de même un certains nombres d'enseignements. Un milliard d'euros d'aides de l'Etat adressé à la construction de logement type PLAI, en plus d'engendrer tout autant d'emplois que la construction de Pinel[2], permettrait la création de près de 30 000 PLAI supplémentaires chaque année …

[1] Méhaignerie, Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien, Daubresse, Robien recentré, Borloo Populaire, Scellier, Scellier intermédiaire, Duflot et Pinel.

[2] François Hollande soulignait justement dans la même intervention que la production d'un logement générait la création de 2 emplois.

Aides au logement : à la recherche du bout de chandelle

par Pierre Madec

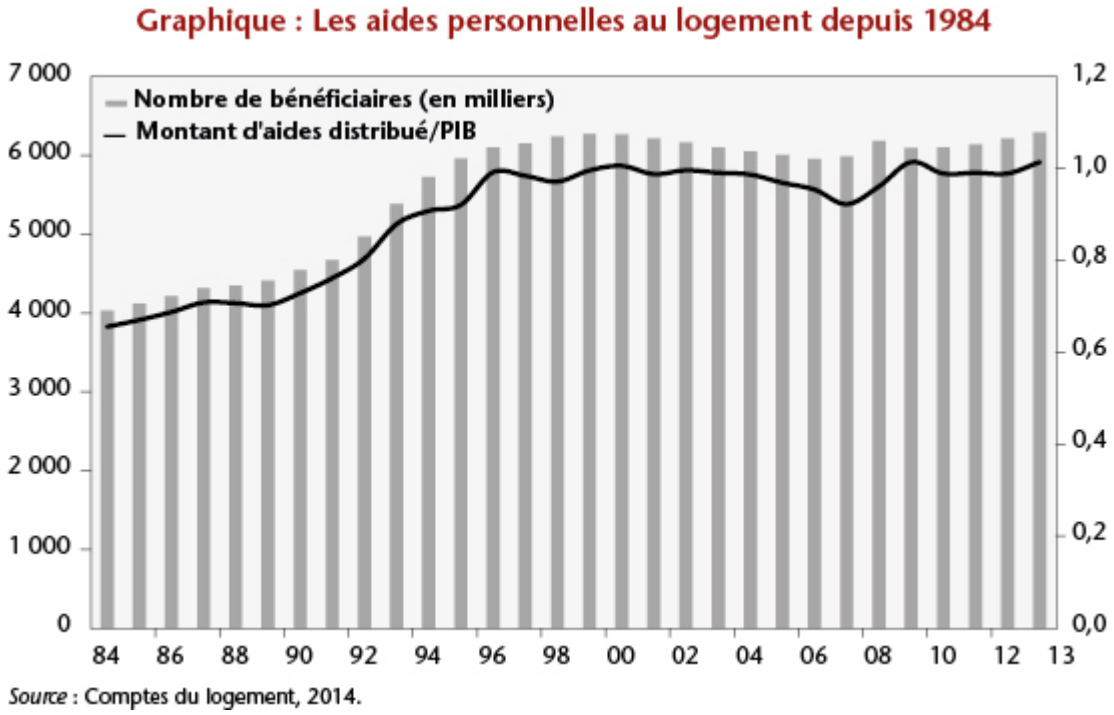
Lors de la présentation du Budget 2016 en Conseil des ministres, a été actée la baisse de 225 millions des aides personnelles au logement. Prise en compte du patrimoine lors de l'allocation des aides, exclusion des loyers jugés

« abusifs » ou encore meilleure intégration du revenu réel des jeunes actifs dans le calcul sont autant de mesures annoncées.

Au vu de l'importance des montants distribués, plus de 40 milliards d'euros au titre de l'ensemble de la politique du logement (aides à la pierre et à la personne), dont 20 milliards d'euros pour les seules aides personnelles en 2014, et des résultats observés depuis 10 ans – pénurie de logement dans les zones les plus tendues, secteurs locatifs (privé comme social) en panne de mobilité, taux d'effort des locataires en hausse continue depuis le début des années 2000, 3,5 millions de ménages mal logés – la question de l'efficience de la politique du logement, et particulièrement des allocations logement, semble se poser légitimement.

Des aides de plus en plus coûteuses ?

La première critique adressée à l'endroit des aides à la personne concerne leur coût. Certes les 20 milliards d'euros distribués au titre des aides personnelles au logement en 2014 représentent un montant important, supérieur aux montants versés au titre du RSA (moins de 10 milliards d'euros en 2014) ou des allocations familiales (moins de 15 milliards d'euros en 2014). Pour autant, la part qu'occupent les aides à la personne dans le PIB n'a, elle, que très peu évoluée depuis près de 20 ans (voir graphique).



En 2014, la France a consacré 1 % de son PIB aux allocations logement, soit une part similaire à celle consacrée depuis 1996. Malgré la crise économique, le nombre de bénéficiaires n'a d'ailleurs que très peu évolué depuis la fin des années 1990 (+190 000 depuis 1996). L'idée selon laquelle la « défaillance » du système actuel des aides à la personne serait relativement récente et impossible à contenir semble donc déraisonnable.

Des aides de moins en moins efficaces ?

Si l'efficacité des aides personnelles au logement s'effrite peu à peu, c'est dû en grande partie à la déconnexion qui existe entre le calcul des aides et la réalité du marché locatif. En 2014, près de 90 % des locataires du parc privé avaient un loyer supérieur aux plafonds servant de base au calcul des aides. Cette situation touchait plus d'un locataire du parc social sur deux. En effet, si l'évolution des montants distribués a pu être maintenue à des niveaux soutenables pour les finances publiques, cela a été rendu possible par une sous-indexation massive des aides, comparativement aux loyers de marché. Entre 2000 et 2010, alors que le loyer moyen des bénéficiaires des aides augmentait de 32 %, les loyers

plafonds n'étaient eux revalorisés que de 16 %. Cette sous-indexation des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides a également eu pour effet d'exclure un certain nombre de ménages du champ des potentiels bénéficiaires. En effet, l'absence d'actualisation des barèmes a pour effet direct de réduire les seuils de revenus relativement au SMIC par exemple, excluant ainsi de fait les ménages se situant à son voisinage et expliquant pourquoi le nombre de bénéficiaires n'a que peu progressé au cours des dernières années.

Outre l'érosion de leur impact solvabilisateur, de nombreuses études ont également montré l'important effet inflationniste des aides à la personne sur les loyers (G. Fack, 2005 ; A. Laferrère et D. Le Blanc, 2002). Les estimations suggèrent qu'une grande partie (entre 50 et 80% selon Fack) des allocations perçues par les bas revenus est absorbée par des augmentations de loyers et l'amélioration de la solvabilité des ménages les plus modestes augmente la demande sur le marché locatif. Compte tenu de la faible élasticité de l'offre de logement à court terme, cela alimente d'autant l'effet inflationniste.

Cet effet peut évidemment être fortement atténué par une politique de construction ambitieuse. Pour autant, cette augmentation importante de l'offre locative, notamment sociale, est, dans les zones les plus tendues, complexe à mettre en œuvre. La mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers tel que celui initialement prévu par la loi ALUR pourrait permettre d'enrayer en partie ces phénomènes de captation.

Les allocations logement demeurent malgré tout, de par leur ciblage sur les ménages les plus modestes, l'une des aides les plus redistributives. Du fait du barème, seuls les ménages des trois premiers déciles de revenu peuvent prétendre aux allocations logement. Après transferts sociaux, elles représentent près de 20 % du revenu disponible des ménages appartenant au premier quintile de revenus (les 20 % les plus

pauvres). Même si les montants alloués au titre des allocations logement sont bien supérieurs aux montants distribués au titre du RSA ou des allocations familiales, leur efficacité, bien qu'en diminution, n'est plus à prouver puisque, selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), elles permettent à elles seules de diminuer le taux d'effort des allocataires de 36 % à 20 % et de faire baisser leur taux de pauvreté de 3 points. Les aides au logement constituent de fait un des principaux instruments de lutte contre la pauvreté.

Quelles pistes de réforme ?

Parmi les pistes d'économies proposées par le gouvernement figure notamment la possibilité d'intégrer dans le calcul des aides au logement une fraction du patrimoine des ménages. Evidemment, les aides au logement ne doivent pas pouvoir bénéficier à des ménages au patrimoine élevé mais rappelons que le revenu d'exclusion des aides pour un ménage de deux personnes avec deux enfants se situe aux alentours de deux SMIC (contre 2,12 SMIC en 2001). Il paraît peu probable que ces ménages aient un patrimoine excessivement important. L'Inspection générale des finances chiffrait d'ailleurs à 4 % le nombre de bénéficiaires d'aides ayant un patrimoine global (financier et immobilier) supérieur à 75 000 euros.

A contrario, l'instauration de maxima de montant de loyer serait à même de concerner un nombre relativement important d'allocataires. La sous-indexation massive des plafonds de loyers définis dans le calcul des aides, associée à la hausse continue des loyers dans les zones les plus tendues, a de fait entraîné l'acquittement de loyers « abusifs » par les locataires les plus modestes. Malgré tout, réduire les aides allouées à ces ménages ne peut être une solution. A titre d'exemple, le loyer plafond à Paris pour un ménage ayant 2 enfants est de 445 euros en 2015.

Si les propositions faites venaient à être mise en œuvre, tout

ménage s’acquittant d’un loyer supérieur à 890 euros verrait son allocation logement diminuer, augmentant d’autant son reste à charge en matière de dépenses de logement.

Bien qu’une refonte globale du système d’allocations logement soit à terme indispensable (revalorisation des plafonds de loyers, meilleure territorialisation des montants alloués, ciblage plus strict pour un certain nombre d’allocataires tels que les étudiants), elle doit avoir lieu dans le but d’une meilleure redistribution et non dans l’espoir de faire des économies.

Pour un état des lieux plus complet, voir « Faut-il réformer les aides personnelles au logement », dans *L’économie Française 2016*, Repères, La Découverte.