

Le Premier Ministre

Paris, le 16 AVR. 2018

N°566/18/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé relatif aux dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages

Par votre courrier en date du 17 janvier 2018, vous m'avez adressé un référé portant sur « les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages ». Vous m'avez demandé de vous faire connaître les observations que cette communication était susceptible d'appeler de ma part.

Je vous remercie d'avoir porté à ma connaissance les remarques de la Cour sur les différents dispositifs de soutien à l'investissement locatif privé, ainsi que plusieurs recommandations afin de développer un parc locatif accessible dans un contexte budgétaire contraint.

Je souscris de manière générale aux observations émises par la Cour des comptes dans ce référé sur l'efficacité des dispositifs. Vous soulignez tout d'abord leur coût important pour les finances publiques. En effet, la succession de ces dispositifs fiscaux qui pour chacun ouvre droit à des réductions d'impôt sur le revenu sur plusieurs années fait d'ores et déjà peser sur le budget de l'Etat un coût annuel d'environ 2 Md€. Le coût générationnel du dispositif dit *Pinel*, une réduction d'impôt accordée sur 6 à 12 ans pour des logements acquis ou construits au titre d'une année donnée, a néanmoins été réduit de 1,9 Md€ à 1,7 Md€ à la suite du recentrage du dispositif par l'article 68 de la loi de finances pour 2018.

La Cour relève également que les dépenses fiscales engagées pour favoriser l'investissement locatif des ménages ne permettraient pas de cibler spécifiquement les zones où les besoins sont les plus forts et qu'elles auraient un effet modéré sur les loyers. Le recentrage du dispositif à partir de 2018 répond en partie à ces observations. Par ailleurs, dans un souci de meilleure identification des zones en tensions, un rapport prévu à l'article 68 de la loi de finances pour 2018 sur le zonage sera transmis au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre. Les observatoires des loyers en cours de déploiement sur le territoire pourraient également être mobilisés pour développer une meilleure connaissance des différents contextes locaux sur le marché locatif.

L'impact de ces dispositifs sur le marché de la construction, doit effectivement être évalué en tenant compte du contexte économique et de la conjoncture immobilière. Comme le souligne la Cour, si une corrélation peut être observée à certains moments du cycle immobilier, elle ne démontre pas en elle-même un lien de causalité entre aides à l'investissement locatif et construction de logements. Sur ce point, les recherches académiques demeurent effectivement insuffisantes pour comparer l'effet d'aubaine induit par ces dispositifs et leur effet incitatif sur la construction de logements.

Enfin, je tiens à préciser que le contrôle de ces dispositifs d'aide est réalisé de manière systématique lorsque des contrôles fiscaux des personnes physiques sont menés par l'administration fiscale. Sur ce point, il ne semble donc pas juste de considérer, comme le fait la Cour des comptes, que ces aides ne font que rarement l'objet de contrôles fiscaux.

Je rappelle que le Gouvernement a pris la décision, dans le cadre de la loi de finances pour 2018, de recentrer le dispositif Pinel en le maintenant uniquement sur les zones les plus tendues. Ce recentrage rejoint les recommandations déjà formulées par la Cour des comptes dans son audit de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques, consistant à concentrer les aides fiscales dont le dispositif Pinel sur les zones tendues, tant pour améliorer l'efficacité de la dépense publique que pour éviter aux investisseurs de ne pas trouver de locataires, du fait d'un excès d'offre en zones non tendues. Les acteurs du secteur du bâtiment ont cependant souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'une certaine stabilité de l'intervention publique afin de ne pas menacer le marché. Compte tenu de ces paramètres, le Gouvernement a décidé de reconduire ces dispositifs pour quatre ans dans les zones A bis, A et B1, afin de donner de la visibilité aux professionnels de la construction ainsi qu'aux investisseurs.

Cette décision s'inscrit néanmoins dans le cadre d'une démarche d'évaluation précise de cette dépense fiscale, qui doit permettre d'envisager, le cas échéant, de nouvelles réformes avant la fin du quinquennat. Afin d'améliorer les moyens d'évaluation, je souscris à la remarque de la Cour des comptes sur l'importance qu'il y a à disposer de données plus détaillées : à ce titre, sous réserve du coût et de la faisabilité technique de l'opération, qui doivent encore être vérifiés, les données collectées de manière dématérialisée sur les logements aidés pourraient être communiquées de manière automatique à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), administration chargée de piloter ces dépenses. Des échanges sont actuellement en cours entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la DHUP afin de mettre en place un tel dispositif.

La stratégie du Gouvernement en matière de logement vise aujourd'hui à construire plus, mieux et moins cher et à répondre aux besoins de chacun. Le projet de loi évolution du logement, aménagement et numérique (ELAN) permettra de simplifier les normes et les procédures dans la construction, et de renforcer la lutte contre les recours abusifs. De plus, l'instauration d'un bail mobilité donnera un cadre nouveau, adapté et sécurisé pour les bailleurs comme pour les locataires à même de fluidifier le parc locatif. En agissant sur ces leviers, le Gouvernement souhaite lever les freins qui restreignent aujourd'hui l'investissement dans le logement et libérer le marché immobilier en le rendant à terme beaucoup moins dépendant des aides fiscales.

Concernant la nécessité de renforcer la présence des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement, je tiens d'abord à rappeler l'existence d'un dispositif fiscal ciblant spécifiquement les investisseurs institutionnels. En effet, la loi de finances pour 2014 a créé le régime fiscal de l'intermédiaire institutionnel (comprenant une TVA à 10 % et une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 20 ans uniquement pour les investisseurs institutionnels). Il concerne les logements produits exclusivement en zone tendue (A et B1) et à des loyers intermédiaires entre le loyer de marché et le loyer du parc social.

Parallèlement, le Gouvernement a lancé un ambitieux plan de relance du logement intermédiaire en trois volets : le fonds de logement intermédiaire (FLI) doté de 1,045 Md€ et qui regroupe des institutionnels publics et privés ; la société pour le logement intermédiaire (SLI) doté d'1 Md€ avec l'Etat comme unique investisseur et un fonds de 900 M€ géré en direct par la Caisse des dépôts et consignations et sa filière immobilière. L'objectif de production de ces fonds est de 35 000 logements d'ici 2022 ; à fin 2017, plus de 20 500 logements étaient déjà en cours de production. Action Logement a également annoncé la production de 80 000 logements intermédiaires en Ile-de-France d'ici 2025, via sa filiale In'LI.

Enfin, le projet de loi ELAN prévoit, à son article 52, de rendre obligatoire dans les zones les plus tendues du territoire la définition d'un objectif de production de logements intermédiaires dans le programme local de l'habitat, au niveau communal (PLH) ou intercommunal (PLUIH).


Edouard PHILIPPE
