



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

6 septembre 2024

Évaluation de politique publique

L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PINEL

En près de 40 ans, plusieurs dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif privé se sont succédé, voire superposés. Selon l'Insee, depuis le début des années 1980, le parc de logements s'est accru de 1,1 % par an en moyenne en France pour atteindre 36,6 millions d'habitats au 1er janvier 2022. Le dispositif Pinel, entré en vigueur le 1er septembre 2014, a entendu promouvoir la construction et la rénovation de logements intermédiaires destinés aux ménages éprouvant des difficultés à se loger dans le secteur privé ou social. Il a succédé au dispositif dit « Duflot », dont il reprend les principaux critères. Dès sa création, cette mesure a visé à répondre à une demande toujours plus importante des ménages. Elle permet aux particuliers investissant dans des logements de bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu sous certaines conditions. Ces dernières ont connu des évolutions concernant la typologie des biens concernés, le zonage ou le taux de réduction fiscale, jusqu'aux annonces d'extinction du dispositif à la fin de l'année 2024. L'évaluation de la Cour s'est attachée à savoir si le dispositif Pinel avait répondu aux objectifs de construction et de rénovation de logements de qualité et s'il avait bénéficié aux ménages visés. Elle intervient au terme de dix années de mise en œuvre de cet avantage fiscal, à un moment clé où la fin de ce dispositif est actée dans un contexte de crise persistante du logement.

L'évolution constante du dispositif Pinel et le manque de fiabilité des données fiscales ont complexifié son évaluation

Le dispositif Pinel, conçu pour stimuler l'investissement dans l'immobilier locatif, attire principalement des investisseurs aux revenus élevés en quête d'un outil de défiscalisation. En 2023, le montant cumulé de défiscalisation est estimé à 7,3 Md€ et devrait continuer à croître jusqu'à la fin d'incidence budgétaire du dispositif en 2038, sans que l'administration soit en mesure de présenter à la Cour un chiffrage exact, mais que cette dernière estime à une dépense totale de 10 à 12 Md€. Près de 244 000 déclarations fiscales dématérialisées¹ concernant le dispositif Pinel ont été recensées par la Cour, mais leur nombre ne reflète pas la réalité du nombre de logements effectivement proposés à la location *via* ce dispositif. En effet, ni la direction générale des finances publiques (DGFIP), ni la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ne peuvent fournir un chiffre consolidé du nombre de logements construits ou rénovés grâce à ce mécanisme. En outre, depuis sa création, le dispositif Pinel a

¹ Période 2014/2021

connu de nombreuses évolutions brouillant l'analyse de ses effets tant en termes d'atteinte de ses objectifs que de perception claire pour les investisseurs.

Le dispositif Pinel a mobilisé l'épargne des particuliers vers le secteur du logement, sans que ses effets soient précisément mesurables

Bien que sa performance soit difficile à mesurer précisément, le dispositif Pinel semble avoir eu un réel effet volume. Très peu utilisée dans le cadre de la rénovation de biens immobiliers, l'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel a concerné les logements acquis en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). En matière de requalification urbaine, ou de mixité d'habitat, elle a contribué au déclenchement d'opérations immobilières qui n'auraient pu, ou moins rapidement, aboutir sans cette orientation de l'épargne des particuliers. De plus, pour mieux cibler les territoires dans lesquels les besoins de logement sont les plus significatifs, le dispositif Pinel a été recentré sur les zones tendues. Ce zonage, de niveau communal, ne permet toutefois pas de répondre finement aux besoins locaux de logements intermédiaires. Sans connaissance de la décision finale des investisseurs de recourir ou non aux avantages du dispositif Pinel, les collectivités ne peuvent pas identifier si les logements revêtiront *in fine* un caractère intermédiaire. Afin de cibler les territoires en tension, une expérimentation d'un zonage resserré est menée en Bretagne depuis 2020. Bien qu'elle ait encouragé la densification et la rénovation de l'habitat en centre-ville tout en limitant l'expansion urbaine en périphérie, cette approche n'est pas exempte de critiques : ouverture du dispositif dans les zones B2 et C (les moins tendues) ou encore variabilité locale de l'éligibilité au dispositif.

Le dispositif Pinel bénéficie aux ménages effectivement visés

Principalement constitué de logements d'une surface moyenne de 57 m², le parc de « logements Pinel » s'adresse majoritairement à des ménages composés d'une ou deux personnes, dont les revenus correspondent à des plafonds fixés réglementairement. La Cour a pu constater que ceux-ci étaient de fait respectés. Le dispositif permet à des ménages plutôt modestes de se loger en zones tendues dans des logements confortables, qualitatifs et économes en énergie. Il a toutefois été constaté que les plafonds de loyer fixés n'étaient pas toujours fixés de façon pertinente car pouvant correspondre aux loyers pratiqués dans le secteur non aidé. Caractérisé par des durées d'engagement de location de six, neuf ou douze ans, le dispositif Pinel ne peut composer un parc pérenne de logements intermédiaires. Logiquement, les propriétaires bailleurs sont davantage disposés, à l'issue de leur « engagement fiscal », à sortir leur bien du « dispositif Pinel ». La revente du bien, lorsque le marché immobilier est à la hausse, est d'ailleurs très souvent le principal moyen de rendre ce dispositif financièrement rentable pour l'investisseur.

[Lire le rapport](#)

CONTACTS PRESSE

Julie Poissier ■ Directrice de la communication ■ T 06 87 36 52 21 ■ julie.poissier@ccomptes.fr

Sarah Gay ■ Chargée des relations presse ■ T 06 50 86 91 83 ■ sarah.gay@ccomptes.fr



3^e CAMPAGNE de participation citoyenne

de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes
du 2 septembre au 4 octobre 2024

DÉJÀ 6 RAPPORTS D'INITIATIVE CITOYENNE
PUBLIÉS ET 28 EN COURS



Plateforme citoyenne
DE LA COUR ET DES CHAMBRES
RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

