



Les aides au logement : nécessité ou gâchis ?

par [Bernard Coloos](#)

Table des matières

1. Oui, les aides au logement constituent un gâchis	3
2. Non, les aides au logement ne sont pas un gâchis	4
3. De quoi parle-t-on ?	5
4. Les aides au logement sont-elles au service de la hausse des prix ?.....	8
5. Les raisons de la permanence des aides	11
Annexe 1 - L'erreur du DALO.....	15
Annexe 2 – Les aides, ça marche.....	17
Annexe 3 – Les aides au logement en chiffres	19
Annexe 4 – Une fiscalité immobilière plus lourde en France	20
Annexe 5 – Comparaison de la fiscalité immobilière allemande et française	21

Les aides au logement : nécessité ou gâchis ?

« La description des aides est plus aisée que leur évaluation. Dans ce domaine, l'analyse économique doit encore progresser à un niveau théorique et proposer des concepts opératoires. »

Jean-Jacques Granelle¹

Les aides au logement font l'objet de nombreuses critiques, largement reprises dans les médias et dans divers cercles : leur efficacité est mise en doute, au regard de leur coût élevé. Dans ce concert, les aides à l'investissement du secteur locatif privé focalisent l'attention, au nom de la lutte contre le gâchis que représente une offre de logements neufs destinés à la location bénéficiant d'avantages fiscaux dans certaines villes moyennes ou petites où le marché locatif est déjà détendu et où toute offre nouvelle suscite de la vacance supplémentaire². Aux aides à l'accession à la propriété, PTZ au premier chef, on reproche leurs effets inflationnistes supposés et l'importance des effets d'aubaine qu'elles génèrent, voire leurs conséquences dommageables sur l'artificialisation des sols et le mitage des paysages ruraux. Sans souci d'exhaustivité, on peut ajouter à cette litanie les critiques portant sur l'effet inflationniste des aides à la personne, le caractère dispendieux des aides à un parc locatif social trop largement ouvert (70 % des ménages pouvant théoriquement y avoir accès), la complexité réglementaire et institutionnelle associée à la multiplicité des dispositifs.

La coupe est pleine. Cependant, la fréquence et la véhémence des critiques semblent n'avoir aucun effet sur la permanence des aides, que d'aucuns ne manquent pas d'attribuer à l'influence des lobbys, notamment du bâtiment. Le présent texte s'efforce d'apporter un éclairage sur la question de l'effet inflationniste des aides et les raisons de leur permanence. Il ne s'agit donc pas de procéder à une analyse détaillée de leurs objectifs respectifs, nécessairement multiples, et de leurs impacts ; il ne s'agit pas non plus de porter un jugement global.

Après avoir présenté les arguments des partisans et des détracteurs, on cherchera d'abord à préciser ce que recouvre le montant de 41 milliards d'aides au logement. On tentera ensuite de cerner l'intensité des effets inflationnistes. Ce point de polémique récent, associé à la hausse des prix immobiliers, dans laquelle les aides à la pierre pourraient avoir joué un rôle, mais aussi à l'effet sur les loyers des aides personnelles, suscite des réactions très contradictoires. Enfin, on s'intéressera aux raisons qui peuvent justifier la permanence des aides au logement.

¹ Jean-Jacques Granelle, *Économie immobilière, Analyse et application*, page 309, *Economica*, Paris, 534 pages, 1998.

² Voir, à ce titre, pour la période récente, « Immobilier : les dangers du régime Pinel », Colette Sabarly, *Le Monde*, dimanche 23 et lundi 24 avril 2017.

1. Oui, les aides au logement constituent un gâchis

Jean-Marc Vittori illustre bien le mal qui, pour certains, frappe les Français : l'attrait de la pierre. À l'occasion du relèvement du taux de taxation sur les plus-values immobilières, il justifie la mesure à travers un exemple de doublement de la taxation de 20 000 à 40 000 euros de la manière suivante : « *Il lui (le ménage) restera tout de même 110 000 euros de gains, ce qui correspond à un rendement annuel net d'impôt de 5,6%. Par les temps qui courent de baisses en déroute, c'est une sorte de performance* »³. La pierre serait sacrée aux yeux de nos concitoyens, ce qui explique que l'on soutienne abusivement le secteur. Pour preuve, la dépense publique associée, près de 2% du PIB, est deux fois plus élevée qu'ailleurs.

Selon l'auteur, l'aide, de peu d'effet, se trouve le plus souvent accaparée par les professionnels, voire les commercialisateurs dans le cas des aides à l'investissement locatif privé. Ces derniers touchent une commission de l'ordre de 15%. L'aide est souvent inflationniste, surtout sur les marchés tendus où elle se concentre : « *Dans une situation extrême d'offre complètement rigide, le seul effet des aides au logement est d'accroître les prix des loyers et les profits des propriétaires sans aucun bénéfice pour le pouvoir d'achat des locataires. Dans ce cas, les subventions publiques sont versées en pure perte.* »⁴

En résumé, malgré la dépense, les Français ne seraient pas mieux logés et les grands gagnants de la politique du logement seraient les rentiers possesseurs de terrains : « *le capital qui dort l'emporte haut la main sur le capital qui bouge* ».

Il est en outre reproché aux aides de contribuer, notamment dans le cas du PTZ, à l'étalement urbain et de favoriser la ségrégation spatiale en Île-de-France : « *cette reproduction dans la diffusion du prêt à taux zéro, des déséquilibres sociaux et spatiaux franciliens est renforcée par le prêt à l'accession sociale, qui se cumule avec le PTZ pour entretenir, voire aggraver des styles d'accession socialement marqués selon les territoires* ».

Les critiques sont tout aussi marquées pour les aides aux travaux sur les logements existants.

- Les aides consenties en faveur de la transition énergétique n'ont pas permis de faire décoller ce marché. La raison principale réside toutefois dans la faible rentabilité de tels travaux, du fait du prix actuel de l'énergie.
- L'application aux travaux d'entretien et d'amélioration de taux réduits de TVA souffre d'une absence d'évaluation de leur efficacité, alors même que leur coût représente plusieurs milliards d'euros. La Cour des comptes note ainsi : « *Un consensus se dégage pour admettre que cette mesure a un effet positif sur l'activité et l'emploi de ce secteur (...), les éléments techniques permettant d'appuyer cette appréciation sont insuffisants.* »⁵

Plus grave encore, « rien n'a été fait pour réduire la dépendance de l'immobilier à sa drogue favorite, la fiscalité. Mieux, que ce soit par le biais du prêt à taux zéro ou par celui du dispositif Pinel, c'est plus que jamais le contribuable qui subventionne le secteur dans notre pays. À hauteur de 40 milliards d'euros par an environ ! Une générosité sans équivalent en Europe pour le résultat que l'on sait. La lecture des programmes des principaux candidats à l'élection présidentielle n'invite pas à l'optimisme. (...) »⁶. La multiplication des aides traduit un interventionnisme tous azimuts de l'État, qui entend se substituer au marché et génère plus d'effets pervers que de bénéfices (cf. annexe 1).

³ Jean-Marc Vittori, *Les Français malades de la pierre*, *Les Échos* du 13 septembre 2011.

⁴ Ibid.

⁵ Référé de la Cour des Comptes N° S2016-2893 du 14 septembre 2016.

⁶ François Vidal, « Immobilier : la grande illusion », *Les Échos* des 24 et 25 décembre 2016.

2. Non, les aides au logement ne sont pas un gâchis

L'exemple des aides fiscales au secteur locatif offre une bonne illustration des effets positifs des aides. En vingt-cinq ans, près d'un million de logements ont été vendus par des investisseurs institutionnels. « *Que serait-il advenu si les particuliers n'avaient pas pris le relais ? De ce point de vue, la fiscalité a été essentielle et indispensable.* »⁷ Les aides ont donc permis de compenser le départ des investisseurs institutionnels, mais aussi d'assurer le maintien d'une offre locative. Les dirigeants britanniques, pourtant peu enclins à s'immiscer dans le jeu des marchés, portent un jugement positif sur les effets supposés d'un dispositif d'aides du secteur locatif privé :

« La chambre des Lords britannique vient (en effet) de publier un rapport concluant à la nécessité de développer la production locative au Royaume-Uni, tant sociale que privée, constatant que le « tout accession » prôné depuis des décennies est une impasse. Un pays en bonne santé économique ne produit pas « naturellement » du logement au fil des initiatives privées et il faut des incitations et des appuis de la puissance publique (notamment collectivités locales et organismes de type HLM), précise la Haute assemblée britannique, à quelques encablures de la City, temple libéral de la finance mondialisée... »⁸.

Les aides au logement ont donc globalement, selon leurs défenseurs :

- un effet solvabilisateur, tant en secteur locatif qu'en accession à la propriété, en particulier si l'allègement de la charge est direct comme dans le cas des longs différés d'amortissement du PTZ. Le caractère très social des bénéficiaires des aides à la personne, relevé par les différents rapports administratifs sur le sujet, l'atteste. Le développement du parc se fait pour partie grâce aux aides, alors que les besoins sont considérables. Le pilotage des aides permet aussi au secteur du bâtiment de jouer un rôle contracyclique⁹ et de maintien de la croissance et de l'emploi ;
- un effet d'accroissement de l'offre locative sociale. Sans aide, point de logement social. Or, dans ce secteur, on ne peut parler ni d'effet d'aubaine, ni de captation de l'aide ;
- un effet positif sur les dépenses publiques. On oublie trop souvent que le logement est une source de dépenses mais qu'il est aussi générateur de quelque 65 à 70¹⁰ milliards de recettes pour la collectivité. Les dépenses doivent être mises en regard des recettes induites qui sont heureusement largement supérieures¹¹ ;
- enfin, les aides au logement sont un outil de redistribution des revenus au bénéfice des plus modestes.

Pour les techniciens, il y a trop souvent confusion entre les effets pervers, inévitables, de toute aide (au plan des prix, de l'équité, des éventuelles trappes à la pauvreté, etc.) et l'effet global des aides adaptées au niveau des revenus¹².

⁷ www.agefiactifs.com. Semaine du 20 au 25 janvier 2012, N° 525, « Supprimer toutes aides fiscales est illusoire », Questions à Gilbert Emont.

⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldconaf/20/2002> In *HCL*, page 9, N° 346 du 15 juillet 2016, *Informations* du 16 du 22 juillet 2016.

⁹ Voir, pour ce sujet et pour les nuances associées, pages 276 et suivantes. Didier Cornuel, *Économie immobilière et des politiques du logement*, Paris, De Boeck, 310 pages, 2013.

¹⁰ Comptes du logement.

¹¹ Voir Jean-Jacques Granelle, op. cit., page 312.

¹² Voir, par exemple, le rapport de la Commission de réflexion sur les aides publiques au logement. Ministère de

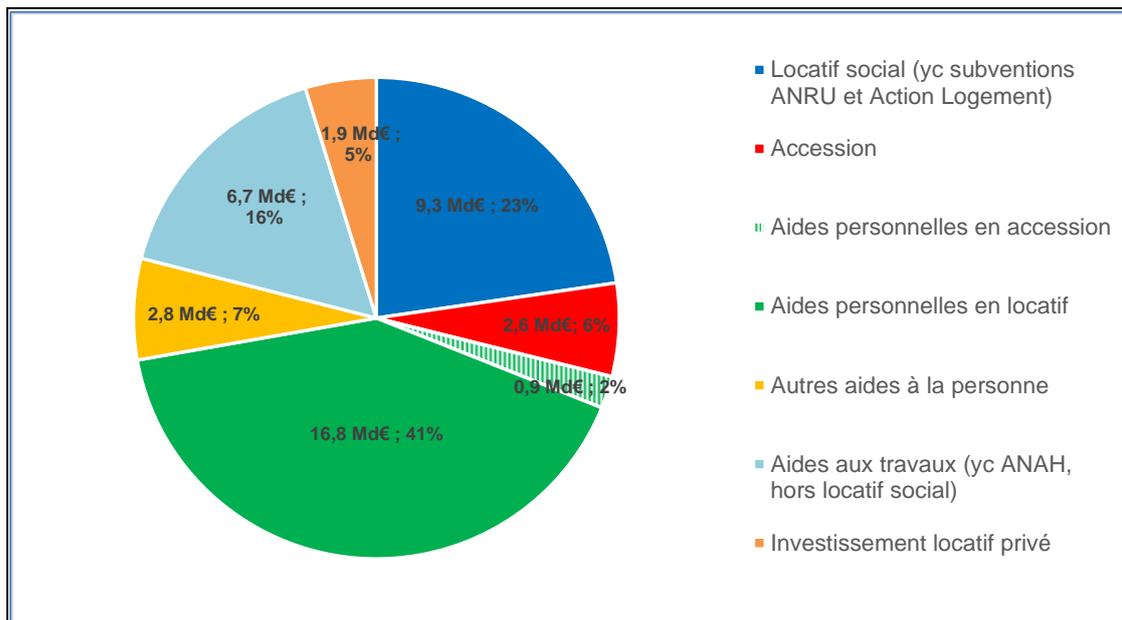
Prendre des mesures d'économie est une chose, jeter le bébé avec l'eau du bain en est une autre. L'aide sera toujours insuffisamment sélective, cela ne signifie pas qu'elle est inutile. L'accroissement des inégalités, les pertes de pouvoir d'achat de beaucoup de travailleurs pauvres militent *a contrario* pour la mise en place d'aides complémentaires (cf. annexe 2).

3. De quoi parle-t-on ?

Les aides au logement représentent un montant de l'ordre de 41 milliards d'euros (cf. annexe 3), soit environ 2% du PIB. Dans ce total, on distingue quatre grands blocs par ordre d'importance.

Le premier bloc se compose des aides personnelles (APL, ALS, ALF pour l'essentiel) qui représentent un peu moins de la moitié du total des aides, soit 17,7 milliards d'euros (cf. graphique 1). Leur ciblage social se révèle très accentué, avec 81% de bénéficiaires locataires percevant des revenus inférieurs au SMIC¹³. Pourtant, le taux d'effort des ménages allocataires (rapport de la dépense de logement au revenu, nette de l'aide) a globalement augmenté, passant entre 2001 et 2011 de 16,9% à 19,5%. Il convient, en complément, de rappeler que la prédominance des locataires parmi les bénéficiaires n'a cessé de s'accroître depuis le milieu des années 1980 : la part des aides locatives (hors foyers) atteignait ainsi, en 2013, 91% des montants versés. Le taux de diffusion de l'aide personnelle chez les accédants a chuté de 17,1% à 10,7% de 2000 à 2010, alors qu'il est resté quasiment stable chez les locataires (43,8% et 42,8%)¹⁴.

Graphique 1 – Aides au logement par grands postes de dépense (année 2014)



Source : compte du logement

Ce ciblage social est attesté également par la répartition des bénéficiaires en fonction de leur activité. Seul un tiers d'entre eux sont en emploi. Les chômeurs (12,4%), les retraités (15,8%) et les autres

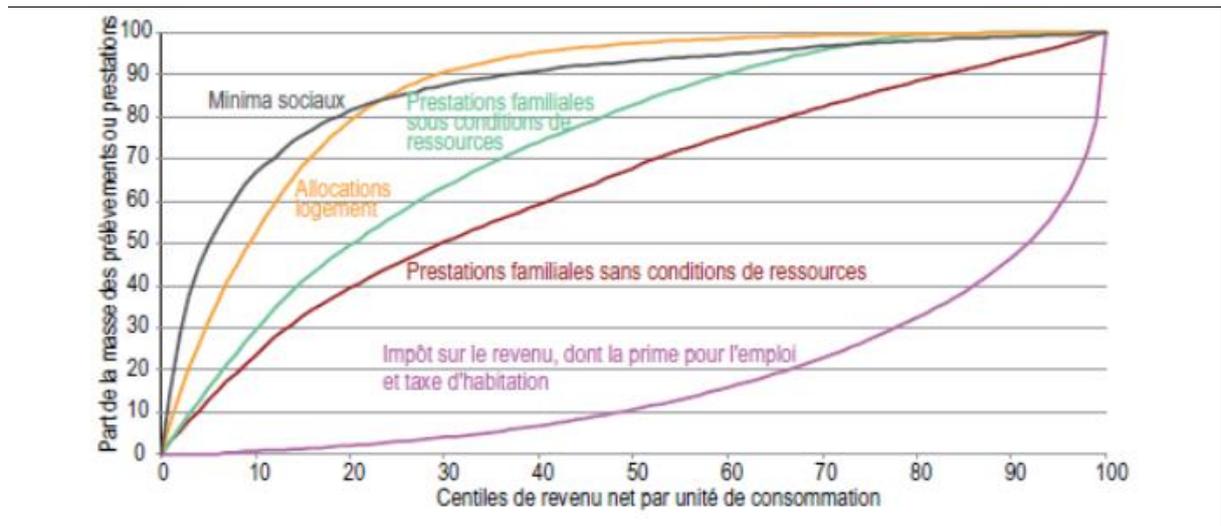
l'Équipement, du logement, des transports et de la mer, avril 1989. Document ronéotypé.

¹³ Réponse du Ministère du logement au questionnaire budgétaire de la Commission des finances de l'Assemblée nationale au titre du projet de loi de finances 2014, question n° 36.

¹⁴ Bernard Coloos, in « Réforme des aides personnelles au logement : une mise en perspective », 11 octobre 2015, Politique du logement, analyses et débats.

(25,5%), qui comprennent les bénéficiaires de *minima* sociaux, constituent les autres gros bataillons de bénéficiaires. Plus du quart perçoivent également des *minima* sociaux et une part grandissante des allocataires se situe au-dessous du seuil de pauvreté après perception des aides personnelles : près de 68% pour les personnes isolées, plus de 70% pour les couples. Ce caractère social très marqué des aides personnelles fait de cette prestation, après les *minima* sociaux, celle dont la concentration sur les ménages des trois premiers déciles de revenu est la plus forte (cf. graphique 2).

Graphique 2 – Concentration des principaux transferts en fonction du revenu net par unité de consommation¹⁵



Source : Évaluation des aides personnelles au logement, IGAS, mai 2012, page 64

Lecture : les 50% de la population dont le revenu par u.c. est le plus faible paient 10% de l'impôt sur le revenu et perçoivent 97% des allocations logement.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Ces aides, par leur ciblage, seraient nécessairement impactées dans l'hypothèse où serait instaurée une aide sociale unique regroupant le RSA, les aides personnelles au logement et le prime pour l'emploi. La Fédération Française du Bâtiment (FFB)¹⁶ estime d'ailleurs qu'environ un tiers du montant total, soit six milliards d'euros, relève davantage d'une aide sociale, soit un complément de revenu pour les ménages à faibles ressources, que d'une aide affectée au logement.

On comprend surtout, à la lumière de ce ciblage social, que les annonces sur les économies à réaliser en matière d'aides personnelles au logement ne soient que rarement suivies d'effet !

Le deuxième bloc regroupe toutes les aides, autres que les aides personnelles, au parc locatif social. Il représente un peu moins d'un quart du total. Les critiques, en la matière, portent pour l'essentiel sur la « richesse » financière des organismes et sur le rôle social de ce parc. De manière schématique, les HLM sont-ils un avantage¹⁷ ou un fardeau¹⁸ pour le pays ? De la réponse à cette question découle le jugement porté sur l'efficacité de l'effort financier fait par la nation.

¹⁵ Évaluation des aides personnelles au logement, IGAS, mai 2012, page 64, in Bernard Coloos, op. cit.

¹⁶ Aides au logement, pages 15 et 16, Observateur de l'immobilier du Crédit foncier N° 91, décembre 2015.

¹⁷ Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? Corentin Trevien, INSEE analyse N° 10, juillet 2013, 4 pages.

¹⁸ Voir HLM logement antisocial, injustice, clientélisme et ghettoïsation, Causeur, mensuel N° 43, février 2017.

Le troisième bloc comprend les aides aux travaux, qui totalisent un peu plus de 15% du coût total et dont les principaux postes sont le taux réduit de TVA (taux de 5,5% et 10%, selon l'objet) et les différents avatars du crédit d'impôt pour la transition énergétique. L'efficacité de ces aides fait l'objet de nombreuses critiques, très acerbes, en particulier de la part de la Cour des comptes¹⁹.

Ceci s'explique, en partie, par le fait que l'application d'un taux réduit de TVA vise tout à la fois à accroître le pouvoir d'achat, à lutter contre le travail au noir et à favoriser l'activité du bâtiment. Elle ne saurait s'assimiler à une mesure conjoncturelle, ce que montre le faible impact, pour ne pas dire plus, du passage au taux de 5,5% pour les travaux d'économies d'énergie²⁰.

Concernant le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et ses prédécesseurs, en se limitant toujours au secteur du logement, le premier constat de la Cour des comptes est que « si les dépenses fiscales relatives au logement semblent donc contribuer à un grand nombre des rénovations, elles s'avèrent peu performantes du point de vue énergétique »²¹. Mais la principale critique porte sur les effets d'aubaine, voire sur des effets contreproductifs, comme, par exemple, les pompes à chaleur air-air dites réversibles, qui consomment plus de courant l'été qu'elles ne génèrent d'économie l'hiver, ou les fenêtres à multiples vitrages qui isolent du bruit, mais n'ont que peu d'effet sur la consommation énergétique lorsqu'elles ne sont pas intégrées dans des parois opaques elles-mêmes isolées²². La Cour des comptes note que les réformes visant à exclure tel ou tel équipement ont permis de diminuer notablement ces inconvénients mais « le plafonnement des dépenses éligibles ne le rend pas (le CITE) très incitatif pour une démarche globale de rénovation ».

En clair, le CITE est utile pour inciter à la réalisation de petits travaux, mais insuffisant pour déclencher des travaux plus importants visant à atteindre en une seule fois le meilleur niveau réglementaire de performance.

Le quatrième bloc regroupe les aides à l'investissement, qui concernent principalement l'accession à la propriété (PTZ) et le locatif privé (Pinel et ses nombreux prédécesseurs). On peut classer aussi dans cette catégorie l'éphémère déduction des intérêts des prêts souscrits par les accédants, mise en place par le président Sarkozy²³.

Il n'est pas possible de traiter ici l'ensemble de ces questions. Nous nous focaliserons sur les interrogations, que nous jugeons prioritaires, relatives principalement au premier et au quatrième blocs.

L'étude de l'effet inflationniste des aides au logement est une problématique relativement récente, puisqu'elle n'apparaît dans la littérature économique que dans la première moitié des années 2000, plus récemment encore dans les médias. Nous tenterons de répondre à la question suivante : les aides sont-elles inflationnistes, ou bien courent-elles derrière la hausse des prix et des loyers ? En d'autres termes, constituent-elles ou non un facteur premier de la hausse des prix immobiliers, du foncier et des loyers (partie 4) ?

¹⁹ Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans, Cour des comptes, septembre 2016. Voir également : « L'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable », septembre 2016, Communication à l'occasion des finances du Sénat, Cour des comptes, 102 pages, plus annexes.

²⁰ Par ailleurs, une source considérable de complexité.

²¹ Op. cit., page 60.

²² Op. cit., pages 62 et 63.

²³ Instaurée le 6 mai 2007, elle fut supprimée le 31 décembre 2010 et s'éteint progressivement.

4. Les aides au logement sont-elles au service de la hausse des prix ?

Cette question se trouve aujourd'hui au cœur des réflexions sur l'efficacité des politiques du logement, notamment des aides personnelles qui représentent la plus grosse dépense, mais aussi les aides fiscales à l'investissement locatif privé et les dispositifs de soutien à l'accession à la propriété. Nous allons donc les examiner successivement.

Sachant que toute aide a un effet inflationniste, tout est ici affaire de proportion. La revue des principales études sur les aides personnelles, sans prétention d'exhaustivité ou de faire un point définitif sur une question qui mériterait un développement spécifique, ne permet de trancher, quant à l'intensité de cet effet²⁴ que pour la période (dite du « bouclage ») de l'extension de l'allocation logement social (ALS), sous seule condition de ressources, à tous les locataires ne pouvant bénéficier ni de l'APL, ni de l'ALF. Cette réforme a notamment inclus les étudiants.

André Massot²⁵ avait montré, en 2007, une certaine déconnexion, dans plusieurs pays européens, entre l'évolution des prix et les aides distribuées.

Anne Laferrère et David Le Blanc²⁶ ont constaté que, lors du bouclage des aides²⁷ au début des années 1990, les loyers des logements dont les occupants perçoivent une aide personnelle avaient cru plus vite que les loyers des logements non aidés.

Gabrielle Fack²⁸ a constaté que les loyers globaux des ménages les plus modestes avaient augmenté plus vite que les loyers en général, le bouclage des aides ayant, là encore, fortement contribué à ces évolutions.

Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trévien²⁹ ont montré que les aides au logement permettaient surtout aux ménages d'accéder à de meilleurs logements, ce qui pourrait, en concentrant la demande sur certains types de biens, « entraîner une hausse du prix des loyers ». Toutefois, cette enquête repose sur l'enquête « Loyers et charges » qui porte sur un échantillon très faible et dont la représentativité est sujette à caution.

Enfin, Jacques Friggit³⁰ a montré qu'entre 1970 et 2006 les locataires aidés sont certes ceux pour lesquels les loyers ont le plus augmenté, mais ils sont aussi ceux dont le confort s'est le plus amélioré.

Il ne semble donc pas avéré que les aides expliquent de manière significative et durable la hausse observée des loyers sur les trente dernières années (même si les prix sont stables depuis cinq ans) en France ou ailleurs. L'effet inflationniste temporaire, dans le cas d'un choc comme le bouclage des aides personnelles, est en revanche incontestable, du fait de la rigidité de l'offre à court terme. Il resterait à étudier si l'amélioration de la solvabilité des locataires induit, dans le moyen ou long terme, une augmentation de l'offre locative de nature à favoriser une détente des marchés.

²⁴ Pour plus d'exploration, voir N° hors-série de *Constructif* sur les Rencontres du Bâtiment du 6 mars 2013.

²⁵ La situation du logement dans six pays d'Europe, IAURIF, novembre 2007.

²⁶ Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?, *Économie et statistique* n°351, 2002, pages 3 à 30.

²⁷ Réforme profonde engagée en 1992 qui consiste à offrir un accès à tous les locataires (toutes catégories de population et de logement) à une aide sous la seule condition de revenu. Cette extension fut progressive et s'échelonna jusqu'en 1995.

²⁸ Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1943-2002), *Économie et statistique* N° 381-382, 2005, pages 17 à 40.

²⁹ L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, Insee analyses N° 19, 2014.

³⁰ Un effet inflationniste des aides au logement peut-il avoir contribué à la hausse des prix immobiliers ? et annexe 4.5 : L'effet inflationniste des aides au logement reste à estimer, juillet 2012, pages 34 et suivantes.

S'agissant des aides à la pierre, peu d'études sont disponibles. Une évaluation³¹, réalisée pour le compte de l'Inspection générale des finances, dans le cadre d'un rapport sur les incitations fiscales à l'investissement locatif, apporte de rares éléments quantifiés : le dispositif Scellier d'incitation fiscale à l'investissement locatif dans le neuf aurait entraîné une hausse des prix du mètre carré des logements de l'ordre de trois euros la première année, en 2008, et de six euros en 2009 et 2010, soit au total environ dix euros. En termes de taux de croissance, le surcoût de prix sur les terrains à bâtir avoisine 7%. « Ce sont, selon les auteurs, les régions les plus tendues qui ont vu leurs prix progresser le plus rapidement et, en particulier, la grande région Méditerranée où la loi Scellier semble avoir représenté une aubaine pour les propriétaires de terrains constructibles. » Dans ces conditions, comme le fait remarquer Jacques Friggit, « si le prix du terrain pèse pour un tiers en moyenne dans le prix du logement, et si la subvention fiscale représente également un tiers du prix du logement, la part de l'aide publique qui se dissipe en inflation foncière serait donc de l'ordre de 7%, ce qui est assez limité ».

S'agissant des aides à l'accession à la propriété et de leurs effets inflationnistes, la Cour des comptes, dans un rapport récent³², évoque deux études.

La première³³ analyse les effets du doublement du PTZ en 2009 sur les prix du foncier dans les petites et moyennes agglomérations pour le marché de la maison individuelle et met en évidence « un effet inflationniste significatif, mais transitoire ». Toutefois, la lecture qu'en fait la Cour des comptes est étonnante. D'une part, elle signale un effet inflationniste de 9,1 % en 2009, alors que les auteurs l'estiment à 7,4%, suivi d'un retour à la normale (avec effacement du « surcoût ») dès la mi-2010. D'autre part, l'étude souligne que l'effet inflationniste transitoire de 2009 reste limité à 2,4% sur l'ensemble de l'opération (foncier + bâti). Face à un accroissement spectaculaire de l'aide (doublement), l'impact inflationniste très transitoire mesuré par l'étude ne semble donc pas franchement probant.

La seconde étude³⁴, non publiée, « portant sur des ménages à revenus intermédiaires et supérieurs, estime que le PTZ+ facilite l'accès au crédit, et entraîne des effets inflationnistes potentiels en raison de l'élasticité des prix immobiliers par rapport à l'offre de crédit. » Force est toutefois de constater que la Cour des comptes en retient les conclusions avec beaucoup de prudence, à juste titre, à notre avis, en raison des faiblesses méthodologiques de l'étude.

La conclusion générale de la Cour des comptes, sur cette partie, semble donc plutôt en retrait : « En l'état actuel, il est donc possible de retenir que le PTZ+ a des effets inflationnistes qui ne sont pas certains, mais possibles, et dont l'ampleur peut difficilement être déterminée ». Le débat a pris

³¹ « Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir », par Pierre-Henri Bono (Idep) et Alain Trannoy (Ehess, Grequad / Idep), 27 pages.

³² « Par ailleurs, si les effets des aides à l'accession à la propriété sur l'emploi sont dans l'ensemble mal mesurés, la littérature de recherche économique les critique généralement au motif qu'en devenant propriétaires, les ménages voient leurs possibilités d'accès à l'emploi ou de développement professionnel freinées par une moindre mobilité. Toutefois, si certaines études établissent pour d'autres pays un lien entre l'augmentation du taux de propriétaires et celle du chômage, cette corrélation n'est pas confirmée en France. De façon générale, les freins à la mobilité semblent provenir davantage de coûts de transaction élevés ou de certains facteurs culturels que du statut de propriétaire lui-même : certains exemples étrangers montrent ainsi qu'un taux élevé de propriétaires peut être compatible avec une mobilité géographique élevée. En revanche, une étude fait apparaître pour la France que les propriétaires occupants restent plus longtemps au chômage que les locataires. »

³³ « Quels sont les effets du PTZ sur les prix du foncier ? » Kevin E. Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury, EDHEC, février 2015.

³⁴ « Impact des conditions de crédit sur l'accession à la propriété et les prix de l'immobilier », Claire Labonne, Cécile Welter-Nicol.

récemment une tournure nouvelle avec une étude, elle, de qualité, de trois statisticiens économistes de la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), chargée notamment de recueillir l'ensemble des données sur le PTZ³⁵.

La conclusion des auteurs présente des similitudes avec les résultats des études sur les aides à la personne et le bouclage. Ils estiment en effet que le PTZ, hors circonstances très particulières comme le doublement des quotités en 2009, n'influe pas en temps normal sur l'évolution des prix. Pour parvenir à ce résultat, ils ont comparé le prix des opérations, dans les communes touchées par les évolutions du zonage du 1^{er} octobre 2017³⁶, avant et après ce changement. Pas plus qu'il ne crée d'effet d'aubaine, le PTZ ne produit d'effet inflationniste, du fait en particulier de la relative complexité des calculs nécessaires à l'évaluation de l'aide publique associée. Cette étude fouillée pèsera dans le débat et apporte un argument de poids à la thèse sur l'absence - ou la faiblesse - de l'effet inflationniste du PTZ dans le neuf hors, une fois encore, situation exceptionnelle³⁷.

Les aides ne sauraient donc être considérées comme le facteur explicatif premier des hausses des prix. En revanche, si la nation injecte beaucoup d'argent public dans le logement, les raisons procèdent précisément des hausses de prix qui désolvabilisent les ménages modestes. Sur ce sujet aussi, les débats sont vifs et les critiques nombreuses. Pour les uns, seules les aides permettent aux ménages, soit d'accéder à un logement de qualité, soit d'investir avec une rentabilité suffisante. Pour les autres, les aides ne font que courir après la hausse des prix, alimentée par la rareté foncière.

À l'occasion d'un débat lancé par le gouvernement sur le retour « organisé » des investisseurs institutionnels dans le secteur du locatif intermédiaire, le Ministre du Budget de l'époque, Jérôme Cahuzac, fit une déclaration sur, d'une part, le faible impact déflationniste à court et à moyen terme des aides à l'investissement locatif en faveur de l'offre libre et, d'autre part, la nécessité de lutter contre l'inflation foncière : « *Les incitation fiscales n'ont pas contribué à détendre les prix en matière de logement, au contraire elles suivent la hausse du foncier... et du coût de la construction.* »³⁸ Une telle analyse reprend l'idée développée par Xavier Timbeau, de l'OFCE, selon laquelle la hausse des prix du foncier, donc de l'immobilier, est rendue supportable par un recours massif à l'endettement qui, par la même occasion, cannibalise l'aide versée et gomme la solvabilisation associée à la baisse des taux d'intérêt (cf. graphique 3)³⁹. La Cour des comptes ne dit pas autre chose en parlant des aides à l'accession : « *Par rapport au montant total des dépenses publiques pour le logement, l'effort financier public en faveur de l'accession à la propriété est resté limité*⁴⁰. De ce fait, les dispositifs d'aide peuvent

³⁵ « Le prêt à taux zéro dans le neuf a-t-il un effet inflationniste ? », Selim Ihmaïne, Sonia Snoussy et Pierre Souche, Politiquedulogement.com, le 18 avril 2017.

³⁶ En particulier pour celles passées de C à B2 où les prix ont évolué dans les mêmes proportions que pour celles restées en zone C.

³⁷ On aimerait disposer d'une étude de même qualité sur les effets du PTZ dans l'ancien sans travaux, ce qui n'existe pas à notre connaissance.

³⁸ *Les Échos* du 7 février 2013, page 27, « Le Gouvernement veut que l'assurance-vie se porte au secours de l'immobilier ».

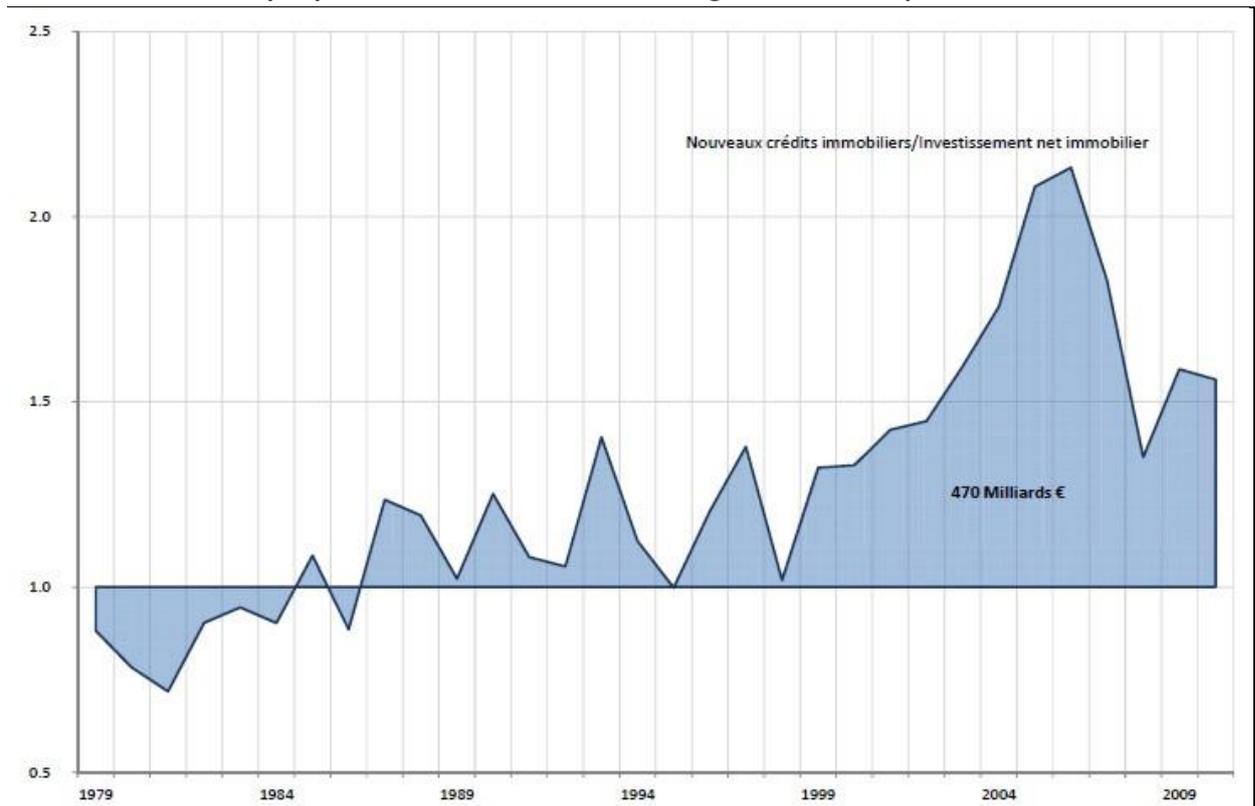
³⁹ Toute la question est de savoir jusqu'où doit aller la financiarisation du secteur du logement. Il l'est peu en Italie, où la proportion d'accédants parmi les propriétaires ressort faible ; il l'est beaucoup dans les pays anglo-saxons où l'on se dirigeait, avant la crise, vers un système où une part importante des ménages propriétaires occupants ne parviendrait jamais à amortir leur emprunt. Ces ménages sont devenus locataires d'argent plutôt que locataires de logements.

⁴⁰ La Cour des comptes signale d'ailleurs une tendance récente à la baisse de ce poids, qui atteint 5,0% du total des aides au logement en 2014.

de moins en moins compenser la discordance croissante entre les revenus des ménages et les prix de l'immobilier d'habitation, en raison notamment de la forte progression des coûts du foncier. »⁴¹

Le jugement sur les aides ne saurait cependant être réduit à cette dimension. L'existence d'une fiscalité des revenus fonciers inadaptée explique, par exemple, très largement le soutien toujours renouvelé à l'investissement locatif neuf *via* des dispositifs fiscaux spécifiques⁴². La suppression pure et simple des aides n'est donc pas le bon moyen de lutter contre l'inflation des prix immobiliers et des loyers, elle risquerait au surplus de provoquer un effondrement du marché et, par voie de conséquence, une crise économique comme l'a montré l'exemple néerlandais.

Graphique 3 – L'endettement des ménages est absorbé par le foncier



Sources : « Pourquoi et comment construire un million de logements ? » par Xavier Timbeau, OFCE Sciences Po, Conférence Ville et Logement, 4 décembre 2012 à partir des Comptes de patrimoine (version juin 2011) et de la Banque de France. Les nouveaux crédits sont rétro-polés à partir d'un taux constant de remboursement, estimé à partir du premier point connu ($\delta = 11\%$).

5. Les raisons de la permanence des aides

La France, depuis plus de vingt ans, utilise massivement l'arme fiscale pour mener des politiques sectorielles ou ciblées. Rien que de normal, tant notre pays se caractérise à la fois par un niveau très élevé (52% du PIB)⁴³ des prélèvements obligatoires et par un niveau tout aussi considérable des aides

⁴¹ Op. cit., page 31.

⁴² *Logement locatif, sortir de la jungle fiscale*, Bernard Coloos et Jean Bosvieux, *Economica*, Collection « L'immobilier en perspectives », 220 pages, mai 2016.

⁴³ Ceci n'est pas un jugement de valeur mais un fait. La France a le privilège d'afficher, selon les années, le taux le

fiscales. Les tableaux 1 et 2 ci-dessous font le point sur les grandeurs associées.

Tableau 1 – Recettes fiscales et sociales

<i>(En milliards d'euros)</i>	2014
Impôts, hors cotisations sociales et nets des impôts non recouvrables	598,7
<i>dont TVA</i>	148,2
<i>dont TICPE</i>	23,8
<i>dont taxes sur le tabac</i>	11,9
<i>dont droits de mutation</i>	20,3
<i>dont taxes sur les salaires</i>	13,1
<i>dont versements transports</i>	7,7
<i>dont CET</i>	19,1
<i>dont taxe foncière</i>	30,8
<i>dont C3S</i>	5,5
<i>dont CSG</i>	93,6
<i>dont CRDS</i>	6,7
<i>dont impôt sur le revenu des personnes physiques</i>	70,0
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	35,5
<i>dont taxe d'habitation</i>	17,8
<i>dont ISF</i>	5,2
Cotisations sociales effectives, nettes des cotisations non recouvrables	366,3
Total des prélèvements obligatoires	965,0
en % du PIB	45,1%

Tableau 2 – Dépenses fiscales et sociales

<i>(En milliards d'euros)</i>	2014
Impôt sur le revenu	34,6
Impôt sur le revenu et les sociétés	14,9
Impôt sur les sociétés	2,8
ISF	1,0
Droits d'enregistrement et de timbre	0,8
TVA	17,5
TICPE	3,6
Autres droits	1,1
CET	0,1
TFPB	0,4
TFPNB	0,2
Taxe d'habitation	1,4
Dépenses sociales	70,4
<i>Entreprises (cf. encadré 1)</i>	63,4
<i>Particuliers (estimation : FFB)</i>	7,0
Ensemble	148,8

Source : *Projet de loi de finances 2016 et rapport Queyranne*⁴⁴

La suppression, toutes choses égales par ailleurs, de la totalité des dépenses fiscales, conduirait à un rehaussement considérable, pour ne pas dire insupportable, des prélèvements effectifs. Les dépenses

plus élevé ou l'un des taux les plus élevés.

⁴⁴ Rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen, Jean-Jack Queyranne, Inspection générale des finances, juin 2013.

fiscales sont donc bien filles d'un niveau élevé de prélèvements et procèdent d'un système. Elles visent, en effet, par leur caractère ciblé, à une modification des comportements et/ou des choix économiques des agents concernés. C'est particulièrement vrai dans le secteur du logement où il existe des incitations nombreuses et variées, de même par exemple qu'en matière d'épargne.

Il est légitime de s'interroger sur la pertinence d'un tel tropisme. Comme souvent, l'exemple allemand vient en appui puisque, dans ce pays, « *l'État n'intervient pas (ou peu) pour orienter les décisions des agents économiques mais pour garantir l'existence d'un environnement économique favorable* »⁴⁵. Il en découle une question, d'ailleurs posée par de nombreux professionnels du secteur : faut-il envisager un changement de paradigme qui supposerait d'arrêter toute politique ciblée en faveur du logement ? Cela vaut particulièrement pour les aides à l'investissement locatif privé, Pinel et autres.

Si l'on devait aller en ce sens, trois conditions s'imposeraient.

- La première est une baisse préalable ou au moins concomitante de la pression fiscale (cf. annexe 4). Faute de quoi, renoncer aux aides sous toutes leurs formes permettrait certes une réduction des déficits publics, mais au prix d'un niveau élevé de prélèvements. À noter d'ailleurs que le passé récent démontre, avec l'alourdissement de la taxation des plus-values, qu'à niveau élevé des prélèvements, la suppression des aides fiscales et/ou un alourdissement de la fiscalité rapportent beaucoup moins que prévu, mais ont une conséquence très forte sur l'activité.
- La seconde est la mise en place d'une structure fiscale adaptée, s'inspirant de la fiscalité allemande des revenus locatifs. Dans ce pays, les bailleurs bénéficient de droit d'une imputation des déficits fonciers sur le revenu global, de l'amortissement fiscal et d'une exonération des plus-values après onze ans de détention (cf. annexe 5). Dans de telles conditions, il est fort probable que les investisseurs français seraient prêts à renoncer aux aides fiscales dont, par exemple, la déduction des travaux, et que les détenteurs de logements seraient plus qu'aujourd'hui à les mettre ou à les maintenir en location.
- La troisième déborde le cadre du logement. Une telle réforme n'aurait de sens que si elle est générale, faute de quoi il y aurait distorsion avec les autres secteurs et surtout les autres formes de placement. À titre d'illustration, le tableau 3 ci-après atteste de la foison des incitations fiscales en faveur de différentes formes d'épargne.

La demande de suppression des aides repose sur une vision fautive de leurs effets sur les marchés. De fait, le référentiel mental implicite des éradicateurs est le suivant : si l'on supprime des aides, le soutien « abusif » au secteur ayant disparu, prix et loyers baisseront, le volume des autres aides pourrait donc à son tour baisser, ce qui conduit à intégrer dans le débat les aides à la personne.

Un tel raisonnement ignore que les aides au logement, même si on admet leur effet inflationniste, ne suffisent pas à expliquer le niveau actuel des prix, car cet effet, nous l'avons montré, est marginal.

Il faut également de l'effet redistributif des aides personnelles, dont la suppression, progressivement ou pas, conduirait à une désolvabilisation des ménages les plus modestes, notamment dans le parc HLM avec, pour conséquence, une forte augmentation des taux d'effort et une difficulté à louer accrue dans bien des cas. Certains espèrent que cela entraînerait une baisse assez rapide des loyers et donc, dans le même temps, selon leur modèle théorique, des prix des actifs. Or, tel ne serait probablement pas le cas puisque les prix de l'immobilier sont dictés par le marché de la propriété occupante. On aurait donc plus vraisemblablement un effondrement des rendements locatifs et un vaste mouvement de désengagement des investisseurs.

⁴⁵ Flash économie du 30 avril 2013, N° 347, Et si la France passait à « l'économie sociale de marché » à la place des politiques « ciblées » générant surtout des effets d'aubaine, par Patrick Arthus.

Tableau 3 – Fiscalité des différents produits d'épargne financière (depuis le 1^{er} janvier 2013)

	Prélèvements sociaux	Prélèvements fiscaux	Total	Remarques
Livret A, Livret jeune, LDD	0%	0%	0%	Plafonds: 22 950€ (A), 1 600€ (jeune), 12 000€ (LDD)
Livrets ordinaires	15.5%	Barème ou 24% si moins de 2 000€ d'intérêts par an		Taxation forfaitaire optionnelle / Plafond de 2 000€ apprécié tous produits de taux confondus
LEP	0%	0%	0%	Condition de revenu pour le titulaire. Plafond: 7 700€
CEL	15.5%	0%	15.5%	Plafond: 15 300€. Imposition aux prélèvements sociaux au fil de l'eau
PEL	15.5%	0% (12 premières années, puis droit commun)	15.5%	Plafond: 61 200€. Imposition aux prélèvements sociaux au fil de l'eau
Assurance vie (> 8 ans)				
Contrats en euros et unités de compte	15.5%	7.5%	22.5%	Prélèvements sociaux au fil de l'eau. Prélèvement libératoire optionnel après abattement de 4 600€ ou de 9
Contrats DSK / NSK	15.5%	0%	15.5%	
Obligations et titres monétaires négociables				
Intérêts	15.5%	Barème IR		
Plus-values	15.5%	Barème IR		
Actions				
Dividendes	15.5%	Barème IR après abattement de 40%		
Plus-values	15.5%	Barème IR avec abattement pour durée de détention (sauf si régime entrepreneur à 19%)		
PEA (> 5 ans)	15.5%	0%	15.5%	Plafond: 132 000€

Source : Flash économie, op.cit.

Pour clore provisoirement ce chapitre, il n'est pas dénué d'intérêt de noter que la France peut s'enorgueillir d'une politique nataliste couronnée de succès si l'on compare le niveau de fécondité de notre pays à celui de nos principaux voisins. Ce succès n'est certainement pas sans lien avec la permanence, depuis les années 1940 du siècle précédent, des politiques familiales⁴⁶, alors qu'à l'étranger dominant souvent les mesures ponctuelles. Un parallèle semble pouvoir être fait avec le logement où l'on constate tout à la fois un haut niveau comparé de construction et une certaine permanence dans les objectifs de la politique sectorielle menée, en voyant une liaison de cause à effet entre le second facteur et le premier. Cette vision rarement évoquée laisse malheureusement trop souvent place à des polémiques sur les effets néfastes de l'instabilité des modalités pratiques de l'aide, créant par là même une confusion entre l'accessoire et le principal.

⁴⁶ Voir François Héran, 2014. « Fertility and family-support policies: what can we learn from the European experience? », *The Future of the world: the 27th IUSSP International population conference, Busan Korea, 26 Aug. 2013*, IUSSP Korea National Organizing Committee, p. 33-45.

Annexe 1⁴⁷ - L'erreur du DALO

Les dépenses colossales consenties par l'État génèrent des effets pervers et nourrissent la pénurie, plus qu'elles ne la soulagent.

Une allocution présidentielle le 31 décembre, une conférence de presse le 3 janvier, un projet de loi déposé à l'Assemblée dans les quinze jours qui suivent : quelle efficacité ! La France s'est offerte, le mois dernier, sur la question du « droit au logement opposable », l'une de ces équipées politico-médiatiques qu'elle affectionne particulièrement. Il est peu probable que cette belle histoire finisse aussi bien qu'on nous le promet. Ce qui est sûr, en revanche, c'est que le sort des sans domicile, cause de cette effervescence, résulte de trois graves erreurs de politique publique que le prochain Président de la République devra corriger.

La première de ces erreurs vient précisément d'être reproduite par le Gouvernement : elle consiste à penser que, avec ses petits bras musclés, l'État peut tout. Aujourd'hui, on nous assure que la loi est capable de pourvoir au logement de chacun. Hier, on disait qu'elle pouvait (et devait) protéger les locataires contre tous les abus des bailleurs ; la réalité, c'est que les excès de réglementation liés à ce premier fantasme ont leur part de responsabilité dans la raréfaction des logements accessibles aux bas revenus.

On peut le déplorer, mais c'est un fait : les expulsions étant devenues presque impossibles, les propriétaires ont décuplé leurs exigences de garantie. Quand un ménage de quadras disposant de deux revenus confortables doit produire la caution d'un ascendant, on imagine combien galèrent, sur le marché privé, les plus ou moins précaires et les petits revenus ! Or le privé est indispensable à l'offre d'« entrée de gamme ». Les pays qui obtiennent de meilleurs résultats que nous en matière d'accès au logement disposent d'un marché locatif plus ouvert parce que moins réglementé. La loi peut, aussi, causer du tort à ceux qu'elle entend protéger !⁴⁸

La deuxième erreur consiste à ne pas attacher d'importance aux vrais besoins de ceux qu'on entend aider. C'est un grand classique chez nous. Personne ne demande les 35 heures, mais on les « offre » tout de même aux Français – sans s'aviser que cela consiste à réduire le pouvoir d'achat des moins aisés. Le métro est bondé d'employés de bureau harassés entre 20 heures 30 et 21 heures 30 – mais c'est entre 1 et 2 heures du matin que la RATP, pleine de sollicitude pour les fêtards, ajoute des rames. De même, les centres d'accueil pour sans-abris, où l'on trouve paradoxalement presque autant de places libres qu'il y a de dormeurs dans la rue, ne sont que très rarement conçus pour répondre aux attentes de leurs destinataires. Eux veulent légitimement un peu d'intimité, un minimum de propreté des locaux et, surtout, une sécurité maximale compte tenu des comportements déviants d'une petite partie d'entre eux qui terrorisent les autres. Ce n'est pas ce qu'on leur procure. À faire les choses à moitié, on ne rend en fait aucun vrai service.

Mais des centres d'accueil temporaires ne sauraient régler le problème à eux seuls. Le cas des SDF n'est que le plus cruel des dysfonctionnements d'un système d'aides au logement à 33 milliards d'euros annuels qui échoue lamentablement à tenir ses promesses, mais que nous pérennisons – là est notre troisième erreur. La rotation du parc de logements, forte il y a trente ans, s'est effondrée. Or il faut que les classes moyennes évoluent vers le haut, accèdent par la propriété ou par la location à un espace plus

⁴⁷ <http://archives.lesechos.fr/archives/2007/Enjeux/00232-061-ENJ.htm#xBqgRhSsIx8osHoo.99>, par Philippe Manière, Directeur Général de l'Institut Montaigne, *Enjeux Les Échos* du 01/02/2007.

⁴⁸ L'argument fait mouche mais la réalité s'avère autre comme l'attestent les exemples de l'Allemagne et de la Suisse notamment.

confortable pour que des « places » se libèrent à l'usage des vrais nécessiteux. Ce mouvement vertueux s'est enrayé, les dévoiements se nourrissant les uns les autres. Un seul exemple : une large partie du parc HLM (un tiers, affirment les experts) est occupée par des ménages qui, au regard de leurs ressources, n'ont rien à y faire, mais jouissent, concrètement, de baux à vie. Ils sont d'autant moins disposés à partir que le marché privé, comme on l'a dit, est dévasté par la réglementation et que les aides au logement ont tiré les loyers privés vers le haut. Au total, une dépense d'État colossale génère des effets pervers en cascade et nourrit, plutôt qu'elle ne la soulage, la pénurie.

Certes, il faut construire plus. Mais il faut aussi impérativement procéder à une revue de détail de l'action de l'État, en finir avec « l'aide à la pierre » et les réductions d'impôt infondées, coordonner l'action d'offices HLM qui s'ignorent superbement les uns les autres, mettre un terme aux abus dans l'attribution des logements et la gestion des files d'attente. Dépenser beaucoup dans ce domaine est nécessaire, mais il faut dépenser vite ! En fait, « opposable » ou pas, aucun droit au logement ne vaudra dans le cadre kafkaïen que nous connaissons aujourd'hui.

Annexe 2 – Les aides, ça marche

Extraits de la conclusion de « Quel impact des aides publiques sur les inégalités face au logement ? », Crédoc, Cahier de recherches N° 245, décembre 2007.

(...)

À partir d'exploitations complémentaires de l'Enquête Nationale Logement (ENL 2002), ce cahier de recherche nous a permis de faire le point sur les inégalités de logement et sur leurs causes, avant de mesurer l'impact, sur ces inégalités, des principales mesures d'aides publiques. Pour y parvenir, nous avons projeté la situation que vivraient les ménages en l'absence d'aides, puis l'avons comparée à leur situation actuelle.

(...)

Les aides au logement : un impact positif sur les inégalités liées au confort

Grâce à des simulations opérées sur les ménages locataires, nous avons pu estimer le niveau de confort auquel ceux-ci auraient accès en l'absence d'aides. Aujourd'hui, ils sont 20% à vivre dans de mauvaises ou très mauvaises conditions de logement. Selon nos projections, en l'absence d'aides, ils seraient 37% dans une telle situation, alors que la part des foyers dans de bonnes ou très bonnes conditions de logement varierait peu (29% contre 34%). Ainsi, en l'absence d'aides, les inégalités d'accès à un logement confortable seraient très supérieures à ce qu'elles sont actuellement. Du point de vue des niveaux de vie, alors que les conditions de logement des ménages aisés varieraient peu, celles des ménages précarisés seraient nettement moins bonnes. Autrement dit, le poids des différences de niveau de vie sur l'accès à un niveau de confort minimal est bel et bien atténué par les aides publiques au logement.

(...)

Le coût du logement et les taux d'efforts actuels, une fois les aides déduites

Le deuxième facteur actuel d'inégalité face au logement est lié au coût de celui-ci, une fois les aides publiques déduites. Bien entendu, ce coût diminue avec le niveau de confort et les ménages les plus défavorisés s'acquittent des charges de logement, hors aides, les plus faibles. Plus précisément :

- les étrangers hors UE et les familles monoparentales ont les charges de logement les plus faibles, suivis par les familles nombreuses ;
- le coût du logement tend à baisser avec l'âge des ménages, à l'exception des ménages accédants de moins de trente ans (ils payent des sommes plus faibles que les 30-39 ans car ils achètent des logements plus petits).

(...)

Les aides au logement : un impact positif sur les inégalités liées aux taux d'effort

Grâce à des simulations opérées sur les ménages locataires, nous avons pu estimer les taux d'effort que ceux-ci subiraient en l'absence d'aides au logement. Aujourd'hui, ils sont 12% à être soumis à un taux d'effort de moins de 15% et 14% à un taux d'effort supérieur à 25%. En l'absence d'aides, ces chiffres passeraient respectivement à 5% et 32%. Là encore, les ménages à faible niveau de vie seraient les premiers affectés. La part de ceux s'acquittant d'un taux d'effort élevé (>25%) grimperait de 22% à 69%. En revanche, pour les ménages à niveau de vie très élevé, le taux d'effort moyen ne serait pas significativement différent. Les indicateurs que nous avons choisis pour mesurer les inégalités entre les niveaux de vie nets de charges de logement confirment ces résultats : ils sont beaucoup plus élevés en l'absence d'aides.

Les aides publiques permettent donc une forte réduction des inégalités face au logement, mesurées en termes de taux d'effort selon la situation familiale, la situation par rapport au travail et la nationalité de la personne de référence. En revanche, elles n'ont que peu d'impact sur les inégalités observées en fonction de l'âge, de la date d'emménagement de la situation géographique.

Les aides au logement : un fort effet redistributif

À l'heure où plusieurs travaux tendent à démontrer l'impact inflationniste des aides financières au logement, l'étude effectuée ici (qui intègre aussi l'accès à un logement social) conclut donc à la grande efficacité des aides publiques sur la réduction des inégalités. En leur absence, les ménages à faible niveau de vie seraient soumis à des taux d'effort extrêmement élevés, pour un niveau de confort largement dégradé, tandis que la situation des ménages aisés serait relativement stable.

Reste à signaler qu'au-delà des inégalités liées aux niveaux de vie, l'ancienneté et le lieu d'emménagement sont également sources de fortes disparités de confort comme de taux d'effort, disparités sur lesquelles les aides n'ont presque aucun impact. Néanmoins, nos simulations ne tiennent pas compte de la possibilité, pour un ménage, de s'éloigner du centre-ville lorsque les loyers y sont trop élevés. Dans ce cas de figure, on peut tout à fait imaginer qu'en l'absence d'aides, les différences d'accès au centre des agglomérations se creuseraient entre les ménages à faible niveau de vie et les ménages aisés.

Annexe 3 – Les aides au logement en chiffres

Détail des aides au logement par poste de dépenses (année 2014⁴⁹)

	En millions d'euros	En %
Aides perçues par les consommateurs	20 480	50,1%
Aide personnalisée au logement (APL)	7 985	19,5%
<i>dont accédants</i>	276	0,7%
Allocation de logement sociale (ALS)	5 296	13,0%
<i>dont propriétaires occupants</i>	98	0,2%
Allocation de logement familiale (ALF)	4 421	10,8%
<i>dont propriétaires occupants</i>	512	1,3%
Autres aides (1)	2 778	6,8%
Aides perçues par les producteurs	3 662	9,0%
Subventions de l'État pour les opérations de logements locatifs sociaux	545	1,3%
Subventions des collectivités locales pour les opérations de logements locatifs sociaux	1 341	3,3%
Subventions de l'ANRU	720	1,8%
Subventions d'Action Logement	237	0,6%
Aides et subventions de l'ANAH	453	1,1%
Autres subventions (2)	366	0,9%
Avantages de taux	3 014	7,4%
Locatif social	2 042	5,0%
PTZ	662	1,6%
Éco-prêt à taux zéro	105	0,3%
Prêts Action Logement	183	0,4%
Autres prêts (3)	22	0,1%
Avantages fiscaux	13 735	33,6%
PLA fiscal	2 184	5,3%
Exonération de l'impôt sur les sociétés HLM	950	2,3%
Exonération de taxe foncière	1 097	2,7%
<i>dont bailleurs sociaux</i>	789	1,9%
Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt pour acquisition résidence principale	1 205	2,9%
Dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé (4)	1 774	4,3%
Avantages fiscaux sur les revenus fonciers (5)	160	0,4%
TVA à taux réduit pour travaux d'amélioration-entretien	4 515	11,0%
Crédit d'impôt développement durable (CIDD)	619	1,5%
Autres dispositifs fiscaux de soutien aux travaux d'amélioration-entretien (6)	960	2,3%
Autres (7)	270	0,7%
TOTAL DES AIDES	40 890	100,0%

(1) Aide sociale à l'hébergement (ASH), primes de déménagement, allocation de logement temporaire (ALT), etc.

(2) Aides spécifiques aux DOM, aide de solidarité écologique (ASE), subventions d'exploitation aux locaux d'hébergement collectif

(3) Prêts à l'accession sociale (PAS), prêts conventionnés, prêts épargne logement (PEL)

(4) Principalement dispositifs "Périssol", "Besson", "Robien", "Borloo", "Scellier", "Dufflot", dispositifs spécifiques aux DOM

(5) Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées, déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, régime micro-foncier, location en meublé non professionnelle (LMNP), etc.

(6) Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration, réduction d'impôt pour grosses réparations et dépenses de gros équipement dans l'habitation principale

(7) Exonération de TVA pour la vente de logements sociaux, TVA à 5,5% en accession sociale en ZUS et pour l'acquisition de terrains à bâtir

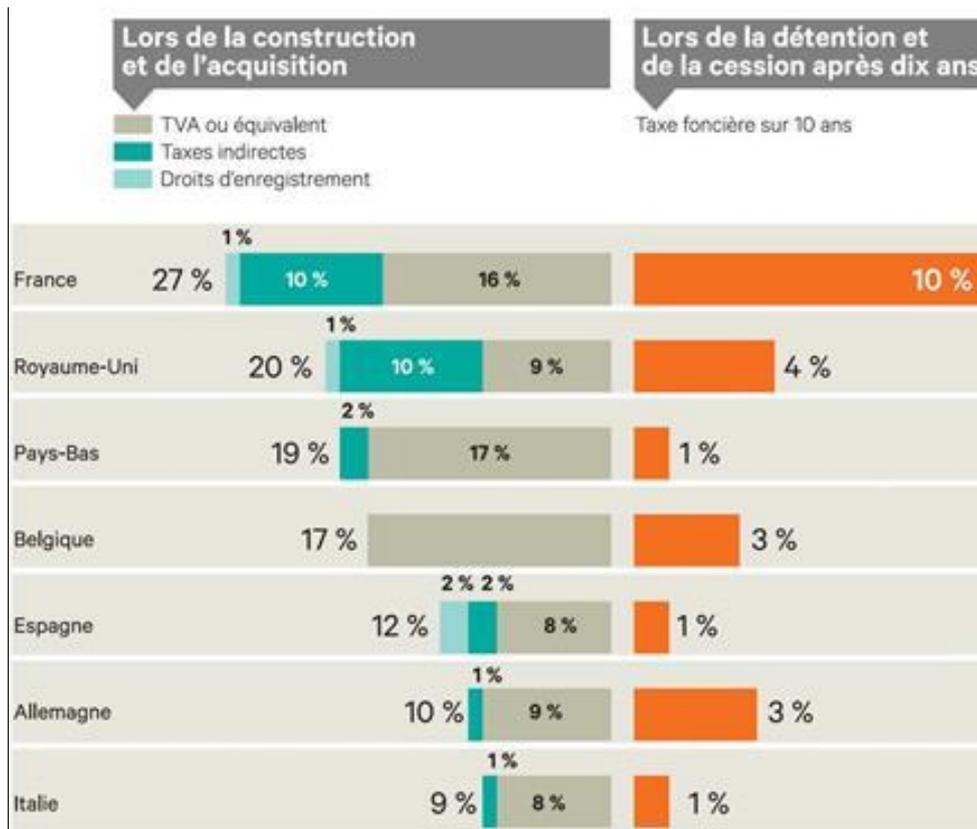
Source : *Compte du logement*

⁴⁹ Dernière année disponible.

Annexe 4 – Une fiscalité immobilière plus lourde en France

Une étude de FIDAL⁵⁰ sur la fiscalité applicable à l'immobilier montre que la France est le pays où la construction est la plus taxée de l'Union européenne⁵¹ : avec des prélèvements fiscaux qui représentent 27% du prix d'un logement, l'écart avec nos voisins européens se situe en moyenne aux alentours de 12,5 points mais atteint 17 points avec l'Allemagne.

Fiscalité applicable à une résidence principale neuve de 200 000 euros TTC (en % du prix d'acquisition)



Les Échos, source : FIDAL, octobre 2014

Cette même étude (cf. figure ci-dessus) montre que la France a la fiscalité la plus lourde de l'Union européenne, non seulement sur la construction mais également en matière de détention ou de revenus locatifs du fait de nombreuses taxes, en particulier locales, nettement plus élevées que dans le reste de l'Union européenne et en progression constante. Il n'est donc pas très étonnant que l'investissement locatif privé soit d'un rendement net plus faible que beaucoup d'autres placements et l'un des moins rentables de l'Union européenne. Cette faible rentabilité n'est compensée que partiellement par les avantages fiscaux des dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé (Robien, Scellier, Duflot, Pinel...).

⁵⁰ Étude sur la fiscalité immobilière en Europe, parue en octobre 2014.

⁵¹ 17% en moyenne de poids relatif.

Annexe 5⁵² – Comparaison de la fiscalité immobilière allemande et française

La comparaison des systèmes fiscaux en France et en Allemagne s'avère éclairante et peut servir de guide à la définition de ce que devrait être une fiscalité moderne et efficace des revenus locatifs.

Le souhait de définir pour les revenus locatifs privés une fiscalité de droit commun non dissuasive, sans mise en place de niches fiscales, constitue l'une des plus anciennes préoccupations des acteurs du secteur. Ils y voient le moyen privilégié de permettre le développement du marché locatif privé, notamment en secteur intermédiaire.

Le régime fiscal appliqué à l'immobilier locatif outre-Rhin apparaît équilibré, comme en témoigne le fonctionnement des marchés locatifs, et notamment le niveau modéré des loyers. Il est construit autour de quatre grands principes proches de la taxation des Bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des Bénéfices non commerciaux (BNC)⁵³, si l'on excepte le régime spécifique d'imposition des plus-values immobilières :

- un amortissement du bâti⁵⁴ de 2%⁵⁵ du prix d'acquisition (ou de la valeur estimée dans le cas de transmission par héritage ou donation) par an⁵⁶ (pour le logement conventionné avec plafond de loyer, l'amortissement est plus élevé) ;
- la déductibilité sans limite du revenu brut des intérêts d'emprunt, des petits travaux et des charges locatives ;
- une exonération de la taxation de la plus-value (égale au prix de vente diminué du prix d'achat, différence à laquelle on réintègre le montant total des amortissements déduits pendant la durée de détention du bien⁵⁷) au-delà de dix ans de détention ;
- un déficit imputable sur le revenu global.

Pour une durée de détention de moins de dix ans, le régime des plus-values est en revanche moins favorable qu'en France, la plus-value étant soumise sans aucun abattement à l'impôt sur le revenu. Pour mémoire, en France, la plus-value est imposée au prélèvement libératoire majoré des prélèvements sociaux, et un abattement est pratiqué à compter d'une certaine durée de détention du bien. On ne reviendra pas sur la volatilité de ces paramètres dans le cas français.

La comparaison, en termes de Taux de rentabilité interne (TRI) pour l'investisseur, du régime français aux frais réels et du système allemand⁵⁸ s'avère éclairante. On a retenu, pour le cas français, trois types d'investissement :

- acquisition d'un logement neuf en secteur libre, financée à 90% à crédit ;
- acquisition d'un logement existant, financée à 90% à crédit ;
- logement hérité (qui peut être assimilé à un investissement financé sans recours au crédit) mis en

⁵² Tiré de Jean Bosvieux et Bernard Coloos, *Logement, sortir de la jungle fiscale*, *Economica*, juin 2016.

⁵³ Ces deux systèmes sont identiques et reposent sur les mêmes règles fiscales.

⁵⁴ On retient une répartition du bien immobilier de 80% pour le bâti et de 20% pour le foncier.

⁵⁵ Taux inchangé depuis 1979.

⁵⁶ S'agissant des gros travaux, nous avons retenu un amortissement de 5% l'an. Celui-ci diffère légèrement de ce qui se pratique réellement en Allemagne (2% pour les seuls gros travaux) mais ce niveau nous paraît plus adéquat à dire d'experts.

⁵⁷ Autrement dit, cette plus-value est égale au prix de vente diminué de la valeur nette comptable du bien, soit le prix d'achat dont on défalque les amortissements pratiqués pendant la durée de détention.

⁵⁸ Amortissement de 2% par an pendant 50 ans.

location ;

et deux régimes fiscaux (celui de 2012 et celui de 2014). Sous les hypothèses que les prix immobiliers augmentent de 2% l’an, que le logement est revendu après vingt ans de détention, que le taux moyen d’imposition des bailleurs s’élève à 15%, auquel s’ajoutent les prélèvements sociaux à un taux de 15,5%, on obtient les résultats présentés dans le tableau 5.1.

Tableau 5.1 – Écart de Taux de rendement interne (TRI) en régime fiscal allemand⁵⁹ par rapport au régime fiscal français pour un bien-type situé en zone A⁶⁰ (hors impact des DMTO)

Régime fiscal français	Type d’investissement	Écart de TRI Allemagne-France
Régime fiscal 2012	Logement neuf, secteur libre	-0,6%
	Logement existant	+0,8%
	Logement existant hérité ⁶¹	+0,5%
Régime fiscal 2014	Logement neuf, secteur libre ⁶²	+0,8%
	Logement existant	+0,7%
	Logement existant hérité	+0,4%

Lecture : pour un investissement en logement neuf, le rendement locatif sous régime fiscal allemand est inférieur de 0,6 point au rendement locatif sous le régime Scellier de 2012.

Dans le secteur libre, en neuf, un régime fiscal calqué sur le modèle allemand offrirait une rentabilité moins élevée que le régime Scellier en vigueur en 2012 (réduction d’impôt de 13% sur 9 ans). Pour autant, ce régime ne serait pas confiscatoire pour l’investisseur (le TRI est en moyenne de 3,5% dans ce cas). Rien n’interdit d’ailleurs, dans une configuration à l’allemande, de prévoir, comme la fiscalité d’Outre-Rhin le pratique⁶³, un amortissement légèrement accéléré dans le neuf à titre d’aide au développement de l’offre. À noter que la contrainte européenne d’harmonisation ne condamne pas les principes d’un dispositif de soutien mais conduit nécessairement à en limiter le champ, notamment géographique.

Pour un logement existant, hérité ou non, le rendement d’un investissement est au contraire légèrement supérieur dans le régime fiscal allemand.

La prise en compte dans la comparaison des frais liés à la transaction (DMTO et rémunération du notaire) modifierait légèrement (de 0,1% environ) les résultats en faveur de l’Allemagne.

Pour illustrer l’influence comparée des régimes de taxation des plus-values immobilières français et allemand, on a conduit le même calcul avec, pour variante, le doublement des prix de l’immobilier en vingt ans. L’écart de TRI entre les deux pays se révèle dans cette hypothèse systématiquement favorable à l’Allemagne.

⁵⁹ Pour que les comparaisons aient du sens, à savoir si on avait la même fiscalité immobilière qu’en Allemagne, on a volontairement intégré les prélèvements sociaux appliqués en France dans le cas du « système allemand ». Il faut cependant noter qu’en Europe, seule la France soumet les revenus de l’épargne à des prélèvements sociaux spécifiques.

⁶⁰ Les écarts restent très proches si le bien est localisé en zone Abis ou B₁.

⁶¹ On suppose que la mise de fonds est le prix que l’héritier aurait tiré de la vente du logement.

⁶² En secteur libre, il n’existe plus de réduction d’impôt dans le régime Duflot, d’où une meilleure rentabilité avec le système allemand qui bénéficie, quant à lui, de l’amortissement. Cela vaut aussi pour le régime Pinel.

⁶³ Notamment en secteur conventionné.

Tableau 5.2 – Écart de TRI en régime fiscal allemand, en %, par rapport au régime fiscal 2014 français pour un bien-type situé en zone A, avec hypothèse de doublement des prix immobiliers au bout de vingt ans de détention (hors impact des DMTO)

Logement neuf, secteur libre	+0,9
Logement existant	+0,8
Logement existant hérité	+0,5

Lecture : le rendement locatif sous régime fiscal allemand est supérieur de 0,9 point au rendement locatif sous le régime Duflot de 2014.