

## LES DISPOSITIFS DE DEFISCALISATION IMMOBILIÈRE



*Retour sur le modèle économique de la promotion immobilière française*

# SOMMAIRE

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Définition et chronologie de la défiscalisation immobilière en France.....</b>	<b>4</b>
La défiscalisation, c'est quoi ? .....	4
Histoire de la défiscalisation en France .....	5
Principaux dispositifs de défiscalisation immobilière dans le neuf.....	6
<b>II. Objectifs du système de défiscalisation .....</b>	<b>9</b>
Un objectif initial : relancer la construction de logements locatifs privés .....	9
Des dispositifs basés sur deux outils indispensables : le zonage et les plafonds.....	10
<b>III. Les conséquences sur les marchés immobiliers .....</b>	<b>13</b>
Principal outil de soutien de l'activité de la promotion immobilière.....	13
Une certaine méfiance vis-à-vis de ces dispositifs : réalité ou idées reçues ? .....	15
<b>Conclusion.....</b>	<b>21</b>

Directeur de la publication : Patrice DUNY  
Réalisation & mise en page : AUCAME 2020

Photo couverture : Aucame

**L**es dispositifs de défiscalisation immobilière ont été créés dans les années 80 par l'Etat français pour dynamiser la production de logements, et ainsi soutenir l'activité du BTP. Le principe repose sur une idée simple : encourager, par le biais d'avantages fiscaux, les particuliers à investir dans un bien immobilier dans le but de le proposer à la location à des conditions encadrées (plafonds de loyer et de ressources).

Depuis 35 ans, ces dispositifs existent, sans discontinue, pour devenir aujourd'hui un élément structurant du modèle économique de l'activité de la promotion immobilière. En effet, dans de nombreux territoires, cette activité est portée par la vente à investisseurs, qui représente, très souvent plus de la moitié des ventes totales.

Très vite, les gouvernements ont conditionné les avantages accordés à l'obligation pour les propriétaires de respecter des plafonds de loyer et de ressources des locataires. Ainsi, ces outils permettent de proposer une offre en logements à des prix plus accessibles à des locataires qui ont des niveaux de revenus trop élevés pour accéder à un logement social mais trop faibles pour louer un logement sur le marché libre.

Si ces outils sont devenus indispensables, certaines dérives ont été observées, à l'instar du dispositif « Robien » qui a inondé des marchés où la demande n'existe pas. Au fil des décennies, huit dispositifs se sont succédés chacun cherchant donc à corriger les effets négatifs des dispositifs antérieurs. Malgré ces ajustements, beaucoup de critiques perdurent vis-à-vis de ce système de financement : inflation des prix, déstabilisation et saturation des marchés.

D'où viennent ces dispositifs ? Quels sont les grands principes de mise en œuvre ? En quoi et pourquoi sont-ils devenus le modèle économique de la promotion immobilière ? Quelles sont les conséquences sur les marchés locaux de l'habitat ? Retour sur l'histoire de la défiscalisation immobilière en France.

# I. DÉFINITION ET CHRONOLOGIE DE LA DÉFISCALISATION IMMOBILIÈRE EN FRANCE

## La défiscalisation, c'est quoi ?

Selon le Larousse, le terme de défiscalisation signifie « ne plus soumettre à l'impôt certains produits ou services, certaines cotisations, etc. ». Il désigne donc l'ensemble des dispositions légales, proposées par l'Etat aux particuliers et aux entreprises, pour diminuer leur niveau d'impôts. L'objectif est de les encourager à investir leur capital dans différents domaines tels que l'immobilier, l'art ou encore dans la gestion de forêt.

L'immobilier est, depuis longtemps, le produit phare de la défiscalisation en France. Dans ce domaine, elle consiste, pour un particulier, à investir dans un logement dans le but de le mettre en location afin de bénéficier d'une réduction d'impôt. En contrepartie, l'investisseur doit respecter certaines clauses qui ont évolué au fil des dispositifs, dont les principaux sont les plafonds de loyers et de ressources des locataires.

L'objectif est ainsi de proposer des logements locatifs moins chers à destination des ménages ayant des difficultés à se loger.

En France, la grande majorité des dispositifs de défiscalisation immobilière ont été conçus pour inciter les particuliers à investir dans des logements neufs. Cependant, il existe, depuis plus d'un siècle, des outils à destination de la rénovation du parc de logements anciens, notamment ceux localisés en centre-ville.

D'autres outils, bien souvent plus confidentiels, ont également été mis en place, comme par exemple, dans l'immobilier locatif meublé en résidences de services étudiantes, de tourisme ou d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (loi Censi-Bouvard), ou dans l'immobilier en outre-Mer (loi Girardin) ou encore dans la restauration des biens historiques dans des zones sauvegardées (loi Malraux).

*La plus ancienne maison à pans de bois  
localisée dans le secteur sauvegardé de la ville de Bayeux*



*Photo : Aucame*

## Histoire de la défiscalisation en France

Même si l'expression « défiscalisation immobilière » n'apparaît qu'au début des années 2000, le premier dispositif légal d'incitation fiscale est apparu juste avant la guerre de 14, avec la mise en place de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. L'objectif est d'encourager et de favoriser la restauration et l'entretien des biens d'une grande valeur architecturale, historique ou artistique en faisant appel à des investissements privés. Pendant plus de 50 ans, l'Etat a réservé ces avantages fiscaux à des opérations de restauration, de rénovation et de mise en valeur du patrimoine.

### LES SECTEURS SAUVEGARDÉS

Créés par la loi Malraux, les secteurs sauvegardés ont pour objectif de protéger des secteurs qui doivent être conservés, restaurés et mis en valeur car ils présentent un intérêt patrimonial (architectural, urbain et paysager) reconnu par l'Etat. A l'intérieur de ces secteurs, les collectivités en collaboration avec l'Etat définissent des Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Ces derniers tiennent lieu et place de documents d'urbanisme puisqu'ils précisent les règles d'urbanisme et d'aménagement des secteurs concernés.

Après la seconde guerre mondiale, les centres des villes anciennes étaient confrontés à de graves problèmes d'insalubrité publique, ce qui a encouragé de nombreuses opérations de démolition-reconstruction. Afin de préserver le patrimoine historique et culturel de la France, le Gouvernement vote, en 1962, la loi Malraux, du nom d'André Malraux, alors ministre de la Culture. Cette loi vient compléter la législation sur la protection et la mise en valeur du patrimoine historique, avec la création de secteurs sauvegardés.

La première loi de défiscalisation immobilière permet aux propriétaires d'immeubles anciens, ayant fait l'objet d'une restauration complète et donnés en location, de déduire toutes les dépenses nécessaires à la restauration de leur revenu global.

Il faudra attendre 1984 pour voir apparaître la première loi de défiscalisation à destination du logement neuf : le dispositif Méhaignerie (1984-1987). L'objectif affiché de ce premier outil était de relancer la production de logements, en constante décroissance. Dès lors, l'Etat fait succéder, au gré des changements de ministres et de gouvernements, différentes lois pour encourager l'investissement locatif dans l'immobilier neuf. Ces outils d'incitation, ayant surpassé largement les investissements dans l'ancien, sont devenus une composante essentielle dans le modèle économique de la promotion immobilière en France.

### *Les Hauts de Fleury*



## Principaux dispositifs de défiscalisation immobilière dans le neuf

Depuis 1984, tous les gouvernements successifs ont conservé ces outils au profit de l'investissement locatif dans le neuf. Huit dispositifs ont été créés, chacun cherchant à corriger les effets négatifs des dispositifs antérieurs.

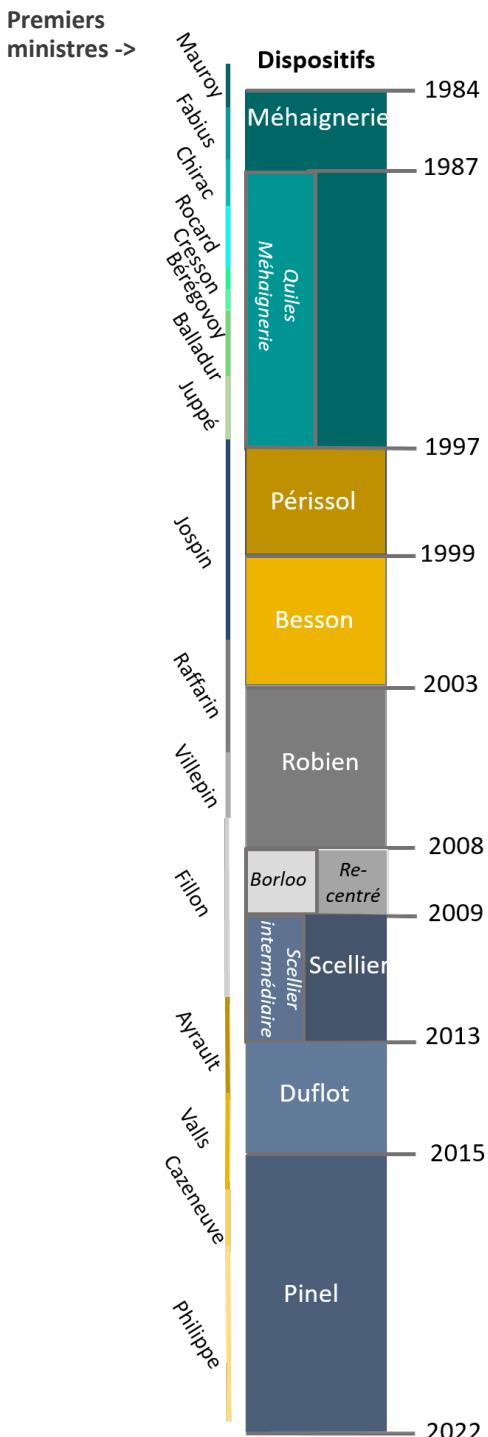
### Le dispositif Méhaignerie (1984-1997), naissance d'un modèle à la française

Premier dispositif d'incitation à l'investissement immobilier locatif dans le neuf, la loi Méhaignerie a été mise en place au milieu des années 1980. L'objectif était de relancer la construction de logements neufs, de l'ordre de 600 000 logements par an, pour faire face à une offre insuffisante, en particulier sur le marché locatif.

A l'origine, les investisseurs profitaient d'une réduction d'impôt de 5 % du montant de l'investissement, rapportée à 10 % en 1986. En contrepartie, le propriétaire s'engageait à conserver le bien immobilier sur le marché locatif. En 1987, le dispositif Quilès Méhaignerie éleva ce montant à 15 % mais intégrait également des plafonds de ressources et de loyers.

Dans ces deux dispositifs, le montant de l'opération donnant lieu à un avantage fiscal était plafonné, conduisant ainsi à une très forte production de petites surfaces dans les grandes agglomérations françaises, particulièrement dans les villes universitaires. 80 % des logements construits étaient des studios au T2 et saturaient ainsi les marchés.

### Les principaux dispositifs de défiscalisation immobilière dans le neuf et leurs gouvernements



Réalisation : Aucame

### **Les dispositifs Périssol (1997-1999) et Besson (1999-2003), essors de l'investissement locatif**

A la fin des années 1990, la crise qui touche le marché immobilier oblige le gouvernement Jospin à repenser le système. Les dispositifs Méhaignerie sont supprimés à la faveur du dispositif Périssol. A l'instar du premier dispositif, le Périssol a été créé pour relancer la construction de logements. Cependant, contrairement à la loi Méhaignerie qui repose sur une réduction d'impôt, le Périssol introduit la notion d'amortissement du prix d'acquisition. Très avantageux avec un amortissement sur 24 ans de 80 %, ce dispositif a eu un réel succès auprès des particuliers. Il a favorisé la construction de grands logements, en particulier à Paris et ses communes limitrophes.

En revanche, le dispositif Périssol n'impose aucune obligation sociale aux investisseurs, ce qui leur permet notamment de signer des baux à titre de résidences secondaires. C'est pourquoi, il a été remplacé par le dispositif Besson en 1999. Ce dernier devait se maintenir sur un temps long pour pouvoir donner de la visibilité aux professionnels et ainsi éviter les effets négatifs d'une politique par « à coups ». En réponse au Périssol, ce dispositif a mis en place de fortes contraintes sociales : l'investisseur devait louer son bien pendant 9 ans, avec un plafonnement du loyer et des ressources du locataire. Très contraignant, ce dispositif a produit peu de logements dans un contexte dynamique de construction neuve.

### **Les dispositifs Robien (2003-2009) et Borloo (2008-2009), introduction du zonage A/B/C**

Se sont ensuite succédés les dispositifs Robien et Borloo. L'objectif affiché était de « détendre le marché locatif par un dispositif plus incitatif et plus souple ». Ainsi, le dispositif Robien reprend les mêmes avantages fiscaux que ceux du dispositif Besson mais

avec des contreparties sociales moindres. La grande nouveauté de ce dispositif est l'introduction du zonage A/B/C qui sera conservé par tous les dispositifs suivants. L'objectif était d'appliquer une politique territoriale en cohérence avec le niveau de tension du marché local (niveau de loyer et prix de l'immobilier).

Pour de nombreuses associations (dont la fondation Abbé-Pierre), le Robien a favorisé une suroffre en logements neufs dans des villes moyennes où le marché locatif a vite été saturé. De plus, les loyers Robien sont parfois beaucoup plus élevés que les loyers libres. Ces logements trouvaient plus difficilement des locataires, ce qui a eu pour conséquences une augmentation de la vacance dans ces villes et une incapacité de petits investisseurs à rembourser leur crédit.

En 2008, le Robien est recentré sur le neuf, avec la mise en place d'un dispositif parallèle : le Borloo qui affichait une vocation plus sociale avec le renforcement des plafonds de loyers et l'introduction de plafonds de ressources.

### **Les dispositifs Scellier (2009-2013) et Duflot (2013-2015), un retour à la réduction d'impôt**

Après dix années d'euphorie, la crise financière et boursière des « subprimes » a obligé les banques à renforcer leurs exigences dans l'octroi des crédits. A partir de 2008, le marché immobilier connaît une crise rapide et sans précédent, avec un effondrement de l'activité et des prix.

C'est dans ce contexte que le gouvernement Fillon met en place un nouveau dispositif de défiscalisation : le Scellier. En réponse à la diminution de l'investissement locatif et face aux contraintes trop fortes du Borloo, ce nouveau dispositif marque la fin de la logique d'amortissement fiscal pour un retour à la réduction d'impôt sur le revenu,

proportionnelle au prix de logement. Parallèlement, le gouvernement a mis en place le Scellier intermédiaire qui avait un aspect social plus prononcé. Ainsi, le Scellier intermédiaire accorde des réductions annuelles de 2 % supplémentaires pendant trois ans renouvelables une fois en contrepartie d'un prolongement de l'engagement locatif au terme des neuf ans initiaux.

En 2013, la Ministre de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot, propose son nouveau dispositif d'investissement locatif dont l'objectif affiché est de recentrer la construction des logements dans les zones de forte tension où la demande locative est importante. C'est pourquoi, ce dispositif est exclusivement réservé aux zones A et B1, et par dérogation préfectorale à la zone B2, où la tension est jugée forte. De plus, cette réduction d'impôt, plus forte marquée que le dispositif Scellier, est soumise pour la première fois au respect d'un certain niveau de performance énergétique.

## Le dispositif Pinel (2015-2022), principal outil actuel

En 2015, la loi Duflot est remplacée par un nouveau dispositif, le Pinel. Cet outil qui a connu des évolutions en 2018 est toujours d'actualité et devrait perdurer jusqu'en 2022. Le Pinel ne révolutionne pas l'investissement locatif mais tend à améliorer le Duflot, très critiqué par les professionnels de l'immobilier et les investisseurs. Il vise notamment à accroître la flexibilité du dispositif et à élargir les avantages aux zones les moins tendues, B2 et C.

Si ce dispositif fonctionne très bien, deux effets pervers ont été constatés : une insécurité des investissements dans les villes les moins attractives et une consommation d'espace importante dans les secteurs périurbains et ruraux où la construction a été dopée par l'outil. C'est pourquoi, depuis le 1er janvier 2019, le Pinel a été recentré sur les zones les plus tendues et ne concerne plus les communes localisées en zones dites détendues (B2 et C).

### *Exemple de programme immobilier en zone B1 – Presqu'île de Caen*

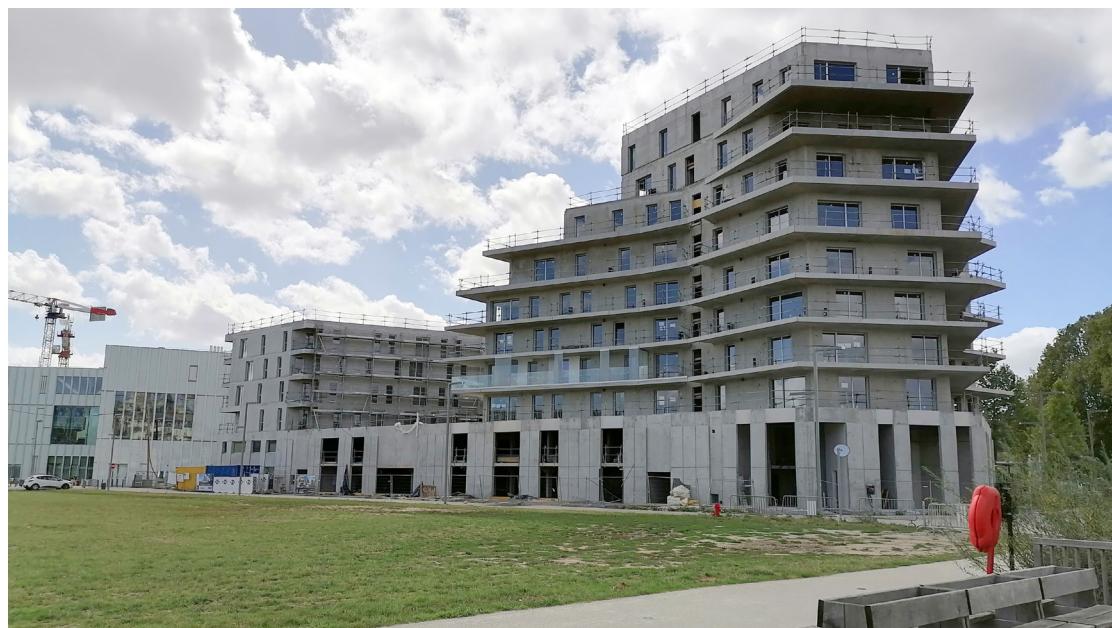


Photo : Aucame

## II. OBJECTIFS DU SYSTÈME DE DÉFISCALISATION

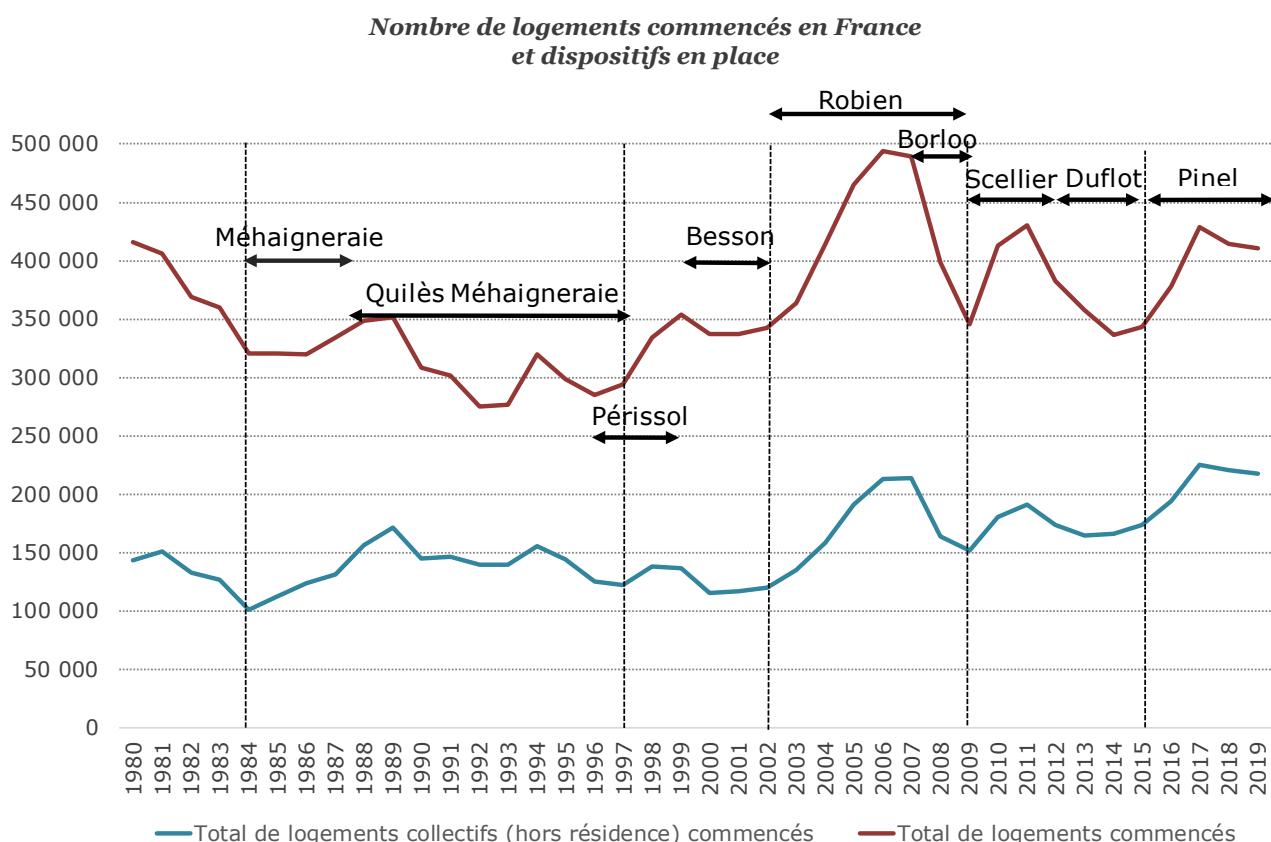
### Un objectif initial : relancer la construction de logements locatifs privés

Depuis 1984, les outils en faveur de l'investissement locatif n'ont cessé d'évoluer et de s'adapter au contexte économique et social dans lequel ils s'inscrivent. Toutefois, très vite, ils ont tous reposé sur un grand principe : relancer la construction de logements locatifs pour faire face à une demande toujours plus importante des ménages. L'Etat a utilisé ces dispositifs comme un moyen de production de logements à grande échelle.

Ces dispositifs n'ont jamais atteint les objectifs très ambitieux affichés par les gouvernements successifs. Néanmoins, certains ont été plus efficaces sur le plan quantitatif.

Au milieu des années 80, le dispositif Méhaignerie a permis de relancer légèrement la construction neuve pour atteindre 350 000 logements commencés en 1987, dont plus de 150 000 collectifs. Cette dynamique s'est ralentie sous le Quilès Méhaignerie pour repartir à la hausse avec le Périssol. Ce niveau se maintient sous le dispositif Besson pour ensuite connaître un véritable boom au début des années 2000 à la faveur du dispositif Robien.

Ce dernier a connu un réel succès, avec près de 500 000 logements commencés en 2006, dont près de la moitié en collectif. Mais, ce succès n'a pas été sans conséquence sur l'équilibre des marchés locaux de l'habitat. Par la suite, le marché de la construction sera très fluctuant, alternant des creux au début de la mise en place des dispositifs et des pics en fin de programme.



Source : SDES, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin janvier 2020

## Des dispositifs basés sur deux outils indispensables : le zonage et les plafonds

Dans les années 80 et 90, cette relance de l'activité de la construction a été le principal leitmotiv des dispositifs existants. A partir des années 2000, les outils visent d'autres objectifs dont les deux principaux sont les suivants :

- Adapter cette politique aux différents contextes territoriaux et locaux français, avec la mise en place du zonage A, B, C ;
- Proposer à des ménages ayant des ressources limitées mais trop importantes pour bénéficier d'un logement social d'accéder à un logement à loyer intermédiaire, situé entre le logement social et le marché privé.

## Des produits basés sur des zonages (A, B, C)

Créé par le dispositif Robien en 2003, le zonage dit « A/B/C » a pour objet de moduler au plan national les dispositifs de défiscalisation selon le niveau de tension des marchés locaux de l'habitat et le niveau de loyer. Depuis 2014, son champ d'application s'effectue le plus souvent à l'échelle des communautés d'agglomérations ou urbaines ou de certaines villes.

Concrètement, ce zonage définit des périmètres très précis et très restreints des territoires « en tension » face au marché du logement. Selon le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le critère principal retenu est « le niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles. Une zone est dite

### *Les grands principes pour définir le zonage Pinel à la fin 2019*

Zones	Niveau de tension face au marché de l'habitat	Villes et territoires concernés
A bis	Zone de très forte tension	Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise
A	Zone de tension	Agglomération de Paris, Côte d'Azur, partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés ;
B1	Zone de moindre tension	Certaines grandes agglomérations où les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer
B2	Zone non tendue	Villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1
C	Zone non tendue	Le reste du territoire

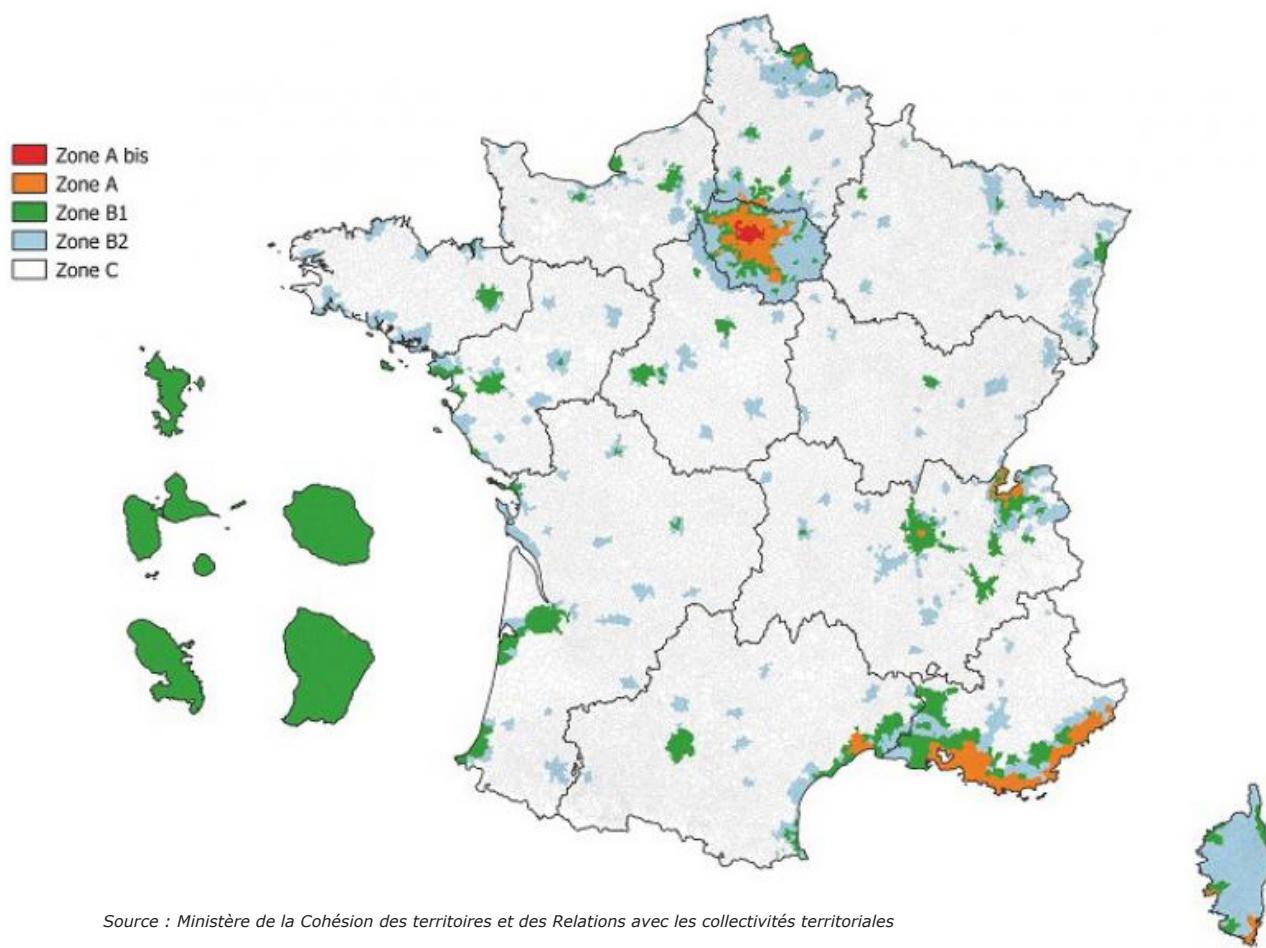
Source : Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

« tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). A contrario, une zone est détendue si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins en demande de logements. »

A partir de cette définition, cinq types de zones ont été identifiés en fonction du niveau de tension face au marché du logement. En pratique, ce zonage permet de fixer les plafonds de ressources des locataires et de loyers que les investisseurs doivent respecter.

Le décret relatif au zonage et qui liste les communes selon leur zonage d'appartenance doit au demeurant être révisé tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution des besoins en logements. Il a été révisé en 2006, 2009, 2014 et 2018. Depuis le 1er janvier 2018, les communes situées en zone B2 et C ne peuvent plus bénéficier du dispositif Pinel, sauf dérogation préfectorale.

#### ***Zonage A, B, C sous le dispositif Pinel***



## Plafonds de ressources et de loyers, deux outils à destination des ménages modestes

Afin de répondre aux besoins des ménages, les gouvernements successifs ont basé leur politique sur deux outils : les plafonds de loyers des logements et les plafonds de ressources des locataires.

	Plafond de ressources	Plafond de loyer
Méhaignerie		
Quilès Méhaignerie	✓	✓
Périssol		
Besson	✓	✓
Robien		✓
Robien recentré		✓
Borloo	✓	✓
Scellier		✓
Scellier intermédiaire	✓	✓
Duflot	✓	✓
Pinel	✓	✓

Réalisation : Aucame

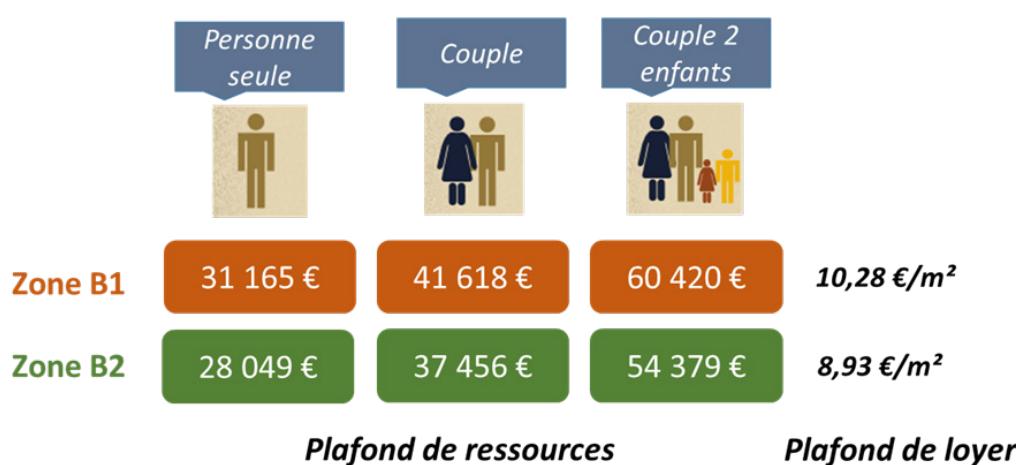
En contrepartie des avantages fiscaux accordés par l'Etat, les investisseurs s'engagent à louer leur logement, pendant une durée dé-

terminée (6, 9 ou 12 ans pour le Pinel), à des personnes ayant des niveaux de ressources plafonnés et à un niveau de loyer inférieur à celui du marché. Ces plafonds varient en fonction des dispositifs et sont révisés tous les ans lors des lois de Finances.

Si ces deux outils sont apparus sous le dispositif Quilès Méhaignerie, ils se sont démocratisés à partir des années 2000. Le niveau de loyer a progressivement été diminué pour passer, en zone B1, de 13,86 €/m<sup>2</sup> sous le Scellier à 10,28 €/m<sup>2</sup> pour le Pinel. Aujourd'hui, ces plafonds sont devenus une référence dans la mise en œuvre de nombreuses politiques en faveur du logement (Prêt à taux zéro, dispositifs financés par l'Anah, ...).

Depuis la mise en place des zonages, ces plafonds varient en fonction du zonage A, B, C de rattachement des communes où se situe le logement. L'objectif est de proposer des niveaux de loyer inférieur au marché libre et ainsi de permettre à plus de ménages modestes d'accéder à ces logements dans les secteurs les plus tendus.

### Exemple des plafonds de ressources et de loyers sous le dispositif Pinel en 2020



Source : Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

### III. LES CONSÉQUENCES SUR LES MARCHÉS IMMOBILIERS

#### Principal outil de soutien de l'activité de la promotion immobilière

Ces outils de défiscalisation ont été, dès le début, créés pour soutenir l'activité du BTP et relancer la construction de logements en France. Depuis 35 ans, ces dispositifs existent, sans discontinue, pour devenir aujourd'hui un élément structurant du modèle économique de l'activité de la promotion immobilière.

#### Une activité immobilière portée par les investisseurs

La mise en place d'observatoires locaux de la promotion immobilière par la Fédération des promoteurs (FPI) et l'Union nationale des aménageurs (UNAM) facilite l'analyse du poids des investisseurs dans la construction et de comparer les territoires entre eux.

En 2019, les quatorze marchés observés atteignent un fort taux de ventes à inves-

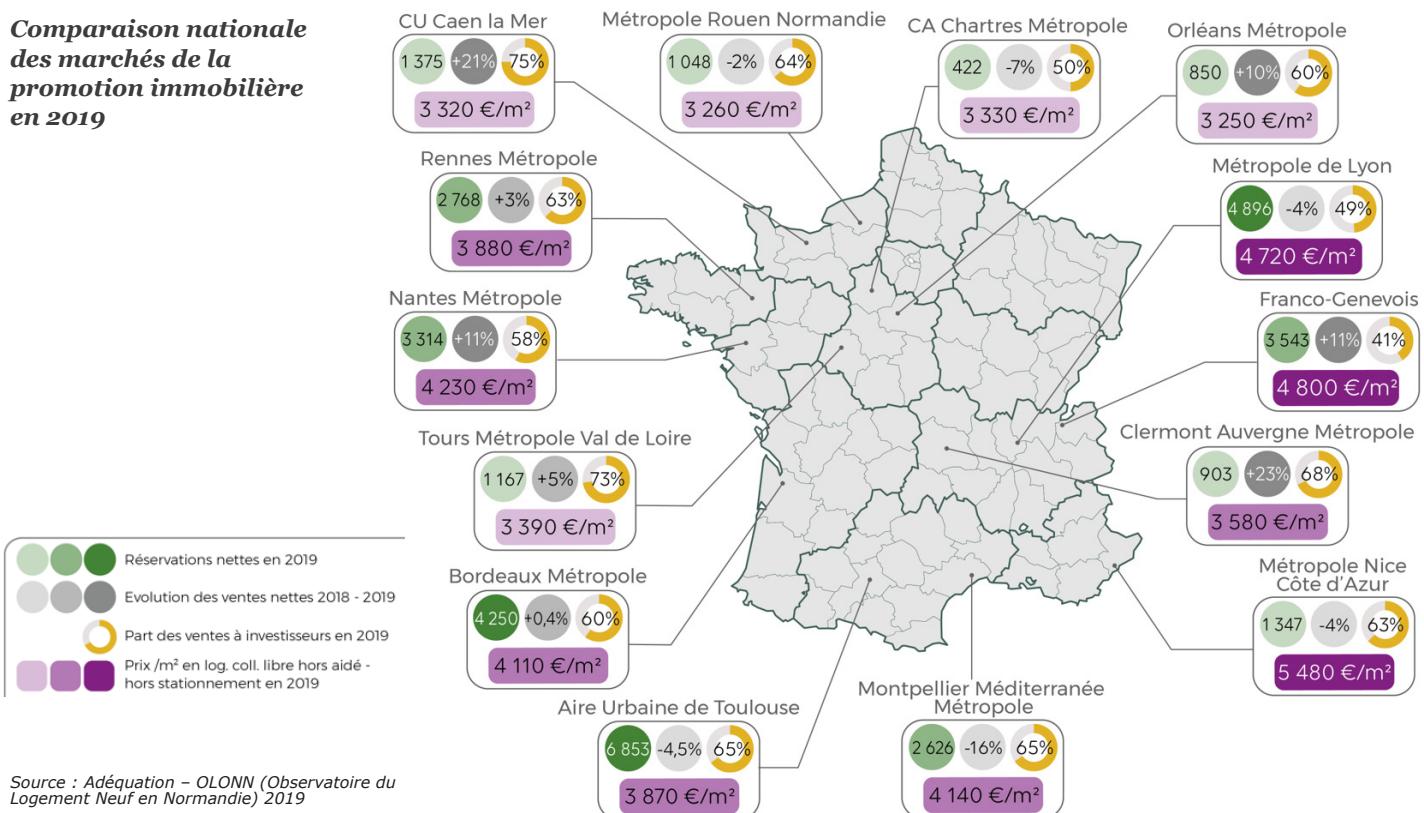
#### LA PROMOTION IMMOBILIÈRE

La fédération des promoteurs immobiliers (FPI) définit la promotion immobilière comme « la branche qui réunit toutes les entreprises dont l'activité principale est la réalisation d'opérations immobilières. Les logements représentent environ 80 % de la production des promoteurs de la FPI et les immeubles collectifs, 85 % de ces logements. »

*Le promoteur, maître d'ouvrage, prend l'initiative de la réalisation du bâtiment qu'il destine à la vente, réunit les financements nécessaires au projet et en assume le risque. Initiateur, responsable et pilote de l'opération, il est celui pour le compte duquel est édifié l'ouvrage. Il est présent à toutes les grandes étapes d'une opération (de la recherche du terrain à la livraison des logements). »*

tisseurs. Seuls deux territoires affichent une part de logements vendus à des investisseurs inférieure à 50 % : la métropole de Lyon et le Genevois français. Dans toutes les autres agglomérations ou métropoles, ce taux est supérieur à 50 % et peut même atteindre plus de 65 %. En 2019, la Communauté urbaine de Caen la mer est le territoire le plus dépendant de ces dispositifs avec trois quarts des logements vendus sous le dispositif Pinel.

#### Comparaison nationale des marchés de la promotion immobilière en 2019



Source : Adéquation – OLONN (Observatoire du Logement Neuf en Normandie) 2019

## Des dispositifs qui cherchent à répondre à des besoins en logement de certains ménages

Au-delà de l'aspect quantitatif, ces dispositifs cherchent à proposer des logements qui répondent aux besoins des ménages, notamment en termes de niveau de loyer. Depuis la loi Besson, tous les dispositifs de défiscalisation ont une exigence au niveau des loyers pratiqués par les investisseurs. Cette règle permet de proposer, sur le marché locatif, des logements dont le prix est inférieur au marché libre à des ménages qui ont des revenus trop élevés pour accéder à un logement social mais trop faible pour assumer un logement dans le parc privé.

Ces logements jouent un rôle indispensable dans la chaîne de production de logements et répondent à des besoins bien identifiés. Les dispositifs de défiscalisation permettent de proposer une offre locative à des prix plafonnés dans les zones tendues où les prix sont élevés, à destination notamment des jeunes ménages qui décohabitent de chez leurs parents ou qui s'installent sur le territoire dans le cadre d'un premier emploi.

### **LOGEMENT LOCATIF INTERMÉDIAIRE OU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE**

un logement intermédiaire est un logement locatif privé dont les niveaux de loyers se situent entre le marché social et le marché libre.

L'objectif de ces logements est de proposer des solutions aux ménages à revenus moyens qui ne peuvent pas prétendre à un logement social mais dont les revenus sont insuffisants pour louer un logement sur le marché libre ou pour accéder à la propriété.

***Plafonds de loyers applicables en 2020  
en euros/m<sup>2</sup> par mois***

	<b>Zone A bis</b>	<b>Zone A</b>	<b>Zone B1</b>	<b>Zone B2</b>	<b>Zone C</b>
Loyer « intermédiaire »	17,43	12,95	10,44	9,07	9,07
Loyer « social »	12,19	9,38	8,08	7,76	7,20
Loyer « très social »	9,49	7,30	6,29	6,02	5,59

Source : Anah

## Une détente des marchés

Au-delà d'une offre à prix abordable, la construction de nouveaux logements augmente le volume de biens disponibles sur le marché, et ainsi détend le marché de la location. La création d'une offre locative nouvelle a mécaniquement pour effet de diminuer, ou du moins de stabiliser, le niveau de loyer. Cette politique de relance, ou de choc de l'offre, est très souvent appliquée dans les territoires tendus.

Une telle politique de relance de la construction a été mise en place dans de nombreuses villes de France. Elle a été rendue possible grâce à ces produits de défiscalisation qui ont permis de « sortir » les programmes. Cette politique a plutôt bien fonctionné, à l'image de la ville de Caen qui a connu une relance de la construction neuve, 873 logements livrés en moyenne entre 2012 et 2018 (contre 271 entre 2000 et 2005 et 584 entre 2006 et 2011) et une baisse des niveaux de loyer (11,8 € en 2018, contre 12,7 € en 2011).

**Évolution de loyer  
dans la ville de Caen**



Source : Clameur

## Une certaine méfiance vis-à-vis de ces dispositifs : réalité ou idées reçues ?

Au fil des décennies, ces dispositifs ont été critiqués et remis en cause par leurs détracteurs, certains jugeant que ces dispositifs sont avant tout des produits fiscaux avant d'être des outils d'aménagement et d'urbanisme. Les effets pervers de certains, particulièrement le dispositif « Robien », sont aujourd'hui bien identifiés par les professionnels. Toutefois, il est encore difficile de mesurer l'impact réel de ce système sur un marché immobilier très sensible aux évolutions économiques et sociétales.

## Un marché dépendant des investisseurs ?

Certains évoquent une dépendance du marché vis-à-vis de ce type de dispositifs. Selon eux, il serait, aujourd'hui, difficile d'avoir un marché dynamique sans l'existence de ces outils. En effet, les banques imposent aux promoteurs de pré-vendre une partie des logements avant leur construction pour leur accorder un financement. Ce système de pré-commercialisation, en Vente en l'état future d'achèvement (VEFA), oblige les promoteurs à trouver des acquéreurs qui sont prêts à acheter un logement sur plan. Aujourd'hui, ce taux de pré-commercialisation oscille entre 50 % et 60 %.

Les professionnels s'accordent à dire que les propriétaires qui achètent un bien pour l'occuper ont plus de difficulté à s'engager sur plan et préfèrent acquérir leur logement une fois les travaux commencés. Les promoteurs doivent alors s'appuyer sur les investisseurs pour pouvoir commercialiser leur opération. Ce sont bien souvent les investisseurs qui permettent le financement de l'opération. C'est pourquoi les avantages

fiscaux accordés par l'Etat sont aujourd'hui indispensables.

A terme, se pose la question de la résilience de ces marchés face à la disparition de ces outils sur toute ou partie du territoire national ou face à une éventuelle crise économique ou immobilière.

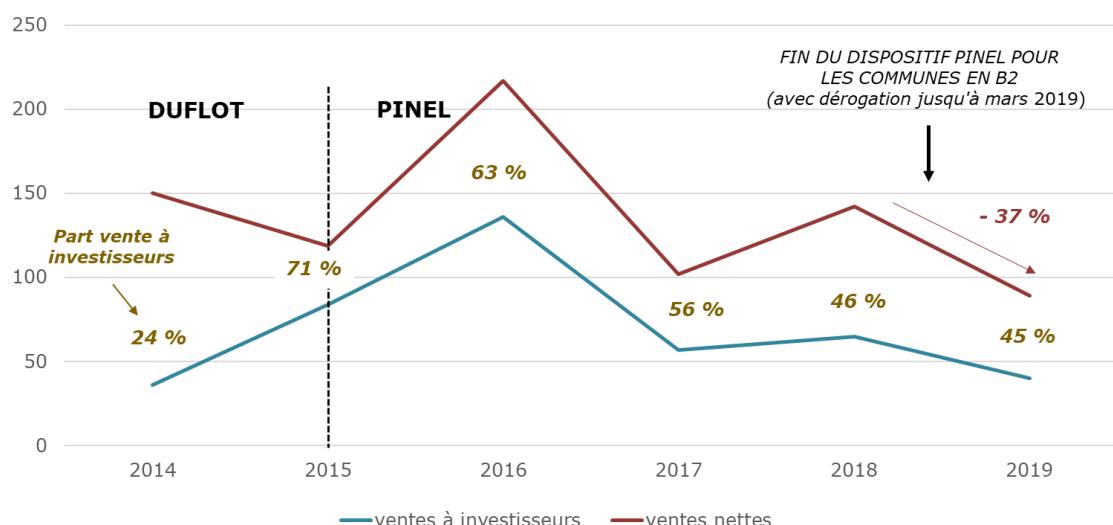
Actuellement, la fin du dispositif Pinel dans les communes B2 et C interroge les élus locaux et les professionnels de l'immobilier. Il est encore difficile d'analyser l'impact de la fin du Pinel puisque ce dispositif s'est arrêté au 1er janvier 2019, avant des dérogations accordées par les préfets jusqu'en mars 2019. Toutefois, l'exemple présenté ci-dessous nous montre que cet arrêt a eu pour conséquence une diminution des ventes totales en zone B2 alors même que des dérogations étaient encore accordées. En effet, dans ce secteur où en moyenne 50 % des ventes étaient à destination des investisseurs, l'arrêt du dispositif a fait baisser de plus de 37 % l'activité du secteur.

### LA VENTE EN L'ÉTAT FUTUR D'ACHÈVEMENT OU VEFA

La VEFA est, en droit civil français, un contrat utilisé dans la vente de logements. Ce contrat VEFA, plus couramment appelé « vente sur plan », implique que l'acquéreur s'engage à acheter un logement avant même que la construction n'ait encore démarré. Il devient propriétaire du sol à la signature du contrat de vente, puis propriétaire du logement au fur et à mesure de sa construction.

Le contrat de vente implique que l'acquéreur devient propriétaire uniquement à l'achèvement des travaux. Les sommes versées pour l'exécution des travaux doivent être déposées sur un compte bancaire. Ce n'est qu'à la livraison du logement que le vendeur (le promoteur) peut récupérer la somme.

**Exemple de l'évolution des ventes dans des communes classées en B2**



Source : Adéquation – OLONN (Observatoire du Logement Neuf en Normandie) 2019

## Un zonage qui prend difficilement en compte toutes les réalités locales ?

Malgré la mise en place des zonages « A/B/C », la difficulté réside dans la volonté de ne pas multiplier les zonages tout en prenant en compte des réalités locales très variées. En effet, aujourd’hui, le découpage fixe seulement cinq zones différentes pour organiser des réalités immobilières multiples. A l’intérieur même de ces zones, des disparités existent alors même que les loyers plafond s’appliquent uniformément à l’ensemble de la zone.

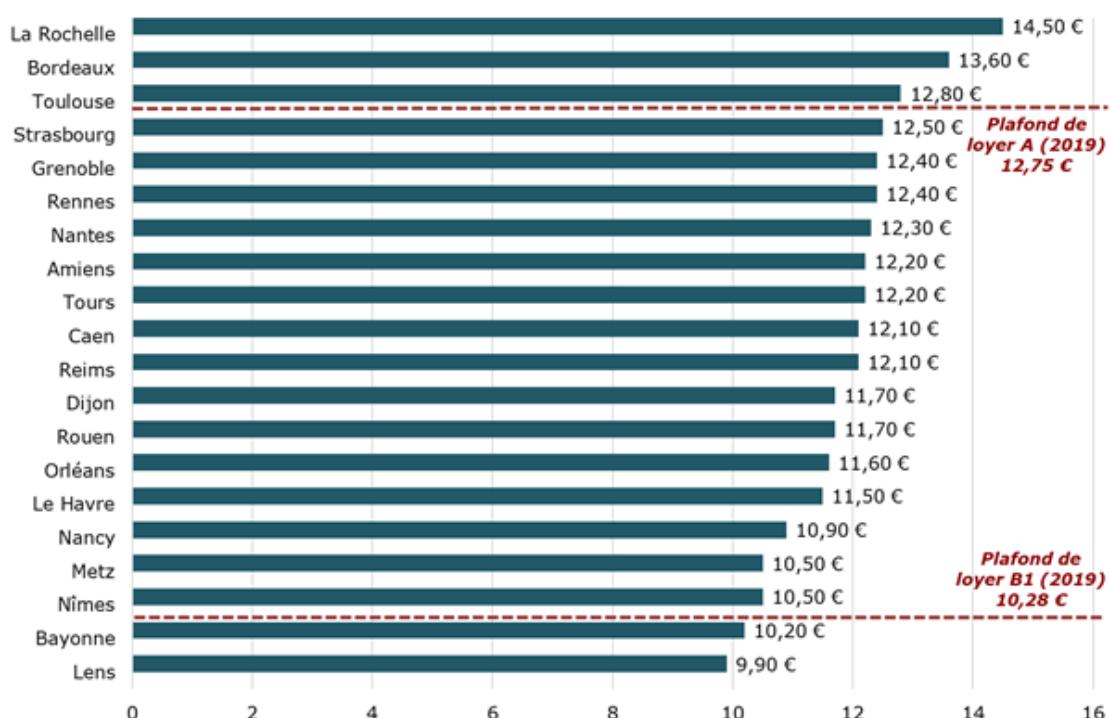
A titre d’exemple, il est observé, sur un panel d’une vingtaine de villes classées en zone B1, une forte disparité des niveaux de loyers. En février 2019, le loyer moyen au m<sup>2</sup> varie de 9,9 €/m<sup>2</sup> à 14,5 €, pour un loyer plafond

Pinel de 10,28 €/m<sup>2</sup> au 1er janvier 2019 (revalorisé à 10,44 €/m<sup>2</sup> au 1er janvier 2020).

Si dans de nombreuses villes, l’instauration de ce dispositif permet de proposer des logements à des niveaux de loyer inférieur au prix du marché libre, l’efficacité et l’adaptation du système peut se poser pour les communes situées aux extrémités de l’échelle des prix.

Dans les territoires où les niveaux de loyer sont très bas, les investisseurs qui se fient aux loyers plafond peuvent être surpris par la réalité du marché et se retrouvent contraints de proposer des tarifs plus bas, mettant à mal le rendement locatif attendu. Cette réalité a, par le passé, mis en difficulté de nombreux investisseurs.

*Prix moyen comparé des loyers de communes B1*



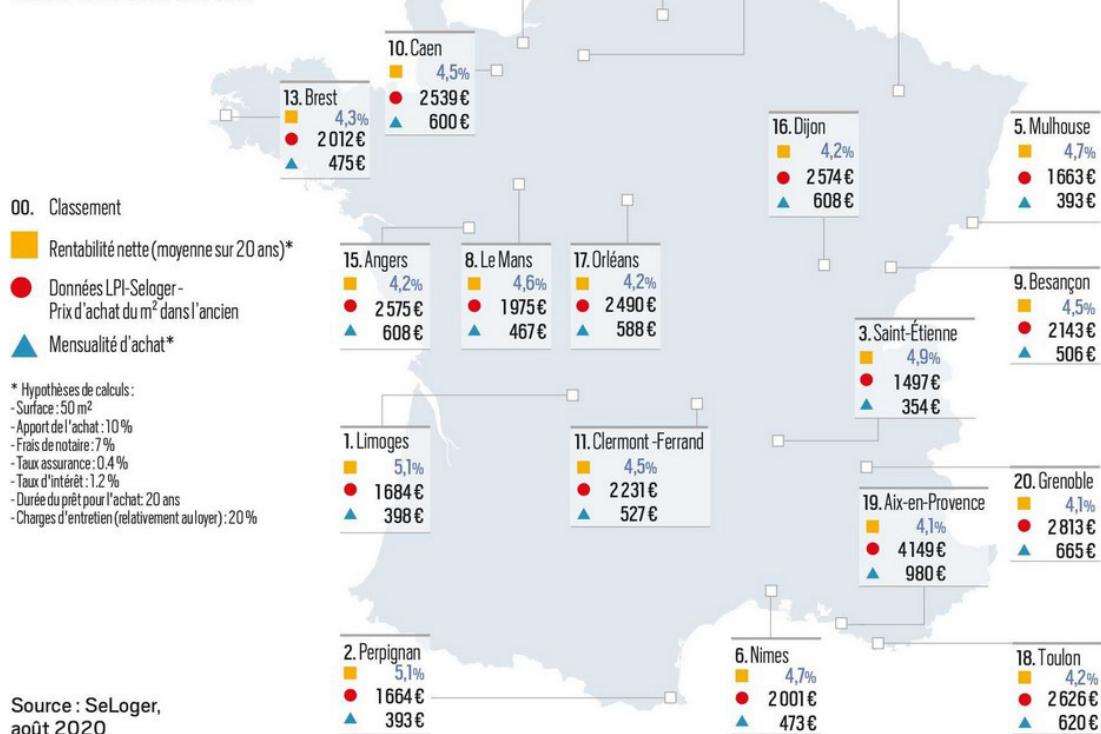
Sources : Clameur et Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Le zoom

*SeLoger*

*Le Journal du Dimanche*

### Classement des 20 villes avec le meilleur taux de rendement



Classement des 20 villes avec le meilleur taux de rendement.  
(Le JDD)

### RENDEMENT LOCATIF

Le rendement locatif est un indicateur clé de la performance d'un investissement immobilier locatif. Il permet de déterminer le ratio entre la part des revenus locatifs annuels (loyer annuel moins les charges, impôts et taxes) et le montant investi (prix d'achat, frais d'agence et de notaire). Cet indicateur s'exprime en pourcentage. On parle également de rentabilité locative ou encore de rapport locatif.

A contrario, dans les territoires les plus tendus où les besoins sont importants, les niveaux de prix très élevés ne permettent pas un rendement locatif important, ce qui rend ces secteurs moins attractifs pour les investisseurs.

### Un effet inflationniste sur le marché de l'accession à la propriété ?

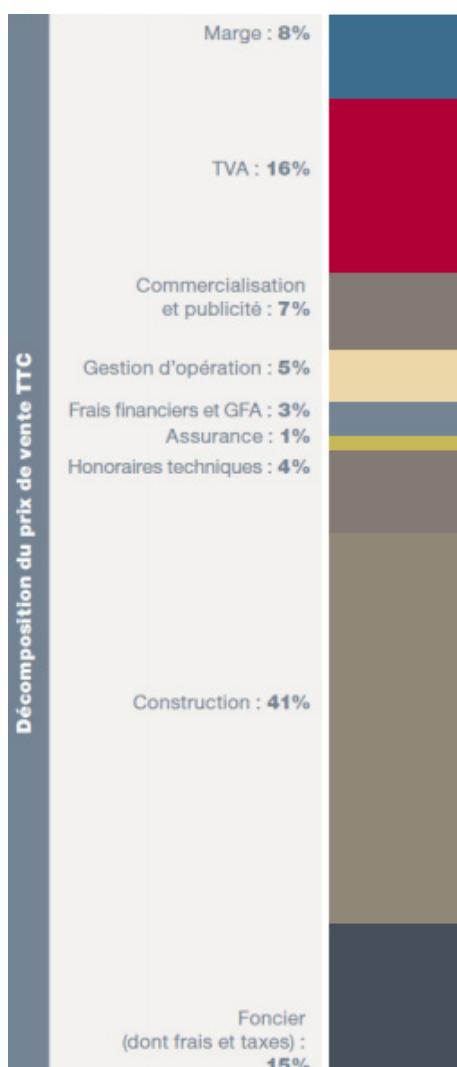
Selon certains professionnels, ces dispositifs peuvent avoir un effet inflationniste sur les prix puisqu'ils estiment que les biens en défiscalisation sont vendus plus chers que les autres produits. En effet, les personnes qui achètent un logement pour l'occuper et les personnes qui investissent dans un bien n'ont pas forcément les mêmes intérêts.

Un investisseur est prêt à acquérir un bien immobilier à un niveau relativement élevé si le rendement locatif est intéressant tandis qu'un propriétaire occupant sera plus attentif à la réalité du marché. In fine un marché où les produits en défiscalisation sont très présents peut exclure une partie des ménages qui souhaitent accéder à la propriété.

Cependant, la seule présence de produits en défiscalisation n'explique pas l'augmentation des prix observés sur certains marchés locaux. D'autres raisons liées aux mécanismes des constructions de logements neufs existent.

Pour des raisons intrinsèques, les prix de sortie des logements neufs sont plus chers que les prix de ventes des logements anciens. Cette différence de prix s'explique, en partie, par les coûts liés à la construction et au prix du foncier, ce dernier pouvant être très élevé dans les zones tendues et dans les secteurs ne disposant pas de politique foncière forte. C'est pourquoi, la mise sur le marché de logement neuf peut avoir pour conséquence, au moins dans un premier temps, une augmentation des prix d'acquisition de logements.

### Décomposition du prix d'un logement neuf



Source : Etudes foncières, décembre 2012, ADEF Simulation réalisée sur une opération de 2 000 m<sup>2</sup> de plancher pour 30 logements et 45 places de stationnement

## Une déstabilisation ou une saturation des marchés ?

Dans le cas de produits investisseurs, ces logements ne répondent pas toujours à la demande locative effective du territoire. En effet, certains dispositifs ont généré des produits défiscalisés proposés par les banques avant de produire des logements répondant à une demande.

Dans certains secteurs, des programmes ont fleuri sans réel ancrage avec la réalité du marché : mal localisés ou proposant des monoproduits (T2). Ce décalage entre l'offre et la demande a généré une vacance de ces logements, posant des problèmes urbains aux collectivités concernées et des problèmes financiers pour les investisseurs qui n'arrivaient plus à rembourser le crédit contracté.

Ce phénomène s'est notamment observé avec le dispositif « Robien » qui a favorisé une forte production de logements dans des communes où le besoin n'existe pas. En effet, ce dispositif a été victime de son succès puisqu'il proposait des avantages fiscaux non négligeables, à peine entravé par des plafonds de loyer qui étaient dans la plupart des cas au niveau de prix du marché.

De très nombreux programmes neufs sont sortis de terre. Les années 2006 et 2007 ont été des années record en termes de construction neuve, avec près de 500 000 logements commencés chaque année. Cette dynamique n'a guère posé de problème dans les grandes agglomérations, où le marché était capable d'absorber cette offre nouvelle.

En revanche, là où le marché local était déjà à l'équilibre, l'apparition de ce grand nombre de logements neufs à louer a perturbé le jeu de l'offre et de la demande. De nombreux logements n'ont pas réussi à trouver de locataires et une vacance s'est installée dans certains territoires. En plus, de nombreux investisseurs ont alors eu la mauvaise surprise de découvrir que ni la rentabilité ni la plus-value n'étaient au rendez-vous.

Au-delà de ce phénomène, ces produits défiscalisés peuvent être plus attractifs en termes de qualité et de prix vis-à-vis des logements existants. Dans certains territoires, notamment ceux où la croissance démographique est atone, la forte production de logements neufs a pour effet de vider une partie des logements existants, et ainsi créer une hausse de la vacance. C'est pourquoi il revient aux élus d'avoir une vision d'ensemble des différents marchés de l'habitat sur leur territoire et de programmer, dans le cadre de document cadre (SCoT, PLH ou PLUi), le nombre nécessaire de logements pour répondre aux besoins sans déstabiliser le marché.

### Logements à vendre à Caen



**C**e retour sur l'histoire de la défiscalisation immobilière en France démontre l'importance de ces dispositifs sur les marchés locaux de l'habitat. Au-delà d'enclencher une dynamique de construction, il permet de proposer des logements en location à des prix plus accessibles par rapport au marché libre.

Cependant, il est observé, au fil des décennies, des effets négatifs pour les marchés locaux (augmentation de la vacance, inflation des prix pour l'accession à la propriété ou encore consommation d'espace agricole dans des espaces périurbains) et pour les investisseurs (vacance locative, perte de rentabilité et incapacité à rembourser leur emprunt).

L'utilisation de ces incitations fiscales est paradoxale avec d'un côté, une méfiance qui perdure vis-à-vis de ces dispositifs et de l'autre, un outil qui est fortement plébiscité par les investisseurs. Si leur utilité est aujourd'hui reconnue, il semble donc indispensable pour les gouvernements de bien cadrer ces dispositifs et pour les collectivités de bien accompagner cette construction pour la mise en place de politiques de l'habitat et du foncier fortes et volontaristes.

Plusieurs questions restent en suspens : quel est le rôle de ces logements une fois les obligations de location et de plafonds de loyer épuisées ? Quelle durée de vie de ces produits immobiliers ? Quel niveau de dépendance des marchés vis-à-vis de ces dispositifs ? Quelles capacités de résilience de ces mêmes marchés face à la disparition de ce dispositif sur toute ou partie des territoires ?

Aujourd'hui, dans le contexte de crises sanitaire et économique mondiales, ces questions sont d'autant plus d'actualité qu'il est difficile de connaître la stratégie des investisseurs : repli des particuliers par manque de moyens financiers ou au contraire immobilier vu comme une valeur refuge face à des investissements plus hasardeux.

*Directeur de publication : Patrice DUNY*

*Réalisation et mise en page : Aucame 2020*

*Illustrations : Aucame (sauf mention contraire)*

*Contact : soazig.vannier@aucame.fr*

**Agence d'urbanisme de  
Caen Normandie Métropole**

21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN

02 31 86 94 00 / [contact@aucame.fr](mailto:contact@aucame.fr)

[www.aucame.fr](http://www.aucame.fr)

