

Un soutien géographiquement inégal : la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France

Pierre Le Brun¹

¹UMR 7300 ESPACE, Avignon Université, pierre.le-brun@univ-avignon.fr

Résumé

Si la capacité de l'État à influencer le processus d'accumulation patrimoniale immobilière est clairement établie par la littérature, la géographie de ce mécanisme demeure peu étudiée. Cet article analyse les périmètres géographiques d'éligibilité à cinq aides à l'investissement immobilier des ménages en France sur la période 2003-2019. Il montre l'importance croissante du fléchage géographique des aides d'État à l'accumulation patrimoniale immobilière. La relégation financière et géographique des aides à l'accession sociale et dans l'ancien est le reflet inversé de la concentration des aides à l'investissement locatif dans les zones tendues. Cette sélectivité spatiale des aides induit une régulation géographiquement inégale et segmente le marché national pour les ménages investisseurs.

Mots clés : Immobilier, Investissement, Politique du logement, Ménages, Théorie de la régulation, Sélectivité spatiale de l'État

Cinq dispositifs étudiés

Afin d'analyser la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France, cet article se penche sur cinq dispositifs en vigueur depuis 2003 qui sont à la fois géographiquement déterminés et réservés aux ménages :

- les prêts à taux zéro (PTZ) dans l'ancien ;
- les aides fiscales à l'investissement locatif (actuel "Pinel") ;
- les aides personnalisées au logement pour l'accession (APL accession) ;
- la TVA réduite sur les logements neufs en accession dans les zones conventionnées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (TVA ANRU) ;
- les aides fiscales la rénovation (dispositif "Denormandie").

Cumulés, ces dispositifs ont représenté, dans les années 2010, entre 5 % et 10 % des aides publiques au logement. Cette part a tendu s'accroître, principalement du fait de la forte augmentation des aides fiscales à l'investissement locatif.

- Au cours des années 2010, les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages ont doublé, pour atteindre environ 2,2 Mds € en 2019.

- Sur la même période, le PTZ dans l'ancien a coûté entre 300 et 400 M€ par an en moyenne, avec d'importantes fluctuations, et le montant des APL accession s'est maintenu, jusqu'en 2018, entre 950 M€ et 850 M€.
- Le coût de la TVA ANRU a été évalué à environ 110 M€ en 2010 et à 150 M€ en 2017.
- Enfin, le poids du dispositif "Denormandie", beaucoup plus modeste, est estimé à 6 M€ en 2020 et à environ 15 M€ pour 2021.

Le déploiement du soutien public à l'investissement immobilier en France

1977 : APL et PAP (futur PTZ)

L'année 1977 est traditionnellement reconnue comme une rupture dans l'histoire des politiques du logement en France. La réforme du 3 janvier 1977 consacre la diminution de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne, en confiant aux marchés le soin de répondre à la demande de logement des ménages solvabilisés par l'État. Elle crée les aides personnalisées au logement (APL) et le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP). Ce dernier introduit une part de soutien à l'accumulation patrimoniale immobilière dans les aides publiques.

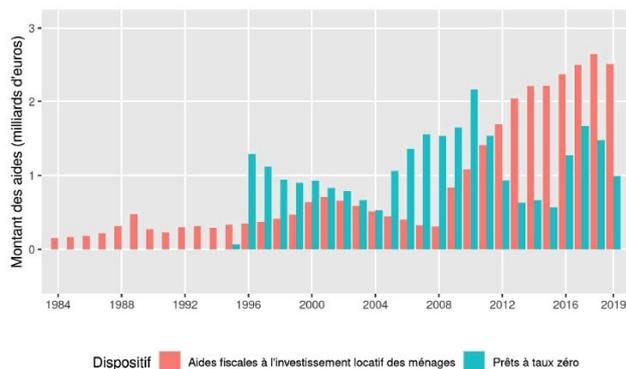


FIGURE 1. Évolution des coûts annuels des PTZ et des aides fiscales à l'investissement locatif (1984-2019)

En 1995, sous le ministre du Logement P.-A. Périsol, le PAP est remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ), plus intéressant pour les ménages et non contingenté. D'abord réservé à l'acquisition de logements neufs, le PTZ est étendu au secteur ancien de 2005 à 2011, période au cours de laquelle le coût du dispositif s'accroît très nettement (Figure 1). Supprimé en 2011, le PTZ dans l'ancien est rétabli l'année suivante sous des conditions plus restrictives, qui en limitent le poids budgétaire.

1985 : "Quilès"

À partir des années 1980, la fiscalisation des aides publiques au logement va soutenir moins l'accession elle-même que la rentabilité des investissements immobiliers des ménages. Cette politique inaugurée par le dispositif "Quilès" (1985), qui connaîtra de nombreux successeurs, est représentée depuis 2014 par le "Pinel". Une première accélération avec le "Périsol" (1996-1999) sera suivie d'une véritable explosion avec le "Scellier" (2009-2012). Le coût du dispositif est multiplié par 7 entre en 2008 et 2017 (Figure 1). Les aides à l'investissement locatif des ménages sont devenues un des piliers de la régulation de la production de logements. La réduction d'impôt accordée par le "Pinel" constitue par exemple la motivation principale de 80 % des investisseurs locatifs privés.

2006 : TVA ANRU

La fiscalisation des politiques du logement se traduit également par une multiplication des dispositifs. La TVA ANRU instaurée le 1er janvier 2006 applique un taux réduit à 5,5 % à la construction dans les secteurs du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et, à partir de 2014, dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV).

2019 : Denormandie

Plus récent, le dispositif "Denormandie" repose sur un modèle proche du "Pinel". Il offre une réduction d'impôt sur le revenu aux bailleurs propriétaires qui réalisent des travaux de rénovation dans les centres anciens dégradés.

La rapidité de cette fiscalisation et sa sensibilité à la conjoncture socioéconomique et politique tiennent pour l'essentiel à deux éléments : d'une part à la facilité d'usage de l'outil fiscal pour les décideurs¹, d'autre part à sa dimension incitative en affinité particulière avec le modus operandi (néo)libéral.

1. L'outil fiscal est efficace à court-terme, ne nécessite pas d'être validé par une loi de finances et échappe aux mesures de régulation budgétaire qui s'appliquent aux dépenses directes (telles que les subventions).

TABLE 1. Effectifs communaux dans le zonage A/B/C

Arrêté du :	A	dont A bis	B	dont B1	dont B2	C	Total
19.12.2003	592		4174			31912	36678
01.08.2014	727	77	5447	1547	3900	30510	36684
04.07.2019	724	76	5363	1535	3828	28883	34970

Deux formes d'éligibilité déterminée par la localisation

Les dispositifs étudiés ici se distinguent par la manière dont la localisation intervient dans l'éligibilité aux aides : certaines sont conditionnées à un zonage national, d'autres à l'existence de projets urbains spécifiques (annexe).

Par zonage : sélectivité administrée

Les dispositifs assis sur des zonages nationaux fonctionnent selon une sélectivité géographique (notamment) que nous qualifierons d'administrée.

Le zonage 1/2/3, élaboré dans le sillage de la réforme de 1977, sert de référence à la définition des montants des APL et des loyers plafonds des différentes catégories de logements sociaux. Il classe les communes selon "les écarts [locaux] entre les loyers de marché et les revenus des personnes". Révisé de nombreuses fois depuis sa création, le zonage 1/2/3 est néanmoins demeuré inchangé depuis 2005 et continue à servir de référence aux politiques publiques.

Le zonage A/B/C obéit lui aussi à un fonctionnement centralisé. Il apparaît en 2003 pour moduler les loyers plafonds auxquels est conditionnée la défiscalisation des revenus locatifs. À partir de 2009, il sert en outre de support à la restriction géographique des aides fiscales. Le zonage A/B/C sera modifié à de nombreuses reprises par les services de l'État, notamment de manière assez substantielle en 2014 (Table 1).

D'après la Cour des comptes, le reclassement de 2014 s'est principalement appuyé sur un critère démographique (part des locataires du parc privé et des allocataires des aides au logement dont le taux d'effort est supérieur à 39 %, part des ménages "potentiellement décohabitants", taille de l'unité urbaine, etc.) et sur un critère de prix (écart de loyer entre parcs privé et social chez les allocataires des aides au logement, niveau de prix des logements, etc.). Relative-ment opaque dans son élaboration, cette classification ménage aux décideurs une marge de manœuvre dans le classement de certains territoires. En 2020, elle distingue cinq zones (A bis, A, B1, B2 et C), censées refléter les degrés de tension des marchés immobiliers².

Par projet : sélectivité contractuelle

Les nouvelles aides qui apparaissent à partir du milieu des années 2000 sont adossées à des périmètres de projet et fondées sur l'implication plus directe des acteurs locaux.

La TVA réduite s'est d'abord appliquée aux secteurs d'intervention de l'ANRU et à leurs abords, avant d'être étendue en 2015 aux QPV. Elle relève à la fois de la sélectivité par projet (les secteurs du PNRU sont établis par appel à projet) et de la sélectivité administrée (les QPV sont établis par l'État).

Le dispositif "Denormandie", mis en place en 2019, repose sur des logiques similaires. Il est accessible dans des communes sélectionnées au cas par cas par les services de l'État. Le "Denormandie" s'applique aux communes bénéficiaires du programme Action Cœur de Ville (ACV) et à celles concernées par une opération de revitalisation de territoire (ORT). Les aides publiques sont

2. Une nouvelle révision est intervenue fin 2023, faisant entrer environ 200 nouvelles communes en zone A ou B1

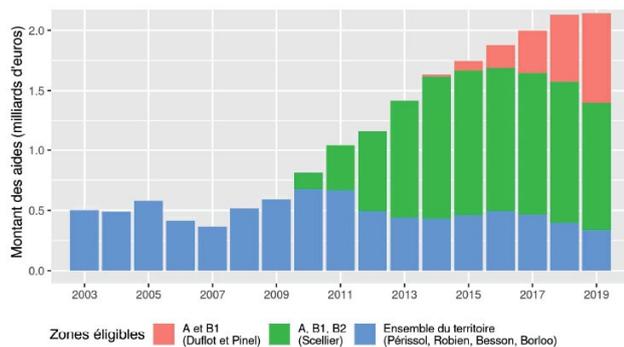


FIGURE 2. Montants des aides fiscales à l'investissement locatif selon leurs périmètres géographiques d'application (2003-2019)

alors attribuées via des démarches de projet sanctionnées par la signature d'une convention avec les services de l'État.

La superposition de ces divers périmètres aboutit à une géographie du soutien public à l'investissement complexe et changeante. La reconstitution des grandes tendances historiques et géographiques de la distribution des aides publiques permet néanmoins d'observer une tendance nette au renforcement de la sélectivité spatiale du soutien de l'État.

La sélectivité spatiale croissante du soutien public à l'investissement immobilier

La concentration spatiale et sociale des aides à l'investissement locatif

La relance des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages à la fin des années 2000 s'accompagne de leur concentration géographique. Ce recentrage est principalement justifié par l'inefficacité des aides à destination des zones identifiées comme non tendues : le rapport Scellier-Le Bouillonnet (2008) défend la restriction géographique des aides au nom des risques de vacance et de revente à perte en zone non tendue.

En 2019, soit 10 ans après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif inspiré par ce rapport (dit "Scellier"), la Cour des comptes constatera : "Qu'il s'agisse de développer l'offre locative, l'accès à la propriété ou l'amélioration et la rénovation des logements [...] les principaux bénéficiaires finaux de ces mesures ne sont ni les locataires intermédiaires ou modestes ni les primo-accédants [mais] les investisseurs bailleurs ou les ménages et les particuliers situés dans les déciles supérieurs de revenus mus par un objectif de rentabilité ou de recherche de profits."

Sur la période 2003-2008, les cadres supérieurs représentent ainsi plus de la moitié des investisseurs. En 2017, la moitié environ des investisseurs se situent au-dessus du 9e décile de revenu. La concentration des aides publiques à l'investissement locatif a eu comme résultat de fléchir les investissements privés des catégories sociales les plus aisées vers les zones où la demande locative est supposée la plus forte et les risques de pertes financières les plus faibles.

La restriction des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif s'est renforcée depuis au gré des réformes, accompagnée, sur la période 2010-2017, d'un système de dérogations préfectorales. Entre 2008 et 2018, la population des zones éligibles a diminué de moitié tandis que le montant des déductions fiscales sur les revenus locatifs était multiplié par cinq. L'essentiel de cet accroissement des dépenses a été capté par les zones A et B1 (Figure 2).

La relégation financière et géographique des aides à l'accès social et dans l'ancien

Le PTZ dans l'ancien et les APL accession ont suivi une trajectoire symétrique et inversée à celle des aides "Pinel", étant à la fois réduits dans leur budget global et circonscrits aux zones du territoire identifiées comme non tendues.

Instauré en 2005, le PTZ dans l'ancien a été supprimé en 2011 puis rétabli sous des conditions plus restrictives l'année suivante avant d'être limité aux zones B2 et C (considérées non tendues) à partir du 1er janvier 2018. Ce recentrage donne lieu à un effondrement du nombre de PTZ dans l'ancien au cours des années 2010. L'APL accession a également été supprimée dans les zones 1 et 2 du zonage 1/2/3 au 1er janvier 2018.

Cette réforme limite de fait les possibilités des ménages les plus modestes d'investir là où se réalisent les plus fortes plus-values immobilières. Le fléchage géographique des aides d'État renforce leur sélectivité sociale par un soutien accru à l'accumulation des ménages aisés au détriment des plus modestes.

L'extension géographique des aides contractuelles : le succès du "sur-mesure" ?

L'adossement de la TVA ANRU et du "Denormandie" à des périmètres locaux définis de façon contractuelle suggère une dynamique d'adaptation des programmes publics aux spécificités de chaque territoire. Le ministre J. Denormandie avait d'ailleurs pris position en faveur d'un ajustement des politiques du logement aux spécificités locales.

Leur modestie budgétaire invite toutefois à relativiser cette hypothèse : environ 150 M€ pour la TVA ANRU en 2017, 15 M€ estimés pour le "Denormandie" pour 2021. La TVA ANRU va par ailleurs dans le sens de la bipartition du territoire entre les zones propices aux investissements lucratifs par les ménages aisés et celles qui le sont moins et concentrent le soutien à l'accès, sociale en l'occurrence.

Inversement, le "Denormandie" marque un retour, certes très modeste en termes budgétaires, du soutien de l'État aux investissements lucratifs hors des plus grands centres urbains. Il invite ainsi, dans la mesure où il soutient de facto les investissements locatifs dans le secteur ancien dégradé de villes moyennes à demande locative faible exclues du "Pinel", à nuancer l'idée d'une segmentation trop nette du territoire national en termes de soutien à l'accumulation des ménages.

Données et méthode

Les données collectées et la méthode mobilisée sont décrites dans la note de recherche suivante :

Pierre Le Brun. Cartographier les aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel en France (2003-2019). 2021. (hal-03157640).

Références

Cour des comptes, 2019, La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Paris.