



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe au projet de loi de finances pour 2025

Rapport évaluant l'efficacité
des dépenses fiscales
en faveur du développement
et de l'amélioration
de l'offre de logements



2025

Table des matières

PRÉAMBULE.....	6
1. Inciter à l'amélioration de l'habitat	6
2. Favoriser le développement de l'offre de logement	7
3. Soutenir le secteur du logement social	7
I - AMÉLIORATION DE L'HABITAT	9
MESURE N° 730213 - Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans (taxe sur la valeur ajoutée)	10
OBJECTIF VISÉ	10
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	10
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE.....	11
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	11
MESURE N° 130201 - Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (impôt sur le revenu)	13
OBJECTIF VISÉ	13
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	13
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE.....	13
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	13
Estimation de l'efficience	14
MESURE n° 210321 – Eco-prêt à taux zéro - crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt destinée au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens (impôt sur les sociétés).....	14
OBJECTIF VISÉ	14
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	14
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	16
Estimation de l'efficience	17
Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire.....	17
MESURE n° 730223 - Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (taxe sur la valeur ajoutée).....	18
OBJECTIF VISÉ	18
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	18
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	19
Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés).....	19
Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire.....	20

II - DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS	21
MESURE N° 110261 - Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire - Dispositifs Duflot et Pinel	22
OBJECTIFS VISÉS	22
DESCRIPTION DU DISPOSITIF	22
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	24
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif	25
Estimation de l'efficience	26
MESURES n° 320147 et 730222 - Créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels qui détiennent des logements locatifs intermédiaires - Taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement	27
OBJECTIFS VISÉS	27
DESCRIPTION DU DISPOSITIF	27
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif	29
Estimation de l'efficience	30
MESURES n°130218 et 110269 – Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif « Louer abordable » - Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif « Loc'Avantages »	31
OBJECTIFS VISÉS	31
DESCRIPTION DU DISPOSITIF	31
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES (N°130218) Louer abordable	33
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES (N°110269) Loc Avantages	33
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE	34
MESURE n° 210313 - Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (prêt à 0 %) et crédit d'impôt sur les bénéfices au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété (prêt à taux zéro) (impôt sur les sociétés)	35
OBJECTIFS VISÉS	35
MESURE n° 110265 - Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans l'ancien - Dispositif « Denormandie dans l'ancien »	38
OBJECTIFS VISÉS	38
DESCRIPTION DU DISPOSITIF	39
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE	40
III - SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL	41
MESURE N° 730210 - Taux de TVA de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux	42
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	42
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE	43
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif	43
Estimation de l'efficience	43
Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire	43
MESURE N° 730216 - Taux de TVA de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les	

logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain

.....	44
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	44
EFFICIENCE DE LA DÉPENSE.....	46
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	46
Estimation de l'efficience.....	46
Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire.....	47
MESURE N° 300102 - Exonération des organismes d'HLM (impôt sur les sociétés).....	48
OBJECTIF VISÉ.....	48
ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES.....	48
Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif.....	49

PRÉAMBULE

Le patrimoine immobilier fait l'objet d'une fiscalité diversifiée. Il est imposé lors de sa production, de son acquisition, de sa cession et durant sa période de détention, par des impôts de toute nature. Les leviers fiscaux de la politique du logement sont donc nombreux et permettent d'agir sur des populations ciblées : particuliers accédant à la propriété, particuliers propriétaires occupants ou bailleurs, organismes de logement social et autres personnes morales investissant dans le logement locatif. C'est pourquoi la mise en œuvre de la politique du logement s'accompagne d'une grande variété de dépenses fiscales favorisant l'effort de construction et de rénovation des logements sociaux, l'amélioration de l'habitat privé, la rénovation énergétique, l'accession à la propriété, l'investissement locatif, etc.

L'évolution des dépenses fiscales relatives au logement entre 2024 et 2025 figure dans le projet annuel de performance du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Avec 9,7 environ milliards d'euros de dépenses fiscales¹, c'est l'un des plus importants programmes de l'État en termes de volume de dépenses fiscales. S'agissant des dépenses fiscales relatives à la TVA, depuis le PLF 2024, les coûts indiqués ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale. En effet, les fractions de TVA supplémentaire qui auraient été affectées à ces tiers en l'absence de dépenses fiscales n'ont pas d'impact sur les ressources de l'État.

Ce rapport présente les plus déterminantes des dépenses fiscales, sachant par ailleurs que certaines des dépenses fiscales relatives au logement ne sont pas rattachées au programme 135. Tel est notamment le cas du dispositif « Malraux », qui relève du programme 175 « Patrimoines » et n'est donc pas analysé dans ce rapport. L'évaluation des dispositifs fiscaux en vigueur s'est intensifiée depuis 2019 conformément aux recommandations de la Cour des comptes². Plusieurs rapports d'évaluation ont été produits conjointement par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) sur les principales mesures de soutien à l'investissement locatif dans le logement intermédiaire et d'aide à l'accession à la propriété. Leurs conclusions se sont traduites par des évolutions significatives inscrites successivement dans chacune des lois de finances depuis 2020. Elles sont développées dans les chapitres correspondants de ce document.

Le projet de loi de finances pour 2025 ne comporte en texte initial que deux mesures intéressant la politique du logement. Il s'agit d'une part de la réintégration des amortissements admis en déduction dans l'assiette de la plus-value imposable réalisée lors de la cession de locaux ayant fait l'objet d'une location meublée dans le cadre d'une activité exercée à titre non professionnel et, d'autre part, du passage au taux de 20 % de TVA de la fourniture ou de l'installation des chaudières susceptibles d'utiliser des combustibles fossiles.

Les dépenses fiscales du programme 135 poursuivent trois grands objectifs :

- inciter à l'amélioration de l'habitat ;
- favoriser le développement de l'offre de logements ;
- soutenir le secteur du logement social.

1. Inciter à l'amélioration de l'habitat

¹ Coûts prévisionnels 2025 des dépenses fiscales rattachées au programme 135 avec application de la convention consistant à, lorsqu'une dépense est non chiffrée, reprendre le dernier montant chiffré pour cette dépense lorsqu'il existe (source : Tome II des Voies et moyens annexé au PLF pour 2025), et en prenant en compte le changement de méthode en matière de TVA.

² Communication à la Commission des finances du Sénat, "la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement", mars 2019, et Note sur l'exécution budgétaire de la mission "Cohésion des territoires" pour 2020, recommandation n°8.

Les dépenses fiscales rattachées à ce premier objectif visent à encourager les propriétaires, notamment les propriétaires bailleurs, à conserver leur parc de logements en bon état d'habitabilité et à leur apporter des équipements ou éléments de confort nouveaux ou mieux adaptés aux conditions modernes de vie. Au-delà de la lutte contre l'obsolescence du parc bâti, l'objectif d'amélioration de l'habitat intègre la rénovation énergétique des bâtiments qui revêt un caractère prioritaire pour la transition écologique et répondre aux obligations inscrites dans la loi Climat Résilience et aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

Les dépenses fiscales consacrées à l'amélioration de l'habitat sont les plus importantes du programme 135, notamment si on y intègre la dépense fiscale relative à la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration des revenus fonciers imposables, qui n'est évaluée qu'*a posteriori*, mais représente plus de 1,8 milliard d'euros³. Leur volume a cependant diminué suite à la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en subvention budgétaire « MaPrimeRénov » à compter de 2020 (article 200 *quater* du CGI).

Le projet de loi de finances pour 2025 consacre ainsi près de 5,3 milliards d'euros à l'amélioration du parc de logement, dont environ plus de 1,1 milliards d'euros pour la rénovation énergétique dans le cadre du programme 135 au travers, notamment, du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et de l'éco-prêt à taux zéro (éco PTZ).

2. Favoriser le développement de l'offre de logement

Les dépenses fiscales relevant de ce deuxième objectif visent à répondre à la demande de logement, notamment en zone tendue, où l'État cherche à rééquilibrer le rapport offre/demande.

Cette ambition est portée par deux grands leviers d'intervention sur le parc privé, représentés par la solvabilisation des ménages en faveur de l'accession à la propriété et le soutien à l'investissement locatif dans le neuf. Le prêt à taux zéro (PTZ) constitue ainsi un outil majeur d'aide à la primo-accession à la propriété pour les ménages ; les réductions d'impôt accordées par les différents dispositifs d'investissement locatif dans le logement intermédiaire favorisent pour leur part la mobilisation de l'épargne en faveur du développement de l'offre de logements à loyers maîtrisés. Outre les réformes apportées au dispositif « Pinel » durant le dernier quinquennat et sa substitution progressive par des dispositifs au profit des investisseurs institutionnels au travers du dispositif fiscal LLI (logement locatif intermédiaire) institué en 2014, la loi de finances pour 2022 a introduit une nouvelle incitation fiscale en faveur de la mise sur le marché de logements à loyers abordables, le dispositif dit « Loc'Avantages », consistant en une réduction d'impôt en faveur des propriétaires bailleurs ayant conventionné avec l'Anah pour proposer à des locataires sous plafonds de ressources des logements à loyers décotés par rapport aux loyers de marché.

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit ainsi 2,3 milliards d'euros en faveur du développement de l'offre de logement dont 0,6 milliard d'euros pour le PTZ et près de 1,5 milliard d'euros pour l'investissement locatif principalement représenté par la réduction d'impôt « Pinel » arrivant à échéance le 31 décembre 2024.

Les autres dépenses fiscales sont essentiellement liées à des dispositifs aujourd'hui éteints mais générant encore un coût budgétaire (*cf. infra*).

3. Soutenir le secteur du logement social

Le troisième axe d'intervention de l'État concerne le logement social, qui constitue un service d'intérêt économique général au sens du droit européen. L'objectif est de favoriser la production de logements locatifs sociaux neufs, de soutenir l'amélioration et la rénovation énergétique du parc bâti ainsi que l'accession sociale à la propriété. Les dépenses fiscales qui y sont consacrées concernent tant les impôts d'État que des impôts locaux. Parmi les plus significatives figurent l'exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes de logement social et les taux

³ Dernier chiffre connu 2023 Voies et Moyens T2 – PLF2025).

réduits de TVA. En 2018, le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable à certaines opérations immobilières du secteur a été relevé à 10 %. Conformément aux engagements du pacte d'investissement pour le logement social du 25 avril 2019, un retour à un taux réduit de TVA à 5,5 % en 2020 pour une partie des opérations du secteur dont le taux de TVA avait été relevé à 10 % en 2018 a été inscrit en loi de finances initiale pour 2020. En 2021, 2022 et 2023, l'État a poursuivi son soutien au secteur par des mesures d'assouplissement et d'élargissement du taux de TVA à 5,5 % et des aménagements ciblés des règles d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le projet de loi de finances pour 2025 consacre 1,5 milliard d'euros de dépenses fiscales à la politique de soutien du logement social, dont environ 400 millions d'euros à l'exonération d'impôt sur les sociétés et environ 1,1 milliard d'euros aux taux réduits de TVA de 5,5 % et de 10 %.

Ainsi, au travers des quatorze dépenses fiscales retenues dans ce document, ce sont plus de 9,1 milliards d'euros qui sont présentés au regard de leur efficacité et de leur efficience, soit 93% du total des dépenses rattachées au programme 135.

Il convient par ailleurs rappeler que les anciens dispositifs d'aide à l'investissement locatif, ainsi que d'autres dispositifs aujourd'hui éteints, continuent d'engendrer une dépense fiscale (celle-ci étant étalée sur plusieurs années après la décision d'investissement). Tel est notamment le cas du dispositif d'investissement locatif dit « Scellier » et de son volet « intermédiaire », applicables entre 2009 et 2013, qui aura un impact budgétaire jusqu'en 2051 pour le volet « intermédiaire », évalué à 200 M€ en 2025 (85 000 ménages). L'évaluation détaillée de cette dépense fiscale ainsi que celle du dispositif « Robien » et du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, est disponible dans les rapports des années précédentes, dans la mesure où ces dispositifs sont désormais éteints.

I - AMÉLIORATION DE L'HABITAT

MESURE N° 730213 - Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans (taxe sur la valeur ajoutée)

OBJECTIF VISÉ

Inciter à la rénovation et à la réparation des logements du parc privé, notamment pour dynamiser le secteur du BTP caractérisé par sa forte intensité de main d'œuvre et lutter contre la prévalence du travail non déclaré typique du secteur.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	3 785	3 410	3 450	3 000	3 300	3 390	3 330	3 990	2 240	2 150	2 170	2 280
Nombre d'entreprises en milliers	304	310	300	310	370	375	280	290	300	302	nd	nd

Source : DGFIP- Voies et moyens Tome 2 – PLF 2025.

Nota : sur le nombre de bénéficiaires, changement de méthode de chiffrage retenue par la DLF à compter de 2020 (source Voies et Moyens Tome 2 PLF2022).

À compter du PLF 2024, les coûts indiqués pour les années 2022 et suivantes ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA totales mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale, ce qui explique la baisse des montants de TVA entre 2021 et 2022. S'agissant de l'année 2021, en proforma selon la nouvelle méthode, la dépense fiscale se serait élevée à 2040 M€, soit une hausse de 10% de la dépense fiscale entre 2021 et 2022.

La dépense liée au dispositif, instauré en 1999 a évolué en fonction de l'évolution du taux de TVA. Initialement fixé à 5,5 % il a été porté à 7 % en 2012 puis à 10 % en 2014. Le transfert d'une partie de l'assiette de travaux dans la dépense fiscale 730223 (taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés) intervenu en 2014 a également contribué à la baisse de la dépense fiscale.

La baisse constatée entre 2016 et 2017 s'explique par un changement de méthode de chiffrage permettant de distinguer les entreprises bénéficiant du droit à déduction en matière de TVA.

La hausse constatée entre 2017 et 2019 résulte de la progression du montant de travaux.

La très forte baisse constatée entre 2021 et 2022 ne s'explique pas par la conjoncture économique mais par un changement de chiffrage de la DGFIP dans l'annexe au PLF 2024 « Voies et Moyens Tome 2 » : Ainsi, depuis le PLF 2024, les coûts indiqués ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale. Le contexte économique explique en revanche la baisse constatée en 2023.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Cette mesure a significativement contribué à la création d'emplois et d'entreprises dans ce secteur en stimulant la demande de travaux dans les logements. En 2002, le rapport de la France à la Commission européenne estimait la création d'emplois induits directs et indirects imputables à la baisse de TVA entre 40 000 et 46 000 au minimum, en fonction de la méthode retenue (évaluation du surcroît de chiffre d'affaires par la méthode économétrique ou par les déclarations fiscales). Le coût brut par emploi créé était ainsi estimé entre 110 000 € et 125 000 €. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 évalue quant à lui le gain à 32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment, soit un quart de moins environ que les 40 000 à 46 000 emplois indiqués dans le rapport de la France à la Commission de 2002. Selon cette étude, le coût brut pour les finances publiques par emploi créé ou maintenu s'élèverait à 160 000 €, soit nettement plus que pour une baisse de cotisations sociales. Selon ce rapport, le surcroît d'activité du secteur serait de l'ordre de 1,3 Md€ à 1,5 Md€ en 2002 et de 1,7 Md€ à 2,0 Md€ en 2007.

Les résultats des déclarations fiscales, mentionnés dans le rapport de la France, permettent par comparaison avec les résultats de l'enquête « baromètre de l'entretien - amélioration du logement », de mettre en évidence que de 3 à 5 milliards d'euros de travaux supplémentaires par an ont été déclarés à l'administration fiscale grâce à l'introduction de la mesure, alors qu'ils auraient été pour partie effectués par les entreprises de manière informelle dans un scénario sans baisse de TVA. En prenant en compte les emplois directs et indirects, la suppression des réductions et crédits d'impôt et la diminution de travail non déclaré, le coût moyen par emploi créé se situerait entre 40 000 et 170 000 euros/an en fonction des évaluations, voire 20 000 à 30 000 euros/an en prenant en compte les gains fiscaux et sociaux indirects. Il est à comparer aux coûts des dispositifs de soutien à la création d'emplois via des baisses ou des exonérations de cotisations sociales.

Estimation de l'efficience

La mesure a permis de cumuler des retombées sur le secteur d'activité et des retombées indirectes, et ainsi de soutenir la croissance. Elle a également permis des créations d'emplois et d'entreprises, ainsi que la résorption, dans une proportion significative, du travail non déclaré.

Du point de vue du bénéficiaire final, c'est-à-dire la personne physique réalisant les travaux, l'aide sous forme de TVA à taux réduit permet une diminution immédiate de la charge à payer. Cette diminution immédiate est de nature à renforcer l'effet de la mesure sur la demande de travaux.

Du point de vue du contribuable, l'efficience de ce dispositif est plus discutable. Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de décembre 2015 sur la taxe sur la valeur ajoutée, conclut ainsi que : « *dans les limites des évaluations disponibles, le bilan économique des effets économiques de la mesure paraît faible : une augmentation certes positive du nombre d'emplois (32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment), mais pour un coût élevé (5 Md€ par an en moyenne) et une concentration du bénéfice du dispositif sur les ménages les plus aisés* ».

Dans son rapport sur la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement remis en mars 2019, la Cour des Comptes estime que « *la réduction du taux de TVA pour les travaux réalisés dans des logements de plus de deux ans, qui reste la dépense fiscale la plus importante en faveur du logement, n'a fait l'objet d'aucune étude d'efficacité sérieuse alors que le respect de ses contreparties ne peut matériellement pas être vérifié. La « TVA à taux réduit pour les opérations réalisées par les organismes de logement social », qui représente la seconde dépense fiscale, n'est pas plus documentée s'agissant de son impact économique. Ces deux dépenses fiscales portant sur la TVA représentent*

une perte de recette de plus de 45 Md€ sur la période étudiée. Il serait à minima souhaitable que leur pertinence économique soit évaluée. »

Pour autant, la Cour note l'importance de la dépense fiscale instaurant un « taux de TVA de 10 % pour les travaux d'amélioration des logements achevés depuis plus de deux ans » comme incitation à la rénovation et à la réparation des logements privés mais aussi comme élément de lutte contre le travail non déclaré qui touche le secteur du bâtiment.

MESURE N° 130201 - Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (impôt sur le revenu)

OBJECTIF VISÉ

Encourager les propriétaires bailleurs à conserver leur parc de logements locatifs en bon état d'habitabilité et à leur apporter des équipements ou éléments de confort nouveaux ou mieux adaptés aux conditions modernes de vie.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	960	1560	1355	1845	1840	1650	1700	1700	1 650	1 836	nc	nc
Nombre de bénéficiaires (milliers de ménage)	1295	1700	1675	1776	1797	1750	1600	1700	1 580	1 659	nd	nd

Source : DGFIP

Cette mesure concerne 50 % des bailleurs personnes physiques au régime réel (soit environ 1,6 million de bailleurs sur un total estimé à environ 3,2 millions).

Le chiffrage de la mesure a fait l'objet d'un changement de méthode à compter des données 2015. La simulation prend désormais en compte les travaux réalisés au sein des sociétés transparentes (type SCI). Le calcul est toujours basé sur une simulation et ne donne qu'un ordre de grandeur.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Dans une logique d'entretien et de valorisation de son patrimoine immobilier, le bailleur est amené à effectuer périodiquement des travaux de grosses réparations et d'amélioration de son logement. Ces travaux peuvent notamment concerner des éléments essentiels à la sécurité, à la salubrité ou à la décence du logement. Dans l'ensemble, le parc de logements connaît une amélioration continue avec, par exemple, une diminution de 615 000 à 210 000 entre 2002 et 2013 du nombre de logements sans confort sanitaire. En 2013⁴, moins de 1 % des logements étaient privés d'un des trois éléments de confort sanitaire de base que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche, des WC à l'intérieur ; on en comptait 15 % en 1984⁵. Cette mesure incite les bailleurs à réaliser de tels travaux en considérant cette dépense comme une charge déductible des revenus fonciers.

L'outil fiscal apparaît le plus adéquat, dans la mesure où il s'agit de corriger la fiscalité des revenus locatifs tirés du logement d'une charge supportée par le bailleur en rapport avec le logement. Cette disposition constitue un soutien majeur à la rénovation énergétique du parc locatif privé, dont les propriétaires sont désormais confrontés

⁴ Année de la dernière enquête nationale Logement dont les résultats ont été publiés.

⁵ Source : Insee, enquête Logement 2013.

aux obligations de la loi Climat et Résilience (indécence des logements avec un DPE G à compter du 1^{er} janvier 2025, F à compter de 2028 et E à compter de 2034).

Estimation de l'efficience

La réduction du parc de logements inconfortables, notamment dans le parc locatif privé, montre l'efficacité des politiques en faveur de l'amélioration du parc de logements privés, dont ce dispositif est un des outils.

Au sein du parc locatif privé, la part de logements de classement cadastral médiocre (7 et 8) a diminué de 1,2 point entre 2013 et 2021⁶, passant de 4,0 % à 2,8 % en huit ans.

MESURE n° 210321 – Eco-prêt à taux zéro - crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt destinée au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens (impôt sur les sociétés)

OBJECTIF VISÉ

Réduire la consommation énergétique des logements existants du parc privé et encourager la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans ces logements.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	122	108	74	56	46	39	32	30	30	45	102	181
Nombre de prêts émis	31 200	23 500	22 900	24 315	18 767	35 571	42 046	61 034	82 071	105 082	118 000	131 000

Source : SGFGAS/DHUP

Mis en place en avril 2009, l'éco-prêt à taux zéro est un prêt sans intérêts, accessible sans conditions de ressources, destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique d'un logement occupé au titre de la résidence principale.

Dans le cadre de l'octroi d'un éco-prêt à taux zéro (comme pour le prêt à 0 % puis le prêt à taux zéro plus), l'absence d'intérêt sur le montant du prêt, ou avance remboursable ne portant pas intérêt, prend la forme d'un crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit distributeur du prêt, correspondant à l'écart entre ce taux zéro et le taux du marché, auquel s'ajoute une marge visant à compenser les frais opérationnels supportés par l'établissement prêteur.

Remarque : le crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit au titre d'un éco-prêt à taux zéro versé en année N est étalé sur les 5 années postérieures à l'année N, soit de l'année N+1 à l'année N+5. Ainsi, une forte augmentation du nombre d'offres d'éco-PTZ à une année N se répercute lors des cinq années suivantes.

⁶ Source : Filocom 2019 et 2021.

Malgré les différentes modifications apportées aux aides à la performance énergétique pour les orienter vers des rénovations lourdes, les résultats en matière de distribution d'éco-prêts observés en 2012 et 2013 ont été relativement décevants.

Face à ce constat, le Gouvernement a lancé le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) courant 2013. Ce plan s'appuie notamment sur l'harmonisation de l'éco-prêt à taux zéro avec le crédit d'impôt développement durable (CIDD - devenu ensuite crédit d'impôt pour la transition énergétique – CITE - autre dispositif majeur d'aide à la rénovation énergétique des logements du parc privé) mais aussi et surtout sur la simplification du dispositif.

Le principal frein identifié à la distribution de l'éco-prêt à taux zéro a été levé fin 2014 et s'est avéré d'ordre technique. En effet, il est apparu que les conseillers bancaires rencontraient des difficultés à instruire les dossiers en raison de leur incapacité à analyser la nature et donc l'éligibilité des travaux facturés. À compter du 1^{er} janvier 2015, cette responsabilité a été transférée de la banque à l'entreprise, ce qui a favorisé l'éclosion d'entreprises spécialisées dans les travaux de rénovation thermique, gage d'expertise pour les usagers. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2014, les options « bouquet de travaux » et « performance énergétique globale » n'ouvrent droit à l'éco-prêt que si les entreprises intervenant sur le chantier sont titulaires d'une qualification RGE (« Reconnu Garant de l'Environnement »).

La loi de finances pour 2016 a permis aux ménages bénéficiaires d'une subvention de l'ANAH en faveur de la lutte contre la précarité énergétique (MaPrimeRénov' Parcours accompagné ménages TMO/MO, anciennement Habiter Mieux Sérénité) de souscrire un éco-PTZ spécifique. Celui-ci simplifie le recours au dispositif pour les propriétaires occupants ou les bailleurs bénéficiant des aides de l'ANAH en faveur de la performance énergétique. Cette mesure répond à deux grands enjeux : financer le reste à charge engendré par des travaux de rénovation énergétique et renforcer la distribution d'éco-prêts à taux zéro. La performance de ces nouveaux travaux finançables est garantie par les conditions d'octroi des aides de l'ANAH.

En parallèle et afin d'aider les ménages accédant à la propriété qui engagent des travaux, la même loi de finances pour 2016 a permis aux ménages de souscrire un éco-prêt dans le cadre de l'acquisition d'un logement, les pièces justificatives étant, le cas échéant, à transmettre à la date de versement du prêt.

S'ajoute à ces dispositions, et par dérogation au principe d'unicité de l'éco-prêt à taux zéro, la possibilité d'obtenir un éco-prêt complémentaire pour un même logement. Ce prêt complémentaire permet de financer d'autres travaux, dans la limite du plafond de 30 000 €, pour les ménages qui n'auraient pas mobilisé la totalité du montant maximum finançable en éco-prêt à taux zéro.

La loi de finances pour 2017 a supprimé la condition de ressources pour le cumul de l'éco-prêt à taux zéro et du CITE. Cette mesure visant à encourager les ménages à engager des travaux de rénovation énergétique sans avoir à arbitrer entre les deux dispositifs, et a permis également de simplifier le paysage des aides.

Sur ces principes, la loi de finances pour 2019 a prorogé l'éco-prêt à taux zéro jusqu'à fin 2021 et a poursuivi la simplification du dispositif pour le rendre plus accessible et plus attractif. À ce titre, la condition de bouquet de travaux est supprimée depuis le 1^{er} mars 2019. Cela permet de financer une seule action de travaux et de faciliter le financement du reste à charge des ménages modestes et très modestes n'étant pas en capacité d'engager simultanément plusieurs postes de travaux.

À partir du 1^{er} juillet 2019, un autre frein au déploiement du prêt a été levé par l'alignement du critère d'ancienneté du logement sur celui du CITE (logement achevé depuis plus de deux ans).

D'autres mesures ont également permis de simplifier et d'assouplir le dispositif (simplification du cumul d'éco-PTZ, souplesse entre la date de début des travaux et la date d'émission du prêt, uniformisation de la durée maximale du prêt, etc.).

À partir du 1er janvier 2022, le plafond de l'éco-PTZ « performance énergétique globale » a été revalorisé de 30 000 € à 50 000 €, ainsi que la durée maximale de remboursement, qui est passée de 15 à 20 ans. En outre, la loi de finance pour 2022 a permis la création d'une nouvelle catégorie d'éco-PTZ permettant de couvrir le reste à charge des travaux ayant bénéficié de MaPrimeRénov'. Cette mesure permet notamment une simplification de l'instruction des dossiers pour les établissements de crédit, sur la base de l'attestation fournie par l'ANAH au ménage validant ainsi l'éligibilité et la bonne réalisation des travaux.

La loi de finances pour 2024 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2027 afin de maintenir le soutien apporté aux ménages réalisant des travaux de rénovation énergétique dans leur logement. Cette prorogation a permis de renforcer davantage l'éco-PTZ, avec la création d'une nouvelle catégorie couplée à MaPrimeRénov' Copropriétés et destinée aux syndicats de copropriétaires réalisant des travaux sur les parties collectives. Dans un même but de simplification, la modification du calcul du crédit d'impôt, désormais effectué à la date de signature de l'offre d'éco-PTZ « copropriétés » au lieu de la date d'émission de ladite offre, apporte une sécurité supplémentaire aux établissements prêteurs vis-à-vis des éventuelles variations des taux d'intérêt sur les marchés financiers.

En parallèle, la loi a revalorisé les caractéristiques des éco-PTZ couplés au bénéfice des aides individuelles de l'Anah « MaPrimeRénov' » et « MaPrimeRénov' Parcours accompagné TMO/MO ». Ainsi, le nouveau plafond de financement de 50 000 € (contre respectivement 30 000 € et 20 000 € jusqu'alors) et l'augmentation de la durée maximale de remboursement de 15 à 20 ans permettent aux ménages de financer plus aisément leur reste à charge, notamment dans le cadre de rénovations d'ampleur.

Enfin, à la suite d'une expérimentation menée entre 2020 et 2023 et la réalisation d'un rapport d'évaluation, la loi de finances pour 2024 a permis d'étendre la distribution de l'éco-PTZ à l'ensemble des sociétés de tiers-financement.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le dispositif a observé une montée en puissance très rapide dès ses premiers mois de mise en œuvre, puis sur le reste de l'année 2009 : 70 653 éco-prêts ont été émis en 2009, soit un net dépassement de l'objectif de 50 000 prêts prévu initialement. La croissance du produit a ensuite enregistré un coup d'arrêt, avec une chute nette de la distribution en janvier 2010 (division par deux des prêts émis par rapport au mois précédent), marquant le début d'une stabilisation à un rythme d'environ 6 000 éco-prêts émis par mois en 2010.

Une nouvelle baisse du rythme a été observée en début d'année 2011, le rythme d'émission annuelle étant de nouveau divisé par deux par rapport à 2010 pour atteindre 40 752 éco-prêts. La diminution du nombre d'éco-PTZ s'est poursuivie entre 2015 et 2018 avec des productions comprises entre 22 000 et 24 000 offres émises. L'année 2018 marque la plus faible distribution du dispositif depuis sa création (18 748 éco-prêts émis).

En 2019, les mesures de simplification, en particulier la suppression de la condition de bouquet de travaux, ont permis une reprise dynamique de la distribution, atteignant 35 574 éco-PTZ individuels en 2019 et 42 046 en 2020 en dépit du contexte de crise sanitaire. Avec la sortie de crise progressive en 2021 et l'augmentation des taux d'intérêt en 2022, cette dynamique s'est confirmée avec 61 034 offres émises en 2021 et 82 071 en 2022.

L'année 2023 confirme la dynamique du dispositif et sa visibilité sur le marché bancaire, avec 105 082 offres à des emprunteurs individuels (soit une augmentation de 29% par rapport à 2022). Les années 2024 et 2025 devraient s'inscrire dans la continuité de cette tendance, avec des prévisions de 118 000 et 131 000 éco-PTZ émis,

respectivement.

Cette dynamique est particulièrement encourageante au regard des objectifs de réduction de la consommation énergétique du secteur résidentiel privé, fixées à 7 TWh/an en moyenne pour 2015-2030, soit une réduction annuelle de 1,5% par rapport au niveau observé en 2015.

Estimation de l'efficacité

Selon le modèle Res-IRF⁷, le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle de l'éco-prêt à taux zéro se situe autour de 0,06 € par kWh cumac⁸ évité ; il serait de l'ordre de 0,10 € par kWh cumac⁹ évité en énergie réelle, c'est-à-dire en tenant compte notamment des comportements de consommation des bénéficiaires et en particulier de l'effet « rebond ». Cette efficacité relativement meilleure que celle des autres dispositifs modélisés s'explique notamment par le ciblage de l'éco-prêt sur les opérations les plus performantes. Elle pourrait tendanciellement baisser suite à la mobilisation progressive des gisements les plus efficaces. Une étude du Cired¹⁰ de 2018 suggère en outre un effet levier¹¹ sur l'investissement privé de 1,3 pour l'éco-PTZ et le dispositif des CEE, contre 1 pour le CITE.

Comme mentionné dans le rapport IGF-CGEDD d'avril 2017 sur la rénovation énergétique des logements¹², l'éco-prêt à taux zéro demeurerait faiblement distribué en raison de certains obstacles, aussi bien du côté de la demande (taux d'intérêt bas notamment), que du côté de l'offre (formalisme du prêt, risque de sanction en cas de non-conformité pour les banques). Ces aspects limitaient mécaniquement la mise en œuvre de certains projets.

Les simplifications apportées au dispositif en 2019 ont levé certains freins relevés par le rapport IGF-CGEDD et relancé la distribution du prêt. Dans son rapport rendu public en mars 2022, l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) évalue à 0,26 TWh/an les économies d'énergie permises par les travaux financés par un éco-prêt à taux zéro en 2019, contre 0,14 TWh/an en 2018 et 0,17 TWh/an en 2016. En particulier, les installations de chauffage-ECS représentent trois quarts des économies attribuables à la production de prêts en 2019, ce qui s'explique notamment par une augmentation très dynamique du nombre de pompes à chaleur (équipement à très forte efficacité énergétique) financées (9 500 en 2019 contre 1 900 en 2016 et 2 300 en 2018).

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une dépense versée à un faible nombre d'acteurs professionnels (les banques actives dans le domaine du crédit à l'habitat), la différenciation de l'intervention de l'État sous forme de crédit d'impôt plutôt que de subvention budgétaire a ici peu de portée. En effet, ce crédit d'impôt est très largement inspiré du crédit d'impôt accordé au titre des prêts sans intérêts pour financer l'accession à la propriété (prêt à 0 % puis PTZ). Leur formalisme découle de celui antérieurement applicable aux subventions budgétaires. Le décalage dans le temps entre la déclaration du prêt et la perception du crédit d'impôt associé ne provoque pas de problématiques de trésorerie pour les établissements financiers. Par ailleurs, le choix d'un étalement sur cinq ans du crédit d'impôt pour les prêts versés une année donnée (contre deux ans pour la subvention budgétaire) permet de lisser le coût de la mesure alors que la subvention budgétaire a un effet financier sur une seule année.

⁷ Res-IRF : outil d'évaluation économique de la transition énergétique développé par le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement – CIRED – et utilisé par le ministère chargé de l'énergie

⁸ Cumulé et actualisé

⁹ Cumulé et actualisé

¹⁰ CIRED, 2018, Évaluation prospective des politiques de réduction de la demande d'énergie pour le chauffage résidentiel.

¹¹ L'effet de levier recouvre le rapport de l'efficacité de l'instrument mesurée en termes de dépenses d'investissement, au coût de l'incitation : un effet levier de 1 implique qu'un euro d'argent public induit un surcroît d'investissement d'un euro.

¹² Aides à la rénovation énergétique des logements privés, rapport IGF-CGEDD, avril 2017

MESURE n° 730223 - Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (taxe sur la valeur ajoutée)

OBJECTIF VISÉ

Les bâtiments représentent 45 % de la consommation énergétique en France. Compte tenu de leur longévité, la rénovation énergétique du bâti existant représente un enjeu majeur pour atteindre les objectifs environnementaux de long terme et réduire la facture énergétique nationale.

Le taux réduit de TVA complète l'arsenal fiscal existant. Il vise à amplifier l'incitation des ménages à réaliser des travaux en réduisant leur coût. Il a également pour objectif de stimuler le développement de la filière verte de la construction, de soutenir l'emploi peu qualifié et de lutter contre l'économie souterraine et le travail dissimulé.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	730	1 080	1 180	1 070	1 150	1 235	1 310	1 760	1 010	970	975	1 030
Nombre d'entreprises en milliers	280	310	310	310	315	315	84	89	97	99	nd	nd

Source : DGFIP.

Nota : changement de méthode de chiffrage du nombre de bénéficiaires par la DLF en 2020 (source : Voies et Moyens Tome 2 PLF2022).

Nota 2 : à compter du PLF2024, les coûts indiqués pour les années 2022 et ultérieures correspondent à la dépense en TVA restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale, ce qui explique la baisse des montants de TVA entre 2021 et 2022. S'agissant de l'année 2021, en proforma selon la nouvelle méthode, la dépense fiscale se serait élevée à 900 M€, soit une hausse de 12% de la dépense fiscale entre 2021 et 2022.

La loi de finances pour 2014 a instauré un taux réduit de TVA de 5,5 % pour les travaux de rénovation ou d'amélioration énergétique. La mesure est codifiée à l'article 278-0 bis A du code général des impôts.

Les travaux éligibles au taux réduit de TVA à 5,5 % sont la pose, l'installation et l'entretien de matériaux et équipements éligibles au crédit d'impôt transition énergétique, dans sa version antérieure à la loi de finances pour 2018, ainsi que les chaudières fioul à haute performance énergétique, les matériaux d'isolation des parois vitrées, les portes d'entrée donnant sur l'extérieur et les volets isolants.

Le taux réduit de TVA à 5,5 % concerne également les travaux induits, c'est-à-dire les travaux indissociablement liés aux travaux d'efficacité énergétique, qui figurent sur la même facture que les travaux principaux (déplacement de radiateurs ou dépose de sols par exemple). Les autres travaux de rénovation ou d'ordre esthétique ne sont pas concernés (habillage d'un insert, pose de papier peint, etc.).

Dans le cadre de la loi de finances pour 2023, le Gouvernement a mis en œuvre une mesure ayant pour objet d'actualiser et de rationaliser le champ d'application du taux réduit de 5,5 % aux travaux de rénovation énergétique des logements ainsi que sur les travaux de pose, d'installation et d'entretien des infrastructures de recharge pour véhicules électriques dans les locaux d'habitation. La définition actuelle du périmètre des travaux de rénovation énergétique des logements éligibles au taux réduit de la TVA s'avère en effet peu lisible pour les opérateurs et apparaît obsolète, notamment au regard de l'évolution récente d'autres dispositifs de soutien à la transition énergétique (« éco-PTZ »). Cette rationalisation s'effectuera avec la prise d'un arrêté, après concertation avec les filières professionnelles concernées.

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit le passage au taux de 20 % de TVA de la fourniture ou de l'installation des chaudières susceptibles d'utiliser des combustibles fossiles, travaux qui bénéficiaient jusqu'alors du taux réduit de 5,5 %.

La très forte baisse constatée entre 2021 et 2022 ne s'explique pas par la conjoncture économique mais par un changement de chiffrage de la DGFIP dans l'annexe au PLF2024 « Vois et Moyens Tome 2 ». Ainsi, à compter du PLF 2024, les coûts indiqués ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale. Le contexte économique explique en revanche la baisse constatée en 2023.

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

La difficulté à évaluer l'atteinte des objectifs assignés à la TVA à 5,5 % réside dans la nomenclature d'activités française (NAF) adoptée par l'Insee, qui ne permet pas d'isoler le secteur de l'entretien-amélioration des logements dans les statistiques sur les entreprises produites chaque année par l'institut. Par conséquent, le chiffre d'affaires et le nombre d'emplois relevant du secteur ne sont pas connus avec précision, ce qui rend difficile la réalisation d'évaluations sur l'impact du taux réduit de TVA.

Toutefois, les campagnes d'observations des travaux de rénovation énergétique réalisées tous les trois ans, permettent de suivre les dispositifs en faveur de la rénovation énergétique, et en particulier la TVA à 5,5 %. Il ressort de la dernière campagne menée en 2017 que la TVA à 5,5 % reste l'aide la plus utilisée par les ménages puisque 45 % des ménages entreprenant des travaux d'amélioration de la qualité énergétique de leur logement y ont recours (ce taux est même porté à 54 % lorsqu'il s'agit de réaliser des travaux permettant au moins deux sauts de classe énergétique). Par ailleurs, 45 % des ménages ayant eu recours à la TVA à 5,5 % déclarent qu'elle leur a permis de faire réaliser les travaux par un professionnel (45 % pour le CITE, 44 % pour les CEE).

Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés)

Des simulations micro et macro-économiques réalisées par le ministère en charge du logement en 2018, à partir de modèles d'évaluation développés par l'Ademe, permettent d'estimer l'impact positif du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique par rapport au taux de 10 % :

- une augmentation du nombre de rénovations énergétiques : + 127 000 sur une année ;
- une augmentation de 10 000 emplois à terme.

D'après le modèle Res-IRF¹³ le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle s'établit à 0,05 € par kWh évité pour la TVA à 5,5 %. Néanmoins, au regard de la dépense engagée, le rapport IGF-CGEDD d'avril 2017 relatif à la rénovation énergétique des logements privés considère que le maintien d'un taux dérogatoire à 5,5 % est source

¹³ (Outil d'évaluation économique de la transition énergétique développé par le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement – CIRED – et utilisé par le ministère en charge de l'énergie),

de complexité en gestion (taux différents) et que son effet incitatif en termes de rénovation énergétique est réduit (le rapport prenant toutefois comme taux de référence de TVA le taux réduit de 10 % pour les travaux d'amélioration).

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

Du point de vue du bénéficiaire final, c'est-à-dire la personne physique réalisant les travaux, l'aide sous forme de TVA à taux réduit permet une diminution immédiate de la charge à payer. Cette diminution immédiate est de nature à renforcer la demande de travaux. Les effets redistributifs et l'efficacité de cette dépense fiscale ont fait l'objet d'une analyse présentée au Conseil des prélèvements obligatoires en juin 2015¹⁴.

Ce mécanisme est en outre d'une plus simple application qu'un dispositif de subvention.

¹⁴ Hérody C. et Tirot G., *La TVA comme instrument de politique économique*, rapport particulier n°4 au CPO, juin 2015.

II - DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

OBJECTIFS VISÉS

- Encourager la production d'une offre nouvelle de logements intermédiaires privés pour détendre le marché locatif dans les zones présentant le plus de besoins.
- Relancer la construction en zones tendues et contribuer à soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment.
- Éviter aux logements dégradés de quitter le parc locatif, remettre sur le marché des logements vacants et améliorer la qualité des logements locatifs disponibles.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

L'article 80 de la loi de finances pour 2013 a créé une nouvelle aide à l'investissement locatif intermédiaire en relais du dispositif « Scellier » arrivé à extinction. Cette nouvelle aide accorde une réduction d'impôt de 18 % (dans la limite de 300 000 € et 5 500 €/m²) étalée sur neuf ans, en faveur de la construction ou de l'acquisition d'un ou de deux logements neufs et assimilés, l'avantage fiscal étant conditionné à un engagement locatif sous plafonds de loyer et de ressources du locataire d'au minimum neuf ans, et à un certain niveau de performance énergétique.

Le dispositif, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, se distingue du « Scellier » sur plusieurs points :

- la réduction d'impôt a été calibrée pour être la contrepartie de loyers situés à un niveau « intermédiaire » entre le parc social et le parc privé, équivalent au niveau des loyers de marché minorés de 20 % ; les préfets de région sont en mesure de moduler à la baisse les plafonds fixés par zone afin de s'assurer du caractère réellement intermédiaire des plafonds de loyers observés localement ;
- afin de cibler le dispositif sur les communes témoignant d'un réel besoin de logements intermédiaires, et dans un souci d'efficacité et de protection des investisseurs, seuls les logements situés dans les communes des zones A et B1, ainsi que dans les communes de zone B2 ayant reçu un agrément dérogatoire des préfets de région, peuvent bénéficier de la réduction d'impôt. À titre transitoire, les communes de la zone B2 sont éligibles au dispositif sans agrément jusqu'au 30 juin 2013.

L'article 5 de la loi de finances pour 2015 a remanié le dispositif désormais dénommé dispositif « Pinel » :

- l'engagement locatif initial est modulé sur des périodes de six ou neuf ans avec possibilité de prorogation de deux fois 3 ans pour un engagement initial de 6 ans, et une fois 3 ans pour un engagement initial de 9 ans. L'engagement locatif, et donc le bénéfice de l'avantage fiscal, sont ainsi prolongés dans la limite d'une durée totale de douze ans. Ces modulations temporelles rendent le taux de la réduction d'impôt proportionnel à la durée de location : 12 % pour un engagement de six ans et 18 % pour un engagement de neuf ans. Des compléments de réduction sont accordés aux contribuables prorogeant leur engagement locatif initial. Pour un engagement initial de six ans, l'avantage fiscal est bonifié de 6 % pour la première période de prorogation et de 3 % pour la seconde. Lors d'un engagement initial de neuf ans, la réduction complémentaire s'établit à 3 % pour la seule période de prorogation autorisée ;
- la location est ouverte aux ascendants ou aux descendants des propriétaires bailleurs n'appartenant pas à leur foyer fiscal ;
- la base de la réduction d'impôt des investisseurs par voie de souscriptions au capital de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) est portée de 95 % à 100 % du montant de la souscription réalisée.

Ces évolutions sont appliquées aux investissements réalisés à compter du 1er septembre 2014, à l'exception des locations au profit des ascendants-descendants, autorisées pour les investissements réalisés à compter du 1er janvier 2015.

L'article 68 de la loi de finances pour 2018 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021. Il est recentré sur les zones les plus tendues : A, A bis et B1. Le bénéfice de l'avantage fiscal est supprimé dans les communes des zones B2 et C. Pour permettre une sortie progressive de ces communes, la loi de finances pour 2018 maintient la défiscalisation des acquisitions de logements dont le permis de construire a été déposé avant le 1er janvier 2018 et dont l'acte authentique de vente devant notaire est signé avant le 1er janvier 2019. Ces dispositions ont été reportées jusqu'au 31 mars 2019.

Par ailleurs, le dispositif a été ouvert aux communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) quelle que soit leur zone d'implantation, soit 1 009 communes en 2021.

L'article 164 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a instauré un dispositif expérimental dérogeant au droit commun pour la région Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » présentant une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants, sont fixées par arrêté du préfet de région pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Les plafonds de loyer et de ressources du locataire sont également fixés par arrêté du préfet de région. Leur montant est déterminé pour chaque commune ou partie de commune éligible et pour chaque type de logement. Les contribuables qui bénéficient de la réduction « Pinel » pour des investissements réalisés en Bretagne au titre de cette expérimentation, souscrivent une déclaration annuelle comportant les éléments à même d'identifier le logement donné en location, le niveau de ressources du locataire à la conclusion ou au renouvellement du bail ainsi que le montant des loyers perçus au cours de l'année. Les modalités de souscription de cette déclaration ont été fixées par le décret n° 2021-289 du 15 mars 2021 relatif aux obligations déclaratives résultant de l'application de l'article 164 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'article 168 de la loi de finances pour 2021 prévoit la prolongation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2024 avec une diminution progressive des taux de réduction d'impôt, qui sont toutefois maintenus pour les logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou qui satisfont à des niveaux de qualité, notamment en matière de performance énergétique et environnementale, supérieurs à la réglementation. Le décret n° 2022-384 du 17 mars 2022 précise le niveau de qualité requis pour ces logements en France métropolitaine et le décret n° 2022-1691 du 28 décembre 2022 est consacré aux logements situés en outre-mer.

Réduction progressive de l'avantage fiscal

Engagement de location	Investissements réalisés en 2021-2022	Investissements réalisés en 2023	Investissements réalisés en 2024
Engagement de 6 ans	12 %	10,5 %	9 %
Première prorogation de 3 ans	6 %	4,5 %	3 %
	3 %	2,5 %	2 %

Seconde prorogation de 3 ans			
Engagement de 9 ans	18 %	15 %	12 %
Prorogation de 3 ans	3 %	2,5 %	2 %
Engagement de location en outre- mer	23 %	21,5 %	20 %
Période de 6 ans			
Période de 9 ans	29%	26 %	23 %
<i>NB : les taux de prorogation ci-dessus sont également applicables en outre- mer</i>			

Enfin, l'article 92 de la loi de finances pour 2022 proroge l'expérimentation Pinel initialement ouverte aux investissements réalisés en région Bretagne du 1^{er} avril 2020 au 31 décembre 2021, jusqu'au 31 décembre 2024 afin de s'aligner sur les évolutions du dispositif national de droit commun.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	20	77	191	351	555	745	966	1117	1375	1396	1529	1498
Nombre de bénéficiaires (ménages)	7 106	25 307	59 044	103 334	156 724	200 000	257 000	297 313	320 000	360 000	nd	nd

Source : DGFIP

Le montant total de la dépense fiscale depuis la création du dispositif est de l'ordre de 6,8 Md€ au 31 décembre 2023.

Au titre de l'imposition des revenus de l'année 2014, l'investissement dans les DOM ou dans les COM (qui ont bénéficié d'un taux majoré de 29 %, soit 11 points de plus qu'en métropole) a représenté 5,7 % du nombre total de déclarations et 5 % en termes de montant déclaré. À titre de comparaison, l'outre-mer accueille environ 3 % de la population française. Ainsi, le taux bonifié de la réduction d'impôt a permis des investissements conséquents dans les territoires ultra-marins, supérieurs proportionnellement à ceux effectués en métropole. Ces investissements se révèlent toutefois d'un montant moins élevé qu'en métropole (environ 147 0000 € de montant déclaré contre 177 000 € en 2014). Entre 2018 et 2020, le nombre de logements Pinel déclarés achevés en outre-mer représente environ 2 % du nombre de logements déclarés achevés en France métropolitaine.

Il convient enfin de noter que 18 % des contribuables ayant déclaré des dépenses au titre du dispositif sont devenus non imposables après leur première déclaration.

Le dispositif a rencontré un succès croissant, et oscille depuis 2017 entre 130 et 260 M€ d'augmentation de la dépense fiscale annuelle correspondant aux nouvelles opérations (+260 M€ en 2022, contre + 130 M€ prévus en 2024, avec une légère stagnation en 2023 (+21 M€) et 2025 (-31 M€). La dépense fiscale annuelle a quasiment triplé entre 2018 et 2025 (prévision à 1 498 M€).

Ainsi que l'a mis en évidence le rapport d'évaluation conjoint de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'environnement et du développement durable publié en novembre 2019, le pilotage de l'évaluation du dispositif est complexe. Ainsi, « *Les informations relatives aux logements bénéficiant du dispositif Pinel résident entièrement dans les déclarations fiscales (2042 C pour leur nombre et 2044 EB pour les adresses et surfaces des biens), ce qui entraîne des délais de traitement importants. Ces données ne sont pas transmises au service statistique du ministère chargé du logement en raison du secret fiscal qui s'oppose à leur exploitation par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), chargée du pilotage de la politique du logement* » (extrait p11 du rapport). Le rapport estimait néanmoins à 2 Md€ le montant de la dépense fiscale en régime de croisière.

Le dernier rapport rendu par la Cour des comptes en septembre 2024 confirme le constat d'une dépense fiscale dont les effets sont difficiles à évaluer en termes de construction et de rénovation de logements. Néanmoins, les résidences Pinel sont majoritairement situées en zone tendue et non très tendues et, d'autre part, elles présentent des critères de qualité plutôt élevés (en raison notamment du caractère neuf des constructions). Par ailleurs, l'évaluation a montré que les locataires correspondent à la cible visée par le dispositif.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

L'investissement locatif dans le neuf a progressivement conduit à une détente du marché locatif dans certaines agglomérations de province. Elle a parfois eu un effet sur la transformation du parc locatif ancien de moindre qualité souffrant de fait d'une moindre attractivité. Cela a pu provoquer la réalisation de travaux ou la vente à des accédant à la propriété.

Cependant, à la lumière des différentes études menées sur le sujet, il apparaît que le dispositif n'a pas toujours rempli son objectif de développement d'une offre locative intermédiaire, qu'il a pu induire des distorsions sur le marché immobilier, et se heurter à certaines limites :

- la difficulté à faire émerger une offre de logements intermédiaires du fait de plafonds de loyer non-mordants (la réduction de loyer représentant selon l'IGF-CGEDD moins de 10 % de la réduction d'impôt) ;
- la réduction d'impôt étant le principal moteur de la décision d'acquisition des ménages, la décote à la revente des appartements neufs a pu compromettre la rentabilité de l'investissement ;
- l'effet inflationniste sur le marché immobilier résultant de l'internalisation de la réduction d'impôt dans les prix. En effet, le coût pour l'État du soutien à la construction neuve était estimé en 2019 à environ 38 000 € par logement pour le dispositif Pinel, contre 28 000 € pour le dispositif de soutien au logement locatif institutionnel, soit un coût inférieur de 35 % pour une qualité comparable voire supérieure ;
- le poids budgétaire élevé et croissant, estimé à 2 Md€ par an en rythme de croisière.

Ces éléments ont conduit le Gouvernement à planifier une sortie progressive du dispositif d'ici fin 2024, le relais devant être pris notamment par la mobilisation des investisseurs institutionnels sur le segment du logement locatif intermédiaire, et le développement d'un dispositif comme le Loc Avantages, dont les plafonds de loyers sont déterminés au niveau communal.

Estimation de l'efficience

Quatre rapports d'évaluation du dispositif, dont 3 issus des travaux menés conjointement par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), ont été remis au Parlement depuis 2019¹⁵, auxquels s'ajoute le rapport sur l'expérimentation réalisée en région Bretagne depuis 2020, remis au Parlement en mars 2022. Cette démarche évaluative approfondie tant en matière de géographie d'application, que d'atteinte des objectifs de modération des loyers ou de besoin de logements locatifs sur le segment intermédiaire a mis en évidence l'intérêt de réorienter l'effort national sur les investisseurs institutionnels pour participer à faire face au besoin de production estimé entre 302 000 et 450 000 logements.

S'agissant de l'expérimentation du Pinel en Bretagne, le rapport d'évaluation a souligné le caractère positif et efficace de la concertation conduite entre acteurs territoriaux de l'habitat. L'évaluation a montré que le dispositif retenu était globalement cohérent avec les objectifs nationaux. Néanmoins, la définition des zones d'éligibilité s'est avérée difficile à mettre en œuvre, en particulier pour respecter une contrainte de maîtrise de la dépense fiscale.

¹⁵ « Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », IGF/CGEDD, novembre 2019 ; « Propositions sur l'évolution du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », IGF/CGEDD, juillet 2020 ; « Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels », IGF/CGEDD, avril 2021 ; « L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », Cour des comptes, septembre 2024.

MESURES n° 320147 et 730222 - Créance à l'impôt sur les sociétés en faveur des investisseurs institutionnels qui détiennent des logements locatifs intermédiaires - Taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement

OBJECTIFS VISÉS

Dans le prolongement du dispositif d'investissement locatif dans l'intermédiaire « Duflot - Pinel » arrivant à échéance le 31 décembre 2024, les avantages fiscaux en faveur de la mobilisation des investisseurs institutionnels visent à :

- encourager la production de logements intermédiaires pour détendre le marché locatif dans les zones présentant le plus de besoins ;
- relancer la construction en zones tendues et contribuer à soutenir l'emploi dans le secteur du bâtiment ;
- soutenir l'habitat dans les territoires en développement.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Institué en 2014, le régime fiscal du LLI institutionnel comprend :

- l'application d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % pour la construction de logements locatifs intermédiaires réalisés dans le cadre d'opérations de construction mixtes comprenant la construction d'au moins 25 % de logements sociaux (article 279-0 bis A du CGI) ;
- ainsi qu'une exonération de vingt ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) afférente à ces logements (article 1384-0 A du CGI), remplacée par une créance d'impôt sur les sociétés en 2023.

Mesure fiscale n° 730222 - Taux réduit de TVA de 10 %

L'article 279-0 bis A du CGI prévoit l'application d'un taux réduit de TVA de 10 % aux livraisons de logements locatifs neufs. Les biens éligibles sont les logements qui :

- satisfont aux critères du logement locatif intermédiaire définis au III de l'article 199 novovicies du CGI ;

- constituent la résidence principale des locataires et sont implantés dans les communes classées par l'arrêté mentionné au IV de ce même article qui recense les zones de forte tension immobilière.

En outre, les terrains des logements à construire doivent être situés, à la date du dépôt de la demande de permis de construire, sur le territoire d'une commune comptant déjà plus de 25 % de logements locatifs sociaux ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (« clause de mixité sociale »).

Mesure n° 320147 - Créance à l'impôt sur les sociétés

Afin de maintenir la mobilisation des investisseurs institutionnels en faveur du logement locatif intermédiaire et de lever les freins à la délivrance de permis de construire par les collectivités locales, l'article 81 de la loi de finances pour 2022 a remplacé l'exonération de TFPB pesant sur les finances locales, par une créance de même montant que la TFPB imputable sur l'impôt sur les sociétés (IS). Le dispositif, codifié au nouvel article 220 Z septies du CGI, s'applique aux logements achevés à compter du 1^{er} janvier 2023.

Les contribuables éligibles sont les personnes morales bénéficiant du taux réduit de TVA à 10 % pour la construction de logements intermédiaires soit :

- les organismes d'habitation à loyer modérés (HLM), sociétés d'économie mixte, et sociétés

anonymes de coordination HLM ;

- les organismes soumis au contrôle de la société Action logement Immobilier ;
- les personnes morales détenues par des associés passibles de l'impôt sur les sociétés et détenant directement ou indirectement la totalité du capital social ;
- les établissements publics administratifs et les caisses de retraite et de prévoyance.

Les biens éligibles sont les logements visés par le dispositif de taux réduit de TVA. Le dispositif s'applique durant 20 ans à compter de la première mise en recouvrement de TFPB. La créance est égale au montant de la TFPB mise en recouvrement au titre de l'exercice auquel s'ajoute, le cas échéant, le montant des taxes locales limitativement énumérées à l'article 220 Z *septies* du CGI. Il s'agit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (CGI, art. 1550 *bis*), la taxe additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France (CGI, art. 1599 *quater* D), les taxes spéciales d'équipement additionnelles prévues aux articles 1607 *bis*, 1607 *ter* et 1609 B à 1609 G du CGI, les impositions additionnelles levées conformément à l'article 1609 *quater* du CGI et les prélèvements opérés par l'État sur ces taxes et impositions en application de l'article 1641 du même code.

La durée de 20 ans est réduite à due concurrence du nombre d'années d'exonération totale de la TFPB dont peuvent bénéficier les logements. L'avantage fiscal cesse de s'appliquer au cours de l'exercice durant lequel les propriétaires bailleurs cessent de répondre aux conditions du bénéfice du taux réduit de TVA prévu à l'article 279-0 *bis* A du CGI.

Le montant de la créance vient en déduction de l'IS dû au titre de l'exercice au cours duquel la TFPB et les taxes annexes sont mises en recouvrement. L'excédent éventuel est imputé sur l'IS dû au titre des trois exercices suivants et éventuellement remboursé à l'issue de cette période. Ainsi par exemple, pour une créance d'IS née au titre de 2023, elle pourra s'imputer sur l'IS dû au titre de 2023, puis 2024, 2025 et 2026 et l'excédent éventuel sera remboursé cette dernière année. L'excédent de créance est immédiatement remboursable pour les personnes exonérées d'IS ou non redevables de cet impôt et les petites et moyennes entreprises (PME) au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Aménagements apportés au dispositif :

L'article 71 de la loi de finances pour 2024 a apporté plusieurs aménagements visant à élargir le dispositif :

- Il étend le régime fiscal aux locations meublées et aux résidences-services (art. L. 631-13 du CCH). Les plafonds de la part de la quittance relative au loyer et la part de la quittance relative aux services non individualisables sont fixés par décret. Les plafonds de la part de la quittance relative au loyer sont déterminés en fonction de la localisation et du type des logements (cf. décret n° 2024-776 du 8 juillet 2024). La fixation des plafonds de la part de la quittance relative aux services non individualisables doit tenir compte de la nature de ces services (décret à paraître) ;
- Par ailleurs, pour concilier « développement de l'offre de logements » et « sobriété foncière », le régime est étendu à l'acquisition-amélioration de logements, au sens du 6° du I de l'article 278 *sexies* du CGI, dans des bâtiments ou des parties de bâtiment à usage résidentiel conduisant à une amélioration de la performance énergétique dont les conditions sont déterminées par arrêté à paraître ;
- Le périmètre d'éligibilité est également élargi. Outre les zones tendues A, *Abis* et B1, celui-ci recouvre désormais les grandes opérations d'urbanisme (GOU), les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD), les territoires de réindustrialisation ainsi que les communes ayant conclu un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) ou une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) ;

- Le régime fiscal est de surcroît ouvert aux particuliers à travers son extension expresse aux sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) mentionnées à l'article 239 *septies* du CGI, les sociétés d'investissement à capital variable mentionnées à l'article L. 214-7 du code monétaire et financier, les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable mentionnées à l'article L. 214-62 du même code et les sociétés de libre partenariat mentionnées à l'article L. 214-162-1 dudit code.

Enfin, la loi de finances pour 2024 a créé un régime transitoire, au regard de la modification du zonage dit « ABC » par l'arrêté du 2 octobre 2023, afin d'aménager la date d'appréciation de la condition de localisation des logements déterminant l'éligibilité au dispositif. Dès lors, la localisation du bien en zone dites tendues (A, Abis ou B1) est appréciée au 31 décembre 2024 pour les logements dont la demande de permis de construire a été déposée au plus tard le 3 octobre 2023 et dont la date d'ouverture du chantier intervient avant le 31 décembre 2024.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

Mesure fiscale n° 320147 - Créance à l'impôt sur les sociétés

	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	-	-	4
Nombre de bénéficiaires	nd	nd	nd

Mesure fiscale n° 730222 : taux réduit de TVA à 10%

	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	90	125	160	205
Nombre de bénéficiaires	nd	nd	nd	nd

Source : DGFiP – Voies et Moyens T2 PLF2025

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Un rapport IGF-IGEDD a été remis en avril 2021 sur le développement de l'offre de logement intermédiaire par les investisseurs institutionnels.

Il en résultait que ce développement s'établit entre 180 000 et 420 000 unités nouvelles sur une décennie, soit un investissement en fonds propres de l'ordre de 20 à 45 Md€ sur la période, ce qui démontrait un attrait relativement faible des investisseurs pour le segment du logement intermédiaire.

Estimation de l'efficience

Concernant le dispositif applicable jusqu'en 2023, la mission IGF-IGEDD estimait en 2021 que s'il est difficile d'apprécier objectivement tant la capacité que l'inclination des investisseurs institutionnels à renforcer leur présence sur le segment du LLI, les acteurs rencontrés tendent à considérer que le marché pourrait financer 50 000 logements intermédiaires par an sous réserve de capacités de production adéquates.

La mission suggérait, pour développer l'offre de logement intermédiaire, la levée des réticences des communes à travers la substitution de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficie aujourd'hui le logement intermédiaire institutionnel par un crédit d'impôt.

Concernant le nouveau dispositif de créance à l'IS instauré à compter du 1^{er} janvier 2023, le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 30 septembre 2025, un rapport d'évaluation mesurant les impacts de la transformation du dispositif et de l'instauration d'une créance d'IS en faveur de la production de logements locatifs intermédiaires.

MESURES n°130218 et 110269 – Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif « Louer abordable » - Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif « Loc'Avantages »

OBJECTIFS VISÉS

- Mobiliser le parc locatif privé à des fins sociales en vue de produire une offre en logements abordables complémentaire au parc public.
- Rénover et remobiliser un parc locatif privé ancien et parfois vacant, en incitant les propriétaires à conventionner leur bien avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de façon à bénéficier de subventions pour travaux et d'une déduction fiscale sur leurs revenus locatifs.
- Participer à l'amélioration de la qualité énergétique du parc de logements.
- Développer une offre en logement accompagné pour les publics les plus précaires, à travers l'intermédiation locative.
- Favoriser la détente du marché locatif, notamment dans les zones présentant le plus de besoins, par la production d'une offre locative inférieure aux prix du marché.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Avant le 1er mars 2022 : Louer Abordable

L'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2016 a institué le dispositif « Louer abordable » du 1^{er} janvier 2017 au

31 décembre 2019. Ce dispositif s'est substitué aux dispositifs « Borloo ancien » et « Besson ancien » (codifié au o du 1^o du I de l'article 31 du CGI), et prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 par l'article 23 de la loi finances pour 2020.

Pour en bénéficier, le propriétaire devait signer une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans laquelle il s'engageait sur les modalités de location de son bien : niveau de loyer pratiqué (loyers dits « intermédiaire », « social » ou « très social ») et niveau de ressources du locataire selon les plafonds fixés par l'État en fonction de la localisation du logement et d'un éventuel recours à de l'intermédiation locative sociale. Dans le cadre des programmes d'action territoriaux, l'Anah pouvait être amenée à retenir des plafonds de loyers inférieurs, selon les caractéristiques du logement (taille et localisation) par rapport au marché locatif local. Le bailleur devait s'engager à louer à un locataire respectant des plafonds de ressources (définis nationalement) dépendant également du type de convention et de la localisation du bien. La convention était signée pour une durée minimale de 6 ans en l'absence de travaux, et de 9 ans lorsque le propriétaire bénéficie d'aides aux travaux. Le logement devait être loué pendant toute la durée de la convention et constituer la résidence principale du locataire. En cas de départ anticipé du locataire, le propriétaire devait remettre son logement en location dans les mêmes conditions pendant toute la période couverte par la convention.

En conventionnant son bien avec l'Anah, qu'il s'agisse d'une convention avec travaux (CAT) ou sans travaux (CST), le propriétaire bénéficiait d'une déduction sur ses revenus locatifs, cet avantage fiscal variant en fonction de la zone d'implantation du logement et de la situation sociale du locataire.

En zones tendues (A, A Bis et B1), la déduction s'élevait à :

- 30 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) à loyer intermédiaire ;
- 70 % des revenus fonciers bruts, pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) à loyer social ou très social.

En zone intermédiaire B2, les taux étaient de :

- 15 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) à loyer intermédiaire ;
- 50 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention (avec ou sans travaux) à loyer social ou très social.

En zone C, le taux était de 50 % des revenus fonciers bruts pour les logements mis en location dans le cadre d'une convention avec travaux à loyer social ou très social (évolution issue de l'article 162 de la loi ELAN, applicable depuis le 1^{er} janvier 2019).

Enfin, lorsque le propriétaire choisissait de louer son bien dans le cadre d'une intermédiation locative sociale, la déduction fiscale s'élevait à 85 % des revenus fonciers bruts quel que soit le lieu d'implantation du logement mis en location ou le type de convention (avec ou sans travaux) et le niveau de loyer pratiqué (intermédiaire, social ou très social).

L'intermédiaire gestionnaire, obligatoirement agréé par l'État, assurant la prise en charge de toutes les démarches administratives (recherche du locataire, gestion des loyers et entretien du bien) et, dans le cadre de la location avec sous-location, garantissant au propriétaire le paiement du loyer conventionné.

À noter que l'article 23 de la loi de finances pour 2020 a conditionné le bénéfice de l'abattement fiscal au respect d'un niveau de performance énergétique globale du logement pour lequel une convention a été signée avec l'Anah à partir du 1^{er} juillet 2020. L'arrêté du 10 novembre 2020 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au o du 1^{er} du I de l'article 31 du code général des impôts a conditionné le bénéfice de l'abattement fiscal au respect d'une consommation conventionnelle en énergie primaire du logement inférieure à 331 kWh/m²/an, excluant de fait du dispositif les logements des classes F et G du Diagnostic de performance énergétique (DPE).

Le dispositif Louer Abordable présentait les limites suivantes :

- constat d'un stock de conventions en baisse : 100 053 au 1er janvier 2022 contre 154 000 au 1er janvier 2017 ;
- peu utilisé dans les secteurs les plus tendus et dans les zones où le besoin de mobilisation d'un parc locatif à loyer maîtrisé est important, et possibles effets d'aubaine en secteur détendu ;
- niveaux de loyers inégalement mobilisés ;
- intermédiation locative (IML) très peu utilisée en conventions avec travaux (CAT).

C'est sur la base de ces constats qu'a été développé le nouveau dispositif Loc'Avantages, faisant évoluer le dispositif fiscal associé au conventionnement entre l'Anah et les propriétaires bailleurs dans l'objectif de le rendre financièrement plus attractif pour une majorité de propriétaires bailleurs tout en l'adaptant pour mieux répondre aux besoins de mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales.

L'article 110 de la loi de finances pour 2024 a mis fin au bénéfice de l'avantage fiscal du dispositif Louer abordable (et du « Borloo ancien », qui le précédait) pour les conventions arrivant à échéance en 2023 et les années suivantes.

Depuis le 1^{er} mars 2022 : Loc'Avantages

L'article 67 de la loi de finances pour 2022 a transformé le dispositif « Louer abordable » en réduction d'impôt dénommée

« Loc'Avantages », codifié au nouvel article 199 *tricies* du CGI. Ce dispositif s'adresse aux contribuables personnes physiques et aux associés des sociétés de personnes non soumises à l'IS qui mettent en location des logements nus à usage de résidence principale. L'avantage fiscal est subordonné à la signature d'une convention avec l'Anah dans un délai compris entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 décembre 2024.

Tous les baux conclus à compter du 1er janvier 2022 sont éligibles au nouveau dispositif, sous réserve que l'enregistrement par l'Anah de la demande de conventionnement intervienne entre le 1er mars 2022 et le 31 décembre 2024. Pour les baux signés avant le 1er mars 2022, la demande de conventionnement doit être déposée avant le 1er mai 2022. Pour les baux signés après cette date, le dépôt doit avoir lieu dans les deux mois à compter de la signature.

A la différence des conventions conclues pour bénéficier de l'ancien abattement, soumises à une durée de six ou de neuf ans (selon que des travaux étaient prévus ou non), celles qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sont d'une durée unifiée de six ans.

Les logements sont soumis à des plafonds de loyers et de ressources des locataires fixés par l'article 2 *terdecies* H de l'annexe III au CGI, dont les montants sont déterminés en fonction de l'affectation du logement à la location intermédiaire, sociale ou très sociale. Le taux applicable diffère non plus, comme sous l'ancien dispositif, de la situation géographique du logement, mais du segment de loyer choisi par le propriétaire-bailleur et de la décote pratiquée par rapport au loyer de marché. Ainsi, le taux de réduction d'impôt s'élève à 15 % pour le logement affecté à la location intermédiaire et à 35 % pour le logement affecté à la location sociale. En cas d'intermédiation locative, les taux de réduction d'impôt sont portés à 20 % des revenus bruts des logements affectés à la location intermédiaire, 40 % des revenus bruts des logements affectés à la location sociale, 65 % des revenus bruts des logements affectés à la location très sociale.

Les logements doivent également respecter un niveau de performance énergétique globale fixé par l'arrêté du 29 mars 2022 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au II de l'article 199 *tricies* du CGI (en pratique, il s'agira en métropole de la classe E du DPE, puis de la classe D pour les baux conclus ou renouvelés à compter du 1er janvier 2028 (CGI, Annexe IV, articles 18-0 *bis* E et 18-0 *bis* F).

La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année de perception des loyers. Elle relève du mécanisme de plafonnement global des avantages fiscaux, fixé en 2022 à 10 000 € par foyer fiscal.

Conformément à l'article 67, le Gouvernement est tenu de remettre au Parlement un rapport d'évaluation du dispositif « Loc'Avantages » avant le 30 septembre 2024.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES (N°130218) Louer abordable

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)				-	5	11	16	23	25	27	22	17
Nombre de bénéficiaires (conventions accordées, subventions engagées) Conventionnements avec travaux	4 667	4 630	5 226	4 106	3 863	3 881	4 065	4 371	4 908	4 180	nd	nd
Nombre de bénéficiaires (conventions signées) Conventionnements sans travaux	6 196	6 664	6 929	6 111	5 744	5 723	4 440	3 889	4 777	3 301	nd	nd
Total	10 836	11 294	12 155	10 217	9 607	9 604	8 505	8 260	9 685	7 381	nd	nd

Source Anah – DGFIP - Le dispositif « Louer abordable » ne prenant effet qu'à partir de l'imposition des revenus de 2017, les chiffres des années antérieures correspondent aux dispositifs « Borloo ancien » et « Besson ancien ».

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES (N°110269) Loc Avantages

	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	2	5	5
Nombre de bénéficiaires	1 825	nd	nd

Sources : Infocentre Anah – DGFIP.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Les aides aux travaux de l'Anah en direction des propriétaires bailleurs ont évolué en 2024, ouvrant l'accès à tous les bailleurs personnes physiques, quels que soient leurs revenus, à la nouvelle aide MaPrimeRénov' au même titre que les propriétaires occupants, sans obligation de contrepartie sociale (conventionnement des logements). Cette évolution a pour conséquence une décorrélation du nombre de logements aidés par l'Anah et du nombre de logements conventionnés avec l'agence. Les objectifs de l'Anah pour 2024 (budget rectificatif) sont de 5 855 logements locatifs subventionnés.

Loc'Avantages est un dispositif récent qui exige un suivi resserré. Un comité des partenaires regroupant collectivités, associations, opérateurs, État, a été mis en place en juillet 2022. Au-delà du suivi du nombre de logements subventionnés, ce comité permet de recueillir les observations sur le dispositif et les outils proposés (simulateur de la DHUP), et d'examiner des cas concrets.

Estimation de l'efficacité (résultats sur moyens engagés)

En 2023, l'activité de l'Anah en faveur des propriétaires bailleurs concernait 4 180 conventions avec travaux (contre 4 908 en 2022 - conventions accordées, subventions engagées) et 3 301 conventions sans travaux (contre 4 777 en 2022 - conventions signées). Sur ce total de 7 481 (contre 9 685 en 2022, dont 4 637 en Loc Avantages) logements appartenant à des propriétaires bailleurs privés, 3 208 logements ont fait l'objet d'une convention à loyer intermédiaire (43 %, contre 33 % en 2022), 3 821 à loyer social (51 %, contre 62 % en 2022) et 452 à loyer très social (6 %, contre 5 % en 2022).

Le bilan à fin juillet 2024 montre une dynamique moindre qu'en 2023 pour les aides à la rénovation (1 442 logements, soit 25 % de l'objectif, dont 1 401 conventionnés, contre 1 832 en 2023), mais supérieure pour les conventions sans travaux (1 971 logements, contre 1 792 en 2023).

La massification attendue du conventionnement n'est pas encore constatée, l'objectif initial du dispositif visant 20 000 logements par an. Il convient donc de faire connaître plus avant ce dispositif encore récent. Le rapport parlementaire concernant l'évolution de la fiscalité locative (Députée A. Le Meur, mai 2024) reconnaît la pertinence du dispositif et propose de le prolonger jusqu'à fin 2027, d'en renforcer l'attractivité via un renforcement des avantages fiscaux, ainsi que la notoriété, au moment où le dispositif Pinel va prendre fin.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une aide annuelle allouée à des particuliers bailleurs, il semble difficile de remplacer la dépense fiscale par une subvention budgétaire. Le choix a été fait de remplacer le dispositif Louer abordable par un dispositif plus lisible et plus accessible pour les investisseurs.

MESURE n° 210313 - Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (prêt à 0 %) et crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété (prêt à taux zéro) (impôt sur les sociétés)

OBJECTIFS VISÉS

- Aider à l'acquisition de son logement, notamment par les ménages modestes.
- Accroître la part des ménages propriétaires.
- Encourager la construction de logements neufs.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	1162	1069	878	750	899	1062	1119	1063	877	703	593	600

Source : SGFGAS (PTZ) – Prévisions DHUP pour 2024 et 2025.

Le prêt à taux zéro mis en place en 1995 finance une première accession à la propriété des ménages. Dans le cadre de l'octroi d'un prêt à taux zéro par un établissement de crédit, l'absence d'intérêt sur le montant du prêt est compensée par l'État sous la forme d'un crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit distributeur du prêt, correspondant à l'écart à un taux de marché pondéré. Le versement de ce crédit d'impôt est étalé sur 5 ans. Il remplace, depuis 2005, une dépense budgétaire sous forme de subvention. En facilitant l'accession à la propriété, ce dispositif répond aux aspirations des ménages souhaitant devenir propriétaires de leur logement. Ils sont ciblés sur les ménages primo-accédant, en particulier ceux dont les revenus sont les plus modestes.

Le crédit d'impôt versé à l'établissement de crédit au titre d'un prêt à 0 % versé en année N est étalé sur les 5 années postérieures à l'année N, soit de l'année N+1 à l'année N+5. Ainsi, la forte montée en puissance de la dépense fiscale s'explique par l'étalement sur cinq ans du crédit d'impôt.

Dans le cadre du plan pour la relance de la construction de logements du 29 août 2014, le PTZ a été renforcé avec effet au 1^{er} octobre 2014 dans les zones assez ou peu tendues, où son effet de levier est le plus grand pour les classes moyennes et modestes. Le plafond d'opération a été rehaussé en zones B1, B2 et C et diminué en zone A. Les seuils des tranches de ressources, et notamment la condition de ressources, ont été rehaussés en zones B2 et C et diminués en zone A. Les profils de remboursement ont également été modifiés, en particulier en allongeant la période de différé.

La loi de finances pour 2015 a ouvert le PTZ à l'achat de logements anciens à réhabiliter sur des communes situées en milieu rural afin de favoriser la revitalisation des communes des territoires ruraux offrant un minimum de services à leur population. L'éligibilité au PTZ y était conditionnée à des travaux de rénovation, afin de favoriser la réhabilitation des logements anciens par les primo-accédants et non pas uniquement la construction neuve.

La loi de finances pour 2016 a étendu le PTZ ancien avec travaux à l'ensemble du territoire afin de favoriser la réhabilitation des logements anciens par les primo-accédants, pour répondre à la demande de logements tout en limitant la consommation d'espaces non urbanisés. Les plafonds de ressources, la part que peut représenter le prêt à taux zéro dans le financement du logement, et les durées et les différés de remboursement ont été augmentés.

La loi de finances pour 2018 a prorogé le dispositif pour quatre années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2021. Par ailleurs, dans un souci de recentrage de la politique de soutien à la demande de logements neufs et de rénovation des logements anciens des ménages à revenus modestes et intermédiaires, la loi prévoyait que le PTZ dans le neuf soit progressivement resserré sur les zones les plus tendues (A et B1) et les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense. En outre, dès 2018, le PTZ ancien a été recentré sur les zones les moins

tendues (B2 et C). Pour le PTZ neuf en zones B2 et C, la loi de finances pour 2018 prévoyait une baisse de la quotité dès 2018 (20 % au lieu de 40 %), avant une exclusion des zones B2 et C en 2020. La loi de finances pour 2020 est toutefois revenue sur la suppression du PTZ neuf en zones B2 et C.

La loi de finances pour 2019 a ajouté une disposition transitoire : pour les PTZ neufs, la condition de localisation ne s'applique pas aux logements en PSLA lorsque le contrat de location-accession a été signé avant le 1^{er} janvier 2020. La loi de finances pour 2020 a abrogé cette disposition.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le PTZ ancien est assorti d'une condition de performance énergétique : après travaux, le logement financé par un PTZ doit justifier d'une performance énergétique au moins équivalente à une étiquette énergie E.

Bien que le coût annuel du dispositif ait continué de croître en raison de l'impact de l'élargissement du PTZ sur les dernières années (associées à un coût générationnel croissant), les évolutions apportées en loi de finances pour 2018 et la baisse des taux d'intérêt ont conduit à une baisse du nombre de prêts émis.

La loi de finances pour 2021 a prorogé le dispositif pour une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2022, afin de donner de la visibilité aux accédants et de soutenir la relance dans les secteurs de la construction et de l'immobilier.

La loi de finances pour 2022 a prorogé le dispositif pour une année supplémentaire, soit jusqu'au 31 décembre 2023.

Enfin, la loi de finances pour 2024 proroge le PTZ jusqu'au 31 décembre 2027. Cette prorogation, qui permet de maintenir le soutien à la première accession à la propriété des ménages dont les revenus sont modestes, est assortie, depuis le 1^{er} avril 2024, d'un recentrage du financement de logements neufs dans le collectif en zone tendue, visant ainsi à en renforcer l'efficacité et à limiter son impact en matière d'artificialisation des sols et d'étalement urbain.

De même, la prorogation exclut des travaux finançables par le PTZ l'installation d'un dispositif de chauffage fonctionnant aux énergies fossiles et relève, dans l'ancien sous condition de travaux, l'exigence de performance énergétique après travaux à la classe D.

Elle rehausse aussi les plafonds de ressources déterminant l'éligibilité des deux premières tranches, et en crée une quatrième à 49 000 €, pour 6 millions de foyers éligibles supplémentaires. Enfin, afin de mieux aider les ménages les plus modestes, elle est accompagnée du passage d'une quotité d'opération finançable à 50% pour la première tranche, et double l'aide de l'État pour les locataires souhaitant acheter leur logement (« PTZ vente HLM »).

Le dispositif du PTZ est adapté à l'objectif de solvabilisation des ménages, notamment à revenus modestes, que ceux-ci acquièrent un logement neuf ou un logement existant sous condition de travaux. Son octroi est simple et il accroît directement leur capacité d'emprunt.

La proportion des ménages de la tranche 1 (tranche correspondant aux revenus les plus bas du barème du PTZ : revenu fiscal de référence inférieur à 25 000 € en zone A et 15 000 € en zone C pour une personne seule) parmi les bénéficiaires du PTZ indique le degré d'orientation de cette aide vers les ménages modestes pour lesquels elle est décisive.

	Unité	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ ou PTZ+ à revenus modestes (tranche 1)	%	45	37	45	43	43	39	35	32	30	31	33	33

Les tranches de ressources déterminent des conditions d'octroi de prêt plus ou moins avantageuses. Plus la tranche de ressource est faible, plus les conditions sont avantageuses.

Le plan pour la relance de la construction de logements du 29 août 2014 a induit une modification du barème applicable au PTZ qui s'est traduit notamment par la modification des tranches de ressources. La répartition entre les différentes tranches a donc évolué significativement entre 2014 et 2015. Elle a évolué à nouveau entre 2015 et 2016 suite à la réforme du PTZ mise en place par la loi de finances pour 2016 (la tranche 1 correspond aux précédentes tranches 1 et 2).

Il convient de noter que depuis 2020, la part des ménages de la tranche 1 baisse par l'effet conjugué de la crise sanitaire, de la hausse des prix immobiliers et du durcissement des conditions d'octroi de crédit immobilier par les banques en application des recommandations du Haut conseil de stabilité financière.

Bien qu'une légère augmentation de cette part ait été observée en 2023, il a été décidé de réviser le barème, inchangé depuis 2016, notamment en raison d'une inflation importante.

La loi de finances pour 2024 a donc relevé les plafonds de ressources pour les deux premières tranches d'éligibilité, introduit une quatrième tranche et augmenté la quotité d'opération finançable pour la première tranche (cf. *supra*).

En 2023, près de 60 % des PTZ ont été émis en zones B2 et C, contre 61 % en 2022. Dans le neuf, 44 % des PTZ ont été émis dans ces mêmes zones, contre 53 % en 2022 et 56 % en 2021. La part des PTZ destinés aux logements collectifs a atteint 41 % en 2023, contre 29 % en 2022, mais ne représente que 20 % des PTZ émis en zones B2 et C.

Le zonage ABC, créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif « Robien », a été révisé à plusieurs reprises, notamment en octobre 2023 et plus récemment en juillet 2024 (1 074 reclassements au total dont 841 communes intègrent les zones tendues). En raison de ces révisions substantielles, il est important de considérer avec prudence l'évolution de ces répartitions.

Estimation de l'efficience (résultats sur moyens engagés)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Plafond de dépense générationnelle	0,82	1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Dépense générationnelle effective	0,63	0,53	1,22	1,60	1,41	0,95	0,34	0,36	0,68	1,07	1,00	0,96
Nombre de PTZ émis	48 096	59 899	116 745	123 477	87 434	92 786	66 732	74 545	63 647	48 311	40 000	40 000

Source : DGALN-DHUP, Chiffrage générationnel du crédit d'impôt 2012-2024.

Le coût générationnel du dispositif est toujours resté inférieur au plafond, en raison notamment des faibles taux d'intérêt jusqu'au printemps 2022, et malgré les hausses de taux successives depuis lors (cf. tableau). Le coût générationnel du dispositif sur 2018 et 2019 demeure très inférieur à son plafond, principalement grâce au recentrage. C'est encore plus le cas pour l'année 2020 pour laquelle s'ajoutent notamment les effets de la crise sanitaire sur la production de prêts, et l'année 2024, suite au recentrage effectif au 1^{er} avril 2024.

Les prévisions de dépense générationnelle sont sensibles à l'évolution des taux d'intérêt dont découle le taux de subvention du dispositif. La dépense générationnelle prévue pour 2024 est de 892 M€, en ligne avec le recentrage du dispositif et un contexte de taux d'intérêt relativement élevés pour les crédits immobiliers. La Banque de France observe néanmoins une baisse continue des taux d'intérêt des crédits immobiliers depuis janvier. Cela pourrait avoir un double impact sur le PTZ : encourager les ménages à contracter des prêts pour leurs projets d'accession à la propriété et réduire la dépense générationnelle.

Enfin, ce dispositif vise à améliorer la solvabilité des ménages pour l'achat de logement et à soutenir le secteur de la construction. Comme cela a été relevé dans le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales présenté par M. Giraud et Mme Motin en juillet 2018¹⁶, le recentrage géographique accroît l'efficacité de la dépense à double titre :

- en concentrant l'aide à l'accession des ménages sur les territoires où il est le plus difficile d'accéder à un logement en raison de prix de l'immobilier trop élevé ;
- en permettant de soutenir l'offre de logements neufs, ce qui doit détendre le marché locatif en accroissant l'offre de logements.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

S'agissant d'une dépense versée à un faible nombre d'acteurs professionnels (les banques actives dans le domaine du crédit à l'habitat), le paiement par l'État sous forme de crédit d'impôt plutôt que de subvention budgétaire a peu d'impact. En effet, le formalisme du crédit d'impôt a été autant que possible transposé au formalisme antérieurement applicable aux subventions budgétaires et le décalage dans le temps entre la déclaration et la perception du crédit d'impôt ne bute pas sur des contraintes de liquidité des acteurs. Par ailleurs, le choix d'un étalement sur cinq ans du crédit d'impôt pour les prêts versés une année donnée (contre deux ans pour la subvention budgétaire) permet de lisser le coût de la mesure. Néanmoins, la mobilisation du prêt une année donnée impacte les cinq années suivantes, alors qu'une dépense budgétaire a un impact sur une seule année. La maîtrise budgétaire du dispositif est donc moins aisée.

MESURE n° 110265 - Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans l'ancien - Dispositif « Denormandie dans l'ancien »

OBJECTIFS VISÉS

À l'instar du dispositif « Pinel », orienté sur la production de logements locatifs neufs en zone tendue, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » vise le développement d'une offre locative de qualité à loyers maîtrisés par l'incitation à la rénovation de logements locatifs dégradés dans les centres villes anciens situés hors zone de tension immobilière.

Il constitue l'instrument fiscal privilégié d'accompagnement du plan national « Action cœur de ville » conçu pour revitaliser les centres anciens de 244 villes moyennes, et des opérations de revitalisation du territoire (ORT) mises à disposition des collectivités locales pour lutter contre la dévitalisation des centres-villes (article 303-2 du code de la construction et de l'habitation) et des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat est particulièrement marqué (5° du B de l'article 199 novovicies du code général des impôts). Ces récents supports du développement local s'appuient fortement sur la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville.

Par ailleurs, la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » conforte d'autres objectifs de politique publique. Ce dispositif fiscal permet de lutter contre l'habitat indigne et l'obsolescence énergétique des logements anciens.

¹⁶ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales et présenté par M. Giraud rapporteur général et Mme Motin députée, juillet 2018.

Enfin, il constitue un outil pertinent en faveur du développement de l'offre de logement sans artificialisation des sols dans la mesure où il est adossé au bâti existant.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Instauré par l'article 226 de la loi de finances pour 2019 et codifié au 5° du B du I de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts (CGI) le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 pour une durée de 4 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

La réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien » offre un avantage fiscal sous forme de réduction d'impôt sur le revenu. Pour en bénéficier, l'investissement doit respecter certaines conditions. Le logement doit être situé exclusivement en centre-ville, dans une commune dont la liste est fixée par arrêté¹⁷. Le centre-ville, défini comme « zone de bâti continue », s'appuie sur les critères de l'INSEE qui retient une absence de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions.

L'engagement locatif minimal de 6 ans est renouvelable deux fois par période de 3 ans, soit 12 ans au total. Le logement doit constituer la résidence principale des locataires, leurs ressources ainsi que les loyers étant plafonnés selon la grille du logement intermédiaire. La location meublée est exclue du dispositif, réservé à la location nue.

Les travaux entrepris doivent être significatifs et représenter au moins 25 % du coût total de l'opération. Celui-ci comprend le coût des travaux, le prix d'acquisition, les honoraires de notaire, les commissions versées aux intermédiaires, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière. Le montant des travaux s'entend du coût des équipements et de main d'œuvre.

Ils doivent améliorer la performance énergétique du logement d'au moins 30 % ou correspondre à deux types de travaux parmi les suivants : la rénovation des murs, des toitures, des fenêtres, le changement de chaudière et le changement de production d'eau chaude. Les travaux doivent impérativement être réalisés et facturés par une entreprise.

La réduction fiscale est calculée sur le montant net de l'investissement qui comprend l'acquisition et les travaux. L'investissement est plafonné à 300 000 € par personne et par an, limité à deux acquisitions maximum, et à 5 500 € par m² de surface habitable. Lorsque ces montants sont dépassés, le calcul de l'avantage fiscal s'opère sur le montant plafonné. La réduction d'impôt est proportionnelle à la durée de location : plus elle est longue, plus la réduction d'impôt est importante. Elle est de 12 % du montant de l'investissement pour une durée de 6 ans, de 18 % pour une durée de 9 ans et de 21 % pour une durée de 12 ans.

L'article 115 de la loi de finances pour 2020 assouplit le dispositif en supprimant le critère exclusif de situation en centre-ville dont la définition s'est avérée délicate à mettre en œuvre pour certaines communes et a pu causer des déséquilibres du programme local de requalification. Cette restriction a été abandonnée à compter du 1^{er} janvier 2020. Les investissements peuvent désormais être réalisés sur tout le territoire communal.

En outre, pour les acquisitions de logements et les souscriptions de parts de SCPI réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020, le dispositif s'applique aux logements qui font ou ont fait l'objet de travaux d'amélioration et non plus de rénovation. Ce changement de libellé est destiné à harmoniser la définition des travaux éligibles au dispositif « Denormandie dans l'ancien » et des travaux éligibles au dispositif du prêt à taux zéro dans l'ancien, et induit de ce fait un léger élargissement des travaux éligibles au « Denormandie dans l'ancien ».

L'article 75 de la loi de finances pour 2022 reconduit le dispositif pour un an, soit jusqu'au 31 décembre 2023.

L'article 72 de la loi de finances pour 2024 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2026.

¹⁷ Arrêté du 26 mars 2019 codifié à l'article 18-0 bis D de l'annexe 4 au code général des impôts.

Enfin, l'article 42 de loi du 9 avril 2024, visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, a prolongé l'avantage fiscal jusqu'au 31 décembre 2027 et l'étend aux investissements réalisés à compter du 11 avril 2024 dans des copropriétés en grande difficulté financière ou incluses dans le périmètre d'une opération de requalification des copropriétés dégradées.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	création	0,5	1	5	3	5	6
Nombre de bénéficiaires (ménages)	création	245	606	881	1 497	nd	nd

Source : DGFIP.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Ouvert aux 222 communes du programme « Action Cœur de Ville », ainsi qu'à l'ensemble des communes ayant signé une convention ORT (au 10 octobre 2024, 1 907 communes concernées par 835 conventions signées¹⁸), il est un outil de mobilisation des acteurs locaux autour des problématiques du logement. Les services déconcentrés de l'État relèvent une réelle adhésion des élus à ce dispositif, jugé adapté pour combattre l'étalement urbain à travers la réutilisation du bâti ancien, contribuer au renouveau des centres anciens et lutter contre la vacance des logements.

La démarche est d'autant plus dynamique qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une approche partenariale fédérant tout acteur public ou privé pouvant mettre ses moyens ou son expertise au service du cœur de ville : les établissements publics fonciers, les agences d'urbanisme, les bailleurs sociaux, les associations, les entreprises. Au-delà de son intérêt en matière de développement local, le dispositif apporte une réponse pertinente aux enjeux de transition énergétique et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

La dépense fiscale permet de mobiliser les investisseurs particuliers assujettis à l'impôt sur le revenu et intéressés par les mécanismes de défiscalisation sur des investissements importants.

¹⁸ Source DHUP

III - SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

OBJECTIF VISÉ

Favoriser la construction et la rénovation de logements sociaux.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	1 620	1800	2155	2450	950	1190	885	990	520	460	490	490

Source : DGFIP, Vois et Moyens Tome 2 PLF2025.

Nota : à compter du PLF2024, les coûts indiqués pour les années 2022 et ultérieures correspondent à la dépense en TVA restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale, ce qui explique la baisse des montants de TVA entre 2021 et 2022. S'agissant de l'année 2021, en proforma selon la nouvelle méthode, la dépense fiscale se serait élevée à 510 M€, soit une hausse de 2% de la dépense fiscale entre 2021 et 2022.

Le nombre de bénéficiaires n'est actuellement pas connu des sources fiscales. Il peut néanmoins être estimé à un peu moins d'un millier d'organismes, soit la grande majorité des 800 organismes HLM qui construisent, auxquels s'ajoutent quelques centaines de promoteurs privés, d'associations ou d'autres entités juridiques.

L'abaissement du taux réduit de TVA de 7 % à 5,5 % (correspondant alors à cette dépense fiscale) à compter du 1^{er} janvier 2014 a contribué à orienter la dépense à la hausse.

En outre, à compter du 1^{er} janvier 2015, le taux réduit de 5,5 % s'est appliqué aux livraisons à soi-même des travaux de rénovation, d'amélioration, de transformation ou d'aménagement réalisés dans le cadre de l'une des opérations suivantes :

- d'agrandissement ou de surélévation de logements sociaux existants ainsi que de réhabilitation lourde lorsque ceux-ci sont assimilés fiscalement à une construction neuve ;
- d'acquisition-amélioration d'immeubles par les organismes HLM en vue de les transformer en logements locatifs sociaux.

Cette dépense peut enfin être affectée par la variation des coûts de construction.

L'augmentation du coût de la dépense fiscale entre 2015 et 2016 résulte essentiellement du changement de méthode opéré en PLF 2018 : le périmètre de la dépense fiscale intègre désormais les sociétés d'économie mixte.

L'article 12 de la loi de finances pour 2018 a porté le taux de TVA applicable au logement social et aux logements-foyers à 10 % à compter du 1^{er} janvier 2018. Ont toutefois continué de bénéficier du taux à 5,5 % une partie du secteur social et médicosocial (hébergement et établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées) et l'accession à la propriété (dans les quartiers politique de la ville/ANRU, sous prêt social de location-accession ou dans

le cadre d'un bail réel solidaire). Par ailleurs, pour les opérations soumises au taux de 10 %, le délai de liquidation des livraisons à soi-même est réduit à 3 mois (porté à 6 mois par la loi de finances pour 2021).

La baisse de la dépense en 2018 s'explique par le transfert à la mesure n° 730216 rattachée au programme 147 « Politique de la Ville » de l'ensemble des opérations relevant du taux réduit de 5,5 % pour le logement social et l'accession sociale à la propriété.

Afin de maintenir l'activité des bailleurs sociaux et d'adapter les dispositifs de financement, le pacte d'investissement 2020-2022 pour le logement social, signé le 25 avril 2019 entre le Gouvernement, l'USH, la Caisse des Dépôts et Action Logement, avait prévu le retour à une TVA au taux de 5,5 % pour les logements PLAI, les acquisitions-améliorations PLUS et les opérations ANRU dans le cadre du NPNRU. Ces nouvelles mesures ont été mises en œuvre par la loi de finance pour 2020. Ces opérations relèvent désormais de la dépense n° 730216.

Provisoirement rattachée au programme 147 « Politique de la ville » pour la période 2020/2021, cette dépense est aujourd'hui et *a posteriori* réintroduite dans le périmètre du programme 135. Elle fait l'objet d'une fiche spécifique.

La très forte baisse constatée entre 2021 et 2022 ne s'explique pas par la conjoncture économique mais par un changement de chiffrage de la DGFIP dans l'annexe au PLF2024 « Vois et Moyens Tome 2 ». Ainsi, à compter du PLF 2024, les coûts indiqués ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

La construction ou l'acquisition d'immeubles neufs dont les appartements sont loués pour un loyer plafonné significativement inférieur aux loyers de marché et à des ménages à revenus modestes n'est pas économiquement viable sans aide publique, *a fortiori* dans un contexte de hausse soutenue des prix de l'immobilier, des terrains et des coûts de construction. Les taux réduits de TVA constituent la principale aide (en montant) accordée à la réalisation d'opérations neuves, qu'elle contribue fortement à rapprocher de l'équilibre financier, en particulier en zone tendue. Cette dépense participe à l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux. Elle s'ajoute aux autres aides financières nationales, dont l'exonération d'impôt sur les sociétés (cf. *infra*), les prêts à taux bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations ou les subventions du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Estimation de l'efficacité

L'avantage perçu par les organismes constructeurs est proportionnel au prix de revient de l'opération. Cela conduit à concentrer une proportion importante de l'aide fiscale sur les opérations les plus chères, réalisées en zone tendue, là où les besoins sont les plus importants.

Grâce notamment à ce dispositif et aux aides complémentaires de l'État et des collectivités territoriales (subventions, exonération de taxe foncière, prêt bonifié de la CDC), le nombre de logements sociaux financés (qui se voient appliquer ce taux de TVA réduit à 10 %) est de 61 770 en 2022, hors outre-mer, contre 60 442 en 2021, la production globale de logements locatifs sociaux ayant elle-même augmenté de 1 % entre 2021 et 2022.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

En termes de finances publiques, les taux réduits de TVA conduisent à une diffusion rapide et large de l'aide fiscale qu'ils représentent. Pour autant, les logements sociaux étant soumis à un agrément de l'État ou du délégataire des aides à la pierre, la programmation annuelle du volume de logements permet une maîtrise de la dépense.

MESURE N° 730216 - Taux de TVA de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain

OBJECTIF VISÉ

- Favoriser la construction et la rénovation de logements sociaux.
- Favoriser l'accession sociale à la propriété.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	80	100	120	150	1 460	1 160	1 035	1 135	595	490	495	520

Source : DGFIP Vois et Moyens Tome 2 PLF2025.

Nota 1 : Jusqu'au PLF pour 2019, le périmètre de cette dépense fiscale était limité à l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les zones ciblées par la politique de la ville au titre du PNRU puis du NPNRU (rattachement au programme 147 politique de la ville). A compter du PLF 2020, cette dépense fiscale comprend l'ensemble des dispositifs de TVA à 5,5 % concernant l'accession sociale (toujours rattachée au programme 147). A compter du PLF 2022, cette dépense fiscale voit son périmètre étendu à l'ensemble des dispositifs de TVA au taux réduit de 5,5 % concernant l'ensemble du secteur social (accession et locatif), la dépense fiscale 730210 présentée supra voyant symétriquement son périmètre recentré sur les autres dispositifs pour lesquels le taux réduit de 10 % s'applique.

Nota 2 : à compter du PLF2024, les coûts indiqués pour les années 2022 et ultérieures correspondent à la dépense en TVA restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale, ce qui explique la baisse des montants de TVA entre 2021 et 2022. S'agissant de l'année 2021, en proforma selon la nouvelle méthode, la dépense fiscale se serait élevée à 580 M€, soit une hausse de 2,6% de la dépense fiscale entre 2021 et 2022.

Le Pacte d'investissement pour le logement social a été signé le 25 avril 2019 par le Gouvernement, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), la Caisse des Dépôts et Consignations et Action Logement pour la période 2020-2022. Ce pacte, issu de la « clause de revoyure » sur l'impact sur le secteur de la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) prévue par la loi de finances pour 2018, retient notamment des objectifs de production annuelle de 120 000 logements sociaux et de rénovation énergétique de 100 000 logements sociaux par an. Dans ce contexte, le Pacte d'investissement prévoit un retour à une TVA au taux de 5,5 % pour certaines opérations de logement social.

Ces objectifs sont traduits par l'article 30 de la loi de finances pour 2020, qui prévoit une baisse de taux de TVA de 10 % à 5,5 % sur les livraisons et livraisons à soi-même de logements locatifs sociaux auxquels s'applique l'aide personnalisée au logement, conformément aux 3° ou 5° de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette baisse de taux s'applique aux constructions achevées à compter du 1^{er} décembre 2019 et concerne :

- Les livraisons de logements locatifs sociaux financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ;
- les livraisons de logements locatifs sociaux financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) et relevant de la politique de renouvellement urbain ;
- les opérations d'acquisition-amélioration financées par un PLUS ou un PLAI ;
- les travaux réalisés dans les logements sociaux financés par un PLUS ou un PLAI.

Sont également concernées par le taux réduit de TVA à 5,5 % :

- les opérations de livraisons d'immeubles destinés à l'habitation principale de personnes dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLS majorés de 11 % situés à compter de 2015, dans les quartiers prioritaires de la

politique de la ville - QPV - ou à leur proximité immédiate (moins de 300 mètres ou entièrement situés à la même date à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers ou, à la condition que ces quartiers fassent l'objet d'une convention ANRU au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain - NPNRU - au sein d'un ensemble immobilier entièrement situé, à la même date, à moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers et partiellement à moins de 300 mètres de cette même limite) ;

- les livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession conventionnés et agréés dans le cadre d'un prêt social de location-accession (PSLA) ;
- les livraisons de terrains à bâtir ou de logements à un organisme de foncier solidaire (OFS) en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire (BRS), ainsi que les cessions de droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans le cadre d'un tel bail et destinés à la résidence principale des acquéreurs sous condition de ressources (PSLA).

Par ailleurs, et afin de favoriser la reconversion en logements locatifs sociaux de logements à usage professionnel vacants, l'article 32 de la loi de finances pour 2022 étend l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % aux opérations d'acquisition-amélioration financées par un prêt locatif social (PLS), en cas de transformation en logements locatifs sociaux de locaux à usage autre que d'habitation. Le taux réduit s'applique, sous les mêmes conditions, aux opérations pour lesquelles les travaux d'amélioration à réaliser sur l'immeuble ancien en vue de sa transformation en logements sociaux sont effectués, non pas par l'organisme acquéreur mais par le vendeur, dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover (VIR) ou aboutissent à rendre l'immeuble à l'état neuf au sens de la TVA. Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux opérations bénéficiant d'une décision de financement à compter du 1^{er} janvier 2022.

Pour mémoire, depuis 1979, le statut de logement social est issu de la signature d'une convention entre le bailleur social et l'Etat : la convention d'aide personnalisée au logement (APL). Cette convention génère des aides financières tant pour les locataires (les aides personnalisées au logement) que pour les bailleurs en faveur de la construction. Les logements sociaux sont caractérisés par leur assujettissement à des plafonds de loyers praticables par les bailleurs et des plafonds de ressources ouvrant droit à l'accès pour les locataires. Sur ces principes, on distingue trois classes de logements sociaux définis suivant les prêts et les subventions accordés aux opérateurs sociaux. Les plafonds de revenus pris en compte pour avoir droit au logement social sont fonction de la nature du prêt. Il existe trois niveaux de plafonds progressifs qui correspondent à trois niveaux de loyers :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) réservé aux personnes en situation de grande précarité cumulant des difficultés sociales et économiques. Les loyers sont compris entre 5,11 €/m² et 6,71 €/m² selon les régions ;
- le prêt locatif à usage social (PLUS) correspondant aux habitations à loyers modérés traditionnelles. Les loyers sont compris entre 5,76 €/m² et 7,52 €/m² selon les zones. Plus de 80 % des logements sociaux sont régis par ce plafond de loyer et de ressources ;
- le prêt locatif social (PLS) qui finance des logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est le plus tendu.

Ces différents dispositifs sont codifiés aux articles 278 *sexies*, 278 *sexies* 0-A et 278 *sexies* A du code général des impôts. En termes statistiques, le secteur du logement social représente près de 11 millions de locataires pour 5,1 millions de logements.

Au-delà de l'offre locative, le secteur du logement social porte différents dispositifs d'accession à la propriété en faveur des ménages modestes au titre de leur résidence principale :

- le prêt social location accession (PSLA), qui est un prêt conventionné consenti à un opérateur du logement social pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs ou anciens qui feront l'objet d'un contrat de location-accession avec des ménages primo-accédants, éligibles sous conditions de ressources ; il est constitué d'une phase locative permettant de vérifier la soutenabilité du projet d'acquisition par le ménage et d'une phase d'acquisition proprement dite pouvant être réversible ; le PSLA est conditionné à la signature d'une convention avec l'Etat et à l'obtention d'une décision d'agrément ; outre le taux réduit de TVA à 5,5 %, il permet de bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 15 ans.
- le bail réel solidaire (BRS), qui est un contrat par lequel un organisme de foncier solidaire (OFS) consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de

ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession. Le BRS est un bail de longue durée permettant à des organismes de fonciers solidaires (OFS) de distinguer le bâti du foncier dont ils restent propriétaires, et ainsi de céder des droits réels sur le bâti à des familles modestes, qui occuperont le logement à titre de résidence principale. Outre le taux réduit de TVA à 5,5 %, il permet de bénéficier d'un abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La très forte baisse constatée entre 2021 et 2022 ne s'explique pas par la conjoncture économique mais par un changement de méthode dans la comptabilisation des dépenses fiscales portant sur la TVA. Ainsi, à compter du PLF 2024, les coûts indiqués ne correspondent plus aux diminutions de recettes de TVA mais à l'impact restant à la charge de l'État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

La construction ou l'acquisition d'immeubles neufs dont les appartements sont loués pour un loyer plafonné significativement inférieur aux loyers de marché et à des ménages à revenus modestes n'est pas économiquement viable sans aide publique, notamment dans les zones tendues caractérisées par un niveau élevé des prix de l'immobilier et des terrains et dans un contexte de hausse sensible des coûts de construction. Les taux réduits de TVA constituent la principale aide (en montant) accordée à la réalisation d'opérations neuves, qu'elle contribue fortement à rapprocher de l'équilibre financier. Cette dépense participe à l'atteinte des objectifs de construction de logements sociaux, de rénovation du parc existant et d'accession sociale à la propriété.

Elle s'ajoute aux autres aides financières nationales : les prêts à taux bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations ou les subventions du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), l'exonération d'impôt sur les sociétés (cf. *infra*), et les exonérations temporaires de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) prévues aux articles 1384 A, 1384 C et 1384 D du CGI. A ce titre, les dispositions de l'article 177 de la loi de finances pour 2022 prévoient la compensation intégrale par l'État aux collectivités locales de la perte de recettes liée aux exonérations de TFPB pendant dix ans et pour les logements dont les agréments ont été délivrés de janvier 2021 à juin 2026. Le Gouvernement doit remettre un rapport d'évaluation de ces dispositions au Parlement avant le 30 septembre 2024.

Estimation de l'efficience

L'avantage perçu par les organismes constructeurs est proportionnel au prix de revient de l'opération. Cela conduit à concentrer une proportion importante de l'aide fiscale sur les opérations les plus chères, réalisées en zone tendue, là où les besoins sont les plus importants.

Grâce notamment à ce dispositif et aux aides complémentaires de l'État et des collectivités territoriales (subventions, exonération de taxe foncière, prêt bonifié de la CDC), le nombre de logements sociaux financés en 2022 est de 50 023 logements contre 46 249 logements en 2021, la production globale de logements locatifs sociaux ayant elle-même connu une évolution à la hausse de 6% en 2022 par rapport à 2021. Cette évolution est principalement portée par la hausse des reconstitutions de l'offre démolie du NPNRU, de 5241 en 2021 à 10 433 en 2022, quand la production classique est restée stable (94 775 en 2021, 95 679 en 2022). Pour 2023, le nombre de logements financés en reconstitution a légèrement diminué à 9 024 (dont 5 403 PLAI). A fin 2023, le nombre de logements engagés en reconstitution de l'offre depuis le début du NPNRU est de 35 166 logements. Il reste environ 50 000 logements (hors DOM) à engager d'ici fin 2024. Pour 2024, l'objectif fixé est de 19 400 logements à engager.

Les 50 023 logements ayant bénéficié d'un taux de TVA réduit (chiffres 2022) se répartissent comme suit :

- 30 576 logements PLAI ;
- 3 102 PLUS en AA hors QPV ;
- 264 PLUS en QPV (dont pour information 84 en acquisition-amélioration).
- 10 433 logements PLAI et PLUS en reconstitution de l'ANRU (dont 6520 PLAI).
- 5 648 PSLA.

Les produits très sociaux (PLAI) en offre nouvelle (hors logements démolis dans le cadre du NPNRU) ont représenté 61% de ces logements sociaux.

Comparaison coûts-avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire

En termes de finances publiques, les taux réduits de TVA conduisent à une diffusion rapide et large de l'aide fiscale qu'ils représentent. Pour autant, les logements sociaux étant soumis à un agrément de l'État ou du délégataire des aides à la pierre, la programmation annuelle du volume de logements permet une maîtrise de la dépense.

OBJECTIF VISÉ

Faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social.

L'exonération d'impôt sur les sociétés sur le périmètre du service d'intérêt économique général (SIEG) accompli par les organismes HLM¹⁹ est la contrepartie du principe de non lucrativité ou de lucrativité limitée qui leur est appliqué et qui conduit notamment à un encadrement très étroit de la distribution des résultats aux actionnaires, essentiellement réinvestis et non distribués.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Prévision	2025 Prévision
Dépense fiscale (M€)	950	1 000	1 220	1 180	1 250	1 145	960	1075	950	750	400	400

Source : DGFIP

En termes de bénéficiaires, le dispositif a concerné 726 organismes en 2022 et 734 organismes en 2023.

L'article 96 de la loi de finances pour 2004 a initié l'harmonisation des dispositions applicables aux organismes HLM et aux SEM en matière d'impôt sur les sociétés : l'exonération porte depuis le 1^{er} janvier 2006 sur les activités qui relèvent d'un service d'intérêt général défini par la loi, et ne dépend plus de la forme juridique de l'organisme (SA d'HLM, OPH ou SEM de logement social).

La dépense fiscale a progressé de manière importante de 2007 à 2016 du fait d'une amélioration de la situation financière des organismes, due notamment à la réduction significative sur la période des charges financières, elle-même induite par la réduction du taux du livret A, sur lequel est indexée la majorité de la dette des organismes HLM.

La baisse de la dépense fiscale à compter de 2019 s'explique par la réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés de référence, passé de 33,33 % en 2018 à 31 % en 2019, 28 % en 2020, 26,5 % en 2021 et 25 % à compter de 2022. Parallèlement, si le résultat net consolidé des organismes HLM a significativement reculé en 2018 (de l'ordre de 20 %), suite notamment à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité, il a augmenté en 2019 et 2020 (de l'ordre de 8 %), a stagné en 2021 puis baissé en 2022, retrouvant le niveau de 2018²⁰. Selon le dernier scénario macroéconomique disponible, la situation financière des bailleurs, en particulier la marge dégagée sur leur activité locative, devrait se dégrader significativement en 2023 et en 2024 sous l'effet du retour du contexte inflationniste apparu depuis la fin de l'année 2022 et du surcoût de financement provoqué par les relèvements successifs du taux du livret A.

EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

¹⁹ Les organismes HLM restent assujettis à l'IS pour leurs activités hors service d'intérêt économique général (SIEG).

²⁰ Source : Les organismes de logement social – Chiffres clés 2022 – Chiffres clés 2021 – Chiffres clés 2020 – Chiffres clés 2019 – Chiffres clés 2018 – DGALN/DHUP.

Pertinence et degré d'atteinte de l'objectif

Le résultat exonéré d'impôt sur les sociétés permet d'alimenter les capacités d'autofinancement des organismes et contribue ainsi à financer l'investissement en logements sociaux neufs et dans l'ancien, notamment la réhabilitation et la rénovation énergétique.

D'après les données disponibles relatives aux organismes de logement social (hors organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion), l'investissement annuel sur les constructions neuves, qui se situait aux alentours de 17 Md€ depuis 2013, a fortement diminué en 2021, à 13,5 Md€ puis est remonté en 2022 à 14,9 Md€, du fait de la baisse du nombre de logements financés en 2021 puis de la hausse des coûts de construction en 2022²¹. Concernant la réhabilitation, les séries de données disponibles ne permettent pas de remonter avant 2016. Elles attestent d'une hausse continue de l'investissement des organismes HLM de 3,2 Md€ en 2016 à 5,1 Md€ en 2022.

Les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles représentent 16,1 % du prix d'une opération dans le neuf en 2021²² (16,6 % pour les PLAI, 18,6 % pour les PLUS et 15% pour les PLS). Ils représentaient 14 % du prix d'une opération dans le neuf en 2021 (13,6 % pour les PLAI, 15,8 % pour les PLUS et 15% pour les PLS), et 14,7 % en 2020 et 2019, 14,1 % en 2018, 12,2 % en 2017, 12,1 % en 2016²³.

Les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles sont à leur plus haut niveau depuis 2016. Les évolutions des conditions macro-économiques en 2023 se traduiront sur les indicateurs d'activité, en particulier l'augmentation des taux d'intérêts des prêts indexés sur le livret A (près de 75 % de l'encours) et l'inflation liée notamment aux coûts de construction. Si le mécanisme de prise en compte des taux d'intérêt devrait en grande partie lisser ces effets à court terme et limiter l'impact en trésorerie de la conjoncture défavorable, le niveau de résultat pourrait néanmoins se dégrader. L'exploitation des données comptables 2023, dont la consolidation interviendra en fin d'année 2024, devrait confirmer ces constats.

²¹ Source : Bilan des logements aidés, DGALN/DHUP, 2020-2019-2018-2017-2016-2015.

²² Source : Les organismes de logement social – Chiffres clés 2021 – DGALN/DHUP.

²³ Source : Bilan des logements aidés, DGALN/DHUP, 2020-2019-2018-2017-2016-2015.