

IMMOBILIER LOCATIF NEUF



Analyse du rapport « Evaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel » de novembre 2019, publié par l'IGF et le CGEDD.

Synthèse

L'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont été mandatés par lettre de mission le 19 juin 2019 par les ministres chargés de l'économie, des comptes publics, de la cohésion des territoires et du logement afin de réaliser une évaluation du dispositif fiscal d'aide à l'investissement locatif, dit dispositif Pinel.

Ce rapport, nommé *Evaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel* et sorti en novembre 2019, va à l'encontre de certaines conclusions de l'*Etude d'évaluation de l'efficacité passée, actuelle et future des dispositifs fiscaux incitatifs soutenant l'investissement immobilier neuf locatif en France* que le cabinet PrimeView a rendu public en septembre 2019.

Si nous saluons l'existence d'une étude complémentaire sur le sujet nous permettant de confronter nos chiffres et conclusions, notamment lorsque les liasses fiscales ont pu être utilisées (ce dont nous ne disposons pas à l'époque), nous émettons des doutes quant aux conclusions de ce dernier et nous souhaitons marquer nos interrogations sur la démarche ayant permis d'y aboutir.

Une méthodologie non explicitée et des chiffres rares, parfois incohérents

Nous déplorons en premier lieu l'absence de toute méthodologie détaillée dans le rapport de l'IGF et du CGEDD. En effet, les chiffres publiés par les rapporteurs sont énoncés sans que ne soit fourni aucun élément permettant de comprendre comment ils ont été obtenus.

A titre d'exemple, nous pouvons citer les extrapolations réalisées sur le nombre minimum ou maximum d'investissements de particuliers bénéficiant du dispositif Pinel, le calcul des coûts budgétaires des différents dispositifs d'investissement locatif depuis 2005, ou encore la manière dont ont été testées les différentes hypothèses permettant de conclure que le dispositif Pinel ne permet jamais d'aboutir à un « bilan positif pour les finances publiques ».

Concernant la rareté des chiffres fournis, outre le fait que certains arguments sont basés sur la parole de quelques élus (dont le nombre est inconnu), nous sommes surpris par l'absence flagrante de données chiffrées concernant le bilan du dispositif pour les finances publiques quelles que soient les hypothèses testées.

En effet, si le bilan effectif n'était jamais positif comme évoqué en page 13 du rapport étudié, nous ne disposons d'aucune information sur les montants en jeu, élément pourtant déterminant pour proposer des ajustements légitimes du dispositif.

Concernant les données fournies quant au nombre d'investissements en logements Pinel ou des coûts estimés, ces dernières sont quasiment impossibles à recouper entre elles, laissant apparaître de fortes incohérences. Par exemple, les coûts des dispositifs évoqués par les différents Plans de Loi de Finance et les coûts évoqués par le rapport ne sont pas concordants.

Par ailleurs, nous avons été surpris par l'usage qui a été fait des entretiens avec les différents acteurs concernés. En effet, si récolter des avis d'élus peut s'avérer utile pour orienter les recherches, ces avis ne sauraient en aucun cas être pris en compte pour conclure sur les qualités ou défauts du dispositif sans les soumettre à une vérification statistique. Or, il est impossible d'avoir plus de détails que : « un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission » ou « certains élus rencontrés [...] considèrent que ... », lorsqu'il s'agit d'avis. Cela laisse supposer que les conclusions issues de ces avis n'ont pas été testées de manière statistique pour mesurer s'ils avaient une validité suffisante pour constituer un réel argument. Nous nous étonnons ainsi de l'utilisation de ces avis pour discréditer de facto le dispositif, et donc inciter à le modifier.

La parole des élus est largement évoquée tout du long du rapport. S'il est important et intéressant de disposer de leur avis sur des enjeux de politique territoriale, nous estimons que leur parole est bien trop souvent mise en avant, sans remise en question suffisante.

En effet, les ressentis et interrogations présentés dans le rapport servent aux auteurs pour proposer des changements dans le dispositif Pinel, alors qu'aucune vérification de ces ressentis n'a été réalisée. Citons par exemple le ressenti sur la qualité des logements Pinel, qui sert à parler d'« inconvénient » pour le dispositif (page 28 de leur rapport).

Notons enfin que la parole de certains élus illustre une mauvaise connaissance du dispositif Pinel, notamment lorsque ces derniers disent préférer la suppression totale du Pinel plutôt que son élargissement à l'ensemble de la France. Ce dispositif étant conçu pour ne cibler que les zones tendues, il n'a en effet jamais été question de l'étendre...

Des propositions de modification du dispositif surprenantes

Le rapport de l'IGF et du CGEDD termine sur des propositions de modification du dispositif et non sa suppression. Au regard des critiques émises concernant la fiabilité des arguments tout au long du rapport, et de notre connaissance du sujet via l'étude publiée en septembre 2019, les évolutions proposées nous semblent non pertinentes pour certaines, surprenantes pour d'autres.

Deux propositions sont surprenantes, à savoir la volonté de conserver « l'attrait fiscal », quand il est clairement stipulé qu'un inconvénient majeur est que le dispositif est « peu pilotable pour l'Etat, du fait de sa nature fiscale ». Plutôt que de vouloir modifier le dispositif afin de concilier sa gestion et sa nature fiscale, peut-être faudrait-il s'intéresser au sujet de la transmission de données fiscales correctement anonymisées entre les ministères afin de mieux piloter l'ensemble des politiques françaises.

Ou alors, le fait que « la mission recommande d'écarter » l'option d'une allocation d'un contingent à partir du niveau local, quand il est nettement mis en avant le fait que les élus des collectivités souhaitent prendre part à sa gestion. Ainsi, ce qui est mis en avant pour discréditer le dispositif (les élus n'étant pas satisfaits de ne pouvoir avoir leur mot à dire) n'est pas utilisé pour l'améliorer.

Concernant la proposition d'utiliser un contingent et de le répartir selon les régions, cela n'apparaît pas pertinent. Le but recherché ici est une meilleure maîtrise du dispositif et de sa répartition en France, car son application ne serait pas toujours réalisée dans les lieux les plus adaptés. A cela nous pouvons tout simplement rétorquer qu'il suffit, comme nous l'avons évoqué dans notre étude, de revoir le zonage du dispositif Pinel via l'élaboration de critères objectifs d'identification des zones tendues, et non le dispositif fiscal en tant que tel.

Enfin, le rapport s'achève sur le fait qu'« une plus grande implication des investisseurs institutionnels devrait être recherchée » sans justifier en quoi un rééquilibrage entre les bailleurs particuliers et institutionnels améliorerait le dispositif. Nous sommes aisément en droit de se demander pourquoi une telle volonté de rééquilibrage ?

Conclusion

Au terme de la lecture du rapport publié par l'IGF et le CGEDD, nous regrettons des faiblesses pouvant amener à mal juger le dispositif fiscal en faveur de l'investissement locatif neuf, en raison :

- des différentes méthodologies utilisées pour effectuer des estimations et l'absence de transparence quant aux calculs réalisés ;
- de l'incohérence des chiffres diffusés, lorsqu'ils sont disponibles ;
- de la disproportion de la parole des élus dans la démonstration, sans que celle-ci soit suffisamment questionnée ;
- de propositions sans lien direct avec la démonstration réalisée au préalable dans le rapport.

Nous remettons ici la dernière phrase de conclusion de la Synthèse de notre étude, qui est finalement un des rares points sur lequel nous convergeons avec le rapport de l'IGF et le CGEDD : « Il faut toutefois noter que l'efficacité du dispositif réside dans la précision des critères sociaux **mais surtout dans la notion de zonage**, permettant de cibler les lieux où l'offre de logements est insuffisante par rapport à la demande. »

Il n'est donc pas nécessaire de modifier ce dispositif comme proposé dans le rapport, mais d'améliorer les critères d'éligibilité permettant d'en bénéficier.

Il serait plus intéressant de se soucier de savoir si l'objectif premier du dispositif (la création de logements) est atteint. Il n'est nulle part évoqué cet élément, et nulle part il n'est estimé de manière chiffrée si sans dispositif, autant de logements auraient été construits dans les zones d'intérêt.

Table des matières

Synthèse	1
Une méthodologie non explicitée et des chiffres rares, parfois incohérents	1
Des propositions de modification du dispositif surprenantes	2
Conclusion	3
Questionnement sur les données numériques	5
Certaines données utilisées sont mal exploitées	5
Incohérences entre le nombre d'investissements estimés et l'utilisation d'autres sources de données	7
La méthodologie d'extrapolation des données est absente	7
Observations et répartition géographique	9
Observations et coûts budgétaires	10
Remise en cause des conclusions de l'étude de PrimeView	16
Confirmation de l'attractivité fiscale des dispositifs évoquée dans l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019	16
Un euro « investi » par l'État dans un logement bénéficiant du dispositif Pinel rapporterait 1,65 euros de revenus	17
Bilan des finances publiques	19
Impact sur les loyers	20
L'étude de la surface des logements Pinel est partielle	21
Réalisation des investissements en VEFA	22
Questionnement sur les données qualitatives	23
La parole des élus peut indiquer une mauvaise compréhension du dispositif	23
La parole des élus est prise en compte pour la critique du dispositif, mais pas pour les améliorations proposées	24
La parole des professionnels est la seule remise en cause, quand elle est présente	24
Des conclusions sur la qualité des logements disparates	25
Des propositions de modifications surprenantes	26
Modification de l'attrait fiscal, ou meilleure entente entre les ministères	26
Une omniprésence surprenante des investisseurs institutionnels dans le rapport	27
Contingenter le dispositif pour un meilleur zonage	27

Questionnement sur les données numériques

Le rapport de l'IGF et du CGEDD tire de plusieurs analyses de données numériques des conclusions sur l'efficacité du dispositif Pinel. Ces analyses sont cependant très peu détaillées, notamment en termes méthodologiques.

Curieux, nous avons souhaité évaluer avec attention les données numériques exploitées dans le document, ayant nous-mêmes été confrontés à la difficulté de disposer de données de qualité ou suffisamment étoffées en nombre pour procurer une quelconque validité aux hypothèses testées.

Certaines données utilisées sont mal exploitées

Le rapport s'appuie sur plusieurs sources de données et, dans certains cas, effectue des erreurs dans la manipulation de ces données.

Nous avons notamment constaté que le rapport évoque, page 3, que :

« Selon l'Insee, les loyers dans l'ensemble du parc locatif augmentent de 33 % entre 2002 et 2013, soit une hausse annuelle moyenne de 3,2 %. La progression ralentit entre 2013 et 2018, période au cours de laquelle l'évolution globale des loyers s'établit à 3,5 %. Il résulte de ces deux périodes une hausse totale des loyers de 38 % de 2002 à 2018.

Sur la même période, l'augmentation du revenu disponible brut par ménage est de 25 %. »

Partie 1.2. page 3

Etonnés par l'ampleur des taux d'augmentation évoqués pour les loyers, nous avons vérifié ces chiffres : comme anticipé, la réalité est bien différente selon les chiffres fournis par l'INSEE, que nous fournissons dans le tableau ci-dessous.

	T4 2002	T4 2013	T4 2018
Indice de référence des loyers (IRL) - Base 100 4ème trimestre 1998	105,61	124,83	129,03
Augmentation par rapport à 2002 de l'IRL		18,1 %	22,2 %

Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001515333>

Dans cette veine, le taux d'augmentation du revenu disponible brut des ménages est en réalité bien supérieur à celui affiché (45,9 % contre 25 % présenté dans le rapport).

	2002	2013	2018
Revenu disponible brut des ménages (en milliards)	974,4	1 298,0	1 421,2
Augmentation par rapport à 2002 du RDB		33,2 %	45,9 %

Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830244>

Si dans le rapport, c'est le revenu disponible brut **par** ménage qui est évoqué, il semble peu probable que celui **pour la somme** des ménages puisse augmenter largement plus...

Nous sommes donc loin des 33 % entre 2002 et 2013 et des 38 % entre 2002 et 2018 pour l'inflation et des 25 % pour le RDB des ménages.

→ **Ces imprécisions amènent à donner l'impression d'une perte en pouvoir d'achat des ménages qui louent leur résidence principale en Pinel, alors que ce constat n'est pas vérifié dans les faits.**

Nous avons par ailleurs identifié d'autres erreurs de calculs dans le rapport, au niveau du Tableau 1 page 4.

Tableau 1 : exemples d'écarts entre les loyers de marché et le plafond de loyer PLS dans des communes où le marché du logement est tendu

	Cergy (**)	Bordeaux (*)	Lyon (*)	Toulouse (*)	Rennes (**)	Lille (**)
Loyer médian (en €/m ²) en 2017(*) ou 2018 (**)	15,8	11,2	11,4	10,4	10,4	11,0
Loyer plafond d'un logement social de type PLS de 55 m ² (€/m ²)	10,66	9,18	9,18	9,18	9,18	10,66
Écart PLS/loyer privé	-48 %	-22 %	-24 %	-13 %	-13 %	-3 %

Source : Observatoires locaux des loyers.

Dans le tableau ci-dessus, d'une part ce qui est calculé est le Loyer privé / Ecart PLS et non Ecart PLS / Loyer privé comme mentionnée dans le rapport, d'autre part il existe une erreur de signe. Il en résulte par exemple, pour Cergy, que Loyer privé / Ecart PLS = + 48 % et non - 48 %. Ce constat est le même pour toutes les colonnes.

Voici le tableau corrigé :

	Cergy (**)	Bordeaux (*)	Lyon (*)	Toulouse (*)	Rennes (**)	Lille (**)
Ecart PLS / Loyer médian	-33%	-18%	-19%	-12%	-12%	-3%

Incohérences entre le nombre d'investissements estimés et l'utilisation d'autres sources de données

Tableau 3 : Estimation du nombre d'investissements de particuliers réalisés entre 2009 et 2017 et susceptibles de bénéficier des avantages fiscaux relatifs à l'investissement locatif intermédiaire

Année d'acquisition	Pinel déclarés	Duflot déclarés	Scellier déclarés	Total déclaré	Extrapolation min	Extrapolation max
2009	-	-	81 080	81 080	81 080	81 080
2010	-	-	156 751	156 751	156 751	156 751
2011	-	-	101 008	101 008	101 008	101 008
2012	-	-	41 127	41 127	41 127	41 127
2013	-	21 849	12 214	34 063	35 037	35 037
2014	22 838	13 987	-	36 825	39 143	39 143
2015	34 454	-	-	34 454	39 792	39 792
2016	38 567	-	-	38 567	53 753	72 132 (*)
2017	35 154	-	-	35 154	77 431	non pertinent (*)
Total	131 013	35 836	392 180	559 029	625 122 dont 195 252 Pinel	non pertinent (*)

Source : Mission et pôle science des données de l'IGF d'après données DGFIP.

() L'estimation des logements Pinel comparée à la destination des logements neufs vendus par les promoteurs et l'estimation de la part des logements Pinel dans les logements en VEFA (cf. partie 5.2.2) permet de situer l'estimation réaliste du nombre de logements Pinel des années 2016 et 2017 plutôt au niveau de l'extrapolation minimale.*

La fourchette de l'extrapolation pour 2016 et 2017 montre que l'estimation du nombre de logements aidés est peu fiable avant de disposer d'au moins trois années de déclarations fiscales, à moins de pouvoir croiser l'estimation avec d'autres sources.

Le tableau précédent, disponible à la page 7 du rapport est intéressant pour de multiples raisons, que nous détaillons ci-dessous.

La méthodologie d'extrapolation des données est absente

Il est surprenant de ne pouvoir disposer des explications sur la manière dont les extrapolations du nombre d'investissements en logements Pinel de la part des particuliers sont réalisées et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, il est clairement mentionné dans le rapport que l'« extrapolation max » n'est pas valable (note de bas de page N°32, page 28), ce qui interroge sur la méthode utilisée.

« Cette proportion monte à 98 % et 167 % pour les années 2016 et 2017. Ceci tend à montrer que la fourchette haute des estimations du nombre de Pinel pour ces années est trop élevée. »

Note de bas de page N°32, page 28

Ensuite, nous identifions des incohérences avec les données de l'ECLN utilisées. En effet, il est stipulé que :

« Les logements achetés avec les dispositifs fiscaux entre 2014 et 2017 représentent donc 48 % des réservations de logements (ECLN) et 32 % du nombre de logements groupés et collectifs privés autorisés (Sit@del et Sisal) sur la même période. »

Partie 1.5.1 page 7

Or, si nous observons de plus près les données ECLN disponibles entre 2014 et 2017, nous obtenons que les logements achetés via les dispositifs fiscaux durant ces années représentent 47,1 % et non 48 % dans le cadre de l'extrapolation minimum, et seulement 34 % hors extrapolation :

	ECLN	Mission			
	Logts réservés au cours de l'année (1)	Total de logements bénéficiant d'un dispositif déclarés selon la Mission (2)	Extrapolation min bénéficiant d'un dispositif déclarés selon la Mission (3)	(2) / (1)	(3) / (1)
2014	82 937	36 825	39 243	44,4%	47%
2015	100 120	34 454	39 792	34,4%	40%
2016	127 402	38 567	53 753	30,3%	42%
2017	130 816	35 154	77 431	26,9%	59%
			Moyenne	34,0%	47,1%

Source des données ECLN :

<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/commercialisation-des-logements-neufs-resultats-au-troisieme-trimestre-2019?rubrique=53&dossier=1047>

Commercialisation des logements neufs selon le type
Série annuelle nationale 1995 - 2018

France métropolitaine

A N N E E	Maisons individuelles				Appartements				Ensemble		
	Logts mis en vente au cours de l'année	Logts réservés au cours de l'année	Encours de logts proposés à la vente en fin d'année	Prix de vente en euros par lot (1)	Logts mis en vente au cours de l'année	Logts réservés au cours de l'année	Encours de logts proposés à la vente en fin d'année	Prix de vente en euros au m ² (1)	Logts mis en vente au cours de l'année	Logts réservés au cours de l'année	Encours de logts proposés à la vente à la fin de l'année
2018	10 176	9 395	9 144	266 048	117 005	119 901	103 600	4 080	127 181	129 296	112 744
2017	9 670	10 467	8 644	263 003	117 241	120 349	99 923	3 964	126 911	130 816	108 567
2016	12 034	11 035	9 364	255 612	116 202	116 367	94 547	3 956	128 236	127 402	103 911
2015	8 849	8 381	9 572	249 053	93 236	91 739	92 964	3 874	102 085	100 120	102 536

→ **Le manque de transparence sur la méthodologie employée ne permet pas de conclure à une quelconque validité des chiffres présentés lorsque ceux-ci découlent des extrapolations.**

Observations et répartition géographique

La mission déclare avoir localisé 63 463 logements Pinel entre 2014 et 2016, soit 87 % de l'ensemble des Pinel déclarés en métropole. Cela signifierait qu'il y aurait 72 946 Pinel déclarés via la déclaration 2044 EB.

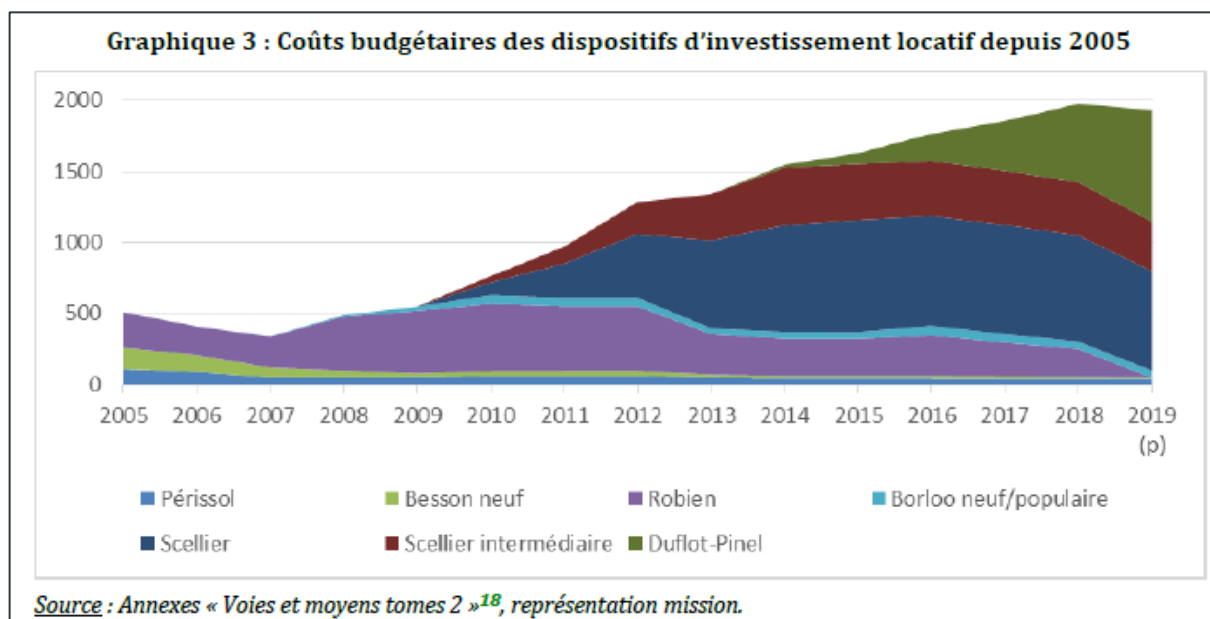
« Grâce aux déclarations 2044 EB numérisées, la mission a pu localiser 63 463 logements Pinel en France métropolitaine, soit 87 % de l'ensemble des investissements Pinel déclarés par les particuliers en métropole entre 2014 et 2016. »

Partie 1.5.2, page 8

Toutefois, en observant le nombre de bénéficiaires du dispositif Pinel affiché dans le Tableau 3, nous obtenons que **l'Etat ne serait capable de localiser que 53 % des logements Pinel construits entre 2014 et 2016 en France si nous partons du principe que l'extrapolation minimum du nombre de Pinel est correcte**, et 66 % si nous considérons uniquement les données déclarées.

	Total de logements Pinel déclarés selon la Mission (1)	Extrapolation de Pinel minimum (2)			
2014	22 838	25 156			
2015	34 454	39 792			
2016	38 567	53 753	Nombre de Pinel localisés (3)	(3) / (1)	(3) / (2)
Total	95 859	118 701	63463	66%	53%

Observations et coûts budgétaires



Nous avons par ailleurs repéré plusieurs incohérences concernant les estimations des coûts budgétaires réalisées dans ce rapport.

Absence d'explications

Tout d'abord, il est important de mentionner que, là encore, aucune méthode n'est décrite quant à l'obtention des chiffres mis en avant dans le graphique 3. Ils sont tous simplement donnés, ce qui est loin des standards scientifiques de rigueur. La source indiquée est Annexes « Voies et moyens tomes 2 » du Plan de Loi Finance, mais la méthodologie de calcul n'est pas décrite dans ces documents.

Incohérence des chiffres estimés et ceux du Plan de Loi Finance 2020

Ensuite, et comme nous l'avons fait remarquer dans l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019, quand nous observons le nombre de bénéficiaires en 2017 via l'Annexes « Voies et moyens tomes 2 » du Plan de Loi Finance 2019, nous constatons **qu'aucune donnée concernant le nombre de foyers bénéficiant du dispositif Scellier n'est fournie quand la méthode d'estimation est pourtant qualifiée de « Très bonne ».**

		(en millions d'euros)		
N° de la mesure	Calcul de l'impôt Mesure	2017	2018	2019
		110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	351
	<i>Mission et programme :</i> Cohésion des territoires / Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (P135)			
	<i>Bénéficiaires 2017 :</i> 103 334 ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Simulation			
	<i>Fiabilité :</i> Très bonne			
	<i>Création / modification :</i> 2012 / 2017			
	<i>Fin du fait générateur :</i> 2021			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> 2033			
	<i>Réf. CGI :</i> 199 novovicies			
110251	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	767	744	744
	<i>Mission et programme :</i> Cohésion des territoires / Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (P135)			
	<i>Bénéficiaires 2017 :</i> (nombre non déterminé) ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Simulation			
	<i>Fiabilité :</i> Très bonne			
	<i>Création / modification :</i> 2008 / 2012			
	<i>Fin du fait générateur :</i> 2013			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> 2024			
	<i>Réf. CGI :</i> 199 septvicies			
110252	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire	383	371	371
	<i>Mission et programme :</i> Cohésion des territoires / Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (P135)			
	<i>Bénéficiaires 2017 :</i> (nombre non déterminé) ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Simulation			
	<i>Fiabilité :</i> Très bonne			
	<i>Création / modification :</i> 2008 / 2012			
	<i>Fin du fait générateur :</i> 2013			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> 2030			
	<i>Réf. CGI :</i> 199 septvicies			
130208	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN centré	238	120	-
	<i>Mission et programme :</i> Cohésion des territoires / Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (P135)			
	<i>Bénéficiaires 2017 :</i> 190 000 ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Simulation			
	<i>Fiabilité :</i> Ordre de grandeur			
	<i>Création / modification :</i> 2003 / 2009			
	<i>Fin du fait générateur :</i> 2009			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> 2018			
	<i>Réf. CGI :</i> 31-I-1°-h et 31 bis			
130209	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON neuf	14	10	5
	<i>Mission et programme :</i> Cohésion des territoires / Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (P135)			
	<i>Bénéficiaires 2017 :</i> 18 000 ménages			
	<i>Méthode de chiffrage :</i> Simulation			
	<i>Fiabilité :</i> Ordre de grandeur			
	<i>Création / modification :</i> 1998 / 2002			
	<i>Fin du fait générateur :</i> 2003			
	<i>Fin d'incidence budgétaire :</i> 2019			
	<i>Réf. CGI :</i> 31-I-1°-g			

Qui plus est, lorsque nous nous intéressons au dispositif Scellier dans les Annexes « Voies et moyens tomes 2 » du Plan de Loi de Finance 2020, nous constatons que le nombre de bénéficiaires pour le dispositif Scellier (enfin fourni) n'est nullement en adéquation avec les estimations fournies dans le rapport.

110251 Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER

Impact budgétaire		(en millions d'euros)			
Réalisation	Prévision				
2018	2019	2020			
748	700	700	Création		2008
			Modification		2012
			Fin du fait générateur		2013
			Fin d'incidence budgétaire		2024
Bénéficiaires		180 922 Menages			
Fiabilité du réalisé		Très bonne			
Norme fiscale de référence		Absence de réduction d'impôt			
Méthode de chiffrage		Simulation			
Référence		code général des impôts 199 septvicies			
Mission et programme		Cohésion des territoires/ P135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat			

110252 Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire

Impact budgétaire		(en millions d'euros)			
Réalisation	Prévision				
2018	2019	2020			
374	350	350	Création		2008
			Modification		2012
			Fin du fait générateur		2013
			Fin d'incidence budgétaire		2030
Bénéficiaires		82 379 Menages			
Fiabilité du réalisé		Très bonne			
Norme fiscale de référence		Absence de réduction d'impôt			
Méthode de chiffrage		Simulation			
Référence		code général des impôts 199 septvicies			
Mission et programme		Cohésion des territoires/ P135 Urbanisme territoires et amélioration de l'habitat			

110258 Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER OUTRE-MER

Impact budgétaire		(en millions d'euros)			
Réalisation	Prévision				
2018	2019	2020			
35	35	35	Création		2009
			Modification		2012
			Fin du fait générateur		2013
			Fin d'incidence budgétaire		2024
Bénéficiaires		11 441 Menages			
Fiabilité du réalisé		Très bonne			
Norme fiscale de référence		Absence de réduction d'impôt			
Méthode de chiffrage		Simulation			
Référence		code général des impôts XI de l'article 199 septvicies			
Mission et programme		Outre-mer/ P123 Conditions de vie outre-mer			

110259 Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER INTERMEDIAIRE OUTRE-MER

Impact budgétaire		(en millions d'euros)			
Réalisation	Prévision				
2018	2019	2020			
17	17	17	Création		2009
			Modification		2012
			Fin du fait générateur		2013
			Fin d'incidence budgétaire		2030
Bénéficiaires		2 212 Menages			
Fiabilité du réalisé		Très bonne			

En effet, nous pouvons dénombrer 276 954 bénéficiaires d'un dispositif Scellier en 2018 (Scellier + Scellier Intermédiaire) dans le PLF 2020, contre 392 180 au total lorsque nous observons toutes les acquisitions depuis 2009 dans le rapport de l'IGF et du CGEDD. Un dispositif Scellier durant 9 ans minimum, les appartements acquis en 2009

bénéficient donc toujours du dispositif en 2018, amenant à l'existence d'un écart de 115 226 bénéficiaires soit 29,4 % du nombre fourni dans le rapport.

→ **Nous nous interrogeons sur le fait qu'aucun des chiffres diffusés dans ce rapport et produits par des sources externes n'aient suffisamment été remis en question, amenant à l'émergence d'incohérences.**

Dernier élément concernant ces chiffres, lorsque nous observons les données ECLN, nous constatons une chose surprenante : le nombre de bénéficiaires du dispositif Scellier pour les années 2010 à 2011 selon les chiffres obtenus via les liasses fiscales (respectivement 156 751 et 101 008) est largement supérieur au nombre total de logements réservés donné par ECLN pour ces mêmes années (respectivement 109 105 et 99 087). Cela devrait pousser à s'interroger sur la fiabilité des données ECLN tout du moins.

Nous nous retrouvons donc devant un dilemme :

- Soit les estimations des coûts indiqués par le graphique 3 du rapport sont nettement sous évaluées, si on part du principe que les données estimées dans le rapport sont justes. Auquel cas, cela signifie que les méthodes d'estimation ne peuvent pas être qualifiées de « Très bonnes » et que les documents diffusés dans le Plan de Loi de Finance sont fort critiquables.
 - Soit les estimations des coûts et du nombre de bénéficiaires du dispositif Scellier du PLF sont correctes et les estimations présentes dans ce rapport sont nettement surévaluées. Dans ce cas, l'intégralité des conclusions basées sur ces chiffres peut être remise en question.
- **Etant donné que les liasses fiscales sont pour la première fois analysées pour s'intéresser aux dispositifs fiscaux dans le neuf via cette étude de l'IGF et du CGEDD, nous aurions tendance à penser que les données fournies dans le PLF sont erronées. Dans ce contexte, il nous paraît surprenant qu'elles soient présentées ici et que les auteurs du rapport n'aient pas approfondi les chiffres du PLF.**
- **Toujours dans l'hypothèse que les données issues des liasses fiscales pour les années Scellier sont correctes, cela signifierait que les données fournies par l'ECLN, issues d'une enquête sur la commercialisation des logements neufs, sont sous-évaluées.**
- **Conclusion pour les données fournies dans le rapport publié en septembre 2019 par PrimeView : nous évoquons pour l'année 2017 que 161 431 logements bénéficiaient du dispositif Scellier. Ces éléments pourraient être nettement sous-évalués par rapport aux données fournies dans le tableau 3. Qui plus est, nous basant sur les données de l'ECLN dans notre étude, cela pourrait signifier que nous sommes en dessous de la réalité en termes de logements construits via les dispositifs fiscaux, et donc que les gains pour l'Etat sont nettement plus importants que ceux évoqués.**

Incohérence entre les coûts estimés dans le PLF et le nombre de logements bénéficiaires d'un dispositif fiscal mentionné dans le rapport IGF / CGEDD

Dans la même veine des incohérences identifiées, un point majeur que révèle le graphique 3 du rapport est l'incohérence flagrante des coûts du dispositif Scellier vs. les dispositifs Duflot-Pinel.

Les coûts des dispositifs Pinel et Duflot issus du PLF pour l'année 2017 sont de 351 millions d'euros. Dans le tableau 3 du rapport et pour l'extrapolation minimum, il y a 195 252 Pinel et 35 836 Duflot déclarés, soit près de 231 000 bénéficiaires. Rappelons, et c'est important, que ces deux dispositifs permettent une réduction d'impôt de 18 % sur 9 ans, soit 2 % du prix d'achat tous les ans.

Or, nous pouvons comparer aisément ces chiffres avec ceux des logements ayant bénéficié du dispositif Scellier entre 2009 et 2010. En effet, le nombre de Scellier estimés dans cette étude atteint 237 831 entre 2009 et 2010, ce qui est relativement comparable. Qui plus est, les logements bénéficiant du dispositif Scellier entre 2009 et 2010 autorisaient d'une réduction d'impôt de 25 % du prix d'achat du bien sur 9 ans, soit 2,8 % par an environ (sans distinction BBC ou non-BBC, ce qui permet de rester sur un pool homogène sur les coûts). A noter qu'un bonus était ajouté pour les dispositifs Scellier Intermédiaire.

Pour des logements acquis entre 2009 et 2010, nous pouvons observer que les coûts atteignent 135 millions d'euros en 2010 selon le Plan de Loi Finance 2012¹ pour les dispositifs Scellier et Scellier Intermédiaire.

Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, le coût pour l'Etat atteint 2,8 % par an par logement pour les logements Scellier contre seulement 2 % pour les logements Pinel. **Il y a donc une différence de 216 millions d'euros quasiment inexplicable pour un nombre de logements quasi similaire.**

Si nous acceptons le fait que les prix d'acquisition des biens étaient inférieurs à l'époque du dispositif Scellier, ces derniers n'ont augmenté que de 15 % entre 2009 et 2017 (source : série de prix reconstitué de PrimeView décrite dans l'étude publiée en septembre 2019), **ce qui est donc insuffisant pour expliquer une différence aussi forte du coût pour l'Etat entre le Scellier en 2010 et le Pinel/Duflot en 2017.**

Par ailleurs, notons ici que nous avons dû recréer une série des prix des logements pour les dispositifs locatifs neufs dans l'étude PrimeView (voir l'Annexe C de ladite étude). Or, dans ce rapport, pour l'estimation des coûts pour l'Etat, il n'est jamais fait mention du prix des logements acquis dans le cadre d'un dispositif fiscal, ce qui est pourtant indispensable pour l'évaluation de ces derniers. Là encore, nous nous interrogeons sur le manque de chiffres présentés par les rapporteurs pour soutenir la validité de ce qu'ils présentent.

¹ Source Tome II Voie et communication 2012 : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2012/pap/pdf/VMT2-2012.pdf

Un coût estimé en régime de croisière aberrant au regard des données du PLF et des données produites par PrimeView

« La mission a estimé par ailleurs, qu'en régime de croisière, le coût pour l'État serait égal au coût d'une génération, soit 2,16 Md€ par an, en partant d'une hypothèse conservatrice sur le nombre et le coût moyen des logements. »

Partie 2.2, page 12

Nous nous interrogeons sur les 2,16 milliards d'euros par an, sachant que **les coûts cumulés de l'ensemble des dispositifs n'atteignent pas 2 milliards d'euros par an** selon le PLF (graphique 3, page 12 du rapport IGF / CGEDD), et que les précédents dispositifs vont désormais s'éteindre. Cela signifierait que les particuliers investiraient dans des logements en Pinel jusqu'à remplacer l'intégralité des dépenses liées aux anciens dispositifs, et même plus...

Comme il est indiqué dans le rapport que 63 463 logements Pinel en France métropolitaine ont pu être localisés grâce aux déclarations 2044 EB et que ces déclarations incluent le prix des logements, il est effectivement possible d'estimer le coût moyen de ces logements par année et de l'extrapoler aux estimations du nombre de logements Pinel pour définir une évolution du coût pour l'Etat lié à ces logements (https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2044/2016/2044_323.pdf ; cerfa 11639*16) :

4. NATURE DU LOGEMENT (cochez la case utile et compléter les renseignements demandés)

4.1 Investissements réalisés du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 (Scellier métropole ou Scellier outre-mer), du 1^{er} janvier 2013 au 31 août 2014 (dispositif Duflot métropole ou Duflot outre-mer) ou à compter du 1^{er} septembre 2014 (dispositif Pinel métropole ou Pinel outre-mer)

Logement acquis neuf :

Date d'acquisition de l'immeuble : [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] []

Prix d'acquisition (en €) : _____

Logement acquis en l'état futur d'achèvement, logement acquis en vue de sa réhabilitation ou local acquis inachevé :

Date d'acquisition de l'immeuble : [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] []

Date du dépôt de la demande de permis de construire : [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] []

Date d'achèvement de l'immeuble ou des travaux de réhabilitation: [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] [] []

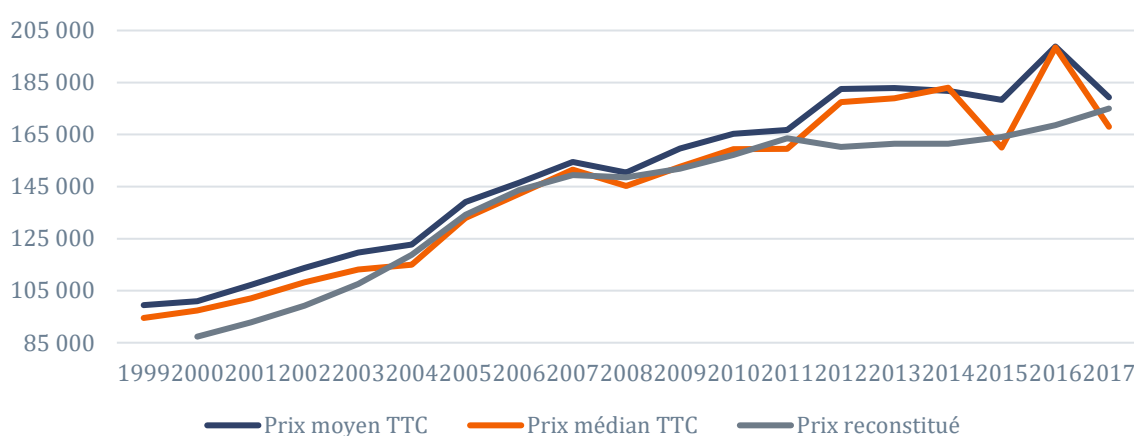
Prix de revient (en €) : _____

Pourtant, cela ne semble pas avoir été réalisé. Si c'est cette méthode qui a été utilisée pour l'estimation du coût de 2,16 milliards d'euros par an, **nous nous interrogeons sur l'absence de comparaison des chiffres obtenus avec ceux des PLF ou de l'étude**

PrimeView disponible depuis septembre 2019 et mentionnée dans le rapport à la même page.

Selon la méthode de calcul du rapport, 60 000 logements Pinel par an seraient construits pour un montant moyen de 200 000 euros (note de bas de page n°19, page 12). **Ce montant moyen nous semble par ailleurs démesuré** par rapport aux prix moyens des logements que nous avons calculés dans notre étude via des données de l'association EDC et l'inflation des prix des logements fournie par l'INSEE :

Comparaison des prix EDC et de la série de prix reconstituée via le Crédit Foncier et l'INSEE



Remise en cause des conclusions de l'étude de PrimeView

Confirmation de l'attractivité fiscale des dispositifs évoquée dans l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019

Nous revenons tout d'abord sur les observations formulées dans le cadre du dispositif Scellier. Il est constaté une diminution drastique du nombre de logements bénéficiant du dispositif Scellier déclarés entre 2010 et 2011, puis entre 2011 et 2012, ce que nous avons très clairement mis en évidence dans le rapport publié par PrimeView en septembre 2019 (page 21), en soulignant que cette baisse était à relier à la diminution des avantages fiscaux liés au dispositif Scellier durant cette période.

De même, l'attractivité supérieure du dispositif Pinel par rapport au dispositif Duflot se retrouve dans les chiffres via une augmentation dès la première année du nombre de logements bénéficiant du dispositif Pinel par rapport au nombre de Duflot (21 849 Duflot sur l'ensemble de l'année 2013, et 22 838 Pinel entre septembre 2014 et décembre 2014).

- **Ces observations valident les conclusions de l'étude menée par PrimeView, à savoir que la baisse de l'attractivité fiscale entraîne une baisse conséquente du nombre de logements neufs construits. En conséquence, il est d'autant plus surprenant que, dans la suite du rapport, il ne soit pas pris en considération ce constat pour simuler la chute de croissance associée à la disparition du dispositif fiscal, alors même que ce paramètre est celui qui pèse le plus.**

Un euro « investi » par l'État dans un logement bénéficiant du dispositif Pinel rapporterait 1,65 euros de revenus

« Lors des entretiens conduits par la mission, les professionnels du secteur de la construction lui ont indiqué avoir commandé une étude²⁰ selon laquelle « un euro investi par l'État dans un logement bénéficiant du dispositif Pinel rapporte 1,65 euro de revenus ».

Cette estimation compare le coût de l'avantage fiscal aux recettes de TVA liées à la construction et ne porte donc pas sur l'effet du Pinel sur la croissance. Les recettes contrefactuelles, que l'État percevrait en l'absence de ces dispositifs, tant en provenance des investisseurs que des locataires, n'ont en outre pas été prises en compte. »

Partie 2.3, page 12

Si nous n'avons pas pris en compte le cas où le dispositif Pinel n'existerait pas en disant : « un euro « investi » par l'État dans un logement bénéficiant du dispositif Pinel rapporterait 1,65 euros de revenus », c'est tout simplement parce que nous nous intéressons précisément ici au logement bénéficiant du dispositif Pinel.

Qui plus est, nous parlons d'un euro « investi » par l'Etat, c'est-à-dire d'un euro accepté en tant que manque à gagner dans les recettes fiscales. Par construction, ce calcul ne peut donc tout simplement pas être réalisé dans l'hypothèse de l'absence de dispositif.

Concernant la remarque sur l'absence de prise en compte des « recettes contrefactuelles » que l'Etat percevrait en l'absence de ces dispositifs dans le simulateur construit par PrimeView, celle-ci nous paraît sévère.

Dans un premier temps, le simulateur, d'ailleurs présenté en juillet 2019 à deux des rapporteurs du rapport de l'IGF et du CGEDD, a été construit comme une base de travail permettant pour la première fois de disposer de chiffres vérifiés et rationnels quant aux flux financiers générés par les dispositifs fiscaux en soutien de l'immobilier locatif neuf depuis 1999. D'autre part, celui-ci a toujours été présenté comme un socle susceptible d'être amélioré tant par la qualité des données intégrées dans le simulateur que par l'intégration de nouveaux paramètres susceptibles d'être pertinents et mesurables. La méthodologie sur laquelle repose celui-ci est d'ailleurs entièrement disponible dans le rapport publié par PrimeView en septembre 2019.

D'autre part, l'argument d'autorité présenté pour décrédibiliser les observations réalisées grâce au simulateur construit pour l'occasion est parcellaire. Comme expliqué

à la page 38 de l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019, deux hypothèses ont en effet été testées afin de prendre en compte les achats de logements qui auraient quand même eu lieu en l'absence de dispositif :

Référentiels choisis

Comme expliqué dans notre méthodologie disponible en Annexe B : Méthodologie de calculs des recettes et manques à gagner pour l'État par dispositif, nous avons comparé les revenus et manques à gagner des logements construits via les dispositifs fiscaux à ceux des logements construits en droit commun. Nous avons utilisé deux référentiels distincts concernant les logements construits en droit commun : (1) une situation où 20 % du nombre de logements créés via un dispositif seraient quand même créés si le dispositif n'avait pas existé (décrite comme « droit commun 20 % » par la suite) et (2) une situation où 60 % du nombre de logements créés via un dispositif seraient quand même créés si le dispositif n'avait pas existé (décrite comme « droit commun 60 % » par la suite).

D'autre part, nous émettons des doutes quant aux hypothèses sous-jacentes des « recettes contrefactuelles » qu'évoquent le rapport publié par l'IGF et le CGEDD.

En effet, sachant que les investissements en Pinel sont réalisés quasiment intégralement avec de la dette (en moyenne, l'apport des particuliers représente 8,8 % du montant du projet depuis 2014 selon les chiffres utilisés dans notre étude), s'intéresser à des dépenses ou investissements qui auraient été réalisés si le dispositif était absent reste globalement marginal.

D'autre part, l'autre paramètre non pris en compte dans notre simulateur concerne le logement qui aurait été occupé par le locataire s'il n'avait pas pu occuper un logement Pinel et donc du flux d'impôt généré par les loyers perçus par les propriétaires. S'il serait intéressant de travailler à l'intégration de ce facteur dans notre simulateur, nous relevons toutefois que nous ne validons pas l'hypothèse qui consisterait à considérer que 100 % des locataires paieraient un loyer équivalent s'il n'avait pas pu bénéficier des logements Pinel. En effet, il ne faut pas oublier que les dispositifs fiscaux concernent des zones tendues au solde démographique positif et dans lesquelles on observe un manque objectif de logements à prix raisonnable. L'absence de logements à loyer intermédiaire liée à la disparition des dispositifs fiscaux entraînerait un certain nombre de ménages (à déterminer par ailleurs) à ne plus envisager la mobilité, donc serait susceptible de renforcer le chômage structurel sur le territoire français en augmentant la proportion d'offres d'emplois non pourvus.

Afin d'être le plus complet possible, nous relevons que nous n'avons pas pris en compte (car nous avons estimé que les données chiffrées disponibles n'étaient pas suffisamment robustes en l'état) la création d'emplois associée à la création de logements grâce aux dispositifs et par conséquent les recettes fiscales liées aux charges patronales, les recettes de TVA et de CSG/CRDS dues à la consommation des salariés ayant participé à la production des logements supplémentaires en lien avec les dispositifs fiscaux étudiés. Élément qui semble ne pas avoir été pris en compte non plus dans le rapport de l'IGF et du CGEDD.

Enfin, nous rappelons que le sondage réalisé auprès d'adhérents d'EDC dans le cadre de l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019 a confirmé les observations disponibles dans l'étude du Crédit Foncier de 2018 (*Quelles sont les motivations des*

français qui font le choix de l'investissement locatif en 2018 ?), à savoir que 80 % des investisseurs particuliers ayant acheté des logements via les dispositifs fiscaux ne l'auraient pas fait en leur absence. Ajouté à cela deux analyses complémentaires validant cette tendance, nous estimons que l'hypothèse de seulement 20 % de logements créés en cas d'absence de dispositif est la plus valide. **Cela illustre que les dispositifs ont permis une construction significativement supérieure de logements neufs par rapport à une absence de dispositif, et ont donc permis de limiter l'écart chronique entre l'offre et la demande de logements sur le territoire, dans un contexte de progression démographique.**

→ **Les recettes « contrefactuelles », après traitement statistique approfondi, pourraient être intégrées au simulateur créé par PrimeView, sans omettre les recettes générées par les emplois créés grâce aux dispositifs.**

Bilan des finances publiques

« La mission a réalisé une première estimation en comparant le rendement fiscal de l'ensemble des flux d'un investissement Pinel à ce que ces flux seraient devenus en l'absence d'investissement locatif. Elle signale que les hypothèses de comportements des bailleurs et locataires sont celles qui ont le plus d'impact sur le résultat de cette estimation. Aussi, la mission a effectué ces calculs avec plusieurs hypothèses :

- l'effet d'aubaine pour les investisseurs a été testé à 20 et 40 % ;
- la part des locataires qui auraient pu décohabiter, même en l'absence du nouveau logement, a été testée à 30, 50 et 80 % ;
- la part des sommes investies que l'investisseur aurait consommée a été testée à 20, 50 et 70 %.

Aucune des combinaisons de ces hypothèses testées par la mission n'aboutit à un bilan positif pour les finances publiques. »

Partie 2.3, page 13

Nous déplorons, concernant le bilan pour les finances publiques, point crucial pour un dispositif fiscal, qu'aucune information chiffrée ne soit communiquée ni qu'aucune méthodologie de calcul ne soit détaillée. Là encore, nous ne pouvons attester de la fiabilité de l'affirmation citée précédemment sans plus de détails, notamment au regard des incohérences identifiées concernant les autres données chiffrées publiées dans le rapport.

Qui plus est, quand bien même ces résultats s'avèreraient corrects, ils devraient permettre de donner des indices sur les moyens d'optimiser les critères d'éligibilité et les paramètres associés au dispositif Pinel. Or ce constat, outre le fait qu'il repose sur un

argument de principe, contribue essentiellement à dénigrer l'utilité et l'efficacité du dispositif fiscal.

Cela étant dit, nous revenons sur les hypothèses proposées ici :

- ✓ La dernière hypothèse est d'abord hors de propos. Un investissement dans l'immobilier neuf locatif se fait entre 90 et 100 % via de la dette, donc tester des scénarii avec plus de 20 % de la somme utilisée comme consommée ailleurs nous paraît illégitime.
- ✓ Nous n'avons pas de critique à émettre sur les deux autres hypothèses, mais nous en avons sur l'absence d'autres hypothèses. Par exemple, comment est prise en compte la baisse d'emplois liée à l'absence du dispositif, qui génère pourtant des revenus à l'Etat ? Comment est pris en compte l'investissement dans des logements neufs locatifs quand bien même le dispositif n'existerait pas ? Quels sont les taux de marges des constructeurs et donc l'impôt sur les sociétés liés aux logements Pinel pris en compte ?

→ **Le manque d'information ici est probablement le point le plus surprenant du rapport, en particulier lorsque ce dernier cherche à disqualifier via un argument de principe les observations réalisées par PrimeView sur le sujet.**

Impact sur les loyers

« Pour l'ensemble des zones, la comparaison de la baisse des loyers liée au plafonnement des loyers Pinel (sur neuf ans) par rapport au coût de la réduction d'impôt pour l'État (sur neuf ans également) fait ressortir que :

- l'impact en termes d'économies de loyers est de 107 M€ ;
- le coût total pour les finances publiques est de 1 147 M€ ;
- la réduction de loyer représente donc 9,3 % du coût de la réduction d'impôt. »

Partie 2.4.1, page 14

Une fois de plus, les chiffres sont publiés sans aucune information sur leur provenance.

Ainsi, alors que seulement 53 % des logements Pinel seraient localisables en France métropolitaine (voir infra), la comparaison de la baisse des loyers en termes d'économies de loyers est faite sans aucune description méthodologique. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la faisabilité de cette estimation au regard des chiffres disponibles.

Le coût total pour les finances publiques, annoncé à 1 147 millions d'euros, est, lui aussi, publié sans préalable. Pourtant, au regard des informations fournies par le Plan de Loi

de Finance 2020, il coûterait à l'Etat 784 millions d'euros en 2019, laissant un flou sur les 363 millions d'euros restants.

Au-delà de l'incohérence des chiffres, le calcul de la réduction de loyer par rapport au coût du dispositif est en lui-même surprenant. Nous nous interrogeons en effet sur la légitimité de cette observation quand l'objectif du dispositif Pinel n'est nullement de faire baisser les loyers, mais d'offrir des loyers intermédiaires dans des zones tendues.

Qui plus est, il est indiqué dans la Synthèse du rapport que « *Les principaux constats de la mission sont un dispositif difficile à piloter [...] qui présente de nombreux effets négatifs [...] pour l'État : outre les difficultés de pilotage, **le dispositif n'atteint que faiblement son objectif de réduction des loyers.** Seuls 9,3 % du montant accordé par l'État au titre de la réduction d'impôt se traduisent par des baisses de loyer* ». Etant donné que l'objectif du dispositif est de fournir des logements avec des loyers intermédiaires (que l'Etat fixe lui-même), il paraît incongru de s'attendre à une baisse des loyers en valeur absolue. En effet, **c'est la baisse relative des loyers qui doit être recherchée** (que les loyers des logements bénéficiant du Pinel progressent moins vite que les loyers des logements en droit commun).

- **Nous terminerons en concluant que les plafonds des loyers du dispositif sont fixés par l'Etat lui-même, il n'y a donc pas lieu de parler de cet élément comme un défaut ou un aspect négatif inhérent au dispositif, mais un manque d'adaptation (à vérifier toutefois statistiquement) des critères d'éligibilité décidés... par l'administration et que nous recommandons donc d'optimiser.**

L'étude de la surface des logements Pinel est partielle

« La surface moyenne (55 m²) ou médiane (57 m²) des appartements Pinel est similaire à celle des appartements vendus en France entre 2016 et 2018, respectivement 57 à 58 m² et 54 à 55 m². Les appartements Pinel ne sont pas plus petits en moyenne que le reste des appartements.

En revanche, la dispersion de la surface des logements autour de la médiane est plus faible en Pinel que pour la moyenne des appartements. Ainsi, l'écart moyen des déciles est de 13 m² en Pinel contre 17 m² pour l'ensemble du parc, et l'écart type est de 16 m² en Pinel contre 21 m² pour l'ensemble du parc. Alors que 65 % des logements Pinel ont une surface comprise entre 40 et 70 m², cette proportion est de 40 % pour les appartements vendus sur le marché.

Ce résultat pourrait a priori s'expliquer par le plafonnement à 300 000 € du montant de l'investissement sur lequel est calculée la réduction d'impôt. Toutefois, 90 % des opérations Pinel réalisées entre 2014 et 2016 ont un montant inférieur à 265 000 €, aussi la caractéristique relevée sur les

surfaces des logements Pinel ne semble pas s'expliquer par un effet de seuil.»

Partie 3.2.1, page 20

Deux éléments ressortent de ce passage sur la surface des logements Pinel. Il nous paraît illégitime d'affirmer que les moyennes des logements en Pinel et hors Pinel sont similaires si la dispersion de la surface autour de la médiane est différente pour les logements en Pinel. **Le test statistique d'égalité des moyennes entre deux groupes étant basé sur la similarité des variances, cette affirmation nous semble surprenante.** En prime, nous nous interrogeons sur les raisons du choix de la médiane pour étudier la dispersion.

Outre cet élément, nous déplorons que les rapporteurs n'aient a priori par pris connaissance des conclusions de l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019. En effet, nous y expliquons que le plafonnement du prix n'est pas l'élément primordial pour expliquer la surface des logements Pinel, mais c'est le coefficient multiplicateur utilisé pour calculer le loyer plafond qui prime. Comme indiqué page 10 de notre étude :

En outre, « aux plafonds de loyer définis [...], il est fait application d'un coefficient multiplicateur calculé selon la formule suivante : $0,7 + 19/S$, dans laquelle S est la surface du logement. Le coefficient ainsi obtenu est arrondi à la deuxième décimale la plus proche et ne peut excéder 1,2. » Ainsi, un logement de 80 m² en zone A bis en 2013 ne pouvait afficher de loyer mensuel supérieur à 1 242,4 euros. Par conséquent, pour qu'un propriétaire optimise le couple surface/loyer, il devrait posséder un logement entre 38m² (surface en dessous de laquelle le coefficient multiplicateur est plafonné à 1,2) et 63,3m² (surface au-dessus de laquelle le coefficient devient inférieur à 1).

Enfin, nous terminerons par le fait que, en partie 4.2.2, page 23, le prix d'un logement Pinel type est évalué à 3 700 €/m². Or, si nous reprenons l'hypothèse décrite pour calculer les coûts en régime de croisière du Pinel page 12 (200 000 € en moyenne par logement) et les surfaces décrite ici, nous obtenons en utilisant la surface moyenne 3 636 €/m², et en utilisant la médiane 3 508 €/m², soit deux chiffres inférieurs à celui présenté dans le rapport de l'IGF et du CGEDD.

→ **Ce manque de précision contribue à nouveau à donner une image déformée de l'impact du dispositif fiscal Pinel sur le parc de logements.**

Réalisation des investissements en VEFA

« Pour cela, la mission a commencé par déterminer la proportion des investissements Pinel qui étaient achetés en VEFA soit, sur la période 2014-2017, près de 82 % des logements Pinel. »

Partie 5.2.2, page 27

Nous ne remettons nullement en cause cette affirmation. Néanmoins, nous souhaiterions connaître la méthodologie ayant permis d'aboutir à cette donnée. En effet,

il paraît surprenant d'avoir la capacité de déterminer si un logement a été acheté en VEFA quand il paraît si difficile de déterminer la localisation du logement.

Questionnement sur les données qualitatives

La parole des élus peut indiquer une mauvaise compréhension du dispositif

Une remarque des élus faite dans le rapport et jugée comme négative dans les conclusions sur le dispositif porte sur la standardisation des logements. Cependant, il paraît peu probable que lorsqu'un projet de construction de logements collectifs est envisagé, il existe d'importantes disparités d'un projet à l'autre. Il nous paraît d'ailleurs incohérent de juger un dispositif visant à développer des logements à loyer intermédiaire dans des zones tendues sur la base de leur standardisation.

Il est par ailleurs intéressant de relever que **certains élus interrogés semblent avoir mal compris les objectifs du dispositif Pinel.**

« Selon ces acteurs, la difficulté viendrait principalement de la concurrence des zones éligibles qui attirent tous les investisseurs au détriment des zones qui ne le sont pas. En effet, trouver et convaincre un particulier d'investir en zone non éligible est plus long pour le promoteur, l'incitant donc à construire en zone éligible.

Aussi, certains élus de ces zones non éligibles ont indiqué qu'ils préféreraient :

- *dans l'idéal un contingentement du Pinel en nombre et localisation, octroyant à leur collectivité quelques unités, en lien avec leurs besoins;*
- *dans le cas contraire, une suppression du Pinel pour l'ensemble de la France, plutôt que son extension à tout le territoire. »*

Partie 3.1, page 18

Le dispositif Pinel est mis en place pour répondre aux besoins en logements des zones tendues, c'est-à-dire celles où il est avéré qu'il manque des logements intermédiaires par rapport à la demande. **Il est logique qu'il soit plus facile d'attirer des investisseurs là où la demande est forte plutôt que dans des zones non éligibles, donc où la demande est plus faible.**

La parole des élus est prise en compte pour la critique du dispositif, mais pas pour les améliorations proposées

Une grande partie du rapport fait mention du nombre d'élus rencontrés, et le poids de leur parole est important pour discréditer le dispositif Pinel, que ce soit pour constater des logements « très standardisés », avec de fort risque de dégradation et qui ne seraient pas construits où il faut. Pourtant, la parole des élus n'est prise en compte que quand cela paraît aller dans le sens de la thèse présentée (défendue) par les rapporteurs.

Comme mentionné dans la partie 3.2.2 du rapport :

« Les élus des collectivités rencontrés par la mission recherchent donc une meilleure maîtrise du dispositif et son articulation avec les projets locaux plutôt que sa décentralisation. »

Partie 3.2.2, page 20

Cependant, dans les propositions finales (page 30) nous pouvons lire :

« Deux approches sont envisageables pour définir et allouer le contingent : partir de l'échelon national, en définissant une quantité qui sera répartie entre territoires (approche déconcentration), ou partir du niveau local sur décision des maires ou présidents d'EPCI (approche décentralisation).

La mission recommande d'écarter la seconde option pour deux raisons »

Partie 6.1.3, page 30

Ainsi, les élus des collectivités seraient très à même de constater l'impact du dispositif (même si sur ce plan ils ne disposent pas d'éléments chiffrés), mais nullement à même d'aider à son pilotage, alors qu'ils le souhaitent.

La parole des professionnels est la seule remise en cause, quand elle est présente

Notons que la parole des élus semble être prise plus au sérieux que celle des promoteurs (page 27) :

« Par ailleurs, les promoteurs rencontrés par la mission ont indiqué que les particuliers investissant en Pinel supportaient une partie des coûts des logements sociaux, dont le prix de vente au sein d'un même programme est très inférieur. Les élus interrogés sont partagés sur cette analyse. La mission a cherché à objectiver ce mécanisme, sans pouvoir conclure. Si l'on répartit les coûts de manière uniforme entre tous les logements, un

subventionnement du secteur social par le secteur libre apparaît mécaniquement. Si l'on décompose les coûts et applique le modèle économique du « compte à rebours » décrit supra, et si les contraintes liées au logement social sont connues à l'avance, il n'apparaît pas de subventionnement du secteur social par le secteur libre. »

Partie 5.1.3, page 27

La mission cherche à objectiver le mécanisme de report d'une partie du coût des logements sociaux sur les logements Pinel, mais ne cherche nullement à objectiver les affirmations de logements standardisés, ou encore de moindre qualité d'usage.

Qui plus est, l'utilisation de la méthode du « compte à rebours » utilisée par les promoteurs eux-mêmes, comme décrit en page 25, est dite non concluante. Pourtant, si les promoteurs l'utilisent et disent intégrer les coûts des logements sociaux dans le prix des appartements Pinel via des mécanismes de péréquation, alors cette méthode intègre de fait l'augmentation du coût du prix au mètre carré des logements construits via le dispositif Pinel.

Des conclusions sur la qualité des logements disparates

Nous observons dans le rapport des variations de langage surprenante, relevant du biais de généralisation.

Synthèse :

pour l'habitant : la concurrence sur l'acquisition des fonciers pousse les promoteurs à concevoir les logements pour attirer les investisseurs, conduisant à une certaine standardisation des logements et parfois une faible qualité d'usage ;

Corps du rapport page 21 :

Certains élus rencontrés par la mission considèrent qu'une forte proportion d'investissements Pinel correspond à une moindre qualité des logements : moins de balcons, moins de logements avec double exposition, moins d'espaces de rangement.

Les élus interrogés par la mission ont signalé que les copropriétés majoritairement composés d'appartements en investissement locatif défiscalisé ²⁷ présentent des risques :

Tous ces facteurs sont susceptibles d'aboutir à terme à un état de dégradation conduisant leur collectivité à mettre en œuvre et financer des actions réparatrices.

Proposition de modification pages 28 et 29 :

il conduit à construire des logements très standardisés qui paraissent davantage répondre aux besoins des investisseurs qu'à ceux de leurs potentiels habitants ;

En outre, plusieurs représentants de collectivités locales rencontrés par la mission ont mis en avant la dégradation plus rapide des copropriétés dans lesquelles la part des investissements locatifs Pinel est importante.

Ainsi nous passons de certains élus parlant d'une « certaine » standardisation à des logements « très standardisés », ou encore de « risques » de dégradation à une « dégradation plus rapide ».

En outre, tous ces éléments ne mentionnent jamais le fait que les logements du dispositif Pinel respectent des normes énergétiques importantes, amenant d'ailleurs à une revalorisation de la taxe foncière par rapport aux logements existants.

Nous relevons également que l'affirmation sur la dégradation accélérée des logements Pinel repose sur une étude CEREMA datant de 2014, et donc relatif à des **logements qui n'ont jamais bénéficié du dispositif Pinel**.

Des propositions de modifications surprenantes

Modification de l'attrait fiscal, ou meilleure entente entre les ministères

Il est intéressant de noter qu'un des reproches majeurs du dispositif est le fait qu'il n'est que peu pilotable pour l'Etat en raison de sa nature fiscale.

« il est peu pilotable pour l'État, du fait de sa nature fiscale (le secret fiscal s'oppose à la transmission des informations à la direction compétente) et du délai séparant le fait générateur de sa déclaration effective par le particulier ce qui entretient un halo d'incertitude autour de sa mobilisation effective. »

Partie 6.1.1, page 28

Pourtant, dans les propositions du rapport, il est clairement stipulé qu'il est primordial de conserver cet aspect fiscal comme l'affirme le titre de la partie 6.3.3 : « Pour ce faire, il faut maîtriser le volume et cibler les projets **tout en conservant l'attrait fiscal** »

Pour répondre à la problématique du pilotage (donc de l'évaluation), il serait surtout utile de proposer de partager de manière anonymisée les données fiscales entre les ministères concernés.

Une omniprésence surprenante des investisseurs institutionnels dans le rapport

Il est surprenant d'observer que pour un rapport sur un dispositif pour les particuliers, une mise en lumière des investissements liés à des institutionnels soit aussi importante. En effet, le mot institutionnel est cité **34** fois dans un rapport de 34 pages.

Une des mesures proposées en fin de rapport consiste d'ailleurs à diminuer le nombre de logements bénéficiant du dispositif Pinel pour les particuliers.

« Afin de favoriser un rééquilibrage entre les bailleurs particuliers et institutionnels, la mission suggère de rendre équivalent du point de vue des communes et des EPCI la construction d'un logement locatif intermédiaire, qu'il soit financé par un particulier ou par un institutionnel.

À cette fin, un volume de logements éligibles au Pinel pourrait être supprimé au bénéfice du même volume de logements à construire par des institutionnels, assortis d'une compensation par l'État du montant de l'exonération de taxe foncière pour les propriétés bâties supportée par les collectivités locales.

Partie 6.3.1, page 34

Nous sommes surpris par la nature de cette proposition, qui semble reposer uniquement sur une potentielle « meilleure » gestion des logements construits... sans que la différence de qualité de la gestion ne soit jamais quantifiée, ni testée.

Contingenter le dispositif pour un meilleur zonage

Nous estimons que la proposition d'utiliser un contingent annuel de logements Pinel et de le répartir selon les régions ne constitue pas la réponse la plus efficace, que ce soit en termes d'objectif ou de mise en œuvre : comme évoqué dans l'étude publiée par PrimeView en septembre 2019, il conviendrait plutôt de redéfinir le zonage du dispositif Pinel, en y intégrant des critères objectifs (taux de vacance, solde démographique, taux de chômage, qualité du parc de logements, niveau des loyers et prix de l'immobilier, etc.)