

3. Le dispositif d'aide à l'investissement immobilier locatif Pinel

Le dispositif d'aide à l'investissement locatif Pinel a été créé en 2014¹ et succède au dispositif Duflot. Ses principales caractéristiques sont l'engagement à louer nu à usage d'habitation principale, le maintien du prix du loyer inférieur à celui du marché et une durée minimale de location de six ans et allant jusqu'à 12 ans. **Le but est d'offrir des logements à loyer modéré, de satisfaire la demande locative ainsi que de pousser les propriétaires à investir dans les biens de location.** Le nombre de logements Pinel est estimé à 77 000 pour 2017 (COUR DES COMPTES, 2019 ; DENIAU *et al.*, 2019). Un autre aspect important du dispositif Pinel est sa destination aux ménages respectant un plafond de revenus, les propriétaires reçoivent en contrepartie une réduction d'impôts sur le revenu. De plus, les changements à compter du 1^{er} janvier 2021 déterminent que ce dispositif est restreint uniquement aux bâtiments collectifs (DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE, 2021).

Le dispositif Pinel s'applique dans les zones dites tendues et dans quelques zones particulières. À compter du 1^{er} janvier 2018, il est limité aux seules acquisitions ou constructions de logements réalisées dans les zones A, A bis et B1 du territoire (DENIAU *et al.*, 2019, p. 6), telles que définies dans l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du Code de la construction et de l'habitation, soit dans les zones géographiques où la tension entre l'offre et la demande de logements est la plus forte (exclusion des zones B2 et C éligibles auparavant sur agrément des préfets de région). Depuis 2018, **il existe une extension aux investissements réalisés dans des communes couvertes ou ayant été couvertes par un contrat de redynamisation des sites de défense² (CRSD), soit environ 160 communes. En 2019, le dispositif Pinel est complété par le dispositif Denormandie pour le parc ancien avec travaux d'amélioration** (au moins 25 % du coût total de l'opération), notamment énergétique. Ce nouveau dispositif est réservé aux communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation du territoire³ (ORT) ou des conventions dites « Action cœur de ville » (DENIAU *et al.*, 2019).

L'IGF et le CGEDD (DENIAU *et al.*, 2019) soulignent les besoins de travailler sur une base de données pour l'évaluation du dispositif Pinel. Leurs travaux ont pu localiser 87 % de l'ensemble des investissements déclarés par les particuliers en métropole entre 2014 et 2016 (DENIAU *et al.*, 2019, p. 8). En matière de localisation

FIGURE 7. LE DISPOSITIF PINEL EN BREF



Sources : auteures ; DENIAU *et al.*, 2019. - * Vente en l'état futur d'achèvement. - ** Pour un montant représentant au moins 25 % du coût total de l'opération. Le dispositif Denormandie, ou Pinel ancien, est applicable aux communes ayant signé certaines conventions.

des investissements Pinel par rapport au zonage :

- (i) 229 investissements sont localisés à Paris, soit moins de 1 % des logements ;
- (ii) 18 481 investissements en zone A (et A bis), soit 29 % des logements ;
- (iii) 36 427 investissements en zone B1, soit 57 % des logements ;
- (iv) 8 074 investissements en zone B2, soit 13 % des logements ;
- (v) 228 investissements sont en zone C, soit moins de 1 % des logements ;
- (vi) 24 investissements n'ont pu être localisés selon les zonages en raison des fusions de communes.

L'IGF, le CGEDD et la Cour des comptes questionnent fortement ce dispositif quant aux coûts pour l'État (DENIAU *et al.*, 2019). Ils soulignent que l'impact budgétaire net du dispositif est négatif pour l'État, quelles que soient les hypothèses retenues. Ces dernières sont :

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

Aucune des combinaisons de ces hypothèses testées par la mission de l'IGF et du CGEDD n'aboutit à un bilan positif pour les finances publiques (DENIAU *et al.*, 2019). Ils affirment également que le chiffrage du coût des dépenses fiscales est particulièrement difficile ; qu'il y a eu **peu d'effets sur la modération des loyers**⁴, comme en témoigne l'écart parfois incohérent entre les loyers plafonds et les loyers de marché ; enfin, que le coût annuel pour les finances publiques est plus élevé que celui d'un logement social comparable. À ces critiques s'ajoutent **la standardisation des logements**⁵, **le rendement net global négatif au bout de neuf ans** (hors effet de la hausse des prix de l'immobilier) et **l'ignorance des investisseurs des priorités des politiques locales de l'habitat**.

Ces institutions reconnaissent les perturbations que la suppression du Pinel entraînerait dans la capacité de construction et recommandent de limiter la durée d'existence du dispositif ainsi que de conserver uniquement les dépenses fiscales qui ont fait preuve d'efficacité.

France Stratégie (FOSSE *et al.*, 2019) préconise, pour lutter contre l'artificialisation des sols, **d'exclure de l'éligibilité au dispositif Pinel et au PTZ les constructions sur des terres non encore artificialisées**. Les auteurs remarquent qu'en moyenne, dans les agglomérations en zone tendue, le taux d'artificialisation est de 31,6 % de la surface totale communale contre 6,4 % pour l'ensemble des communes recensées dans les fichiers fonciers en 2016. Cela suggère qu'environ 70 % des surfaces de ces communes sont susceptibles de faire l'objet d'une artificialisation accrue. Le recentrage du dispositif Pinel, en 2018, sur les zones de tension immobilière vise à freiner la construction de logements

là où il n'y a pas de demandes fortes. Cependant, l'inscription d'une commune dans une telle zone peut potentiellement accroître son artificialisation, sous l'effet conjoint des PTZ qui, dans les zones tendues, sont uniquement orientés vers le neuf, et du dispositif Pinel qui favorise l'investissement locatif sans distinction sur la localisation de la construction, qu'il s'agisse d'une opération de renouvellement ou d'étalement urbain.

Le Brun (2021) propose une cartographie des aides publiques (aides fiscales à l'investissement locatif et à la rénovation, le PTZ dans l'ancien, l'APL accession, la TVA réduite pour l'accession en zone ANRU⁶) et révèle que **les périmètres sur lesquels s'appuient ces dispositifs sont mouvants, de même que les conditions d'accès aux aides relatives à chaque zone**. Cette cartographie des zones éligibles aux aides publiques et de leur évolution peut servir à l'étude de la dynamique des marchés immobiliers locaux. Ce travail présente la méthode utilisée pour reconstituer l'évolution des périmètres d'éligibilité de ces cinq aides entre 2003 et 2019 dans les aires urbaines fonctionnelles de Paris, Lyon et Avignon.

Pour favoriser la densification et la construction des habitats collectifs en zones denses, le dispositif Pinel mériterait d'intégrer dans ses objectifs (FOSSE *et al.*, 2019) :

- l'obligation de densité minimale ;
- l'éligibilité au PTZ uniquement pour les constructions sur des terres non artificialisées (LE BRUN, 2021) ;
- la réduction de la taxe d'aménagement (TA) des projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction) ;
- la végétalisation des immeubles et des parties communes.

Notes

¹ Article 5 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² « Le contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) intervient dans le cas des sites concernés par une perte importante d'emplois et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique. Un CRSD est un outil d'appui structuré d'une durée de 4 ans, reconductible une fois, par un avenant de 1 an au maximum » (définition du ministère des Armées).

³ « L'ORT vise une requalification d'ensemble d'un centre-ville dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement le tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme du territoire » (définition du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales).

⁴ Deniau *et al.* (2019) soulignent que, sur l'ensemble des zones couvertes par leur étude (32 584 logements relevant du dispositif Pinel), 57 % ont un loyer plafond inférieur au loyer de marché.

⁵ La mission de l'IGF et du CGEDD (DENIAU *et al.*, 2019), grâce à des entretiens, a fait remarquer que la concurrence sur l'acquisition des fonciers pousse les promoteurs à concevoir les logements Pinel pour attirer les investisseurs, ce qui conduit à une certaine standardisation des logements, et parfois à une faible qualité d'usage.

⁶ Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Une zone ANRU est « un quartier faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine signée avec l'ANRU ». La TVA à taux réduit s'y applique, ainsi qu'« à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers » (www.anru.fr).