

Extrait du compte-rendu du débat du 7 mars 2019 en séance à l'Assemblée Nationale sur les effets des aides fiscales dans le secteur du logement sur l'évolution des prix du foncier et sur la redistributivité du système fiscal

Mme la présidente. La parole est à M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Le thème de ce débat nous interroge. Par cette inscription, la majorité veut-elle, avec le MODEM, nourrir le discours stigmatisant des pouvoirs publics sur la fiscalité immobilière ? Ce ne serait pas étonnant, puisqu'Emmanuel Macron répète à l'envie que l'immobilier coûte trop cher à l'État et crée peu d'emplois.

Contrairement aux idées reçues, l'immobilier est pourtant rentable pour l'administration fiscale. Les différents dispositifs en faveur de l'aide au logement ont coûté 41 milliards d'euros aux finances publiques en 2017 ; mais, dans le même temps, les différentes taxes ont apporté à l'État 74 milliards, soit 32 milliards d'excédents.

Ou bien la majorité veut-elle enfin reconnaître, par ce débat, les effets néfastes de la réduction dramatique des aides qu'elle a imposée au secteur du logement au début de ce quinquennat ?

Les effets qu'induit la concentration des aides dans les zones très denses sont clairs : baisse de l'offre, hausse des prix, baisse de la production de logements. Au cours du seul dernier trimestre, le nombre de nouvelles constructions a baissé de 20 %.

L'année 2018 a connu des baisses inquiétantes : moins 7 % pour les mises en chantier, moins 7 % aussi pour les permis de construire, moins 15 % pour les maisons.

Sous votre gouvernement, la France est retombée sous le seuil des 400 000 logements. En 2019, la tendance à la baisse persiste, et votre gouvernement en est en partie responsable.

L'avenir inquiète. En parlant de dizaines de niches fiscales dans l'immobilier, on pourrait faire croire que ce sont des citoyens très riches qui en bénéficient. En réalité, ceux qui sont assez riches fuient l'immobilier.

Considérons les niches fiscales, en commençant par les plus coûteuses pour les finances de l'État. Les premières sont en réalité celles destinées à soutenir les Français qui veulent rénover leur logement et réduire leur précarité énergétique. Elles représentent près de 4,3 milliards d'euros au titre de la réduction de la TVA à 10 % et 5,5 %.

Le deuxième groupe de ces dépenses fiscales vise à soutenir le logement aidé, en réduisant la TVA sur certaines opérations et en exonérant certains promoteurs de l'impôt sur les sociétés, pour un coût proche de 3,6 milliards d'euros.

Le troisième groupe vise à aider les ménages aux revenus modestes à accéder à la propriété par le prêt à taux zéro, pour près d'1,1 milliard d'euros.

Le quatrième correspond à la réduction d'impôt sur le revenu accordée par les dispositifs Duflot et Pinel, pour un montant de 767 millions d'euros seulement. Ces investissements privés dans la pierre intéressent d'abord la classe moyenne supérieure, car les Français les plus aisés sont assez riches pour investir dans d'autres produits, plus rentables.

Ces investissements privés favorisent surtout la mixité des statuts dans les immeubles collectifs. Ils sont même indispensables si l'on veut construire des immeubles collectifs et promouvoir une certaine densité de l'habitat, car les accédants à la propriété mettent davantage de temps à se décider, ce qui rend difficile pour les promoteurs d'atteindre des taux minimums de précommercialisation pour lancer ces opérations.

Les niches fiscales n'abritent pas « des chiens qui aboient », mais sont destinées à des Français qui ont besoin de logements accessibles, peu énergivores.

La majorité lance ici un faux débat sur le lien entre les aides fiscales et le prix du foncier, d'une part, et la redistributivité du système fiscal d'autre part.

Faisons preuve de lucidité, en écartant les idées préconçues. La part consacrée au foncier est négligeable dans les zones où l'aide fiscale est indispensable pour soutenir la solvabilité des ménages candidats à l'accession. Ainsi, le foncier représente moins de 10 % en zone B1 à Vandœuvre-lès-Nancy, dans le périmètre éligible à la TVA réduite, à proximité d'un quartier prioritaire de la ville. Au contraire, le foncier peut représenter près des deux tiers d'un bien à Paris, et l'aide fiscale plafonnée représente 20 % de ce coût du foncier. Elle ne peut donc pas être tenue pour responsable de l'augmentation des prix. On peut même se demander si elle constitue une aide efficace.

Les questions que nous devons nous poser pour déterminer notre politique budgétaire et fiscale en matière d'aides dans le secteur du logement doivent conduire à préciser qui doit en bénéficier, et dans quels territoires.

Par la quasi suppression de l'APL accession et la division par deux de la quotité finançable par le prêt à taux zéro pour plus de 90 % du territoire français, votre politique a supprimé ou limité les aides fiscales destinées à ceux qui, sans elles, se voient contraints d'abandonner leur projet. Le résultat est immédiat : moins de constructions.

Il faudrait au contraire assumer une politique volontariste de soutien à l'accession à la propriété là où le foncier ne coûte pas cher.

Ces niches fiscales se justifient d'autant plus qu'elles sont efficaces et qu'elles suscitent de l'activité qui n'existerait pas sans elles. Cette activité engendre elle-même des recettes fiscales.

La fiscalité immobilière a un gros défaut : elle change tout le temps. Or les investisseurs ont besoin de stabilité, de lisibilité. Nous attendons toujours, monsieur le ministre, des précisions sur les opérations de revitalisation du territoire – ORT –, afin de pouvoir bénéficier du dispositif Denormandie pour le logement ancien. Qui pourra les signer ?

Le climat est peu favorable à l'investissement dans notre pays. Qui peut faire confiance à un gouvernement qui ne sait pas lui-même où il va ? Il en résulte inéluctablement un attentisme certain, particulièrement dans l'immobilier. Les chiffres le montrent : la construction baisse.

Il faut dire que ce gouvernement n'aime pas la pierre ou, du moins, n'aime pas les propriétaires. Or la pierre a une vertu fondamentale : elle permet aux personnes de se loger.

Le prix du logement est déterminant. L'équilibre économique des opérations est de plus en plus difficile à trouver. La capacité d'acquisition ou de rénovation de logements est de plus en plus réduite.

Je vous invite, monsieur le ministre, à ne pas vous cacher derrière l'unique prétexte des élections municipales à venir pour justifier la baisse de la production de logements.

Moins de soutien aux candidats à l'accession à la propriété, moins de territoires éligibles aux investissements immobiliers, moins de soutien aux bailleurs sociaux : voilà les trois causes principales de la baisse de production. Il est urgent de changer de politique, et d'offrir à tous les territoires la possibilité d'un développement équitable de logements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre chargé de la ville et du logement.

M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement. Je commencerai par remercier la représentation nationale pour l'organisation de ce débat consacré aux effets des aides fiscales dans le secteur du logement sur l'évolution des prix du foncier et sur la redistributivité du système fiscal. Ce pourrait être un sujet très technique ; c'est au contraire, à mon sens, une vraie question politique, au sens le plus noble du terme : c'est la question de l'action de l'État en faveur du logement de l'ensemble des Français, élément aujourd'hui ô combien important. La crise des « gilets jaunes » le montre.

Pourquoi les contributions au grand débat ne portent-elles pas plus souvent sur le logement ? On me le demande à longueur de journée. Mon expérience – j’ai participé à un grand nombre de débats –, c’est que cela dépend des territoires : la question du logement est parfois mise en avant de manière très forte, par exemple dans les quartiers prioritaires de la ville. Plus profondément, ma conviction, c’est que le logement est en réalité au centre du grand débat, mais sous d’autres formes, notamment celle de la mobilité. C’est souvent par ce dernier truchement que nos concitoyens abordent la question du logement qui, comme l’a dit M. Peu, peut aujourd’hui représenter plus de la moitié de leur budget mensuel. C’est sous cet angle que beaucoup expriment leur sentiment d’être empêchés – empêchés, par exemple d’accéder à un travail parce qu’il n’y a pas de logement accessible à proximité.

Cette question est donc au cœur de la vie des Français ; mais elle représente aussi – c’est le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat », dont nous débattons cet après-midi – l’un des postes budgétaires et fiscaux les plus importants de l’État. Il faudrait, au demeurant, élargir la question, au-delà de la fiscalité et du budget de l’État, à l’ensemble du financement du logement – par les collectivités locales, principales contributrices notamment au financement du logement social, que ce soit en apportant leur garantie ou en apportant des financements directs, mais aussi par les bailleurs sociaux, par Action logement ou encore par la Caisse des dépôts et consignations.

Je voudrais vous faire part de plusieurs convictions.

La première, c’est que la question qui nous réunit et à laquelle nous devons répondre, c’est celle d’un logement trop cher et parfois de trop mauvaise qualité. Comment fournir à tous un logement abordable, de bonne qualité, et qui n’empêche pas nos concitoyens ?

Les différentes interventions montrent à quel point la réponse n’est pas simple à trouver. M. Carvounas est parti, mais il nous appelait à ne pas supprimer les aides fiscales tout en soulignant que ces dernières étaient bien trop nombreuses. Monsieur Peu, vous estimez que les aides fiscales vont trop souvent aux personnes aisées ; **monsieur Bazin, vous soulignez à juste titre que les niches fiscales concernent d’abord les propriétaires modestes et les locataires.**

Je ne cesse pas pour ma part de le dire : les propriétaires appartiennent en majorité à la classe moyenne ou à la classe moyenne inférieure. Ce ne sont pas tous des nantis, il faut absolument le dire, comme il faut dire que les locataires ne cherchent pas tous à dégrader leur logement ! La réconciliation des propriétaires et des locataires est, vous le savez, un sujet qui m’est cher.

Ma deuxième conviction, c’est que l’ensemble de ces dispositifs doivent avoir un effet positif tant sur l’économie de notre pays que sur les revenus des ménages ; ils doivent permettre de produire du logement abordable, et donc provoquer une redistribution. Mais ils doivent aussi soutenir les objectifs du Gouvernement en matière d’accession, de production de logement social, d’accompagnement de différentes populations précises – propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants par exemple.

Plusieurs intervenants – je pense en particulier à M. Mattei – ont insisté sur la nécessité de lisibilité et de visibilité de ces dispositifs pour les opérateurs. C’est un point auquel je suis profondément attaché. Lorsque nous avons discuté, au cours de l’examen du projet de loi de finances pour 2018, des dispositifs PTZ et Pinel, mais je m’étais engagé devant vous à ne plus y toucher par la suite, si ce n’est pour les prolonger. Nous n’y sommes d’ailleurs pas revenus cette année.

J’en viens au foncier. Cette majorité, souvenez-vous-en, a voté dans la loi de finances pour 2018 une modification profonde de la fiscalité du foncier. Jusqu’à présent, plus vous attendiez pour céder un terrain, moins la fiscalité sur la plus-value immobilière était importante ; si vous attendiez vingt-deux ans, vous ne payiez plus rien. Il s’agissait de lutter contre la spéculation, mais en réalité on figeait ainsi la vente de terrain. C’est là un bon exemple des effets, favorables et néfastes, de la fiscalité, qui parfois se fixe un objectif et choisit ses moyens en oubliant les conséquences pernicieuses qui peuvent en résulter. Afin de libérer le foncier, nous avons inversé ce mécanisme : vous avez adopté une disposition qui prévoit un abattement pouvant atteindre 80 % à condition de céder les terrains d’ici à la fin de l’année 2020. J’appelle tous les propriétaires de terrains à se saisir de cette occasion !

Je regrette que, comme trop souvent, les députés du groupe France insoumise aient pris la parole mais ne soient plus là pour écouter la réponse du Gouvernement. Pour une fois, pourtant, j'étais d'accord avec Mme Mathilde Panot, en tout cas lorsqu'elle a évoqué les offices fonciers solidaires – OFS. C'est d'ailleurs un sujet avec lequel nous travaillons beaucoup notamment avec vous, monsieur Lagleize : ce sont, j'en suis viscéralement convaincu, des outils tout à fait adaptés pour figer les prix du foncier et mettre fin à la dérive des prix, qui est l'un des principaux fléaux contre lesquels nous devons lutter aujourd'hui.

Je voudrais enfin souligner que, pour évaluer correctement les politiques publiques, il faut disposer de données fiables. C'est l'un de vos grands combats, monsieur Jolivet ; nous en avons discuté lors du « printemps de l'évaluation ». Les données fiscales doivent nous permettre de mieux piloter la politique du logement. Nous avons beaucoup avancé ; depuis mon arrivée au ministère, nous avons travaillé avec Bercy, et nous venons de récupérer un ensemble important de données, que nous mettrons à votre disposition.

Plusieurs d'entre vous ont cité les différents rapports écrits sur le logement : celui de la Cour des comptes, mais aussi d'autres, l'un, terminé, sur le PTZ et le Pinel, ou d'autres en cours – deux seront remis à l'automne prochain.

Ma troisième conviction, c'est que le Gouvernement et la majorité doivent continuer leur effort pour améliorer les dispositifs d'accompagnement. M. Nogal l'a bien dit. Nous devons d'abord nous soucier de stabilité. J'entends les critiques adressées à ce Gouvernement sur les dispositifs PTZ et Pinel. Mais souvenons-nous d'une chose : lorsque je suis nommé au Gouvernement, les dispositifs PTZ et Pinel s'arrêtent à la fin de l'année 2017. (*Murmures sur les bancs du groupe LT.*) Ils n'avaient pas été reconduits, madame Pinel, vous le savez.

Pendant l'année 2017, les promoteurs et les opérateurs ne savaient que faire : ces mesures seraient-elles prolongées ? La stabilité et la visibilité constituent un enjeu majeur. Voilà pourquoi nous avons fait le choix dans la loi de finances pour 2018 d'un prolongement, pour l'essentiel, sur quatre ans.

Il faut aussi accompagner les publics, mais aussi les territoires, en fonction de leurs spécificités.

J'aimerais aussi profiter de ma présence à cette tribune pour répondre à quelques-unes des questions qui ont été posées.

Monsieur Peu, vous avez entièrement raison : notre objectif, ce doit être de rendre le logement abordable. Nous pourrions revenir sur les chiffres de production de logements sociaux : nous en sommes à environ 109 000 agréments en 2018, contre 113 000 en 2017. Pour les logements PLAI – financés par un prêt locatif aidé d'intégration –, nous atteignons presque 33 000 agréments – un record, même si, j'en conviens, ce n'est pas suffisant, puisque notre objectif est de 40 000 logements PLAI par an. C'est bien supérieur à ce qui s'est fait les années précédentes. Je dis cela pour témoigner de notre volonté de produire des logements abordables.

Nous avons également considérablement accru les « PLAI adaptés », que vous connaissez bien, et qui offrent de surcroît un accompagnement.

Madame Pinel, je voudrais également insister sur le nouveau dispositif fiscal dit « Denormandie dans l'ancien ». Afin d'éviter tout effet d'aubaine, afin surtout d'éviter que les investisseurs ne trouvent pas de locataires par la suite – ce qui peut arriver, vous le savez –, nous avons fait le choix de partir des territoires : sont éligibles les 222 villes intégrées au dispositif « Cœur de ville », mais aussi notamment toutes les villes éligibles à l'opération de revitalisation du territoire.

Monsieur Bazin, la circulaire relative à l'ORT a été publiée le 4 février dernier. Je ferai en sorte que tous les députés la reçoivent – je vous prie de bien vouloir m'excuser si vous ne l'avez pas encore. Elle décrit très simplement comment un élu local peut mettre en place une opération de revitalisation du territoire. Le dispositif fiscal s'applique alors de manière automatique.

Cela répond à l'excellent discours de M. Thierry Benoit, qui insistait sur la nécessité de territorialiser les aides fiscales.

C'est là un débat très important, j'en suis convaincu. C'est aussi l'un des principaux cauchemars des ministres successifs du logement – je suis sûr que Mme Pinel en sera d'accord : quand vous arrivez, vous trouvez sur votre bureau la carte d'une France divisée en cinq zones, A, A bis, B1, B2 et C. Or les politiques du logement sont les mêmes partout, alors que la place des centres-villes, le développement territorial, le dynamisme d'éventuels pôles économiques... peuvent différer du tout au tout. Je me félicite donc que, pour établir le « Denormandie dans l'ancien », nous soyons partis des projets territoriaux plutôt que du zonage.

Bien sûr, au départ, c'est un peu plus compliqué : les élus locaux doivent se saisir de ces outils, en mettant en place des opérations de revitalisation du territoire. Mais, à la fin, les dispositifs s'adaptent au territoire, plutôt que l'inverse. C'est bien mieux ainsi, comme l'a bien dit M. Benoit.

Plusieurs intervenants ont enfin évoqué la question des transitions. Le logement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme définissent, j'en suis persuadé, notre société. Souhaitons-nous, aujourd'hui et demain, une société inclusive ? Voulons-nous de la mixité sociale ? Voulons-nous que notre société soit à même de faire face aux transitions ?

Monsieur Benoit, vous évoquiez les jeunes. Il faut appeler un chat un chat : ils sont discriminés dans l'accès au logement. Ce constat nous a conduits à revoir entièrement la garantie Visale, qui figure hors des dispositifs fiscaux ou budgétaires, puisqu'elle est financée par Action Logement. En moins de quarante-huit heures, toute personne de moins de trente ans peut disposer de cette garantie, qui couvre les risques d'impayés de loyer et de dégradation des biens. Autrement dit, dès lors que celle-ci a été souscrite, un propriétaire qui loue son logement à une personne de moins de trente ans ne court aucun risque. En outre, cette garantie est gratuite.

Par ailleurs, nous voulons construire davantage de résidences pour les jeunes. Dans le droit-fil de ce que le précédent gouvernement, avec beaucoup d'énergie, avait fait pour déployer 40 000 logements étudiants au cours du quinquennat, nous avons pris l'engagement d'en construire 60 000.

Le troisième élément, très important, concerne les nouveaux usages, notamment la colocation dont il a été beaucoup question lors des débats sur la loi ELAN. Vous aviez alors adopté des amendements pour favoriser les colocations – sans les imposer, naturellement, car elles relèvent d'un choix personnel.

Nous avons également évoqué la transition énergétique. À ce sujet, je veux vous rapporter une anecdote, qui pourrait être drôle si elle n'était alarmante. Ayant demandé à mes collaborateurs de résumer en une page l'ensemble des dispositifs d'aide dont nos concitoyens peuvent bénéficier pour mener à bien la transformation énergétique de leur appartement, ceux-ci m'ont indiqué au bout de quarante-huit heures que pas moins de quatre pages seraient nécessaires pour résumer la dizaine de dispositifs disponibles,... d'ailleurs tous aussi importants les uns que les autres, qu'il s'agisse de taux de TVA réduit, de crédit d'impôt ou d'autres formes d'aide fiscale.

Le drame, c'est que l'État a toujours estimé qu'il revenait au citoyen de s'adapter à cette complexité. Les guichets sont multiples – l'ANAH, l'ADEME, sans compter les services proposés par les collectivités locales.

C'est d'ailleurs une des causes de la crise des « gilets jaunes » : l'État oblige nos concitoyens à s'adapter et à rechercher les aides partout où elles se trouvent. En y passant quinze mois, ils parviendront peut-être à obtenir un reste à charge égal à zéro !

En réalité, c'est à l'État d'intégrer les dispositifs. Il n'est même pas besoin d'un guichet unique : il suffit d'être certain que, quel que soit le service auquel on s'adresse, celui-ci pourra collecter l'ensemble des aides disponibles. C'est ce que nous avons fait, avec François de Rugy, en lançant l'expérimentation des chaudières à 1 euro, à laquelle je crois beaucoup. Qu'il frappe à la porte d'une entreprise ou de l'ANAH, le citoyen est assuré que ces structures s'occuperont de collecter la prime liée aux certificats d'économies d'énergie – CEE –, de faire bénéficier du CITE ou des aides destinées à l'amélioration de l'habitat, prenant ainsi à leur charge la complexité du système que nous avons créé. Pour nos concitoyens, la démarche est donc entièrement transparente.

J'ai été marqué par la visite que j'ai faite de l'appartement d'un ménage très modeste, situé dans le nord de la France, et dont la transformation énergétique avait nécessité pas moins de onze opérateurs pour assurer un reste à charge égal à zéro. Une telle situation ne peut perdurer. C'est pourquoi, avec François de Rugy, nous voulons engager une transformation dans ce domaine. Nous avons notamment créé le réseau FAIRE – faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique –, dont les conseillers peuvent être joints au 0808 800 700, afin d'offrir un accompagnement en matière de rénovation énergétique.

Enfin, monsieur Peu, si la TVA a été augmentée dans le logement social, ce n'est pas parce que nous ne considérons pas le logement comme un bien de première nécessité. La décision a été prise à la suite des discussions financières menées avec les bailleurs sociaux, et le sujet sera de nouveau abordé dans le cadre de la clause de revoyure.

En conclusion, si vous le permettez, je voudrais insister sur deux points.

Tout d'abord, **je m'inscris en faux contre les propos de M. Bazin – c'est pourtant rare ! (Exclamations sur les bancs du groupe LR) –, car je ne peux pas laisser dire que ce gouvernement est contre les propriétaires.**

La loi ELAN n'est ni favorable aux propriétaires, ni pro-locataires : elle est à la fois l'une et l'autre.

Opposer les propriétaires aux locataires – et vous savez à quel point le sujet me touche –, c'est nourrir un des fléaux dont l'éradication permettrait de résoudre une bonne partie de la crise du logement : le phénomène des logements vacants, qui concernent des centaines de milliers de logements. Or dire que le Gouvernement est contre les propriétaires revient justement à entretenir une telle opposition. Je voudrais vraiment réconcilier les deux.

Par ailleurs, voici ce qu'ont dit en substance tous les orateurs : « Ce que fait le Gouvernement n'est pas bon ; voilà ce qu'il faudrait faire, même si, en définitive, il ne faut pas trop toucher aux dispositifs existants... » Certes, je grossis un peu le trait. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

Quoi qu'il en soit, j'insiste sur le fait que l'enjeu principal, s'agissant de la fiscalité dans le secteur du logement, est de garantir la stabilité et la lisibilité.

C'est l'instabilité, en effet, qui nuit à l'activité. Il faut rassurer les promoteurs et les opérateurs du logement et leur donner une meilleure visibilité sur leur secteur. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)