



# La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)

Patrice Vergriete

## ► To cite this version:

Patrice Vergriete. La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012). Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2013. Français. <NNT : 2013PEST1061>. <pastel-00995364>

**HAL Id: pastel-00995364**

**<https://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00995364>**

Submitted on 23 May 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





*Ecole doctorale Ville, Transports et Territoires*

**Thèse de doctorat d'Université Paris-Est**

**Aménagement**

**VERGRIETE Patrice**

## **LA VILLE FISCALISEE**

Politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)

*Thèse dirigée par RENARD Vincent et codirigée par HALBERT Ludovic*

Soutenue le 7 janvier 2013 à 15h30

**Jury :**

M. DRIANT Jean-Claude, président  
M. RENARD Vincent, directeur de thèse  
M. HALBERT Ludovic, co-encadrant de thèse  
Mme AVELINE-DUBACH Natacha, rapporteur  
M. VANIER Martin, rapporteur  
M. ESTEBE Philippe, membre du jury

## Laboratoire

Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTTS)

Ecole des Ponts Paris Tech  
6 et 8 avenue Blaise Pascal – Cité Descartes  
Champs-sur-Marne  
77455 MARNE-LA-VALLEE cedex 2

## Résumé

La production du logement en France est au cœur de plusieurs débats académiques : sur l'action de l'Etat, sur les logiques privées de production, sur la gouvernance locale. La thèse selon laquelle un processus de néolibéralisation affecte les sociétés occidentales depuis les années 1970 en offre une lecture transversale. Cependant, l'analyse d'un instrument de la politique nationale du logement – l'aide fiscale à l'investissement locatif – en montre les nombreuses limites, en particulier dans les années 2000. Reposant sur une méthodologie croisant approches qualitatives et quantitatives, notre recherche révèle plutôt l'émergence d'une nouvelle économie politique de la production du logement. En lien avec la décentralisation, la puissance publique se fait duale, avec d'un côté un Etat qui encadre le marché par la réglementation et de l'autre des collectivités qui entrent en négociation avec les acteurs privés. Cette dualité fait d'ailleurs apparaître des contradictions entre enjeux nationaux (notamment macroéconomiques) et priorités locales. En regard, la promotion immobilière se transforme : si les dispositifs d'incitation fiscale mis en place par l'Etat ont amené de nouveaux acteurs et fait naître un modèle de production spécifique, la nouvelle logique d'action publique induit une adaptation des stratégies. La fabrication matérielle de la ville se trouve affectée par ces changements. A la fois parce que la réglementation nationale a un impact sur l'offre mais aussi parce que les inégales capacités de négociation des collectivités avec les acteurs privés exposent davantage les villes petites et moyennes à une production de logements en décalage avec les attentes publiques.

## Mots-clefs

Politique du logement, investissement locatif, action publique, néolibéralisation, financiarisation, aide fiscale, promoteurs, régulation publique



# Tax Incentives to Housing Production and Urban Development

State Policies to support rental Investments, new Production Chain in Housing and Reformulation of local public Action in France (1985-2012)

## Summary

Housing production in France is at the heart of several academic debates concerning State intervention, private production models and local governance. In each of them, some authors have expressed the idea that western countries have been affected by a neoliberalization process since the 1970s. But our study of the fiscal aid to rental investment, which is one of the tools of national housing policy, shows the limits of this interpretation, especially in the 2000s. Based on a methodology combining qualitative and quantitative analysis, our research however shows that a new political economy of housing production is emerging. Along with decentralization, there are now two public authorities involved in regulating the market: the State by law and the local governments by negotiation with private parties. And this duality creates contradictions between national issues (especially macroeconomic) and local priorities. In this context, the property development sector has witnessed major changes: if State incentives have induced the emergence of new participants and of a specific model of production, the new public regulation implies a change in strategies. Urban production is concerned by these changes. Not only because State regulation has an impact on supply but also because the unequal ability of local governments to negotiate with developers make small and medium-sized cities more exposed to a gap between real housing production and public expectations.

## Key Words

Housing policy, rental investment, public action, neoliberalization, financialization, fiscal aid, property developers, public regulation

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>15</b>
<b>Partie 1. La production du logement en France et la néolibéralisation</b>	<b>23</b>
<b>Chapitre 1. La néolibéralisation de l'action de l'Etat et de la production urbaine</b>	<b>23</b>
1. La construction de l'Etat néolibéral	23
2. Néolibéralisation et production urbaine	28
<b>Chapitre 2. La production du logement en France réinterrogée par la néolibéralisation</b>	<b>36</b>
1. L'action de l'Etat dans la production du logement en France	36
2. Les logiques privées de production du logement et la gouvernance locale	54
<b>Chapitre 3. Les hypothèses de la recherche</b>	<b>58</b>
1. Quatre hypothèses de recherche	59
2. Méthodologie	62
<b>Partie 2. La politique d'aide à l'investissement locatif entre néolibéralisation et régulations sectorielles</b>	<b>73</b>
<b>Chapitre 1. La genèse des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif : 1984-1995</b>	<b>73</b>
1. Présentation des dispositifs « Quilès » et « Quilès-Méhaignerie »	74
2. La naissance du dispositif « Quilès » sous le sceau du pragmatisme politique	75
3. La vision néolibérale présente après l'alternance politique de 1986	81
4. L'apparition de la logique des contreparties sociales au début des années 1990	83
<b>Chapitre 2. Un changement d'échelle et de climat politique : 1996-2012</b>	<b>86</b>
1. Présentation des dispositifs « Périssol », « Besson », « Robien », « Borloo » et « Scellier »	88
2. La relance de l'activité économique, enjeu central du « Périssol »	96
3. Le « Besson », modèle de la logique des contreparties sociales	99
4. Le « Robien » privilégie une logique quantitative de production	102
5. Le retour de l'enjeu macroéconomique avec le « Scellier »	109
<b>Partie 3. Un processus de fiscalisation de la production du logement</b>	<b>121</b>
<b>Chapitre 1. Une dynamique d'investisseurs non professionnels</b>	<b>121</b>
1. Une faible présence des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement en France	121
2. De nouvelles logiques d'investissement locatif chez les particuliers	128
<b>Chapitre 2. Des transformations dans l'industrie de la promotion immobilière</b>	<b>149</b>
1. L'émergence d'un nouveau modèle de production à la fin des années 1990	149
2. L'influence des nouvelles logiques de production sur les promoteurs traditionnels	168
<b>Partie 4. La ville fiscalisée</b>	<b>183</b>
<b>Chapitre 1. Les promoteurs défiscalisateurs : une production standardisée et orientée vers les villes petites et moyennes</b>	<b>184</b>
1. Une architecture entre standardisation et clichés pour investisseurs	184
2. Un ciblage de la production vers les petites et moyennes unités urbaines	188
<b>Chapitre 2. Des cycles de production fondées sur des logiques fiscales</b>	<b>196</b>
1. Une forte amplitude du cycle de production	196
2. Une forte réactivité de la production aux dispositifs	200
<b>Chapitre 3. Une géographie de la production non corrélée à la demande locative</b>	<b>202</b>
1. Le sud-ouest et l'ouest surreprésentés dans la production de logements défiscalisés	203
2. Un glissement de la production vers les villes moyennes et le rural entre 1999 et 2006	207
3. Un décalage entre production et zones de plus grande tension des marchés de l'habitat	214



<b>Partie 5. Fiscalisation du logement et régulation publique locale</b>	<b>225</b>
<b>Chapitre 1. Un approfondissement de la régulation dans les grandes villes</b>	<b>226</b>
1. Rennes : des dispositifs fiscaux instrumentalisés par la collectivité publique	226
2. Lyon : les dispositifs fiscaux à l'origine d'une régulation en matière de typologie	234
3. Marseille : un renforcement de la régulation sur la typologie pour des raisons urbanistiques	241
<b>Chapitre 2. Un besoin de régulation identifié dans les villes petites et moyennes</b>	<b>250</b>
1. Saint-Etienne : une réaction de la Ville face aux effets de la course au volume	250
2. La Réunion : une réaction des communes face aux excès de la défiscalisation	257
3. Bailleul : la réaction d'une petite ville face à l'arrivée d'un promoteur défiscalisateur	268
<b>Conclusion</b>	<b>279</b>
<b>Références bibliographiques</b>	<b>287</b>
<b>Bibliographie complémentaire</b>	<b>295</b>
<b>Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête sur les investisseurs</b>	<b>301</b>

## Table des illustrations

<i>Figure n°1 : Evolution des dépenses des administrations publiques dans les pays du G7 (en pourcentage du PIB)</i>	24
<i>Figure n°2 : Evolution de la part du logement non aidé (ne bénéficiant d'aucune prime ou prêt bonifié) dans la construction totale de logements (commencés) en France</i>	37
<i>Figure n°3 : Evolution de la part du logement social dans la construction totale de logements (commencés) en France</i>	38
<i>Figure n°4 : Part des logements sociaux parmi les résidences principales (en bleu - échelle de droite) et nombre de ménages locataires HLM (en rouge - échelle de gauche)</i>	39
<i>Figure n°5 : Nombre de logements commencés par secteurs de financement de 1950 à 1993</i>	40
<i>Figure n°6 : Répartition des aides publiques au logement en France en 1984 et 2006</i>	45
<i>Figure n°7 : Les matériaux de recherche</i>	63
<i>Figure n°8 : Cinq entretiens semi-directifs avec des acteurs ayant une bonne connaissance des investisseurs institutionnels</i>	65
<i>Figure n°9 : Onze entretiens à vocation exploratoire avec des professionnels de la filière de la promotion immobilière</i>	67
<i>Figure n°10 : Trois dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif entre 1984 et 1995</i>	75
<i>Figure n°11 : Paul Quilès (ici en 1990)</i>	77
<i>Figure n°12 : Pierre Méhaignerie (ici en 2007)</i>	81
<i>Figure n°13 : Marie-Noëlle Lienemann (ici en 2001)</i>	84
<i>Figure n°14 : Dépense fiscale au titre de la réduction d'impôt et de l'amortissement en faveur de l'investissement locatif de 1984 à 2008 (en M€)</i>	87
<i>Figure n°15 : Plafonds de loyers pour le dispositif « Besson » en 1999 et en 2011</i>	89
<i>Figure n°16 : Plafonds de loyers pour les dispositifs « Robien » et « Besson » en 2003</i>	90
<i>Figure n°17 : Plafonds de loyers pour les dispositifs « Robien » et « Robien recentré » en 2006</i>	91
<i>Figure n°18 : Plafonds de loyers pour le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire » en 2011</i>	92
<i>Figure n°19 : Plafonds annuels de ressources pour le « Scellier intermédiaire » en 2011</i>	92
<i>Figure n°20 : Plafonds de l'assiette par mètre carré de surface habitable en fonction de la localisation du logement, instaurés en 2012</i>	93
<i>Figure n°21 : Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif fondés sur un système d'amortissement au cours de la période 1996-2012</i>	93
<i>Figure n°22 : Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif fondés sur un système de réduction d'impôt proportionnelle au prix de revient entre 1996 et 2012</i>	94
<i>Figure n°23 : Valeur actuelle nette, en euros constants 2006, et taux de rentabilité interne des investissements réalisés à l'aide d'un dispositif fiscal pour la durée minimale de l'engagement locatif (approche de la rentabilité a priori)</i>	95
<i>Figure n°24 : Enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie du bâtiment - Indicateur synthétique du climat des affaires (CVS)</i>	96

<i>Figure n°25 : Pierre-André Périssol (ici en 2012)</i>	97
<i>Figure n°26 : Jean Arthuis (ici en 2010)</i>	97
<i>Figure n°27 : Louis Besson (ici en 2011)</i>	100
<i>Figure n°28 : Gilles de Robien (ici en 2006)</i>	103
<i>Figure n°29 : Jean-Louis Borloo (ici en 2011)</i>	108
<i>Figure n°30 : François Scellier (ici en 2011)</i>	109
<i>Figure n°31 : Christine Lagarde (ici en 2011)</i>	110
<i>Figure n°32 : Valérie Pécresse</i>	115
<i>Figure n°33 : Gilles Carrez</i>	116
<i>Figure n°34 : les logiques politiques mobilisées dans le cadre des différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif</i>	119
<i>Figure n°35 : Répartition sectorielle du patrimoine des SIIC au 31 décembre 2008</i>	123
<i>Figure n°36 : les vingt premières SCPI fiscales en capitalisation au 31 décembre 2011</i>	124
<i>Figure n°37 : Répartition des investisseurs suivant le bénéfice de l'aide fiscale et le caractère décisif de cette aide dans la décision d'investir (selon leurs dires)</i>	130
<i>Figure n°38 : Répartition des deux catégories d'investisseurs</i>	132
<i>Figure n°39 : Nombre de logements locatifs neufs achetés ou réalisés par les deux catégories d'investisseurs entre 1984 et 2011, par investisseur</i>	133
<i>Figure n°40 : Répartition des logements financés par les deux catégories d'investisseurs</i>	133
<i>Figure n°41 : Part des résidents de la région parisienne, des professions libérales et cadres supérieurs, des employés et ouvriers, pour les deux catégories d'investisseurs</i>	134
<i>Figure n°42 : Répartition des investisseurs suivant la localisation du logement acquis ou construit, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	135
<i>Figure n°43 : Part des investisseurs ayant réalisé un appartement plutôt qu'une maison, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	136
<i>Figure n°44 : Distance moyenne entre le lieu de résidence du propriétaire et son bien en investissement locatif, pour les deux catégories d'investisseurs</i>	136
<i>Figure n°45 : Part des investisseurs résidant à plus de 50 kms de leur bien en investissement locatif, pour les deux catégories d'investisseurs</i>	137
<i>Figure n°46 : Evolution de la répartition des investisseurs par catégorie, suivant trois périodes de référence</i>	138
<i>Figure n°47 : Evolution du lieu de résidence des propriétaires des logements collectifs ayant bénéficié des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif</i>	139
<i>Figure n°48 : Répartition des investisseurs suivant leur contact principal, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	140
<i>Figure n°49 : Répartition des investisseurs suivant leur implication dans le choix de la localisation du logement, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	141
<i>Figure n°50 : Répartition des investisseurs suivant leur nombre de déplacement sur le terrain avant la décision d'investir, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	142

<i>Figure n°51 : Pourcentage des investisseurs ayant souscrit un contrat de gestion locative ou de garantie locative auprès de leur contact principal, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	142
<i>Figure n°52 : Niveau de satisfaction des investisseurs, pour chaque catégorie d'investisseurs</i>	144
<i>Figure n°53 : Profil d'investisseurs attirés par l'aide fiscale en fonction de la nature du contact principal</i>	147
<i>Figure n°54 : Répartition suivant le contact principal de la distribution temporelle des investisseurs attirés par l'aide fiscale</i>	148
<i>Figure n°55 : Exemple de publicité reçue par mail</i>	151
<i>Figure n°56 : Témoignage d'un contact pris par un réseau de commercialisation avec un propriétaire</i>	152
<i>Figure n°57 : Evolution des ventes annuelles du groupe Akerys</i>	154
<i>Figure n°58 : Evolution du nombre de logements livrés annuellement par le groupe Akerys</i>	157
<i>Figure n°59 : Deux modèles de production pour les promoteurs locaux et régionaux</i>	176
<i>Figure n°60 : Exemples d'opérations du groupe Akerys (à Bellerive-sur-Allier en 2003, au Puy-en-Velay en 2005, à Limoges en 2004, à Saint-Laurent-sur-Saône en 2004, à Vétraz-Monthoux en 2003 et à Guéret en 2005)</i>	185
<i>Figure n°61 : Exemples d'opérations du groupe Carrère (deux opérations à Toulouse en 2004)</i>	185
<i>Figure n°62 : Exemples d'opérations du groupe Monné-Decroix (à Colomiers, à Tournefeuille et à Angoulême)</i>	186
<i>Figure n°63 : Les exemples d'opérations du groupe Akerys réalisées dans les unités urbaines de moins de 100.000 habitants</i>	189
<i>Figure n°64 : Les exemples d'opérations du groupe Akerys réalisées dans les unités urbaines de plus de 100.000 habitants</i>	190
<i>Figure n°65 : Opération d'Akerys au Mans, la résidence « Les Hauts du Ribay » (60 logements T2 et T3, livrés en 2005), située 39 avenue Frédéric Bartholdi</i>	191
<i>Figure n°66 : Les exemples d'opérations du groupe Nexity</i>	192
<i>Figure n°67 : Répartition des opérations réalisées par Nexity et Akerys en fonction de la taille de l'unité urbaine (à partir des exemples donnés par les groupes sur internet)</i>	192
<i>Figure n°68 : Répartition des opérations réalisées par Nexity et Akerys en fonction de la taille de l'aire urbaine (à partir des exemples donnés par les groupes sur internet)</i>	193
<i>Figure n°69 : Nombre de logements ayant bénéficié de l'aide fiscale à l'investissement locatif, par année de financement du logement</i>	197
<i>Figure n°70 : Construction de logements locatifs défiscalisés et des logements locatifs sociaux (en prenant comme référence l'année d'achèvement des travaux)</i>	198
<i>Figure n°71 : Nombre de logements en investissement locatif vendus par les promoteurs FPI et ayant bénéficié d'un dispositif fiscal, par année de commercialisation</i>	199
<i>Figure n°72 : Ventes des promoteurs et nombre total de logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux suivant la base du CETE</i>	200
<i>Figure n°73 : Ventes des promoteurs, en accession à la propriété et en investissement locatif (défiscalisé ou non), de 1995 à 2009</i>	201

<i>Figure n°74 : Evolution de la construction des logements locatifs défiscalisés (en prenant comme référence l'année d'achèvement des travaux) en comparaison avec celle des logements sociaux et celle du reste de la production (base 100 = 1997)</i>	202
<i>Figure n°75 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par région</i>	203
<i>Figure n°76 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par région et proportionnellement au poids de population</i>	204
<i>Figure n°77 : Taux d'évolution annuel moyen 1999-2006 de la population par région</i>	205
<i>Figure n°78 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)</i>	206
<i>Figure n°79 : Répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'unités urbaines</i>	207
<i>Figure n°80 : Répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)</i>	209
<i>Figure n°81 : Répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)</i>	210
<i>Figure n°82 : Répartition des logements collectifs ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'unités urbaines (1999-2008)</i>	211
<i>Figure n°83 : Répartition des logements individuels ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'unités urbaines (1999-2008)</i>	212
<i>Figure n°84 : Part de l'individuel dans la production totale de logements locatifs défiscalisés, par année</i>	213
<i>Figure n°85 : Nombre de logements collectifs et individuels ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par année</i>	214
<i>Figure n°86 : Carte des zones en tension du marché du logement</i>	215
<i>Figure n°87 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés par catégorie de zone de tension</i>	216
<i>Figure n°88 : Répartition de la production des logements locatifs « défiscalisés » par catégorie de zone de tension, en distinguant les périodes 1995-1999 et 2000-2006</i>	216
<i>Figure n°89 : les quarante aires urbaines qui ont connu la plus importante production de logements locatifs défiscalisés (LLD), au regard de leur poids de population</i>	218
<i>Figure n°90 : Avis du Crédit Foncier sur les marchés locatifs de neuf villes ayant connu une forte production de logements locatifs défiscalisés au regard de leur poids de population</i>	219
<i>Figure n°91 : Aire urbaine, communauté d'agglomération et commune de Rennes</i>	227
<i>Figure n°92 : Part de la production nationale de logements locatifs défiscalisés dans les dix premières aires urbaines françaises, en indice relatif à la population 2007</i>	230
<i>Figure n°93 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans l'aire urbaine de Rennes</i>	231
<i>Figure n°94 : Part de la communauté d'agglomération dans la production de logements locatifs défiscalisés dans l'aire urbaine de Rennes</i>	231
<i>Figure n°95 : Les échelles du territoire lyonnais, de la communauté urbaine à l'aire urbaine</i>	234
<i>Figure n°96 : Zoom sur le territoire du SCOT de l'agglomération lyonnaise</i>	235

<i>Figure n°97 : Production de logements locatifs défiscalisés dans la communauté urbaine de Lyon rapportée à la production nationale</i>	239
<i>Figure n°98 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la communauté urbaine de Lyon, par année de financement</i>	239
<i>Figure n°99 : Aire urbaine et communauté urbaine de Marseille</i>	242
<i>Figure n°100 : Production de logements locatifs défiscalisés dans la ville de Marseille rapportée à la production nationale</i>	246
<i>Figure n°101 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la ville de Marseille (par année de financement)</i>	246
<i>Figure n°102 : Aire urbaine, communauté d'agglomération et commune de Saint-Etienne</i>	251
<i>Figure n°103 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la communauté d'agglomération de Saint-Etienne</i>	254
<i>Figure n°104 : Les 24 communes réunionnaises</i>	258
<i>Figure n°105 : Les cinq intercommunalités réunionnaises</i>	258
<i>Figure n°106 : Evolution des ventes de biens bâtis par type de 2000 à 2006</i>	260
<i>Figure n°107 : Ventes d'appartements neufs par grands quartiers, en 2000 et 2006</i>	261
<i>Figure n°108 : Origine géographique des acquéreurs selon le type de bien, en 2006</i>	261
<i>Figure n°109 : Origine géographique des acquéreurs selon leur catégorie socio-professionnelle</i>	262
<i>Figure n°110 : Affiche publicitaire visible à la Réunion en septembre 2010, réalisée à l'initiative des entrepreneurs du BTP de l'île</i>	263
<i>Figure n°111 : Evolution comparative des prix moyens des biens bâtis et de l'indice des prix à la consommation des ménages (en indice 100)</i>	265
<i>Figure n°112 : Evolution des loyers moyens au m<sup>2</sup> par micro-région depuis 2005</i>	266
<i>Figure n°113 : Bailleul, à mi-chemin entre Lille et Dunkerque</i>	269
<i>Figure n°114 : La grand'place de Bailleul</i>	270
<i>Figure n°115 : L'opération près de la gare de Bailleul</i>	272
<i>Figure n°116 : Nombre de logements locatifs défiscalisés à Bailleul entre 1995 et 2008 (par année de financement)</i>	273
<i>Figure n°117 : Les mécanismes de la régulation publique locale dans les six territoires analysés et l'impact de la défiscalisation</i>	275







# INTRODUCTION

---

---

La production du logement en France est au cœur d'une multiplicité d'enjeux politiques. Elle est en premier lieu une priorité économique, tant le secteur du bâtiment est considéré comme un important pourvoyeur de main d'œuvre. Elle est une priorité sociale, comme le rappellent régulièrement les associations de défense des sans-abris. Elle est également une priorité environnementale, en particulier parce que les engagements du pays en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> passeront par une autre manière de construire et de vivre le logement.

Au cœur d'enjeux de natures diverses, la production du logement en France est aussi marquée par un morcellement de la pensée académique, dans la mesure où cette dernière est traversée par une pluralité de débats dont il est difficile de percevoir la cohérence d'ensemble. Le premier d'entre eux concerne l'aide financière apportée par l'Etat. Plusieurs auteurs ont montré une évolution vers un système plus favorable à la production privée (via la croissance des incitations fiscales et des aides à la personne), mais les interprétations données sont diverses : là où certains voient un retour à une logique historique favorable au marché après la parenthèse interventionniste d'après-guerre, d'autres préfèrent parler d'une instrumentalisation de la politique nationale du logement au service de la régulation macroéconomique (Driant, 2008). La question du rapport de l'Etat aux collectivités locales fait également l'objet de différentes positions académiques : entre la vision d'un Etat stratège contrôlant à distance les collectivités et la critique d'une territorialisation de l'action publique relevant du bricolage politique et institutionnel, les écarts sont patents.

Les débats académiques intéressant la production du logement en France relèvent aussi du champ économique. La thèse, avancée par Vincent Renard, qui pose que les logiques de construction des logements bénéficiant des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif participent d'un processus de financiarisation de l'immobilier, offre par exemple matière à discussion (Renard, 2008). La gouvernance locale de la production du logement, et plus précisément les relations entre acteurs privés et collectivités, font également l'objet de débats contradictoires : si Julie Pollard défend l'idée d'une domination des promoteurs immobiliers dans la mise en œuvre locale de certains outils de la politique nationale du logement (Pollard, 2010), Guilhem Dupuy met plutôt en lumière l'existence de systèmes locaux de négociation entre collectivités et promoteurs (Dupuy, 2010).

Dans le cadre de notre travail de recherche, notre premier objectif théorique a été de réinterroger cette pluralité de débats académiques dans une démarche d'ensemble, pour *in fine* apporter une contribution en termes d'économie politique du logement.

Pour ce faire, nous avons mobilisé la littérature sur la néolibéralisation de l'action de l'Etat et de la production urbaine. Nous nous sommes appuyé sur les auteurs qui ont interprété l'évolution de l'action étatique au cours de ces trente dernières années comme une marque d'un tournant néolibéral. Selon eux, les Etats ont placé au cœur de leurs politiques publiques le développement de la concurrence et la diffusion du modèle de l'entreprise privée. Cette nouvelle orientation s'est traduite par la mise en place de nouvelles formes de gouvernement : l'Etat s'est engagé dans la régulation des marchés pour veiller au bon fonctionnement des mécanismes concurrentiels ; il a responsabilisé et mis en compétition les autorités publiques locales, exerçant de fait un contrôle à distance sur leurs choix stratégiques ; il a fait converger ses pratiques de gestion vers des méthodes de management privées, en privilégiant les objectifs quantitatifs et une culture du résultat et de l'audit ; il a également encouragé une construction de l'individu pensée sur le modèle de l'entrepreneur.

Selon cette littérature académique, la néolibéralisation a aussi touché les logiques de développement urbain. Tout d'abord, la déréglementation financière et la plus grande implication des acteurs privés dans les projets locaux ont nourri un processus de financiarisation de la production urbaine : une expression qui résume le fait que les acteurs financiers et la culture financière pèsent davantage sur les logiques de fabrication de la ville. Par ailleurs, les intérêts privés ont vu leur poids s'accroître dans la gouvernance urbaine. Contraintes par les Etats centraux, soumises à la pression de la compétition interurbaine ou alignées idéologiquement, les autorités publiques locales ont subi ou accepté leur influence, voire leur domination. Ce qui ne signifie pas pour autant l'absence de capacité de résistance locale. Enfin, la fabrication matérielle de la ville et plus particulièrement la production de l'immobilier ont été affectées par ces différentes dynamiques, tout en les alimentant en retour. L'accentuation de l'amplitude des cycles immobiliers, la concentration des investissements dans les métropoles mondiales, voire dans quelques quartiers de ces villes, et la « gentrification » en constituent quelques illustrations.

La thèse que nous avons souhaité discuter n'est cependant pas que la néolibéralisation offre une lecture transversale à toutes les questions qui concernent la production du logement en France, des années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Notre positionnement initial est en fait plus nuancé et plus dynamique : depuis les années 1970, le processus de néolibéralisation a nourri – et s'est nourri de – l'évolution des logiques d'action dans la production du logement en France ; pour autant, d'autres logiques politiques se sont également inscrites dans cette dynamique et, au cours des dix dernières années, la néolibéralisation semble même s'être effacée au profit de celles-ci ; c'est alors le passage à une société et à un Etat « post-néolibéraux » qui relie aujourd'hui les débats académiques relatifs à la production du logement.

Pour discuter cette thèse, nous avons choisi de concentrer notre travail de recherche sur un instrument particulier de la politique de l'Etat en matière de logement et avons analysé toutes les étapes de son développement, de sa conception au niveau national (dans les débats interministériels et au Parlement) jusqu'à sa mise en œuvre au niveau local (portée par des stratégies d'acteurs privés face à des volontés régulatrices de collectivités). En procédant de la sorte, nous avons pu analyser aussi bien l'évolution de l'action de l'Etat que les changements dans l'industrie de la promotion immobilière, dans la gouvernance locale et dans la production matérielle de la ville.

En l'occurrence, l'outil que nous avons choisi est l'aide fiscale à l'investissement locatif, et plus précisément les dispositifs dénommés « Quilès », « Quilès-Méhaignerie », « Périssol », « Besson », « Robien », « Borloo populaire » et « Scellier ». Plusieurs raisons ont gouverné ce choix. Tout d'abord, ces dispositifs, bien qu'évoqués dans les discussions académiques, n'ont pas fait l'objet d'une véritable analyse. A la différence du prêt à taux zéro (PTZ) qui vise à encourager l'accession à la propriété et qui a fait l'objet de réflexions ciblées, les aides fiscales en faveur du logement locatif privé ont été très peu documentées. L'absence d'études chiffrées sur le sujet explique cela et, dans notre recherche, un gros travail d'enquête et de constitution de base de données a été entrepris, donnant corps pour la première fois à des éléments d'analyse du logement locatif défiscalisé.

Ensuite, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif sont au cœur de nos questionnements. Ils sont apparus en 1984, à une période où la poussée idéologique néolibérale était la plus forte dans le débat politique. La déréglementation des marchés financiers réalisée par un gouvernement de gauche en 1983 puis les mesures de privatisation mises en œuvre par un gouvernement de droite élu en 1986 en témoignent. Par la suite, ces mesures fiscales n'ont pas été supprimées, les différentes alternances politiques n'ayant jamais remis en cause leur existence. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2011 qu'une annonce envisageant leur suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2013 a été faite, dans un contexte de forte pression en faveur de la réduction des dépenses publiques. Le changement de gouvernement au premier semestre 2012 peut cependant laisser quelques doutes quant à la concrétisation de cette annonce. Le contexte de la création des aides fiscales à l'investissement locatif au milieu des années 1980 et leur maintien dans la durée offrent donc un parallèle temporel intéressant avec le processus de néolibéralisation et son évolution jusqu'à aujourd'hui.

Le sens même de ces mesures fiscales constitue un autre point intéressant. Ces dispositifs aspirent à promouvoir l'offre privée de logements locatifs, et non pas l'offre réglementée issue des bailleurs sociaux. L'objectif est donc de s'appuyer sur le marché pour répondre au besoin de logements, même s'il faut reconnaître qu'il s'agit alors d'un marché « dopé » par une aide

publique, ou plus précisément par une non-recette fiscale. En analysant ces dispositifs, l'évolution du rapport de l'Etat au marché peut ainsi être suivie dans le temps.

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif sont également un objet d'étude pertinent car ils ont beaucoup compté pour les professionnels de l'immobilier et les collectivités. Bien que la production de logements locatifs privés n'ait représenté en France qu'environ 20% de la construction au cours des quinze dernières années, les aides fiscales à l'investissement locatif ont concerné un logement sur deux produits par les promoteurs immobiliers, et près de sept sur dix en 2009 au plus fort de la crise immobilière. Ces dispositifs ont ainsi été les mesures les plus influentes sur l'industrie de la promotion immobilière dans le secteur du logement au cours des deux dernières décennies. Les professionnels de l'immobilier les ont d'ailleurs fortement mis en avant dans leurs stratégies de commercialisation, la place occupée par les argumentaires fiscaux dans les lieux de vente et même dans les sièges sociaux ayant été importante. Les dispositifs fiscaux constituent de ce fait un support d'analyse unique de l'économie industrielle de la promotion immobilière. Les élus et les services des collectivités ont eux aussi été sensibles à la question de l'impact de ces mesures fiscales sur leur territoire, notamment depuis le milieu des années 2000. La question de leur régulation par une action publique locale adaptée s'est posée dans de nombreuses villes. Ces dispositifs sont donc aussi de bons supports d'analyse de la gouvernance locale et des politiques publiques du logement.

Enfin, de manière plus anecdotique, les dispositifs fiscaux ont fait l'objet de débats dans les médias, où ils ont suscité des visions très opposées, jusqu'à la caricature. D'un côté, ces mesures auraient été créatrices de centaines de milliers d'emplois et auraient sauvé la promotion immobilière pendant la crise. « On devrait élever une statue en l'honneur de M. Scellier », avons-nous entendu. De l'autre, ils auraient surtout été utilisés pour « produire des logements vides » et auraient été l'occasion pour des promoteurs « requins » de s'enrichir sur le dos d'investisseurs trop crédules. Aller au-delà de cette opposition caricaturale a été un dernier élément de motivation.

Pour toutes ces raisons, nous avons choisi de centrer notre réflexion sur l'aide fiscale à l'investissement locatif. C'est donc à travers le prisme de cet outil de la politique nationale du logement que nous avons discuté notre thèse. En l'occurrence, nous sommes partis de quatre hypothèses de recherche qui font système :

- premièrement, l'influence de la néolibéralisation de l'action de l'Etat s'est faite sentir dans la conception des mesures fiscales à l'échelle nationale, mais cela n'a été perceptible que dans les années 1980-1990. Dans les années 2000, ce sont d'autres logiques politiques qui ont pris le dessus, dans une dynamique cohérente avec l'évolution des logiques privées de production et de l'action des collectivités locales ;

- deuxièmement, les dispositifs fiscaux mis en place par l'Etat ont nourri un processus de financiarisation de la production du logement locatif privé. Cela s'est traduit par une évolution des logiques d'investissement mais aussi par des transformations dans l'industrie de la promotion immobilière. Depuis quelques années, ces transformations marquent cependant le pas ;
- troisièmement, le processus de financiarisation du logement locatif et les nouvelles logiques privées de production qui l'ont accompagné ont eu plusieurs effets sur le développement urbain : des effets qui se sont atténués à partir du milieu des années 2000 ;
- quatrièmement, les collectivités locales ont depuis quelques années renforcé la régulation publique de la production des logements bénéficiant des mesures fiscales. Elles se sont mises à encadrer davantage les réalisations des promoteurs immobiliers, même si les moyens mobilisés diffèrent suivant les territoires. Ce changement dans l'attitude des collectivités s'est autant nourri de l'évolution des autres logiques d'acteurs et de l'impact sur la production urbaine qu'elle ne les a transformées en retour.

Par l'exemple des dispositifs fiscaux, transparaît donc l'évolution du système de régulation (publique) et de production (privée) du logement en France depuis les années 1980. Nous posons ici qu'une nouvelle économie politique de la production du logement se dessine, articulée avec de nouvelles dynamiques dans la fabrication matérielle de la ville.

La présente thèse s'articule autour de cinq parties, qui représentent cinq temps de la réflexion globale :

- la première confronte la littérature académique sur la néolibéralisation aux différents débats portant sur la production du logement en France. Elle se conclut par une explicitation des hypothèses de recherche résumées ci-dessus ;
- la deuxième revient sur les différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif mis en place depuis le milieu des années 1980, notamment sur les échanges qu'ils ont provoqués lors de leurs discussions à l'Assemblée nationale. Cette partie identifie les logiques politiques à l'œuvre au cours des différentes législatures et en montre les transformations au cours du temps ;
- la troisième vise à faire ressortir l'évolution des logiques privées de production du logement suite à la création et au développement des dispositifs fiscaux. L'enjeu est d'une part de décrypter les nouveaux comportements d'investisseurs et les nouvelles

stratégies dans l'industrie de la promotion immobilière pour les confronter à la littérature sur la financiarisation de l'immobilier et d'autre part d'identifier leurs évolutions jusqu'à aujourd'hui pour repérer les principales inflexions ;

- la quatrième présente la géographie et les grandes caractéristiques des logements ayant bénéficié de ces dispositifs fiscaux entre 1995 et 2008. Cet exercice, très complexe sur le plan statistique, a été rendu possible grâce à un partenariat avec le ministère du Développement durable (DGALN) et le Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) de Nord-Picardie. Dans cette partie, l'enjeu est de mettre en lumière les évolutions matérielles de la production du logement défiscalisé ;
- la cinquième analyse l'évolution des systèmes d'acteurs locaux dans la production du logement, et notamment les rapports collectivités-promoteurs, toujours à travers le prisme des dispositifs fiscaux. L'objet de cette dernière partie est d'identifier les recompositions de la régulation publique qui se jouent au niveau local.

La conclusion générale de la thèse rassemble enfin ces cinq temps de réflexion et propose de caractériser, par l'exemple des dispositifs fiscaux, la nouvelle économie politique du logement en France.







# PARTIE 1. LA PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE ET LA NEOLIBERALISATION

---

La production du logement n'est pas une activité autonome des dispositifs institutionnels et politiques caractérisant l'économie et la société d'un pays. Elle est liée à l'Etat qui en est un acteur direct et indirect, tant par les investissements qu'il y consacre que par sa capacité à peser sur les règles qui régissent les mécanismes de production du logement. Elle entre également en interaction avec les logiques fondamentales de l'économie dans laquelle elle s'insère. A ce titre, nous posons que l'analyse de la production du logement en France, pour la période des années 1980 à nos jours, ne peut être réalisée sans une attention portée à la montée d'un processus de néolibéralisation.

## Chapitre 1. LA NEOLIBERALISATION DE L'ACTION DE L'ETAT ET DE LA PRODUCTION URBAINE

---

### 1. LA CONSTRUCTION DE L'ETAT NEOLIBERAL

Une littérature, d'inspiration néo-marxiste ou institutionnaliste, analyse un tournant néolibéral caractérisant les politiques publiques mises en œuvre par les Etats occidentaux dans les années 1970-1980. Fondée sur la croyance en la supériorité du marché et des modes de gestion inspirés du monde de l'entreprise privée pour répondre aux grands enjeux économiques et sociaux (la montée du chômage et de l'inflation, la plus faible croissance...), le processus de néolibéralisation s'est développé comme une doctrine suffisamment malléable pour intégrer les critiques qui sont formulées à son encontre. Ce qui se traduit par une dynamique de retrait et de redéploiement de l'Etat (*roll out* et *roll back*).

#### a) Du retrait de l'Etat...

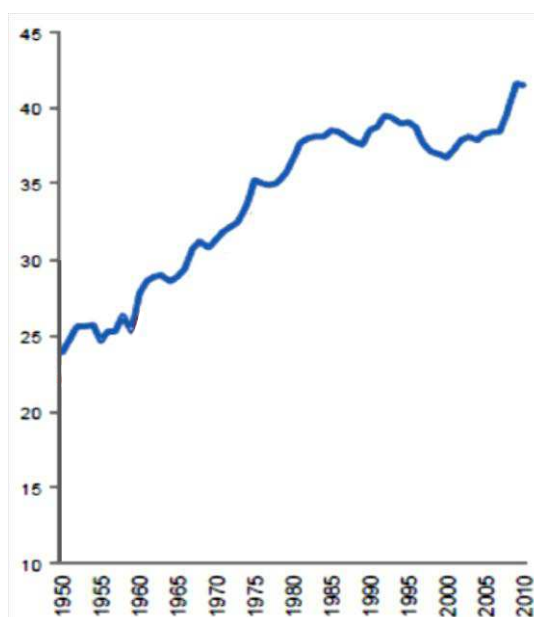
La première étape est associée aux années 1980. Elle a été marquée par les victoires politiques des néoconservateurs en Angleterre et aux Etats-Unis, qui ont été symboliques des transformations qui se sont opérées durant cette période. Dans ces deux pays, la réduction des dépenses publiques, les privatisations et plus largement le retrait de l'Etat ont été placés au rang de priorités nationales (Savoie, 1994). Les slogans de Ronald Reagan, « le gouvernement n'est pas la solution, c'est le problème », et de Margareth Thatcher, « rolling back the State », traduisaient ouvertement les choix idéologiques : en réponse à l'échec des politiques économiques d'inspiration keynésienne, les nouvelles orientations privilégiaient les objectifs de développement macroéconomique avec comme moyen pour y parvenir la promotion de la concurrence et des acteurs privés. L'Etat reconnaissait ainsi la supériorité du marché et des logiques privées de gestion et de production.

Ces victoires politiques eurent une forte influence sur l'ensemble du monde occidental (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Les vagues de privatisation débordèrent les seuls pays anglo-saxons pour toucher par exemple des pays comme la France (durant la période 1986-1988). Elles affectèrent de manière profonde un certain nombre de secteurs économiques jusqu'alors dominés par de grands acteurs publics, comme les télécommunications, les transports...

Les Etats occidentaux engagèrent également une large déréglementation financière. Ils le firent à l'époque au nom d'une double promesse d'allocation optimale des capitaux et de capacités autorégulatrices des marchés financiers : un crédo néolibéral qui a cependant été largement dénoncé en raison des nombreuses crises financières qui se sont succédé depuis vingt-cinq ans (Lordon, 2008).

Une autre caractéristique de l'avènement de l'idéologie néolibérale fut la stabilisation du poids des dépenses des administrations publiques dans l'économie à partir du début des années 1980 (et ce jusqu'au milieu des années 2000, quand les crises associées à la dérégulation ont nécessité des investissements publics massifs), alors que celles-ci avaient crû assez fortement depuis les années 1950 (Figure n°1). Avec un point d'inflexion variable suivant le pays (milieu des années 1970 pour le Royaume-Uni, début des années 1980 pour les Etats-Unis, milieu des années 1980 pour la France), une véritable rupture de tendance a été observée dans la plupart des Etats occidentaux (Gélinas, 2002). Ce refus de poursuivre la croissance des dépenses publiques justifie en outre le recours aux acteurs privés pour soutenir le financement du développement.

**Figure n°1 : Evolution des dépenses des administrations publiques dans les pays du G7 (en pourcentage du PIB)**



Source : Cottarelli et Schaechter, 2010

Les méthodes de gestion des services publics furent également concernées par cette vague de réformes néolibérales. Une nouvelle conception du management public, dite *New Public Management* (« Nouvelle Gestion Publique »), fit son apparition afin de combattre ce qui était perçu comme les excès des gouvernements centraux, qu'il s'agisse de leur inefficacité, de leur pouvoir discrétionnaire ou de leur dépendance à l'égard de clientèles puissantes (Le Galès et Lascoumes, 2007). Cette doctrine, ou plutôt ce « puzzle doctrinal » (Bezes, 2005), privilégiait l'externalisation et la « débureaucratiation », à travers les privatisations et la mise en concurrence des activités de l'Etat. Elle préconisait également le dépassement de la lourdeur présumée des machines administratives, à travers le renforcement de l'autonomie des gestionnaires, l'allègement des formes de contrôle *a priori* et la « redevabilité » (*accountability*) à l'égard des usagers (Bezes, 2005).

Pour de nombreux auteurs sensibles aux thèses institutionnalistes, cet ensemble de réformes s'est inscrit dans un changement structurel de la forme institutionnelle du capitalisme. L'école de la régulation a ainsi parlé de la fin du régime d'accumulation fordiste et de l'émergence d'un nouveau régime, « patrimonial » ou « financiarisé » (Aglietta, 1999 ; Boyer, 2000 et 2009). Kotz et Mac Donough ont fait du néolibéralisme, la nouvelle « structure sociale d'accumulation » capitaliste (« *social structure of accumulation (SSA)* ») (Kotz, McDonough et Reich, 1994 ; Kotz et McDonough, 2008 ; Kotz, 2008). Pour ces auteurs, l'évolution néolibérale de l'action de l'Etat dans les années 1970-1980 s'est donc intégrée dans une vision plus large : une remise en cause profonde du modèle fordiste et keynésien.

Jamie Peck et Adam Tickell ont qualifié cette nouvelle orientation néolibérale des années 1970-1980 de *roll back neoliberalism*. Selon ces auteurs, l'enjeu était de passer d'un intellectualisme abstrait issu des théories de Friedmann et Hayek à un projet politique de transformation de l'Etat et des règles économiques. A cette période, c'est donc la volonté de destruction du modèle fordiste keynésien, par tous les moyens (déréglementation, privatisations, réduction du périmètre et des moyens de l'Etat-providence, diminution du pouvoir des syndicats...) qui a dominé (Peck et Tickell, 2002). Ce que Pierre Bourdieu résume en une formule : « un programme de destruction méthodique des collectifs » (Bourdieu, 1998).

Au début des années 1990, cette vague de réformes a néanmoins révélé les limites politiques et institutionnelles du projet néolibéral, qui, loin d'imploser, a connu un processus d'adaptation. Comme le soulignent Jamie Peck et Adam Tickell, le néolibéralisme n'est pas une vision idéologique au sens absolu, un système cohérent aux contours bien définis et intangibles dans le temps et l'espace. C'est plutôt un concept dynamique, doté d'une capacité d'adaptation permanente. C'est la raison pour laquelle les auteurs parlent de « processus de néolibéralisation » (Peck et Tickell, 2002 ; Peck, 2006). Cette vision rejoint la thèse de Luc Boltanski et Eve Chiapello qui, en 1998, pointait la capacité du capitalisme à surmonter ses

crises en intégrant, dans ses fondements, les critiques qui étaient proférées à son encontre (Boltanski et Chiapello, 1998).

a) ... à son redéploiement

Face aux limites du *roll back neoliberalism*, le processus de néolibéralisation est entré dans une seconde étape au début des années 1990, qualifiée de *roll out neoliberalism* (Peck et Tickell, 2002). La transition s'est concrétisée par un glissement de l'enjeu dominant. Il ne s'agissait plus de casser les anciens schémas fordistes et keynésiens, mais de dépasser les limites de la première vague de réformes tout en poursuivant la promotion de la concurrence et des méthodes de gestion privées. En conséquence, le « retrait » de l'Etat n'a plus constitué l'orientation politique centrale. Bien au contraire, l'enjeu est devenu la construction de nouvelles formes de gouvernement permettant le soutien aux mécanismes de production privés. Il ne s'agissait plus de déconstruire l'Etat fordiste-keynésien, mais de construire « l'Etat néolibéral » et les bases d'une « métarégulation » efficace : une étape de « construction » succédait ainsi à une étape de « destruction » de l'ancien modèle (Peck et Tickell, 2002). Plus qu'une succession chronologique qui nous semble relever d'une perception anglo-saxonne, c'est ce double mouvement de *roll back* et *roll out* que nous retiendrons ici : l'Etat néolibéral n'est pas uniquement le produit d'un retrait étatique mais aussi et surtout la traduction d'un redéploiement de son action.

Dans cette perspective, de nouvelles logiques d'action publique se sont développées ou révélées. Tout d'abord, les politiques de régulation visant à corriger les déficiences du marché prirent une plus grande importance avec pour ambition affichée le respect et l'approfondissement des règles de la concurrence. Les secteurs dans lesquels les privatisations avaient fait émerger des situations monopolistiques ont été les plus concernés. Au cours des deux dernières décennies, on a ainsi assisté à la constitution de nouvelles autorités de régulation dites indépendantes, à la mise en place de normes et de réglementations favorables au droit de la concurrence, à une plus grande surveillance de l'information... C'est à ce titre que l'Union européenne a été qualifiée d'« Etat régulateur » de l'Europe par Giandomenico Majone, car elle a joué un rôle clef en la matière (Majone, 1996).

D'autre part, les Etats ont cherché à mettre en compétition les acteurs publics locaux, contribuant à leur imposer un contrôle à distance. Ce que Renaud Epstein nomme « gouverner à distance » (Epstein, 2005) et qu'il a illustré en évoquant l'évolution de la politique de la ville en France depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. A travers cette loi, l'Etat central a d'abord repris la main sur la géographie prioritaire de cette politique publique (en ciblant les zones urbaines sensibles) et sur les objectifs (au travers de 65 indicateurs de moyens et de résultats). Il a surtout mis fin aux

négociations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités en créant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette dernière a centralisé les crédits nationaux consacrés à l'aménagement et au logement social, les affectant « de manière discrétionnaire à un nombre réduit de projets de démolition-reconstruction proposés par les maires » (Epstein, 2005). Pour l'obtention de ces crédits d'Etat, l'ANRU a alors placé les collectivités locales dans un régime de concurrence. Ce qui a obligé *de facto* les élus locaux à « intégrer l'approche et les objectifs définis par l'agence » (Epstein, 2005). « Un nouveau modèle de gouvernement à distance des territoires » a ainsi émergé (Epstein, 2005). *In fine*, l'Etat a renforcé son action, mais d'une manière très différente de ce qui existait auparavant. En orchestrant notamment la concurrence entre les villes, il a encouragé la compétition, et non la redistribution, et aligné les projets locaux sur les orientations définies au niveau national. La démolition systématique, érigée en dogme par les acteurs centraux, a d'ailleurs été dénoncée par de nombreux élus locaux. Pour Neil Brenner, cette logique de gouvernement à distance constitue d'ailleurs une sorte de ruse, car, malgré son désengagement en termes d'actions directes, l'Etat a renforcé son emprise sur les territoires en instrumentalisant les acteurs locaux (Brenner, 2004).

La construction de l'Etat néolibéral s'est aussi traduite par une évolution du *New Public Management*. Les manières de suivre les activités d'une organisation et d'en rendre compte sont devenues plus formelles, avec des systèmes de contrôle fortement procéduraux et centrés sur des indicateurs permettant de mesurer les résultats (Ogien, 1995 ; Hoggett, 1996 ; Bezes, 2005 ; Power, 2005). Cela s'est traduit concrètement par la « détermination et la fixation de contrats d'objectifs – souvent quantitatifs – pour les responsables des actions opérationnelles », la mise en place de « comptabilités analytiques », de « systèmes de mesure des performances des agents », la « multiplication des indicateurs d'activité et des possibilités de comparaison entre services par *benchmarking* », la « rémunération au mérite pour changer la structure des incitations », la mise en place de « standards de qualité » (Bezès, 2005)... Dès lors que l'Etat a souhaité encadrer une organisation, il a ainsi mis l'accent, comme en Grande-Bretagne, sur l'utilisation des standards et de l'audit des résultats plutôt que sur la propriété publique, l'intervention directe et les subventions (Moran, Rein et Goodin, 2006).

L'Etat ne s'est donc pas désengagé, il a construit un cadre propice à la concurrence et à la diffusion des logiques privées de production et de management. Corriger les défaillances du marché (pour élargir son champ d'application), élaborer de nouveaux instruments pour produire de la cohérence, inciter au changement, évaluer et sanctionner les comportements des acteurs, mesurer leur performance en fonction des priorités politiques, telles sont désormais les tâches que s'assigne l'Etat (Le Galès et Lascoumes, 2007). Dans cette logique, l'évolution des procédures techniques du pouvoir, que Michel Foucault avait analysées dans son étude de la « gouvernementalité » (Foucault, 1978 et 2004), apparaît donc centrale. « Cet art de gouverner

néolibéral » (Hache, 2007) est donc avant tout une technique de gouvernement indirect qui consiste à « influencer la conduite des autres » (Foucault, 1978), en responsabilisant les acteurs et les individus (Hache, 2007 ; Wacquant, 2010). Loin d'être en « retrait » pour laisser faire la régulation par le marché libre et non faussé, l'Etat néolibéral affirme la supériorité de la concurrence et des logiques privées de production mais s'engage fortement pour la promouvoir en développant de nouveaux instruments de politique publique.

## 2. NEOLIBERALISATION ET PRODUCTION URBAINE

Ce processus de néolibéralisation a aussi affecté les logiques économiques et la gouvernance locale de la production urbaine, laissant ainsi son empreinte sur la fabrication matérielle des villes. Plusieurs évolutions, mises en exergue par la littérature académique, en témoignent.

### a) Un processus de financiarisation de la production urbaine

La première concerne les logiques économiques de production mobilisées pour la fabrication de la ville. A partir du milieu des années 1990, dans le prolongement d'une littérature qui avait jusqu'alors mis l'accent sur la privatisation, un certain nombre d'auteurs a affirmé l'existence d'un processus de financiarisation de la production urbaine.

Le concept est issu de réflexions académiques plus larges sur la financiarisation de l'économie : expression utilisée pour désigner le plus fort contrôle des actionnaires financiers sur les logiques de production des entreprises et la diffusion de la culture financière dans l'économie réelle depuis les années 1970-1980. Ce qui se résume par l'idée d'un pouvoir accru de la finance sur l'économie (Fligstein, 1990 ; Arrighi, 1994 ; Aglietta, 1998 ; Duménil et Lévy, 1999 ; Orléan, 1999 ; Boyer, 2000 ; Dore, 2000 ; Artus et Virard, 2005 ; Krippner, 2005 ; Aalbers, 2008). David Kotz a d'ailleurs montré comment l'avènement du néolibéralisme a libéré ce processus de financiarisation, en desserrant la contrainte de la régulation financière propre au modèle fordiste (Kotz, 2008).

Pour l'auteur, ce processus n'a pas suscité de manière directe l'accroissement du pouvoir de la finance sur l'économie réelle mais a d'abord séparé les deux activités (Kotz, 2008). La logique financière, qui repose sur l'arbitrage instantané et à l'échelle mondiale, s'est ainsi autonomisée de la logique économique, située dans le temps et dans l'espace (Crevoisier et Theurillat, 2011). Le besoin de financement de l'économie a alors induit l'obligation de se conformer aux exigences de la finance. Pierre Bourdieu illustre cette idée à travers la notion de « confiance des marchés » :

« La mondialisation des marchés financiers, jointe au progrès des techniques d'information, assure une mobilité sans précédent de capitaux et donne aux investisseurs, soucieux de la rentabilité à court terme de leurs investissements,

la possibilité de comparer de manière permanente la rentabilité des plus grandes entreprises et de sanctionner en conséquence les échecs relatifs. Les entreprises elles-mêmes, placées sous une telle menace permanente, doivent s'ajuster de manière de plus en plus rapide aux exigences des marchés ; cela sous peine, comme l'on dit, de perdre la confiance des marchés » (Bourdieu, 1998).

L'élargissement du fossé entre sphère financière et activité productive a donc accru la prégnance de la première sur la seconde, via l'impératif du financement.

L'utilisation de ce concept de financiarisation s'est développée dans le champ de la production urbaine à partir du milieu des années 1990, même si des travaux antérieurs avaient déjà soulevé le poids du capital financier sur la fabrication de la ville. Dès les années 1980 par exemple, David Harvey avait souligné l'impact de la mobilité du capital sur la géographie urbaine : il considérait que l'environnement urbain était directement concerné par le *capital switching*, qui désigne la grande fluidité de la circulation du capital entre le circuit de production primaire (l'activité productive) et le circuit secondaire (matériels, équipements, immobilier...) (Harvey, 1982 et 1985). Au milieu des années 1990, plusieurs auteurs ont explicité les liens entre logiques financières et fonctionnement des marchés immobiliers : en 1994, Jerry Coakley a démontré l'influence des logiques propres aux marchés financiers sur l'immobilier aux Etats-Unis (Coakley, 1994) ; en 1996, Bernard Coloos et Karim Chaabouni ont utilisé l'expression « financiarisation de l'immobilier » en évoquant les arbitrages effectués par les investisseurs institutionnels entre les différentes places mondiales de l'immobilier de bureau et l'influence des méthodes de calcul issues du monde de la finance sur les prix fonciers (Coloos et Chaabouni, 1996). Ces auteurs pionniers ont ouvert la voie au cours des années 2000 à une littérature académique plus abondante et plus structurée sur le sujet.

Plusieurs dimensions de la production urbaine ont alors fait l'objet de recherches ciblées. Morag Torrance a par exemple montré comment certaines grandes infrastructures urbaines, produites par des acteurs privés sous le contrôle de fonds d'investissement internationaux, ont été gérées davantage en fonction des enjeux stratégiques mondiaux des acteurs financiers, plutôt qu'en réponse à des problématiques locales. Elle illustre cette thèse à travers l'exemple d'une route privée dans l'aire métropolitaine de Toronto (Torrance, 2008). Dominique Lorrain, quant à lui, a expliqué comment certains grands groupes, sous le contrôle d'investisseurs financiers internationaux (des groupes constitués à partir des privatisations et des démembrements des monopoles historiques), sont devenus des coproducteurs de l'action publique urbaine dans les réseaux (énergie, eau, télécommunications...). Les nouveaux contrats de partenariat public-privé constituent d'ailleurs l'une des illustrations de cette coproduction (Lorrain, 1995 et 2011).

La construction immobilière a, elle aussi, fait l'objet d'une large littérature allant dans ce sens. Vincent Renard a souligné l'importance croissante des « mécanismes financiers » et de la « logique financière » (dans les manières de raisonner, les pratiques...) dans la production de l'immobilier depuis quinze à vingt ans (Renard, 2008). Les biens immobiliers sont désormais traités comme des actifs financiers traditionnels (actions, obligations) (Aveline-Dubach, 2008 ; Renard, 2008 ; Nappi-Choulet, 2009). Guy Marty a insisté, quant à lui, sur l'émergence d'un nouveau rapport de force plus favorable à l'investisseur financier entre les acteurs de la chaîne de production immobilière :

« Le financier n'est plus un acteur parmi d'autres ; il est devenu le *primus inter pares*. (...) A tout seigneur tout honneur, la langue du conquérant fut adoptée et les termes de *cash-flow*, *return on equity*, *asset management* ou *property management* sont désormais indispensables au bien-parler immobilier. Ils reflètent aussi la façon de bien penser l'immobilier » (Marty, 2002).

Isabelle Baraud-Serfaty a lié les deux dimensions (culture et acteur) à travers une lecture dynamique. La financiarisation d'un secteur découle selon elle d'un processus en deux étapes. La première voit la place prise par les acteurs financiers augmenter (à savoir les banques, les investisseurs institutionnels, les fonds d'investissement... dont l'activité est de placer de l'argent pour le faire fructifier), la seconde assure une propagation aux acteurs non financiers (les « opérateurs », les « exploitants », les « industriels », dont l'objet premier est de produire des biens ou de gérer des services) par le développement d'une logique financière (Baraud-Serfaty, 2008). Et l'auteure a identifié une telle dynamique dans la production de l'immobilier :

« La financiarisation de l'immobilier désigne, d'une part, le fait qu'on n'achète plus un immeuble au regard de ses caractéristiques physiques (localisation, état, architecture...), mais en fonction de ses caractéristiques financières (flux de loyers, flux de charges...) et, d'autre part, le fait que les intervenants du marché sont dans une optique principalement financière, avec une logique de création de valeur (il faut dégager un rendement pour l'actionnaire) et de court terme » (Baraud-Serfaty, 2008).

Pour illustrer une telle dynamique de financiarisation dans la production de l'immobilier, les auteurs ont mis le plus souvent en avant la titrisation des immeubles (développement des fonds d'investissement immobilier, cotés ou non) et l'évolution du comportement des investisseurs institutionnels vis-à-vis de l'immobilier (Gotham, 2006 ; Marty, 2006 et 2007 ; Aveline-Dubach, 2008 ; Hoesli, 2008). S'agissant de ce dernier point, Martin Hoesli a par exemple expliqué comment les investisseurs institutionnels ont vu dans l'immobilier une source de diversification potentielle pour leurs placements et comment ils y ont appliqué de nouvelles méthodes de gestion d'actifs issues de la culture financière anglo-saxonne. Les investisseurs institutionnels ont ainsi poussé à la création d'indices de prix pour les marchés immobiliers, ont importé de la finance de nouvelles méthodes d'évaluation d'actifs (par exemple la méthode par



l'actualisation des cash-flows futurs<sup>1</sup>) et de nouvelles pratiques de gestion (tel que le *benchmarking*). Ils ont également développé des stratégies d'investissement à l'échelle planétaire. Dans la mesure où ils mobilisaient une épargne suffisante pour le faire, ils ont en effet considéré les différents marchés nationaux comme autant d'opportunités de diversification de leur portefeuille. Ils n'ont donc pas hésité à déplacer leurs capitaux d'une métropole à une autre (Hoesli, 2008).

Toute une littérature s'est donc développée autour de ce concept de financiarisation de l'immobilier.

#### b) La gouvernance urbaine et les intérêts économiques

Le processus de néolibéralisation a également concerné la gouvernance urbaine. Dès la fin des années 1980, David Harvey a proposé une théorie sur l'évolution du mode de gouvernance locale suite à la sortie du fordisme. Pour ce dernier, la gouvernance locale est passée d'un mode « managérial » dans les années 1960 à un mode « entrepreneurial » dans les années 1970-1980 (Harvey, 1989). Soumises à une concurrence interurbaine exacerbée dans un contexte de plus grande mobilité des capitaux, de désindustrialisation et de chômage élevé, les autorités publiques locales ont en fait été contraintes de privilégier les enjeux de développement local et d'emploi dans leurs politiques publiques. Elles ont alors soutenu les entreprises, travaillé très étroitement avec les acteurs privés, mobilisé beaucoup d'énergie et de moyens pour attirer de nouveaux investisseurs, travaillé leur image de ville dynamique et prospère à l'échelle mondiale (à travers le développement culturel, l'aménagement de marinas...) (Harvey, 1985 et 1989).

D'autres contraintes ont pesé sur les gouvernements locaux. Jamie Peck, Nik Theodore et Neil Brenner évoquent par exemple l'austérité fiscale que les Etats ont fait peser sur eux, conformément à la logique de stabilisation des dépenses publiques (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Cette contrainte a notamment été documentée par Vincent Béal et Max Rousseau, qui ont montré comment la ville de Sheffield en Angleterre, bien qu'au départ hostile aux réformes du gouvernement Thatcher, s'est retrouvée étranglée fiscalement et a été contrainte d'adopter la logique « entrepreneuriale » (Béal et Rousseau, 2008).

Jamie Peck, Nik Theodore et Neil Brenner avancent par ailleurs l'idée d'une forme d'intériorisation ou d'appropriation de la vision néolibérale par les acteurs publics locaux (Peck, Theodore et Brenner, 2009). Ce qui a conduit à la structuration d'alliances entre acteurs publics et intérêts privés au nom d'une ambition commune : la croissance économique locale. John

---

<sup>1</sup> La méthode par l'actualisation des cash-flows futurs se fonde sur la relation qui devrait exister entre la valeur d'un bien et les revenus générés par celui-ci. Mais contrairement à la méthode d'évaluation par capitalisation, elle prend en compte de manière explicite l'évolution des revenus et des charges liés à la possession d'un actif immobilier. La valeur d'un bien immobilier dépend de sa capacité à générer des cash-flows et de la probabilité de survenance de ceux-ci et s'obtient en actualisant les cash-flows prévisionnels à un taux approprié compte tenu du risque de l'investissement.

Logan et Harvey Molotch ont théorisé cette pensée dès 1987 en affirmant l'existence de « coalitions de croissance » (*urban growth coalitions*) dans les villes américaines. Ils ont décrit les alliances entre élus, propriétaires fonciers, spéculateurs, promoteurs immobiliers, voire même universitaires, médias locaux, organismes culturels privés ou encore responsables de grands équipements sportifs, dont l'objectif était de favoriser la croissance économique locale et de faire monter la valeur d'échange du foncier au détriment des résidents (Logan et Molotch, 1987). Les deux auteurs ont également montré comment ces coalitions parvenaient à construire un intérêt collectif de la ville pour la croissance à travers des mécanismes de légitimation. Certaines idées étaient ainsi véhiculées telles que : le développement économique apporte des ressources fiscales, des emplois, des opportunités de mobilité ; il élimine les problèmes sociaux et la pauvreté ; il fonde une identité locale dont les habitants peuvent être fiers. Ces postulats ont d'ailleurs été dénoncés par John Logan et Harvey Molotch qui ont montré, dans les faits, que la croissance locale ne profite pas à tous.

Cette théorie des coalitions de croissance a cependant été critiquée sur la capacité des coalitions à éliminer les divisions et les tensions sociales au niveau local (Jouve, 2003) et sur le poids donné par les gouvernements locaux au développement économique (Dowding, 2001). Le peu d'importance conférée à la dimension politique locale a alors ouvert la porte à une autre théorie : celle des régimes politiques urbains (*urban regimes*).

A la fin des années 1980, Clarence Stone et Stephen Elkin ont élargi les ambitions attachées aux coalitions d'acteurs locaux. Ils ont conservé cette idée d'alliance : un régime politique urbain se définit d'ailleurs comme l'ensemble des arrangements et relations formels et informels entre intérêts publics et intérêts privés, qui garantissent la stabilité de la coalition et permettent la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines (Elkin, 1987 ; Stone, 1989). Mais les auteurs ont démontré que ces coalitions n'étaient pas mues que par des intérêts économiques. Certes, ces intérêts sont considérés comme très puissants mais le développement économique n'est pas forcément l'alpha et l'oméga de l'ordre du jour politique et des intérêts privés autres que les intérêts économiques peuvent faire partie des coalitions. Une place plus grande est en fait accordée au domaine politique (aux acteurs et aux enjeux politiques locaux). Clarence Stone constate par ailleurs que ces coalitions ne s'appuient pas uniquement sur des logiques de rapport de forces, mais qu'elles peuvent également permettre une évolution des préférences des différents acteurs dans une logique de convergence (Stone, 2006).

Sur cette base, Clarence Stone a alors identifié trois types de régimes urbains aux Etats-Unis : le *corporate regime* dominé par les grandes entreprises privées et qui s'apparente effectivement à une coalition de croissance (exemple de Dallas), le *caretaker regime* immobiliste et conservateur ayant pour objet d'éviter les grandes transformations et caractérisé par l'absence de grands investisseurs de la coalition (Nouvelle Orléans) et le *progressive regime*

(Santa Barbara et autres petites villes californiennes) marqué par un fort interventionnisme municipal, une volonté de maîtrise des effets du développement économique et de redistribution entre groupes sociaux et caractérisé par un faible niveau d'organisation des intérêts économiques locaux (Stone, 1989).

La théorie des régimes urbains a ensuite été affinée pour tenir davantage compte de l'environnement institutionnel et économique des villes, en particulier de l'Etat et des multiples agences qui lui sont liées, l'exemple britannique ayant montré à quel point l'Etat central pouvait peser sur la construction des coalitions locales (Stoker et Mossberger, 1994). Au bout du compte, la gouvernance urbaine se retrouve ici à l'interface de trois variables indépendantes : « l'évolution du capitalisme moderne ; l'évolution des systèmes institutionnels nationaux ; et les rapports politiques entre groupes sociaux à l'intérieur d'une ville » (Jouve, 2003). Elle est de fait le produit d'une confrontation entre dynamiques économiques supra-territoriales, cadre institutionnel national et pouvoirs locaux.

Et la réalité de résistances locales au processus de néolibéralisation a été largement documentée. Comme l'indique Ludovic Halbert, « les élus conservent la légitimité, en particulier juridique et démocratique pour peser sur les choix d'aménagement. Les communautés (de résidents, d'usagers, etc.) peuvent exercer une pression considérable » (Halbert, 2010). Et l'auteur illustre son point de vue en rappelant plusieurs travaux de recherche contemporains : ceux de Tom Angotti sur la résistance des communautés à New York (Angotti, 2008), ceux de Susan Fainstein sur la critique du développement des métropoles globales (Fainstein, 2001 et 2008) ou encore ceux de Salet et Gualani sur les rapports de force dans les mégaprojets d'aménagement métropolitain (Salet et Gualani, 2007). Cette idée de confrontation entre intérêt politique local et vision néolibérale supra-territoriale se retrouve également dans le concept de « ville négociée », avancé par Thierry Theurillat. L'auteur montre en effet comment des pouvoirs locaux sont entrés en négociation avec des grands acteurs financiers internationaux pour réussir à intégrer l'enjeu du développement durable dans les projets urbains (Theurillat, 2009).

L'évolution néolibérale n'a donc pas conduit à une convergence des modes de gouvernance urbaine mais plutôt à un large paysage d'expériences locales, produits de la confrontation de cette dynamique globale avec les contextes institutionnels, économiques et politiques nationaux et territoriaux (Peck et Tickell, 2002). La néolibéralisation a en fait pesé sur les acteurs locaux, a poussé à des adaptations de politiques publiques et a induit *in fine* une redéfinition des logiques de gouvernance et des luttes sociales (Keil, Boudreau et Young, 2009 : pour l'exemple de Toronto), mais ceci s'est réalisé dans des configurations très diverses suivant les territoires, amenant Neil Brenner et Nik Theodore à parler de « variegated capitalism » (Brenner et Theodore, 2005).

### c) Les dynamiques spatiales de la néolibéralisation

Si la néolibéralisation a induit – et s’est alimentée de – la privatisation et la financiarisation de la production urbaine et a exercé une pression supra-territoriale sur la gouvernance des villes contemporaines, elle a aussi affecté la matérialité urbaine elle-même. Le processus de financiarisation de l’immobilier en offre deux premiers exemples.

Tout d’abord, ce processus a conduit à une amplification des cycles immobiliers. Natacha Aveline-Dubach et Vincent Renard l’ont discuté en soulignant comment les arbitrages des investisseurs institutionnels à l’échelle mondiale et leur très forte réactivité quand un manque apparaissait sur un marché local engendraient des déplacements de capitaux importants d’une région du globe à une autre dans des temps relativement courts (Aveline-Dubach, 2008 ; Renard, 2008). L’impact de ces mouvements de capitaux, rapides et volumineux, sur l’aménagement urbain a été illustré par Vincent Renard. L’auteur a pris l’exemple de Bangkok :

« La crise financière de 1997, précisément née en Thaïlande des excès des engagements dans l’immobilier, a conduit à des faillites et à l’abandon de nombreux projets, dont une bonne partie déjà largement réalisée. La crise a duré une dizaine d’années, avec la prolifération de ce nouveau type de friches bâties, qui n’auront jamais été utilisées. Depuis quelques années, c’est de nouveau le boom immobilier, les projets fleurissent... mais sans réutiliser les anciens projets déjà largement construits. Obsolescence technique des bâtiments et surcoût du recyclage conduisent naturellement les nouveaux projets à se projeter au-delà des limites de la ville, étendant la nappe urbaine. Outre les problèmes induits de structuration de l’agglomération et en particulier sur les transports urbains, on ne peut pas être certain que le développement durable y trouve son compte » (Renard, 2008).

Les flux et reflux de capitaux ont ainsi généré un développement de la ville, volatil et consommateur d’espace.

La littérature académique a aussi montré que la financiarisation de la production de l’immobilier avait provoqué une déformation de la distribution spatiale des investissements au profit des métropoles. John Henneberry et Claire Roberts ont illustré cette évolution en prenant l’exemple de l’immobilier de bureau au Royaume-Uni. Ils ont montré qu’en raison des méthodes de calcul de rendement et des pratiques de *benchmarking*, les grands investisseurs institutionnels adoptaient des comportements mimétiques, car calés sur un référentiel (le *benchmark*) qui n’est autre que la moyenne de leurs investissements. Or cette catégorie d’investisseurs détient l’essentiel des financements présents sur le marché britannique. La conséquence est le « blocage » d’une grande part des investissements à Londres, malgré des fondamentaux (volatilité, performance...) qui plaideraient pour une plus grande diversification géographique (Henneberry et Roberts, 2008). Partant de la *cultural economy* (Du Gay et Prike, 2002), John Henneberry s’est d’ailleurs beaucoup intéressé à la manière dont les investisseurs institutionnels prennent leurs décisions, en particulier aux normes de calcul, aux logiques

communément adoptées, pour comprendre l'impact spatial de ces procédures (Guy et Henneberry, 2002). Au-delà de l'aspect prudentiel que revêt le suivi du *benchmark*, John Henneberry évoque également une logique de « prime à la proximité » (culturelle, linguistique...) qui pousse de fait ces investisseurs institutionnels à privilégier les grandes métropoles.

Louise David et Ludovic Halbert confortent cette idée au-delà du Royaume-Uni :

« Les principales villes des pays industrialisés et émergents concentrent la majorité des investissements en immobilier d'entreprise réalisés par les investisseurs institutionnels internationaux. Les classements proposés par les agences de conseil internationales révèlent une géographie particulièrement sélective qui réduirait, selon le degré de finesse des analyses, le monde utile pour les investisseurs en immobilier à quelques centaines, voire à une cinquantaine, de villes » (David et Halbert, 2010).

Ces deux auteurs vont même plus loin dans la concentration géographique des investissements : à l'intérieur même de ces métropoles, on observe en effet « une grande sélectivité des lieux utiles », ce qui laisse de côté « toute une géographie urbaine qui ne participe pas de l'accumulation de ce capital global. Il s'agit de manière visible des campements précaires des travailleurs du bâtiment qui s'étendent aux pieds des immeubles qu'ils construisent, mais c'est aussi et bien sûr des quartiers d'habitat populaire qui restent hors des circuits de la ville financiarisée, sauf peut-être lorsque la qualité de leur localisation attise la convoitise des promoteurs et des *hedge funds* qui les soutiennent » (David et Halbert, 2010). En évoquant les stratégies des fonds d'investissement japonais dans leur pays, Natacha Aveline-Dubach appuie la thèse des deux auteurs en montrant la concentration des placements dans les quartiers centraux de Tokyo, y compris pour l'immobilier résidentiel (Aveline-Dubach, 2008). La financiarisation de la production de l'immobilier induit donc une forte concentration des investissements dans les plus grandes métropoles et, à l'intérieur même de ces dernières, dans un certain nombre de lieux ou quartiers fortement insérés dans l'économie mondialisée.

Au-delà de la financiarisation de l'immobilier, ce déséquilibre au sein même des villes mondialisées a également été identifié par Neil Smith, qui a fait du processus de « gentrification » l'une des caractéristiques du « nouvel urbanisme néolibéral » (Smith, 2002). Pour l'auteur, les nouveaux projets urbains, de plus en plus contrôlés par des acteurs privés, débouchent en effet sur des exigences de rendement élevé (en termes de prix de sortie) qui font fuir les classes moyennes et populaires. En outre, en raison d'une compétition interurbaine perçue comme croissante, les autorités publiques locales développent des politiques de marketing territorial et de valorisation de l'attractivité résidentielle, qui vont également dans le sens de la gentrification. Neil Smith rappelle à cet égard l'ambiguïté de certains discours politiques (notamment ceux portant sur le renouvellement urbain) et les mesures visant l'expulsion des sans-abris du cœur des agglomérations, car c'est au nom de la mixité sociale et de la sécurité que cette stratégie est poursuivie (Smith, 2002). Parce que les gouvernements locaux

doivent attirer les investisseurs et les « classes créatives » (Florida, 2002), ils chassent de fait les classes populaires des lieux de la centralité urbaine, même si la diversité des contextes nationaux et locaux rend à chaque fois différent le processus de gentrification. Neil Smith illustre d'ailleurs sa position à travers de nombreux exemples, qui dépassent les très grandes villes occidentales comme Londres ou New York. Cleveland, Glasgow, Malmö, Grenade, Lancaster en Pennsylvanie, Ceské Krumolov en République Tchèque, Tokyo, Tenerife, Sao Paulo, Puebla au Mexique, Le Cap, les Caraïbes sont notamment étudiées (Smith, 2002).

## Chapitre 2. LA PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE REINTERROGEE PAR LA NEOLIBERALISATION

---

Peut-on dès lors considérer que les évolutions qui ont marqué la production du logement en France depuis les années 1970-1980 ont participé de ce processus de néolibéralisation ? La transformation de l'action de l'Etat, l'évolution des logiques privées de production, les changements affectant la gouvernance locale de la politique de l'habitat peuvent-ils être interprétés comme s'inscrivant dans un tel processus ?

### 1. L'ACTION DE L'ETAT DANS LA PRODUCTION DU LOGEMENT EN FRANCE

L'évolution de l'action de l'Etat français dans la production du logement depuis un peu plus de trente ans a fait l'objet de nombreuses recherches. Après deux décennies de très grande implication de l'Etat central dans la production du logement dans les années 1950 et 1960 (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006), la littérature académique insiste surtout sur l'importance des inflexions survenues depuis le milieu des années 1970.

#### a) Avant les années 1970 : un Etat très impliqué dans la production des logements

Les travaux de Sabine Effosse et d'Anne-Marie Fribourg (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006) font apparaître un Etat très impliqué dans la production du logement avant les années 1970. Cet engagement remonte en fait à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, qui a laissé un besoin immense en matière de construction de logements. Le plan Courant de 1953, du nom du ministre de la Construction de l'époque, marque notamment le début de cet engagement étatique, avec l'instauration des logements économiques et familiaux (LOGECO) et les primes et prêts du Crédit foncier (Fribourg, 2006).

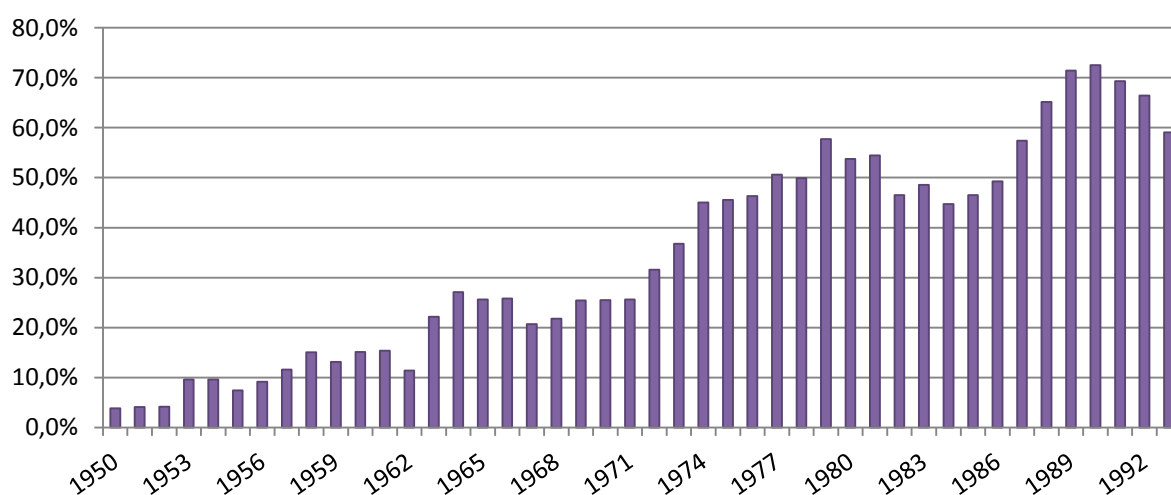
Cette politique de l'Etat en faveur de la construction de logements, mise en place à partir des années 1950, repose sur trois ambitions : la volonté de recréer un marché du logement ; le développement du secteur HLM ; une présence forte de l'Etat à tous les niveaux territoriaux et dans toutes les étapes de la production.

*i. La volonté de recréer un marché du logement*

Dès les années 1950, l'Etat poursuit l'objectif de créer successivement les conditions nécessaires à la reconstitution d'une offre et d'une demande privées en matière de production de logements (Coing et Topalov, 1995). Pour ce faire, l'Etat solvabilise les accédants à la propriété via un système de primes et de prêts bonifiés, d'autant plus faciles à mobiliser qu'ils ne sont pas conditionnés au type de population visée par le logement. Il encourage également la constitution d'une épargne-logement des ménages et fait évoluer la réglementation pour diminuer le coût des logements (Effosse, 2003 ; Fribourg, 2006). Au bout du compte, l'Etat fait émerger un secteur aidé particulièrement important, qui dope l'accès à la propriété et la promotion immobilière. Ce secteur du logement aidé devient même le moteur de l'effort de construction en France : de 1950 à 1967, il contribue à l'édification d'environ 1,8 million de logements, soit près de 40% de l'ensemble des logements construits (Effosse, 2003).

Cette dynamique d'expansion du secteur aidé prend fin à partir de la réforme de 1963, dont l'objectif est de limiter les effets inflationnistes des crédits spéciaux et de dégager les finances publiques du financement de ces prêts. Les aides de l'Etat se recentrent alors vers le plus social et les prêts spéciaux sont soumis à plafonds de ressources (Effosse, 2003). C'est alors le marché libre qui prend progressivement le relais du secteur aidé. Sous l'effet de la réforme ayant touché ce dernier, de l'accroissement des possibilités financières des ménages mais aussi de l'aspiration à la maison individuelle (Fribourg, 2006), la part du logement non aidé dans la production croît quasi-continûment de 1962 à 1979 (Figure n°2). Les années 1970 notamment marquent une très nette évolution de ce ratio.

**Figure n°2 : Evolution de la part du logement non aidé (ne bénéficiant d'aucune prime ou prêt bonifié) dans la construction totale de logements (commencés) en France**



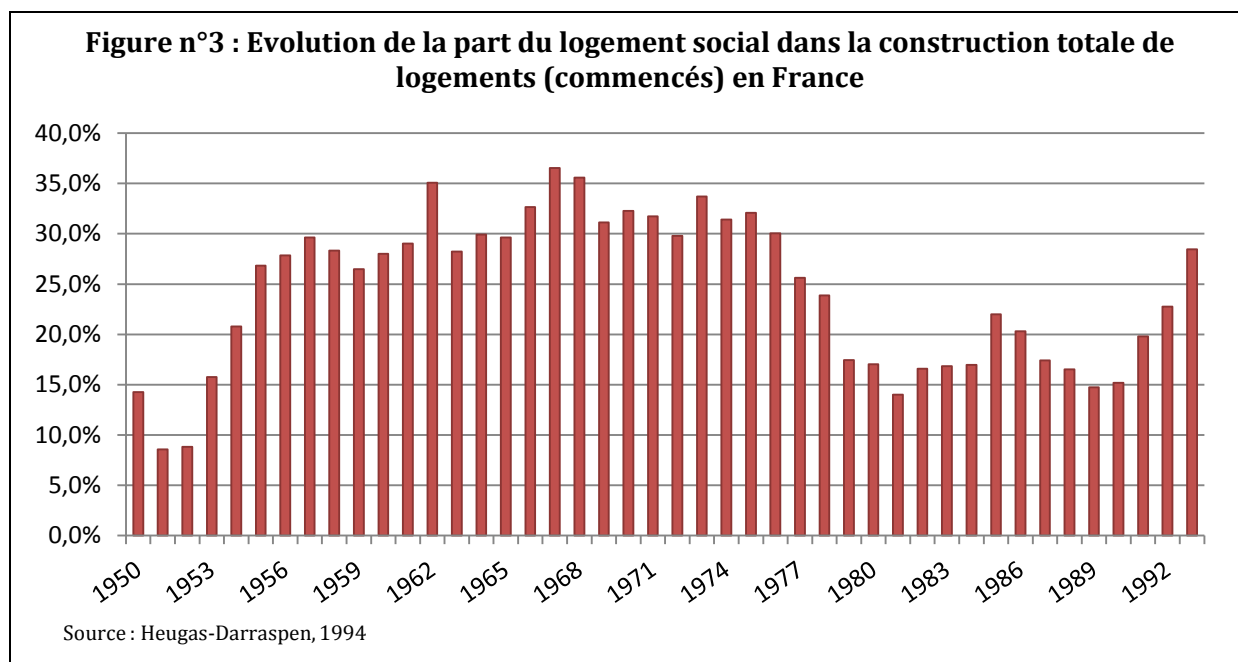
Source : Heugas-Darraspen, 1994

Après avoir apporté une aide importante pour garantir la reconstitution d'une offre et d'une demande privées à un niveau compatible avec les besoins de la population, l'Etat se

désengage donc progressivement à partir du milieu des années 1960, pour laisser le marché libre prendre son essor.

ii. *Le développement du secteur HLM*

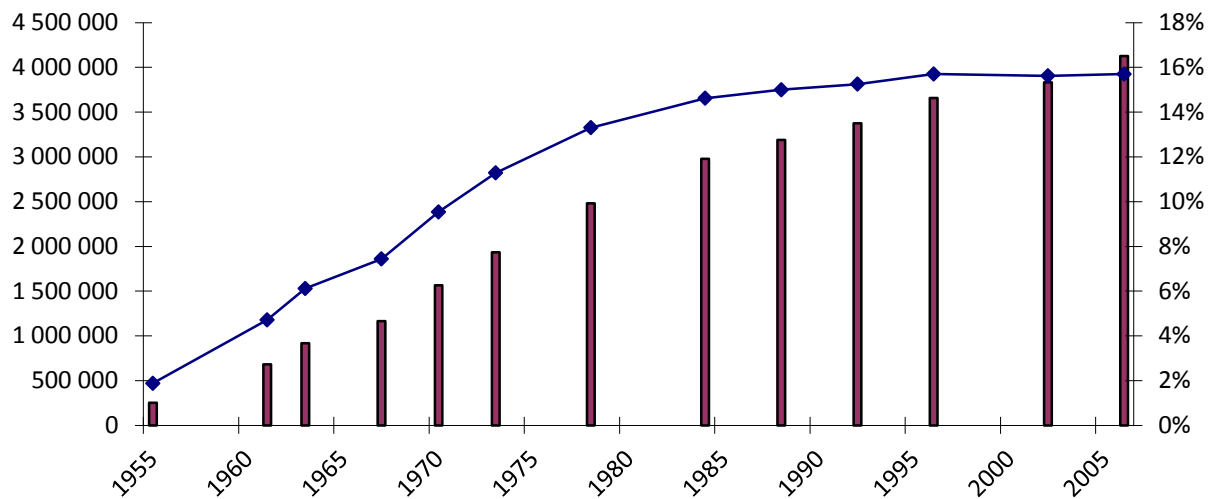
Outre l'aide apportée au secteur privé, l'Etat accroît par ailleurs son intervention dans le secteur HLM à partir des années 1950. Il s'engage dans un vaste programme de constructions, en s'appuyant notamment sur les « grands ensembles » (Fribourg, 2006). Il mobilise des financements propres mais rend aussi obligatoire la participation des employeurs à l'effort de construction (le 1% patronal) par un décret datant du 9 août 1953 (Heugas-Darraspen, 1994). Au bout du compte, grâce à un effort conséquent de l'Etat, la part du parc social dans l'ensemble de la construction de logements ne faiblit jamais jusqu'au milieu des années 1970 (Figure n°3).



Le pourcentage des logements HLM dans l'ensemble des logements existants passe ainsi d'environ 2% en 1955 à environ 14% en 1980 (Figure n°4). Ils s'adressent en outre à une très large part de la population française.



**Figure n°4 : Part des logements sociaux parmi les résidences principales (en bleu - échelle de droite) et nombre de ménages locataires HLM (en rouge - échelle de gauche)**



Source : calcul USH sur données enquêtes logement - INSEE, logements conventionnés des SEM inclus, logements sociaux miniers et communaux exclus

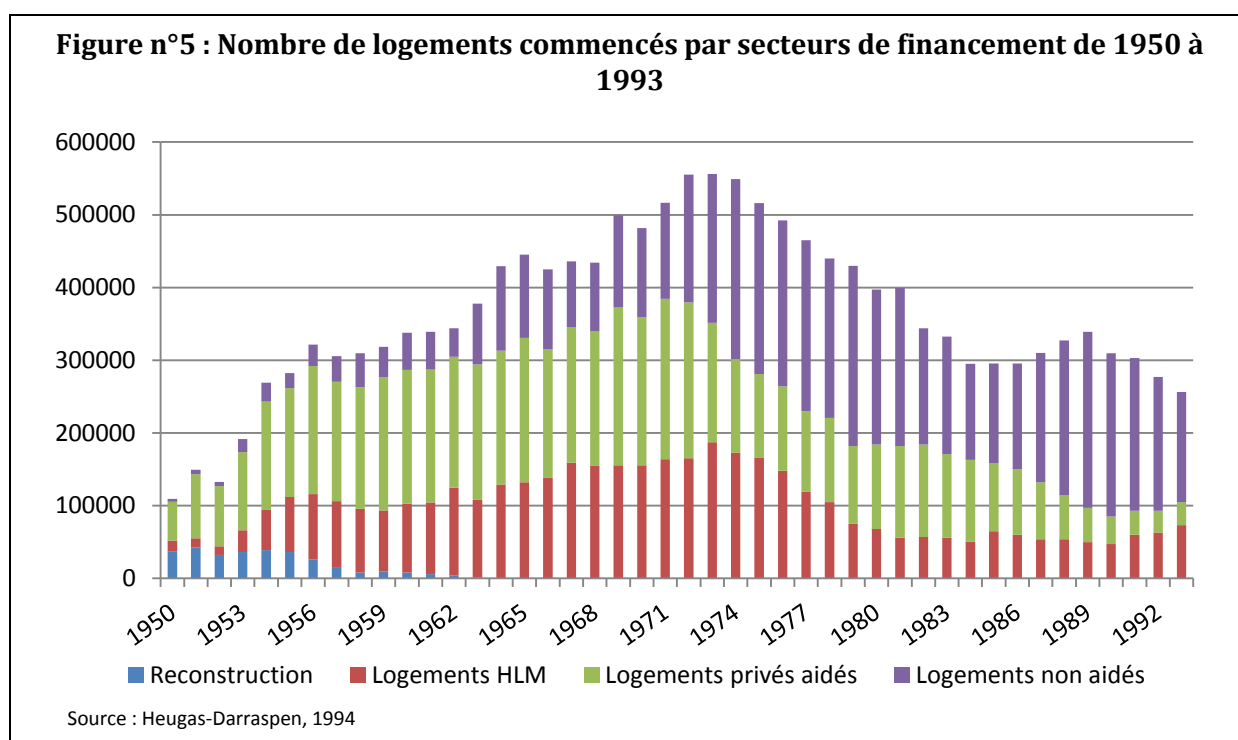
### *iii. Une présence forte de l'Etat jusqu'au niveau local*

Au cours de la période qui s'écoule des années 1950 au milieu des années 1970, l'Etat est par ailleurs omniprésent et omnipotent dans la production du logement. Il est un acteur central à toutes les échelles territoriales, du national jusqu'au local, et à toutes les étapes (politique foncière, aménagement, réglementation en matière d'urbanisme, financement...). L'ingénierie publique qui encadre la construction est quasi-exclusivement celle de l'Etat. Ainsi, comme le résume Patrick Kamoun au sujet de la production du logement, l'Etat est « la première puissance financière, le premier employeur et le premier producteur. (...) Il va normaliser, impulser, régenter, conduire » (Kamoun, 2005).

La politique des grands ensembles en constitue une bonne illustration. Cette politique des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité), mise en place en 1957, vise à créer de nouveaux quartiers en banlieue afin de permettre une augmentation massive de la construction de logements. « Pour la première fois, création de logements et équipements publics nécessaires à ces logements sont programmés en même temps » (Fribourg, 2006). Quelques 200 « quartiers ZUP » sont ainsi créés de toutes pièces jusqu'en 1969 grâce à la capacité de l'Etat à intervenir à toutes les échelles territoriales (du programme national jusqu'au quartier) et sur tous les plans (de l'urbanisme au financement).

Au final, des années 1950 au milieu des années 1970, la politique de l'Etat se distingue donc par son caractère interventionniste. Lorsqu'il s'agit de solvabiliser la demande privée pour l'accès à la propriété, de diminuer les coûts de construction ou de produire une offre locative réglementée à destination des catégories populaires, l'Etat s'engage à chaque fois et est présent partout. Son influence sur la production est de fait considérable. Deux chiffres l'illustrent :

- entre 1953 et 1975, le parc de logements en France augmente de moitié et, sur les huit millions d'habitations sorties de terre à cette période, près de 80% ont bénéficié d'une aide publique (Effosse, 2003) ;
- en 1971 et 1972, au plus haut de la courbe, près de 400.000 logements aidés (HLM et logements privés aidés) sont construits annuellement (Figure n°5).



b) A partir de 1977, une réorientation de l'aide financière de l'Etat

La littérature académique fait apparaître deux inflexions majeures dans l'action de l'Etat en matière de production du logement depuis le milieu des années 1970. La première concerne la réorientation de l'aide financière publique.

*i. La réforme de 1977 : un moment charnière*

Pour tous les chercheurs ayant travaillé sur la production du logement en France, la fin des années 1970 marque une inflexion sensible du mode d'intervention financière de l'Etat. La réforme du 3 janvier 1977 en est la traduction législative. Cette loi diminue l'aide à la pierre (c'est-à-dire l'apport financier direct de l'Etat à la construction de logements sociaux) et crée en contrepartie l'aide personnalisée au logement (APL), qui vise à solvabiliser les catégories

populaires en apportant une aide directe aux ménages. Ce transfert financier de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne révèle en fait « une rupture importante : on passe d'une intervention de l'Etat sur la structuration de l'offre immobilière à une intervention dans le champ de la régulation sociale pour corriger les effets du marché » (Kamoun, 2005). Il s'agit de privilégier la solvabilisation des ménages modestes par un mécanisme de redistribution ciblé (dans le secteur locatif social mais aussi dans le secteur privé conventionné), plutôt que de produire une offre réglementée.

Le nouveau prêt aidé au logement locatif pour les bailleurs sociaux devient alors nettement moins avantageux. Il se réduit à un seul produit : le prêt locatif aidé (PLA). Ce qui signifie concrètement une qualité des logements égale pour tous, l'aide à la personne devant permettre de moduler l'effort des ménages. La loi crée aussi un seul produit pour la réhabilitation des logements sociaux (la PALULOS) et l'accession sociale à la propriété : le prêt aidé à l'accession à la propriété (PAP).

Cette réforme de 1977 trouve en fait son origine dans les années qui précèdent, car c'est à partir de 1972 que la question du soutien de l'Etat à la production du logement entre dans le débat politique. La légitimité de l'intervention étatique est ouvertement contestée par un groupe de hauts fonctionnaires et de personnalités politiques (Lefebvre, Mouillart et Occhipinti, 1991), dont le plus influent n'est autre que Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances en 1959, ministre de l'Economie de 1962 à 1966 puis de 1969 à 1974. Pour ce groupe de réflexion, il faut privilégier les « mécanismes naturels du marché » dans la production du logement (Effosse, 2003).

Au milieu des années 1970, le rapport Consigny, qui prépare le VIème Plan, conforte cette position. En faisant le constat que la pénurie de logements a presque disparu et que l'épargne potentielle des ménages s'est élevée, il critique le choix de l'aide à la pierre en direction des organismes HLM comme moyen de répondre efficacement aux enjeux sociaux : « les HLM logent les classes moyennes, une fraction importante de la population est exclue des aides personnelles, l'aide à la pierre est aveugle aux évolutions de revenus de la population logée en HLM » (Fribourg, 2006). Dans un contexte budgétaire difficile, les aides à la pierre sont en outre accusées de grever le budget en raison de leur manque de ciblage sur les besoins (Taffin, 2005). Une commission de réforme des aides à la pierre est alors mise en place, dont les réflexions débouchent sur la réforme du 3 janvier 1977.

#### *ii. Une évolution de la mission du logement social à partir du milieu des années 1970*

Cette période marque également le début d'une transformation de la mission du logement social en France, et même plus largement en Europe de l'ouest et du nord. Cette thèse est

défendue par plusieurs auteurs, dont Michael Harloe qui distingue deux modèles de politique du logement social, le modèle résiduel et le modèle de masse (Harloe, 1995) :

- dans le modèle résiduel, les logements sociaux sont destinés aux populations disposant de revenus très faibles. L'accès est donc limité et les programmes sont de petite taille. Dans ce modèle, le secteur social est généralement stigmatisé parce qu'il concentre les groupes marginalisés, politiquement, économiquement et socialement ;
- dans le modèle de masse en revanche, les logements sociaux sont construits en nombre, sont ouverts à de larges couches de la population et bénéficient d'aides non ciblées. Laurent Ghekière distingue d'ailleurs deux sous-modèles (Ghekière, 2008) : le modèle généraliste qui limite quand même l'accès au logement social aux ménages dont les revenus se situent en-dessous d'un certain plafond, même si cette contrainte exclut une faible part de la population, et le modèle universel « caractérisé par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée (...), la vocation première étant de peser sur les conditions du marché en développant une zone de basse pression en termes de prix par une politique tarifaire de logements aux coûts réels et non en référence aux valeurs de marché » (Ghekière, 2008).

Michael Harloe montre que le modèle de masse, qui dominait l'Europe de l'ouest et du nord de 1945 jusqu'au milieu des années 1970, et donc également la France, a convergé vers le modèle résiduel à partir de cette période (Harloe, 1995). Cette évolution s'est traduite dans l'occupation du parc social. La part des familles pauvres a augmenté dans tous les pays d'Europe (Desjardin, 2008). En France, la part des ménages à bas revenus (dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie) logés dans le parc social est par exemple passé de 19,1% en 1988 à 32,1% en 2002 (Driant et Rieg, 2004). Les conventions d'utilité sociale signées entre les bailleurs sociaux et l'Etat au cours de ces dernières années montrent également la part plus grande des logements très sociaux (PLAI) dans la production prévue.

On voit donc apparaître une « conception tout à fait libérale du logement où le marché doit répondre aux besoins et le parc social à la marge pour ceux qui ne peuvent pas se loger dans les conditions du marché » (Kamoun, 2005). L'offre réglementée n'a plus vocation à loger la plus grande partie de la population, qui doit se tourner désormais vers l'offre privée (en accession à la propriété ou en locatif). Même les locataires en place semblent aujourd'hui visés. Le 22 décembre 2011, Nicolas Sarkozy, président de la République, regrettait l'embolie du système du logement social et suggérait à demi-mots la possibilité d'en exclure les locataires dont la situation économique s'est améliorée : « qui a le droit d'être dans un logement social et ce droit est-il un droit à vie ou pas ? Cette dernière question n'est jamais posée comme ça... », avançait-il (« Nicolas Sarkozy fête Noël avant l'heure », publié par lefigaro.fr le 22 décembre 2011 à 21h01).

Cette évolution de la conception du logement social est largement soutenue par le droit européen. Le droit communautaire régissant les services d'intérêt économique général (SIEG), qui encadre strictement les conditions de mise en œuvre d'un service public pour respecter le droit de la concurrence, a en effet déjà fait évoluer plusieurs Etats membres. Ce fut notamment le cas des Pays-Bas et de la Suède, deux pays qui avaient développé un modèle universel du logement social en référence à la classification établie par Laurent Ghekière. En fait, le modèle universel est apparu incompatible avec les règles européennes encadrant les SIEG. Cela a conduit les Pays-Bas à devoir introduire un plafond de ressources, sous lequel 41% de la population se situe, et à entrer dans un modèle généraliste. La Suède a, quant à elle, choisi de faire évoluer ses aides aux bailleurs publics, pour les rendre compatibles avec les règles de concurrence. Elle est ainsi restée dans un modèle universel mais les aides aux bailleurs sociaux sont désormais strictement limitées.

Aujourd'hui, c'est le modèle généraliste qui fait l'objet d'un regard plus attentif de la commission européenne, introduisant une pression nouvelle vers le modèle résiduel. « La sélection de la demande sociale et les conditions d'attribution effective des logements sociaux à leurs occupants » (Ghekière, 2008) sont ainsi au centre des débats. Cette veille sur les conditions de la concurrence au niveau du marché du logement renvoie bien l'Union européenne à son rôle d'Etat « régulateur » de l'Europe, pour reprendre l'expression utilisée par Giandomenico Majone.

### *iii. Un soutien accru à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif*

Depuis la fin des années 1970, la politique d'aide de l'Etat en faveur de la construction de logements se caractérise également par la promotion de l'accession à la propriété. La réforme du 3 janvier 1977 a d'ailleurs constitué une première étape dans cette direction, puisqu'une aide à l'accession sociale a été créée à cette occasion. Ciblée exclusivement sur les ménages modestes, cette aide a pris la forme de nouveaux prêts à taux bonifiés pour l'accession d'un logement neuf ou faisant l'objet de travaux substantiels : les PAP. Ceux-ci ont immédiatement eu pour effet d'accélérer le rythme de l'accession à la propriété, avant que le surendettement de nombreux accédants modestes ne ralentisse la cadence dix ans plus tard (Louvot-Runavot, 2001).

Le 1<sup>er</sup> octobre 1995, le PAP laisse ensuite la place au prêt à taux zéro (PTZ), un dispositif plus avantageux pour les ménages et non contingenté (c'est-à-dire non limité *a priori* en volume et ne nécessitant aucun agrément des services déconcentrés de l'Etat). En 2005, ce prêt bonifié est même ouvert au logement ancien. Puis, à partir de 2007, la déduction partielle des intérêts d'emprunts souscrits pour une acquisition immobilière en résidence principale s'ajoute aux avantages octroyés aux accédants (Driant, 2009).

En 2008-2009, l'Etat met ensuite en place de nouveaux mécanismes complémentaires au PTZ, sollicitant des apports financiers du 1% logement et des collectivités territoriales (le « Pass

Foncier »). Enfin, en 2011, un nouveau dispositif, le PTZ+, est créé. Ouvert à tous les ménages primo-accédants, il supprime l'obligation de respecter un certain plafond de ressources. En une quinzaine d'années, l'aide à l'accession à la propriété est ainsi passée d'un système contingenté, contrôlé par les services déconcentrés de l'Etat et ciblé sur les ménages modestes à un autre plus avantageux pour les ménages, ouvert à tous les primo-accédants sans aucune procédure d'agrément et sans condition de ressources.

Parallèlement à l'accession à la propriété, l'investissement locatif a lui aussi été largement soutenu par l'Etat à partir du milieu des années 1980. Après la création du premier dispositif (le « Quilès-Méhaignerie ») en 1984 (modifié en 1986), plusieurs mesures d'aide fiscale ont ainsi été mises en place : le « Périssol » en 1995, le « Besson » en 1999, le « Robien » en 2003, le « Borloo populaire » et le « Robien recentré » en 2006 et le « Scellier » en 2009.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, sous la pression d'une forte exigence de réduction des déficits publics, ces dispositifs (PTZ+ et « Scellier ») ont néanmoins été fortement recadrés : le PTZ+ a été reciblé sur le neuf et soumis de nouveau à un plafond de ressources (peu limitatif malgré tout) ; la réduction fiscale prévue par le « Scellier » a été diminuée (de 22% à 13% pour le dispositif dans sa version classique). Le manque de profondeur historique et le récent changement de gouvernement ne permettent cependant pas de faire le distinguo entre une inflexion structurelle ou une parenthèse conjoncturelle.

#### *iv. Une nouvelle structuration de l'aide financière de l'Etat*

Ces évolutions (renvoi du logement social vers l'accueil des exclus, soutien renforcé à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif, création de l'aide personnalisée au logement) ont de fait modifié la structure de l'aide de l'Etat en faveur du logement. Certes, celle-ci n'a pas diminué globalement, même s'il est toujours très complexe de la comptabiliser :

« En France, en 1984, l'ensemble des aides publiques au secteur du logement, aides directes comme aides indirectes à travers des défiscalisations, représentait 1,9% du PIB. En 1995 comme en 2005, cet ensemble représentait 1,8% : on est donc loin d'un retrait de la puissance publique du secteur du logement au cours de ces vingt dernières années » (Desjardin, 2008 avec pour source : Comptes du logement, 2006).

La littérature académique insiste en fait davantage sur l'évolution de la répartition des aides de l'Etat :

« En France, depuis la réforme de 1977 sur le financement du logement, si l'aide publique au secteur du logement n'a pas décliné substantiellement, elle a profondément changé. Alors que les aides à la personne représentaient 0,6% du PIB en 1984, elles en représentent près de 1% en 1995 comme en 2005. A contrario, les aides à la pierre diminuent de 1,2% du PIB en 1984 à 0,8% en 1995 comme en 2005 » (Desjardin, 2008 avec pour source : Comptes du logement, 2006) ;

« Depuis deux décennies, l'aide directe de l'Etat à la construction de logements sociaux tend partout à décroître, au profit de formules encourageant l'investissement privé. Celles-ci sont de plusieurs sortes : incitations fiscales auprès des investisseurs-bailleurs, mesures en faveur de l'accession à la propriété renforcées par la valorisation du modèle pavillonnaire » (Aveline-Dubach, 2008).

Julie Pollard a également analysé ce changement dans la structure de l'aide de l'Etat au logement. Pour l'auteure, l'Etat ne s'est pas replié sur un segment hors marché de plus en plus restreint et visant les seules populations démunies, il pèse aussi sur les acteurs de marché et a largement développé cette action sur la production privée au cours des trente dernières années. Elle souligne notamment la progression des aides fiscales :

« Sur le principe, ces aides fiscales ne sont pas une nouveauté, elles s'adressaient déjà aux promoteurs au début du XXème siècle. La nouveauté tient à leur extension. Depuis 1998, les avantages fiscaux ont une part dominante dans les aides aux producteurs » (Pollard, 2010).

De 1984 à 2006, ils sont ainsi passés de 17 à 31% alors que les aides à la pierre déclinaient de 49 à 18% (Figure n°6). Pour l'auteure, il ne faut donc pas parler d'un retrait de l'Etat, mais bien d'une réorientation de l'aide de l'Etat en direction de la production privée.

**Figure n°6 : Répartition des aides publiques au logement en France en 1984 et 2006**



Source : Pollard, 2010 ; Compte du logement, 2006 ; Unal, 2006

v. *Comment interpréter l'évolution de la structure de l'aide de l'Etat ?*

Pour Marie-Christine Jaillet-Roman, Daniel Béhar et René Ballain, la période qui s'écoule de l'après-guerre au milieu des années 1970 constitue une parenthèse en matière de politique nationale du logement (Béhar et Ballain, 1998 ; Jaillet-Roman, 2005). L'engagement de l'Etat à l'époque correspondait à un besoin urgent de construction de logements mais, dès le départ, « la politique du logement qui s'est mise en place en France après la Seconde Guerre mondiale, s'est toujours attachée à ce que les mécanismes de marché assurent le plus largement possible la

satisfaction des besoins. Cette volonté, déjà sensible dans les orientations de loi de 1948, a inspiré la création, entre 1950 et 1953, des mécanismes financiers qui assureront le soutien à l'investissement privé et à la constitution du marché immobilier. Cette orientation n'a jamais été démentie dans les faits et l'effort financier de l'Etat a toujours été considéré comme un engagement provisoire auquel devait se substituer progressivement l'investissement privé » (Béhar et Ballain, 1998). En ce sens, la réforme de 1977 est davantage un aboutissement de ce processus, elle est la réponse au constat que « la crise du logement est terminée, du moins sous son aspect quantitatif » (Béhar et Ballain, 1998). C'est pourquoi cette réforme encourage l'accession à la propriété pour donner la possibilité aux classes moyennes de poursuivre leur parcours résidentiel ascensionnel et, avec la mise en place de l'aide personnalisée au logement (APL), solvabilise les plus défavorisés face aux mécanismes marchands (Béhar et Ballain, 1998).

Pensée dans une période de croissance économique forte, cette réforme est cependant rapidement confrontée à une situation de croissance faible et à une demande de logement soutenue de la part d'une population plus fragilisée et plus précarisée. Comme les revalorisations annuelles de l'APL n'ont pas suivi la montée des loyers, on voit alors apparaître des ménages en grande difficulté pour se loger (Jaillet-Roman, 2005). C'est pour cette raison que la mission du logement social évolue vers le modèle résiduel (Béhar et Ballain, 1998) et que l'Etat relance à plusieurs reprises la production de logements très sociaux en direction des plus démunis (Jaillet-Roman, 2005). Au final, la politique d'aide de l'Etat en faveur du logement marque un équilibre entre induction économique (c'est-à-dire un soutien à la dimension quantitative de la production, via notamment le soutien à l'accession à la propriété) et compensation sociale (via les plans pour le logement des plus démunis) (Béhar et Ballain, 1998).

Cette lecture de l'évolution de l'aide de l'Etat soulève néanmoins plusieurs interrogations. En particulier, si le logement des plus démunis est devenu un élément central de l'action de l'Etat, pourquoi la dimension consacrée à l'induction économique, symbolisée par les aides fiscales, s'est-elle autant développée au cours des années 1990 et 2000 ? Jean-Claude Driant répond en évoquant une forme d'instrumentalisation de la politique nationale du logement au profit des enjeux macroéconomiques :

« Une bonne part des aides comptabilisées comme relevant du domaine du logement a perdu ses spécificités pour ne plus constituer que des contributions parmi d'autres au pilotage macroéconomique du pays, dirigées vers le soutien au secteur du bâtiment, la diffusion de la propriété immobilière ou la consommation des ménages » (Driant, 2008).

Jean-Claude Driant invite ici à une lecture à double sens de la relation entre logement et économie nationale. En effet, si jusqu'alors l'activité économique devait permettre de soutenir le développement du logement, désormais ce dernier doit aussi contribuer à la croissance économique, devenue plus fragile. D'autres objectifs que la production d'une offre de logements



adaptée aux familles entreraient ainsi en ligne de compte, comme par exemple l'effet levier de la dépense publique sur la création d'emplois. Jean-Claude Driant illustre son propos en citant les aides fiscales à l'investissement locatif, qui, définies à l'échelle nationale, contribueraient à produire une offre de logements à l'échelle locale qui n'est pas toujours adaptée au contexte et au besoin (Driant, 2008).

La réponse de Jean-Claude Driant n'offre cependant pas toutes les clefs de compréhension de certains choix politiques. Pourquoi par exemple la diffusion de la propriété immobilière constituerait-elle un enjeu macroéconomique ? Pourquoi, au milieu des années 1980, l'Etat a-t-il assoupli la réglementation sur le quota de logements que les banques et assurances avaient à détenir en actif, alors que cette dernière mesure apportait sans coût public une épargne privée dans le secteur du logement locatif ?

Certains auteurs ont alors posé l'hypothèse que l'évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement depuis la fin des années 1970 correspondait au processus de néolibéralisation. Pour Xavier Desjardin par exemple, le soutien public à l'accession à la propriété puise son origine dans des idées néoconservatrices mais aussi dans une conception néolibérale de l'individu entrepreneur de sa vie :

« On retrouve dans la promotion de la propriété de vieilles idées conservatrices puisque la propriété est considérée comme un élément de stabilité sociale et morale. Margareth Thatcher disait que la propriété donnait aux propriétaires un intérêt pour la société. Ces idées s'allient à d'autres, plus néolibérales, qui voient dans la propriété du logement une ressource indispensable en dotant les ménages d'un capital financier utile à l'individu entrepreneur. La propriété du logement n'est un frein ni à la flexibilité des travailleurs ni à la mobilité du capital, elle assure au contraire la sécurité financière nécessaire à cette flexibilité » (Desjardin, 2008).

L'auteur interprète également l'évolution du rôle du logement social comme une marque de la néolibéralisation : l'objectif de l'Etat n'est plus de construire une société de semblables mais de maintenir chaque individu dans la concurrence, et donc surtout d'éviter l'exclusion (Desjardin, 2008). Cette évolution est aussi une manière d'élargir au maximum la clientèle de la production privée, quitte à aider les classes moyennes et populaires par des aides publiques. Cependant, dans le cadre de ses travaux, Xavier Desjardin n'a pas analysé les systèmes d'acteurs, les discours et les idées mises en avant au moment de l'élaboration des mesures étatiques. Son point de vue demeure donc avant tout une simple hypothèse d'interprétation.

Outre ces éléments mis en avant par Xavier Desjardin, plusieurs parallèles semblent par ailleurs possibles entre néolibéralisation et évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement depuis les années 1970. Tout d'abord, le débat politique en amont de la réforme de 1977 a insisté sur la nécessité de faire converger le secteur du logement vers des mécanismes concurrentiels de marché et force est de constater que c'est l'aide à la construction d'une offre

réglementée de logements (l'aide à la pierre) qui a reculé dans la structure des aides de l'Etat au cours des trente années qui ont suivi. Par ailleurs, la pression exercée par l'Union européenne (au nom du droit de la concurrence) en faveur d'une évolution du modèle de politique du logement social dans chacun des Etats membres renvoie à son rôle « d'Etat régulateur de l'Europe » et constitue une illustration des nouvelles formes de gouvernement mises en place par l'Etat néolibéral. Au final, le rôle du processus de néolibéralisation dans les évolutions afférentes à la production du logement en France reste donc une question de recherche ouverte.

c) A partir des années 1980, un transfert progressif de responsabilités vers les acteurs publics locaux

La littérature académique insiste également sur une deuxième grande tendance ayant affecté l'action de l'Etat dans la production du logement depuis trente ans : le transfert de responsabilités vers les autorités publiques locales.

*i. L'acte I de la décentralisation au début des années 1980, un moment charnière*

Cette dynamique trouve son origine au début des années 1980 avec l'acte I de la décentralisation, qui marque une forte évolution en matière d'urbanisme et de politique foncière :

« Après une très longue tradition de forte centralisation, dans laquelle l'Etat jouait un rôle clé, (...) plusieurs lois, en particulier entre 1981 et 1983, ont profondément transformé l'organisation des pouvoirs en la matière. Pour nous en tenir à l'essentiel, le pouvoir en matière d'urbanisme et de politique foncière a été attribué aux communes. Ce sont elles désormais qui préparent et approuvent les plans locaux d'urbanisme » (Renard, 2007).

La loi du 7 janvier 1983 a par ailleurs reconnu à chaque collectivité des compétences en matière d'habitat. Elle a mis en place un conseil départemental de l'habitat qui a remplacé toutes les commissions existant antérieurement. Elle a donné aux groupements de communes la possibilité de définir un programme local de l'habitat (PLH) fixant les actions prioritaires, et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées. « Cette loi marque en somme la naissance et la reconnaissance des politiques locales de l'habitat » (Fribourg, 2006) et, avec elle, l'affirmation du rôle des collectivités locales en ce domaine.

Mais la loi de décentralisation n'est pas allée plus loin en matière de politique du logement. Ainsi, le système de financement du logement (aides à la construction de logements sociaux, aides personnalisées au logement, prêts aidés à l'accession...) n'a fait l'objet d'aucune mesure de décentralisation et les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales de l'Equipement, sont restés les interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux et des ménages souhaitant bénéficier d'aides publiques.

ii. *Un processus de territorialisation de la politique du logement depuis trente ans*

Néanmoins, comme le souligne Patrice Lanco, l'évolution contrastée des marchés locaux selon les bassins d'habitat et la volonté politique de certaines municipalités et intercommunalités ont entraîné « une dynamique de territorialisation des politiques de l'habitat » dans les années qui suivirent (Lanco, 2011) :

« Les programmes locaux de l'habitat (PLH) instaurés en 1983 se multiplièrent à l'initiative des intercommunalités et l'Etat donna des marges de manœuvre à ses services déconcentrés, leur permettant de contractualiser les financements sur la base des PLH. Depuis trente ans se développe donc une politique parfois qualifiée de "déconcentration" : un double mouvement de déconcentration et de contractualisation de l'Etat avec les collectivités locales, principalement les intercommunalités » (Lanco, 2011).

Pour illustrer cette évolution, l'auteur fait référence à la situation de Rennes, en rappelant notamment la profondeur historique de l'engagement des collectivités :

« Dès 1983, le district de Rennes a adopté sa première politique locale de l'habitat, dont l'objectif était de rééquilibrer le nombre de logements sociaux entre la ville centre et les autres communes, ainsi que de répondre aux besoins spécifiques des plus démunis ; les financements d'Etat furent abondés à parité par des financements communautaires, ce qui permit le doublement du nombre de logements construits » (Lanco, 2011).

De fait, à travers un processus continu et variable suivant les territoires, l'Etat s'est donc de plus en plus appuyé sur les collectivités pour élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'habitat à l'échelle locale dans les années 1980-1990.

En 2004, un nouveau pas dans cette direction a été franchi avec l'acte II de la décentralisation. Les intercommunalités issues de la Loi Chevènement, et subsidiairement les départements, ont alors obtenu le droit de se faire déléguer la gestion des aides à la pierre (concernant la programmation des logements sociaux et les subventions à l'habitat privé). Comme le montre une étude réalisée par l'ANIL et l'ADCF, cette mesure a consolidé la place des collectivités dans la politique du logement, tout en creusant les écarts entre les situations locales :

« Aux communautés de marchés tendus ou fluides, engagées de longue date dans une politique de l'habitat, délégataires des aides à la pierre et dotés de moyens d'actions considérables, s'opposent des communautés de faible poids démographique, plutôt situées en marchés détendus, dont l'élaboration d'un PLH peut même être récente ou des communautés franciliennes où la compétence logement est largement exercée par les communes. Entre ces deux extrêmes, une majorité de communautés, relevant plutôt de marchés fluides poursuivent la construction d'une politique de l'habitat adaptée à leur territoire, élargissent progressivement leurs gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus » (ANIL et ADCF, 2011).

Un constat fait également par Patrice Lanco :

« [Les collectivités] mènent une analyse fine des territoires, articulent leurs politiques d'habitat à la planification et à l'élaboration des documents d'urbanisme, lesquelles couvrent l'ensemble du champ du logement, mettent en

place des dispositifs d'aides adaptés aux besoins, concluent des partenariats locaux, etc. D'autres, toutefois, restent à la traîne, y compris dans des marchés tendus, et la spécificité de l'Île-de-France n'a toujours pas de solution qui fasse consensus » (Lanco, 2011).

Trente ans après la première loi de décentralisation, on peut donc constater un transfert de responsabilités vers les collectivités locales en matière de politique du logement, laissant néanmoins apparaître des situations très contrastées suivant les territoires.

### *iii. Le maintien d'outils centralisés*

En contraste avec ce processus, l'Etat a gardé la main sur un certain nombre d'outils définis au niveau national. Ceux-ci relèvent de trois catégories : des mesures réglementaires visant à améliorer l'équilibre socio-territorial des agglomérations ; des aides à caractère économique en direction des particuliers ; une agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) chargée de distribuer les financements dédiés à la transformation physique des quartiers en difficulté, et donc une large part des crédits habitat.

La première catégorie est symbolisée par la Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) et la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) qui imposent un quota de 20% de logements sociaux par commune dans les grandes et moyennes agglomérations. Cette catégorie intègre également d'autres mesures visant à encourager l'équilibre social des territoires : la priorité des financements de requalification du patrimoine habitat accordée aux quartiers classés sensibles ; la dérogation aux plafonds de ressources pour l'accès au logement social dans ces mêmes quartiers... (Béhar, 2000). Toutes ces mesures relèvent en quelque sorte d'une logique d'aménagement social du territoire, qui surplombe la dimension locale.

Il y a ensuite les outils de politique du logement qui visent à mobiliser l'épargne privée des ménages. Pour Jean-Claude Driant, leur évolution a été marquée par une forme de décrochage par rapport aux territoires. En effet, à la différence du PAP, le prêt à taux zéro (PTZ) et les aides fiscales à l'investissement locatif ne font plus l'objet d'une procédure d'agrément. Les services déconcentrés du ministère du Logement n'ont donc plus aucune prise sur ces dispositifs. Nous passons de fait à une logique de « guichet ouvert », s'adressant à tous les ayants droit, quel que soit l'impact du projet de construction sous-jacent :

« Partant d'un système principalement régulé par des aides à la pierre contingentées et distribuées localement par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement, on arrive désormais à un ensemble de mécanismes d'aides ouvertes à tous les ayants droit qui en font la demande, sans liens explicites au territoire et gérés principalement au niveau central par les ministères chargés des finances et des affaires sociales » (Driant, 2008).

Enfin, dernière cible de cette stratégie centralisatrice de l'action de l'Etat, les crédits dédiés à la rénovation des quartiers appartenant à la géographie prioritaire de la politique de la ville ont fait l'objet d'un nouveau mode de distribution par le biais d'une agence nationale :

l'ANRU. Comme l'a souligné Renaud Epstein, ceci a conduit à l'imposition des priorités de l'Etat dans les projets urbains locaux via la compétition entre les collectivités (Epstein, 2005).

Ces outils centralisés sont finalement venus percuter les logiques locales issues du processus de "déconcentration" évoqué précédemment :

« Le volet logement du plan de cohésion sociale énoncé en 2004, avec ses objectifs quantitatifs encore accrus dans le cadre de la mise en œuvre du droit opposable au logement, a [par exemple] produit sur le terrain des injonctions à construire portées par les services de l'Etat, qui se heurtent aux objectifs énoncés par les PLH sur la base d'analyses locales. Il en va de même parfois pour la mise en œuvre des opérations entreprises sous l'égide du programme de rénovation urbaine, piloté par une agence nationale – l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) – très centralisée dont l'action ignore souvent les politiques locales de l'habitat » (Driant, 2008).

L'action de l'Etat a ainsi produit sur le terrain un certain nombre d'incohérences de plus en plus marquées :

« En matière de politique du logement, l'histoire récente est bien marquée par l'élargissement du fossé qui sépare des logiques nationales à références macroéconomiques de logiques locales de régulation des marchés qui s'inscrivent de plus en plus explicitement dans une perspective transversale de développement territorial » (Driant, 2008).

#### *iv. Comment interpréter ce va-et-vient entre décentralisation et centralisation ?*

Cette double évolution de l'action de l'Etat, décentralisatrice par certains côtés et centralisatrice par d'autres, a fait l'objet de plusieurs interprétations. En 2000, Daniel Béhar part du constat que la politique nationale du logement est de plus en plus marquée par « une dissociation entre ses dimensions sociales et économiques », jusqu'à générer sur le terrain un désajustement de l'offre et la demande et un recul de la mixité (Béhar, 2000). Ainsi, l'action de l'Etat en faveur des populations les plus défavorisées et la promotion de la croissance de l'emploi dans le secteur du bâtiment ne trouvent plus leur cohérence au niveau local.

La territorialisation est la réponse de l'Etat à cette situation :

« Faute d'oser aborder les questions fondamentales relatives à la place de l'habitat au sein de l'action publique ou d'ouvrir le chantier de la rénovation d'outils (le financement du logement) ou d'opérateurs (les HLM) manifestement obsolètes, le pari des pouvoirs publics repose sur un changement de méthode au travers d'un mouvement accéléré de territorialisation des politiques de l'habitat » (Béhar, 2000).

L'Etat développe alors ce que Daniel Béhar a appelé une « territorialisation pragmatique » de la politique du logement. Celle-ci consiste à « résoudre localement les contradictions nationales de la politique de l'habitat » par une plus grande finesse du diagnostic et de la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Grâce à une meilleure connaissance des enjeux et une meilleure coordination entre les acteurs, le territoire constituerait ainsi la bouée de sauvetage de la

politique nationale du logement, ou au minimum l'échelle privilégiée de traitement de ses contradictions internes les plus apparentes. Cette logique se heurte cependant à une limite :

« Parce que cette territorialisation a pour mobile premier la proximité aux besoins, en vue d'adapter l'action publique à ceux-ci, elle constitue en quelque sorte un exercice de confirmation passive à ces besoins et épouse donc, d'un point de vue territorial, les disparités de manifestation de ces besoins entre les territoires. Pour le dire autrement, une telle forme de territorialisation peut être accusée de renforcer et de spécifier les dispositifs sociaux là où l'exclusion en regard du logement est la plus manifeste, sans peser sur les mécanismes socio-économiques et territoriaux qui ont produit cette situation » (Béhar, 2000).

Pour dépasser cette critique, l'Etat a donc développé en parallèle une deuxième logique de territorialisation, la « territorialisation normative », qui vise à imposer à tous les territoires des normes établies au niveau national, destinées à concourir au rééquilibrage socio-territorial (la fixation d'un quota minimum de logements sociaux par commune par exemple). Mais cette approche a aussi trouvé ses limites, notamment dans la pertinence des normes choisies par l'Etat au regard de la complexité et de la diversité des situations locales. Pour l'auteur, la territorialisation normative s'est finalement traduite sur le terrain par des arrangements locaux, derrière des conflits de façade entre Etat et collectivités (Béhar, 2000).

Au final, Daniel Béhar explique l'ambiguïté de l'action de l'Etat (centralisation et décentralisation) par la mise en place d'une territorialisation à double sens, poursuivant à la fois la recherche du pragmatisme fin dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat mais aussi la production de normes nationales pour garantir un équilibre socio-territorial.

Cette thèse présente néanmoins plusieurs failles. Tout d'abord, l'Etat n'a pas toujours cherché à renvoyer la mise en œuvre des outils de la politique nationale du logement vers le pragmatisme local : les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ou le PTZ ne font pas l'objet d'un agrément local, alors que c'était pourtant le cas du PAP ; avec l'ANRU, l'Etat a centralisé le dialogue avec les collectivités sur les projets de rénovation urbaine, alors qu'auparavant les discussions étaient portées par ses services déconcentrés dans le cadre des contrats de ville et des Grands Projets de Ville. Force est donc de constater que l'Etat ne converge pas vers le niveau local pour la mise en œuvre de la politique de l'habitat. L'arbitrage entre centralisation et décentralisation semble intégrer d'autres paramètres ou relever d'une autre logique politique.

Certains auteurs ont alors plutôt évoqué l'émergence de nouvelles formes de gouvernement, du type « gouvernement à distance ». Ce fut le cas de Renaud Epstein à propos de l'ANRU, comme on l'a vu au premier chapitre (Epstein, 2005). Cette thèse a aussi été reprise par Bernard Coloos :

« L'acte II de la décentralisation ne constitue pas un désengagement de l'Etat, bien au contraire. De fait, la méfiance de l'Etat au regard des collectivités

territoriales s'exerce au travers de nombreux textes tous plus volontaristes les uns que les autres. C'est le cas de la loi SRU, du programme ANRU et de diverses dispositions du texte présenté à l'automne 2008 par Mme Christine Boutin, ministre. De manière un peu schizophrénique, coexistent donc dans le même temps deux tendances : une volonté décentralisatrice ; une reprise en main de certaines politiques à fin d'encadrement et/ou de limitation des marges de manœuvre des acteurs locaux (...). La création de plus en plus fréquente d'agences nationales s'inscrit dans ce mouvement. Les maires se retrouvent par exemple, pour le programme de rénovation urbaine, non plus face aux DDE et à de multiples politiques, guichets et interlocuteurs, mais face à un guichet unique central au pouvoir renforcé. La contradiction n'est peut-être qu'apparente entre une large délégation des outils au plan local et un recentrage de l'Etat sur quelques enjeux prioritaires, associé à une action musclée et une autorité renforcée de l'Etat » (Coloos, 2010).

Pour Bernard Coloos, l'évolution de l'action de l'Etat dans la production du logement traduit donc plutôt la volonté étatique de contrôler à distance les collectivités sur un certain nombre de sujets considérés comme stratégiques. En clair, l'Etat renverrait au niveau local la mise en œuvre d'outils estimés non prioritaires et s'appuierait par ailleurs sur la mise en concurrence des collectivités pour imposer ses vues à distance sur les questions stratégiques.

Julie Pollard, quant à elle, s'est intéressée à la mise en œuvre locale de l'aide fiscale à l'investissement locatif et a avancé l'idée que celle-ci a été « déléguée aux acteurs privés, et en particulier aux promoteurs immobiliers » (Pollard, 2010). Pour l'auteure, l'Etat central aurait donc fait en sorte que la gouvernance locale autour de la production des logements défiscalisés soit dominée par les promoteurs privés, et non par les acteurs publics locaux. L'action de l'Etat privilégierait ainsi une régulation par le marché à toute forme de régulation publique locale.

Bien qu'ils ne fassent pas directement référence à la néolibéralisation, Renaud Epstein, Bernard Coloos et Julie Pollard mettent en avant des points de vue qui s'inscrivent dans cette interprétation. L'émergence d'une logique d'action publique de type « gouvernement à distance », qui s'appuie sur la concurrence entre collectivités, et la préférence affichée pour la régulation par le marché sont en effet réunies par cette littérature. La néolibéralisation constituerait dès lors un cadre cohérent d'interprétation du double mouvement de centralisation-décentralisation impulsé par l'Etat central. Les contradictions entre les différentes échelles territoriales dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat pourraient alors s'interpréter comme une forme de résistance locale au processus de néolibéralisation.

Finalement, que l'on parte des financements publics ou de l'organisation institutionnelle, il est possible de lire l'évolution de l'action de l'Etat français dans la production du logement depuis les années 1970-1980 comme l'expression d'un processus de néolibéralisation. Approfondir cette lecture, qui réunit deux discussions académiques sur la politique nationale du logement, constitue pour nous un premier enjeu de recherche.

## 2. LES LOGIQUES PRIVEES DE PRODUCTION DU LOGEMENT ET LA GOUVERNANCE LOCALE

Au-delà de l'action de l'Etat, les logiques privées de production du logement et la gouvernance locale des politiques de l'habitat peuvent également être réinterrogées par la littérature sur la néolibéralisation. En l'occurrence, deux débats académiques méritent une attention toute particulière : celui relatif à l'existence d'un processus de financiarisation dans le secteur du logement en France et celui sur les rapports entre promoteurs et collectivités locales.

### a) Un processus de financiarisation du logement locatif défiscalisé

La littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier a peu ciblé la production du logement en France. Les auteurs ont privilégié l'immobilier d'entreprise ou, au mieux, évoqué une dynamique générale qui distingue mal immobilier d'entreprise et immobilier résidentiel. Dans son article intitulé « La ville saisie par la finance » (Renard, 2008), Vincent Renard a néanmoins abordé pleinement ce sujet en posant l'hypothèse d'un parallèle entre le processus de financiarisation de l'immobilier et la dynamique engendrée par les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif.

Plusieurs éléments explicitant cette hypothèse sont exposés par Vincent Renard dans sa réflexion. Tout d'abord, ces mesures incitatives, qu'il dénomme « produits fiscaux », sont considérées par les investisseurs comme des produits financiers, dont l'intérêt se concentre quasi-exclusivement sur la fiscalité :

« Comme on ne prend pas les mouches avec du vinaigre, l'avantage fiscal doit être substantiel, si substantiel au bout d'un moment que l'acheteur du produit n'éprouve plus le besoin d'aller voir ce qu'il achète, le bénéfice fiscal est tel qu'il pense de toute façon faire une bonne affaire, jusqu'au jour où... » (Renard, 2008).

Cet intérêt pour la fiscalité entraîne alors un certain court-termisme dans la décision des investisseurs, car « leur attention est souvent concentrée sur l'importance de l'avantage fiscal au cours des premières années » (Renard, 2008). Ce qui peut *in fine* produire une suroffre de logements locatifs privés dans certaines villes :

« Cette suroffre a d'ailleurs commencé à être documentée, par exemple dans telle ou telle ville du sud-ouest, comme le met en évidence un récent rapport de l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL) du Tarn, qui souligne que les produits offerts sont mal adaptés à la demande » (Renard, 2008).

Vincent Renard fait ainsi le parallèle entre l'effet des dispositifs fiscaux en faveur du logement locatif privé et les pratiques des investisseurs institutionnels internationaux, qui, en arbitrants leurs placements entre les grandes places mondiales, amplifient les mouvements d'arrivée et de fuite des capitaux dans les projets immobiliers (Renard, 2008). Pour l'auteur, les aides fiscales à l'investissement locatif poussent les investisseurs particuliers à s'engager massivement à



certaines endroits, au-delà du déséquilibre initial du marché et du besoin des populations, et provoquent donc des phénomènes de surinvestissement ponctuel, incompatibles avec le développement durable des territoires.

Vincent Renard pointe également, sans forcément l'explicitier, comment la production urbaine peut être liée à la « financiarisation de la vie quotidienne » (Martin, 2002), c'est-à-dire au fait que les ménages sont contraints de se comporter comme des investisseurs financiers en raison de l'évolution des mécanismes de circulation de la richesse avec un Etat-providence moins puissant. La production du logement se retrouve ainsi liée à un besoin de support d'épargne pour les particuliers.

Vincent Renard lui-même pose cependant certaines limites à son analyse, notamment en soulignant la difficulté à documenter la suroffre de logements. L'article cite bien des exemples ponctuels comme le témoignage de l'ADIL du Tarn, mais « l'impact de ce mode de financement n'a pas fait l'objet d'analyse précise » (Renard, 2008). Certes, sur ce terrain, Jean Bosvieux a apporté des éléments factuels qui vont dans le sens des constats effectués (Bosvieux, 2005 et 2008). En s'appuyant sur des dires d'experts, cet auteur a constaté la réalisation d'opérations totalement dédiées aux investisseurs, déconnectées de la réalité des marchés locatifs locaux (en nombre et parfois même en qualité) et situées notamment dans des villes petites et moyennes du sud-ouest (Montauban, Albi, Gaillac, Castres). Et, pour Jean Bosvieux, ce sont les dispositifs fiscaux, et plus particulièrement le dispositif « Robien », qui ont suscité l'émergence de telles pratiques. Pour autant, on ignore la part représentée par ces opérations entièrement destinées aux investisseurs, et encore plus leur géographie effective. Ceci constitue d'ailleurs l'un des écueils empiriques que notre recherche se propose de dépasser.

Au-delà de la démonstration d'une suroffre de logements locatifs privés à certains endroits, il reste à comprendre le rôle effectivement joué par les investisseurs dans le processus décrit par Vincent Renard. Comment les ménages ayant recours aux aides fiscales ont-ils pesé sur les mécanismes de la production du logement locatif privé ? Et d'ailleurs, l'ont-ils vraiment fait ? Pourquoi ont-ils privilégié, en toute hypothèse, un investissement dans des villes petites et moyennes du sud-ouest, alors qu'une réduction du risque inciterait à investir soit dans les métropoles comme le font les investisseurs institutionnels, soit dans les marchés immobiliers dont ils sont déjà familiers (c'est-à-dire à proximité de leur lieu de résidence) ? Le parallèle entre financiarisation de l'immobilier et dynamique engendrée par les dispositifs fiscaux en faveur du logement locatif reste donc largement à approfondir.

Ceci constitue pour nous un deuxième enjeu de recherche. En identifiant la géographie de la production du logement locatif défiscalisé, et son évolution dans le temps, ou encore en mettant en avant le rôle joué par des intermédiaires issus du monde de la promotion ou du

conseil en gestion de patrimoine, nous avons voulu apporter de nouveaux éléments pour mieux comprendre le processus décrit par Vincent Renard.

b) Des villes asservies aux intérêts des promoteurs ou en résistance ?

La gouvernance locale est également au cœur des réflexions sur l'articulation entre néolibéralisation et production urbaine. Ciblée sur la construction des logements en France, le sujet a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche, qui font apparaître des visions contrastées.

Tout d'abord, en examinant la mise en œuvre des aides fiscales à l'investissement locatif, Julie Pollard a conclu à « une domination des acteurs de marché au niveau local » (Pollard, 2010). Même si des élus ont essayé de mettre en place des formes de contrôle de la production des logements défiscalisés (comme à Saint-Denis), « ce contrôle politique est apparu davantage comme le fruit d'un bricolage ponctuel de l'action publique, que comme le signe d'une véritable régulation politique locale ». En outre, « la marge de manœuvre du politique est apparue limitée puisqu'elle passait principalement par la restriction du dispositif en vigueur » (Pollard, 2010).

Les arguments de Julie Pollard visant à étayer une telle hypothèse paraissent néanmoins restreints. Au-delà du rappel du débat médiatique, Julie Pollard s'appuie en effet sur deux matériaux relativement fragiles pour justifier son propos :

- un rapport d'information parlementaire qui pointe le développement d'une offre très importante de logements défiscalisés dans un certain nombre de villes du sud-ouest, au motif que ce choix de localisation permettrait d'optimiser l'avantage fiscal ;
- deux études de cas dans des communes d'Ile-de-France (Issy-les-Moulineaux et Saint-Denis), la deuxième (à Saint-Denis) mettant d'ailleurs plutôt en lumière l'établissement d'un rapport de force entre promoteurs et collectivité et la mise en place de mécanismes de régulation locale, que l'auteure renvoie très rapidement au statut de « bricolage ponctuel » (sans même chercher à voir si d'autres collectivités n'avaient pas mené le même type de démarche).

La thèse de l'auteure, qui attribue aux promoteurs un pouvoir fort face à des collectivités assez largement démunies pour réguler la production privée de logements au niveau local, nous semble donc relever davantage du statut d'hypothèse.

Il existe par ailleurs d'autres représentations de la régulation locale de la production du logement. Pour Guilhem Dupuy, les collectivités ont réussi à mettre en place des « systèmes locaux de négociation » avec les promoteurs privés, et à entrer dans un rapport de force avec ces derniers, grâce en particulier à la délivrance du permis de construire (Dupuy, 2010). En développant des « pratiques parfois à la limite de la légalité » et parfois même « hors droit », ces

collectivités sont parvenues à construire des contre-pouvoirs face aux intérêts privés (Dupuy, 2010). Ainsi, quand l'autorité publique locale formule certaines exigences (par exemple un quota de logements sociaux, un quota de logements à prix maîtrisés... dans une opération privée) en menaçant le promoteur de ne pas lui attribuer le permis de construire, ce dernier ne cherche pas forcément à s'y soustraire, car « la bataille entre professionnels et élus est invraisemblable, il n'y va de l'intérêt de personne, le professionnel ne peut pas se permettre une confrontation » (Dupuy, 2010). Le promoteur est enserré dans un système d'acteurs locaux et la stratégie du conflit peut être plus coûteuse que la coopération et la négociation.

Guilhem Dupuy distingue deux archétypes de « systèmes locaux de négociation » :

- « les collectivités planificatrices où les contraintes pesant sur les programmes ont fait l'objet de négociations-cadre entre collectivité et opérateurs et dépassent le cadre singulier des programmes » (Dupuy, 2010). L'exemple brestois est détaillé par l'auteur, qui évoque aussi les cas de Montpellier, Nantes et Rennes ;
- « les collectivités négociatrices où, bien que certaines contraintes générales existent, la plupart sont négociées dans le cadre singulier des programmes courants » (Dupuy, 2010). Ici, l'auteur cite Marseille en exemple.

La thèse de Guilhem Dupuy nous renvoie donc davantage vers une diversité de configurations de gouvernance locale, dans lesquelles la question de la domination des intérêts privés n'est pas une évidence. En parlant d'une « réponse des collectivités aux carences du droit », l'auteur émet en outre l'idée que « les pratiques locales d'urbanisme précèdent leur légalité, (...) qu'elles tendent à être validées a posteriori par le droit, suiveur des pratiques » (Dupuy, 2010) : ce n'est plus ici l'Etat qui contrôle à distance les mécanismes de la régulation locale de la production du logement, ce sont les collectivités qui fabriquent progressivement le cadre de la régulation nationale. « Ainsi la méthode des quotas de logement locatif social imposés sur les programmes privés a-t-elle été progressivement légalisée au cours des années 2000 » (Dupuy, 2010).

Au final, deux visions de la régulation locale de la production privée du logement se confrontent :

- Dans la première, l'Etat a mis en place un mécanisme d'aide au niveau national, dont il délègue la mise en œuvre locale aux promoteurs privés. Les collectivités ne peuvent alors avoir qu'une position de résistance, mais, largement démunies, celles-ci ne parviennent pas à peser sur les projets des promoteurs ;

- Dans la seconde, les collectivités ont établi vis-à-vis des promoteurs privés des systèmes locaux de négociation. Puis les pratiques locales nourrissent ensuite en retour les évolutions de la législation nationale.

Ces deux visions peuvent d'ailleurs être rapprochées de deux courants de pensée qui structurent le débat académique sur la gouvernance urbaine. La première tend vers la position néomarxiste, dans laquelle la néolibéralisation impose aux collectivités la domination des intérêts privés même si des configurations locales différentes peuvent se faire jour. La seconde vision, quant à elle, est plus proche du concept de « ville négociée » (Theurillat, 2009), qui amène les collectivités à entrer en discussion avec les acteurs privés pour obtenir l'intégration d'enjeux publics locaux dans les projets urbains.

Un troisième enjeu de recherche apparaît donc ici. Il consiste à dépasser cette opposition en mettant en lumière les éléments qui nourrissent la variété des situations. En clair, quels sont les ingrédients qui permettent aux collectivités d'entrer en négociation avec les promoteurs et quelles sont au contraire les faiblesses qui feront penser davantage à une domination des acteurs privés ? Par ailleurs, comment ces modèles ont-ils évolué dans le temps ?

### Chapitre 3. LES HYPOTHESES DE LA RECHERCHE

Par sa transversalité, la néolibéralisation apporte un fil conducteur aux différents débats académiques sur la production du logement en France. L'évolution de l'action de l'Etat, des logiques de production privées et de la gouvernance locale peut effectivement se lire à travers le prisme de ce processus, qui offre une cohérence d'ensemble. Cette idée a constitué le point de départ de notre recherche.

La thèse, que nous souhaitons discuter ici, ne se limite cependant pas à une vision statique. En clair, nous ne partons pas de l'idée que la néolibéralisation a eu une influence constante sur les logiques d'acteurs depuis les années 1970. La thèse que nous discuterons dans notre travail de recherche s'exprime plutôt de la manière suivante : dans les années 1980-1990, la néolibéralisation a joué un rôle important dans la construction des logiques d'acteurs de la production du logement en France mais, depuis les années 2000, son influence est déclinante ; d'autres logiques politiques s'imposent, dont il convient encore de caractériser la cohérence d'ensemble.

Pour discuter cette thèse, nous avons choisi de concentrer notre travail de recherche sur un instrument particulier de la politique nationale du logement et avons analysé aussi bien sa conception au niveau de l'Etat que sa mise en œuvre au niveau local. Grâce à cela, il nous semble possible d'une part de mieux cerner l'influence du processus de néolibéralisation dans la

production des lois (et son évolution dans le temps) et d'autre part de mieux comprendre les transformations en cours dans les systèmes d'acteurs locaux.

L'outil que nous avons choisi est l'aide fiscale à l'investissement locatif (pour les logements non meublés) : les dispositifs « Quilès », « Quilès-Méhaignerie », « Périssol », « Besson », « Robien », « Borloo populaire » et « Scellier ». Le manque d'analyse académique portant sur ces mesures, la coïncidence temporelle entre ces dispositifs et notre objet d'étude (du milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui), l'orientation politique qu'ils sous-tendent, à savoir le soutien au marché plutôt que la production d'une offre réglementée, sont autant d'éléments qui ont pesé sur notre choix. Leur importance économique pour la promotion immobilière (une vente sur deux depuis quinze ans) a aussi constitué un argument.

## 1. QUATRE HYPOTHESES DE RECHERCHE

Pour discuter notre thèse globale à partir des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, nous avons alors posé quatre hypothèses de recherche.

### a) La néolibéralisation dans les débats politiques

Les débats politiques qui ont eu cours lors de la création des différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif constituent un point d'entrée pour analyser les objectifs défendus explicitement par les promoteurs de ces mesures. C'est en analysant les arguments échangés entre ces derniers et leurs contradicteurs, à travers les archives des débats interministériels et parlementaires ou encore par l'analyse des discours passés et les éclairages contemporains des acteurs impliqués, que nous nous sommes efforcé de circonscrire les logiques à l'œuvre dans l'évolution de la politique nationale du logement.

Par hypothèse, des éléments constitutifs d'un processus de néolibéralisation apparaissent mais aussi d'autres logiques politiques globales ou sectorielles, qui peuvent d'ailleurs parfois relever du « bricolage » institutionnel. Notre questionnement de recherche a ici été double :

- Tout d'abord, la néolibéralisation a-t-elle été présente dans les débats sur les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, dans les prises de position publique ou, de manière plus feutrée, à l'occasion des confrontations interministérielles ?
- D'autres logiques politiques se sont-elles imposées dans les débats et l'influence de la néolibéralisation a-t-elle été déclinante dans le temps, notamment au cours des années 2000 ?

## b) Une fiscalisation de la production du logement locatif

En créant un dispositif fiscal destiné à soutenir l'investissement locatif des ménages, l'Etat a encouragé des acteurs privés (investisseurs, promoteurs, banques) à intervenir sur un marché renouvelé. Il a pu ainsi contribuer à faire évoluer l'économie de la production du logement par la mobilisation de capitaux financiers mais aussi à transformer les stratégies et pratiques dans le secteur de la promotion résidentielle. Vincent Renard a d'ailleurs soutenu l'idée qu'un processus de financiarisation du logement défiscalisé s'était développé (Renard, 2008).

Notre questionnement de recherche prolonge la thèse formulée par Vincent Renard :

- Comme la littérature académique a pointé le rôle clef joué par l'évolution du comportement des investisseurs institutionnels et la titrisation des biens dans la financiarisation de l'immobilier, nous nous sommes tout d'abord demandé si de telles dynamiques avaient existé dans le secteur du logement en France. Le financement de la production du logement locatif défiscalisé n'est-il pas plutôt le fait d'investissements directs des ménages ?
- Dans un tel cas, peut-on quand même parler de financiarisation de la production du logement locatif défiscalisé ? A-t-on vu apparaître de nouvelles logiques d'investissement chez les particuliers, orientées exclusivement ou principalement vers des perspectives de gain financier ou plus exactement fiscal ? Et ces nouvelles logiques d'investissement ont-elles été associées à de nouvelles logiques de production ? En ce sens, on pourrait alors effectivement parler d'un processus de financiarisation ou plutôt de fiscalisation de la production du logement locatif ;
- Enfin, quel rôle ont joué les promoteurs immobiliers dans ce processus ? Face à des investisseurs particuliers atomisés, il est difficile d'imaginer qu'ils aient subi cette dynamique. A travers une évolution de leurs techniques de vente, n'ont-ils pas au contraire encouragé les ménages à se situer avant tout dans des logiques fiscales ? Quelles conséquences cela a-t-il eu sur le paysage de la promotion en France ?

Notre réflexion intègre par ailleurs la question du temps : si un processus de fiscalisation du logement locatif s'est développé en raison des aides de l'Etat, a-t-il connu des évolutions ? En particulier, au cours des années 2000, assiste-t-on à une diminution de l'ampleur de cette dynamique et peut-on le cas échéant l'associer à un éventuel recul de la néolibéralisation ?

## c) La ville fiscalisée

Par hypothèse, ce processus de fiscalisation de la production du logement locatif privé a pu avoir des effets matériels sur la construction, et donc sur le développement urbain. En effet, si

la réalisation d'une opération doit intéresser des investisseurs centrés sur le gain fiscal, elle impose en premier lieu de s'adapter aux conditions de financement imposées par les dispositifs nationaux. La typologie des logements, la composition des programmes et la géographie de la construction peuvent ainsi s'en trouver affectées. De nouvelles techniques de vente peuvent aussi modifier la structure des coûts de production des promoteurs et privilégier certaines images urbaines de nature à influencer profondément les modèles commerciaux.

Notre questionnement de recherche a donc porté ici sur les conséquences urbaines du processus de fiscalisation du logement locatif, en poursuivant trois pistes :

- Tout d'abord, les transformations dans le paysage de la promotion immobilière induites par les dispositifs de défiscalisation ont-elles fait émerger de nouvelles formes urbaines et de nouvelles images architecturales ? Et si de nouveaux modèles économiques de production sont apparus, quelle ville fabriquent-ils matériellement ?
- Ensuite, à la lumière de ce que met en avant la littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier, observe-t-on aussi une amplification des cycles immobiliers dans la production du logement défiscalisé ?
- De la même manière, observe-t-on une logique de métropolisation ? N'a-t-on pas vu au contraire la géographie de la production s'orienter davantage vers les villes petites et moyennes, en décalage avec les bassins de vie où les marchés locatifs sont les plus tendus ?

#### d) De nouvelles logiques de régulation publique locale

Confrontées concrètement à la fiscalisation de la production du logement locatif privé et à ses effets urbains, les collectivités locales ont pu avoir la volonté de mettre en place une politique de régulation publique, notamment là où ces effets urbains entraînent en contradiction avec les orientations stratégiques définies par les élus. Notre questionnement de recherche distingue ici deux situations :

- Tout d'abord, dans les collectivités qui avaient déjà mis en place des mécanismes de régulation de la production privée du logement, fondés sur une négociation au moment de la délivrance du permis de construire, une politique foncière ou des dispositions réglementaires dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), le logement locatif défiscalisé a-t-il fait l'objet d'une attention particulière des autorités publiques locales ? Et quelles logiques de régulation ces collectivités ont-elles développées et à quelle période ? L'évolution de leur action participe-t-elle d'un recul de la néolibéralisation dans la production du logement et témoigne-t-elle d'un nouveau rapport de la puissance publique au marché ?

- Et qu'en est-il des villes dans lesquelles aucun mécanisme de régulation publique locale de la production privée de logement n'existait en amont du processus de fiscalisation ? Comment ont-elles réagi et en ont-elles eu les moyens ? Ne constate-t-on pas finalement une régulation publique à deux vitesses suivant les ressources des collectivités ?

## 2. METHODOLOGIE

Pour explorer ces différentes hypothèses, nous avons constitué un corpus documentaire à partir de six points d'observation dont la confrontation souligne non seulement les caractéristiques propres à chacun des aspects ou acteurs analysés mais aussi, dans la mesure du possible, les interdépendances et les tensions entre ces différents éléments (Figure n°7). Dans cette optique, les 107 entretiens<sup>2</sup> réalisés au cours de la recherche ont intégré des questionnements croisés. Par exemple, ceux réalisés auprès des promoteurs et des acteurs du conseil en gestion de patrimoine comportaient aussi des questions sur leur rapport aux collectivités, et donc sur les régulations publiques locales, ou encore sur les comportements des investisseurs. Les matériaux de recherche présentés dans la figure n°7 (et plus en détail par la suite) doivent donc être perçus comme des matériaux transversaux, pouvant être mobilisés sur plusieurs hypothèses de recherche.

---

<sup>2</sup> Les 107 entretiens réalisés au cours de la recherche ont été des entretiens d'environ 1h30 à chaque fois. Ils étaient tous semi-directifs, sauf quinze d'entre eux : ceux réalisés avec les investisseurs particuliers (cf. Figure n°7).



**Figure n°7 : Les matériaux de recherche**

	<b>Entrée</b>	<b>Type de données mobilisées</b>	<b>Analyse qualitative</b>	<b>Matériaux complémentaires</b>
1	Logiques politiques dans les débats	Archives de l'Assemblée nationale (débats et avis des commissions)	5 entretiens semi-directifs	
2	Comportements des investisseurs institutionnels	Rapports (notamment IEIF-ASPIM et DHUP)	5 entretiens semi-directifs	Sites internet de foncières
3	Logiques d'action des investisseurs particuliers	Base de données issue d'une enquête investisseurs réalisée par l'Ifop	15 entretiens ouverts avec des investisseurs particuliers + 1 entretien semi-directif avec un représentant d'une fédération de propriétaires	25 questionnaires-test, complétés en partenariat avec l'ADIL du Maine-et-Loire + articles de presse + sites internet d'associations d'investisseurs
4	Stratégies des promoteurs et des acteurs du conseil en gestion de patrimoine		58 entretiens semi-directifs (11 entretiens à l'échelle nationale + 11 à Saint-Etienne + 7 à Lyon + 8 à Marseille + 9 à Rennes + 9 à la Réunion + 3 à Bailleul)	Sites internet, rapports d'activité et brochures commerciales
5	Caractéristiques des logements locatifs défiscalisés	Base de données Filocom, exploitée en partenariat avec le CETE Nord-Picardie	3 commentaires d'architectes	Constats sur le terrain + photographies sur les sites internet des promoteurs
6	Régulations publiques locales		23 entretiens semi-directifs (2 entretiens à l'échelle nationale + 4 à Saint-Etienne + 2 à Lyon + 2 à Marseille + 4 à Rennes + 8 à la Réunion + 1 à Bailleul)	

a) L'analyse des débats sur les dispositifs fiscaux à l'Assemblée nationale

Le premier matériau de recherche a pour objectif de faire émerger les logiques politiques mises en avant lors des votes des différents dispositifs fiscaux au Parlement. Deux sources, l'une écrite, l'autre orale, sont mobilisées :

- Les comptes-rendus intégraux des débats à l'Assemblée nationale lors des votes de ces dispositifs, afin d'identifier les arguments avancés par le porteur du projet, qu'il soit représentant du gouvernement ou parlementaire (pour le « Scellier » par exemple), et les réactions de la majorité et de l'opposition. Anticipant une forme de répétition, nous n'avons pas estimé nécessaire de les doubler par les comptes-rendus des débats au Sénat ;
- Cinq entretiens, avec des ministres (ou députés) porteurs d'un des dispositifs d'aide fiscale approuvé par le Parlement ou avec l'un des membres de leur cabinet ministériel.

Quasiment chaque grande étape du développement de ces dispositifs fiscaux (« Quilès », « Méhaignerie », « Quilès-Méhaignerie intermédiaire », « Besson », « Robien », « Scellier ») a ainsi fait l'objet d'un témoignage ciblé. Ces entretiens ont permis d'aborder le contexte des votes, le rapport aux lobbys extérieurs, etc. L'Etat n'étant pas un acteur monolithique, les débats interministériels ont fait l'objet d'une attention toute particulière lors des entretiens, afin de comprendre la confrontation des positions sectorielles.

#### b) L'étude des comportements des investisseurs

Le comportement des investisseurs dans la production des logements locatifs défiscalisés a fait l'objet d'un deuxième matériau de recherche. Le premier temps a consisté à qualifier la nature des investisseurs mobilisés : ménages en direct ou intermédiation via des investisseurs institutionnels de type Société Civile de Placement Immobilier (SCPI).

Pour ce faire, nous avons tout d'abord analysé la place des investisseurs institutionnels dans l'ensemble de la production du logement en France. Souvent exprimée, l'hypothèse d'une financiarisation entendue comme le résultat des pratiques de ce type d'investisseurs méritait un examen rigoureux. Nous avons donc rassemblé des rapports et données disponibles sur le sujet, notamment ceux émanant de l'Institut d'Epargne Immobilière et Foncière (IEIF) et de l'Association française des Sociétés de Placement Immobilier (ASPIM), deux structures qui font régulièrement l'état des fonds d'investissement immobilier cotés et non cotés en France et en Europe.

Cinq entretiens avec des professionnels travaillant au sein d'investisseurs institutionnels ou ayant une très bonne connaissance de leurs pratiques sont venus apporter des éléments d'éclairage qualitatifs (Figure n°8). Nous souhaitons à travers ces premiers entretiens comprendre comment l'investissement résidentiel était perçu par des investisseurs de ce type, quelle place il occupait dans les stratégies d'investissement et comment cela avait évolué dans le temps. Les conclusions obtenues à partir de ces deux sources ont *in fine* été testées auprès de onze professionnels de l'immobilier (promoteurs, banquiers, conseillers en gestion de patrimoine...). La convergence des points de vue exprimés nous a encouragé à ne pas aller au-delà de ce travail.

**Figure n°8 : Cinq entretiens semi-directifs avec des acteurs ayant une bonne connaissance des investisseurs institutionnels**

Numéro de référence de l'entretien	Qualité de l'interviewé	Date de l'entretien
4	Professionnel de l'immobilier et de la finance	Juillet 2009
8	Représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels	Septembre 2009
9	Représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels	Octobre 2009
12	Représentant d'une association d'investisseurs institutionnels	Décembre 2009
17	Expert national sur les fonds d'investissement immobilier	Octobre 2010

Nous avons parallèlement porté notre attention sur les investisseurs particuliers en identifiant l'évolution de leurs motivations et de leurs comportements dans l'immobilier résidentiel locatif d'une manière générale, et dans le logement défiscalisé en particulier. Pour cela, nous avons mobilisé plusieurs sources de données complémentaires correspondant à deux temps de travail : une première analyse exploratoire a précédé le déploiement d'une enquête à grande échelle.

La phase exploratoire s'est appuyée sur l'analyse des dires d'experts recueillis par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et qui sont collectés à partir de rapports des agences départementales de l'agence. Une série d'entretiens ouverts avec des investisseurs particuliers rencontrés au début de la recherche a complété ce travail : il s'agissait de parcourir avec les interviewés les différentes étapes de leur investissement locatif (idée de départ ou contact initial, motivation, élaboration et finalisation du projet, financement, suivi de la construction, gestion du logement à la location et recherche de locataires). Cette première étape a finalement permis d'élaborer un questionnaire à partir d'hypothèses qui prenaient forme. Ce questionnaire a été testé par l'intermédiaire de l'ADIL du Maine-et-Loire auprès d'un échantillon de vingt-cinq investisseurs.

Pour pouvoir interroger un panel d'investisseurs représentatif, un partenariat avec le ministère de l'Ecologie, du Développement durable, du Transport et du Logement a ensuite été noué afin de lancer une enquête auprès d'un nombre suffisant de personnes ayant effectué au moins un investissement locatif dans le neuf depuis 1984. L'enquête avait pour objectif de cerner les motivations et le processus de décision de ces investisseurs, de dégager des profils types et d'analyser d'éventuelles évolutions au cours du temps (progression d'un profil par rapport à un autre). Le questionnaire (voir annexe n°1) a finalement fait l'objet d'une enquête téléphonique réalisée par l'Ifop du 5 au 27 septembre 2011. 506 particuliers y ont répondu, constituant un échantillon représentatif des individus ayant fait construire ou acheté un logement neuf dans le but de le louer en France métropolitaine depuis 1984, soit 7% de la

population française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage) après stratification par région et catégorie d'agglomération.

Au-delà de cette enquête qui constitue ici notre principal matériau de recherche, nous avons également complété les résultats chiffrés par différents témoignages recueillis au fur et à mesure de notre travail : des articles de presse, des sites internet d'association d'investisseurs... Ces compléments ont vocation à illustrer des tendances mises en exergue par les statistiques et à suggérer des hypothèses.

c) L'étude des stratégies des promoteurs et des acteurs du conseil en gestion de patrimoine

Le quatrième matériau de recherche porte sur les stratégies et pratiques au sein de la filière de la promotion immobilière. Comme précédemment, la phase exploratoire a commencé par une analyse de la littérature existante. Nous avons complété ce travail par onze entretiens avec des professionnels de l'immobilier faisant partie du monde de la promotion au sens large du terme (Figure n°9). Ces entretiens ont abordé l'évolution de la promotion immobilière suite à l'émergence des dispositifs fiscaux : l'évolution des techniques de vente des logements, l'impact sur les logiques de production, le développement des différents modèles économiques, le rapport aux investisseurs et aux acteurs publics.

**Figure n°9 : Onze entretiens à vocation exploratoire avec des professionnels de la filière de la promotion immobilière**

Numéro de référence de l'entretien	Qualité de l'interviewé	Date de l'entretien
1	Banquier (Conseiller clientèle dans une agence locale)	Juin 2009
2	Promoteur (directeur général adjoint d'un groupe national)	Juillet 2009
3	Promoteur (ancien directeur général adjoint d'un groupe national)	Juillet 2009
5	Conseiller en gestion de patrimoine (indépendant)	Juillet 2009
6	Promoteur (local)	Septembre 2009
7	Promoteur (PDG d'un groupe régional)	Septembre 2009
14	Expert national de la promotion immobilière (ancien promoteur, directeur d'une structure de conseil en direction des « petits » promoteurs)	Février 2010
16	Promoteur (PDG d'un groupe national « réseau de commercialisation - promoteur »)	Mars 2010
19	Promoteur (ancien vice-président d'un groupe national « réseau de commercialisation - promoteur » et ancien membre de cabinet ministériel)	Octobre 2010
21	Promoteur (directeur commercial d'un groupe national)	Décembre 2009
24	Promoteur (directeur des études et du marketing d'un groupe national)	Décembre 2009

Ces entretiens avaient donc pour objectif de repérer les évolutions des stratégies et des pratiques dans l'industrie de la promotion au cours des trente dernières années, avec une attention particulière mais pas exclusive sur celles ayant un lien direct avec les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Ces lectures et ces premiers entretiens ont mis en relief les éléments saillants que nous avons analysés ensuite : le rôle des techniques de ventes, la composition des programmes et les caractéristiques des logements, les relations avec les pouvoirs publics locaux, etc.

Un questionnaire plus précis a alors été élaboré afin de mener une campagne d'entretiens dans six territoires urbains : l'agglomération de Lyon, la ville de Marseille, l'agglomération de Rennes, la ville de Saint-Etienne, la ville de Bailleul (petite commune du Nord située à mi-chemin entre Lille et Dunkerque) et l'ensemble des communes de la Réunion. Sur chaque site, dix à quinze interviews ont été réalisées (sauf à Bailleul, où la taille de la commune n'a permis de n'en faire que quatre), dont une majorité avec des promoteurs (directeurs régionaux de grands groupes nationaux, PDG de promoteurs régionaux et locaux...).

Pour autant, certaines questions ont également été posées à d'autres catégories d'acteurs afin de renseigner les interactions ainsi que les tensions à l'œuvre : par exemple, le rapport des promoteurs avec les pouvoirs publics a donné lieu à des entretiens avec des élus locaux et

techniciens de collectivité, les techniques de vente des promoteurs ont été analysées auprès de banquiers, la composition des programmes et les caractéristiques des logements à des architectes. Ceci a permis de confronter le discours des promoteurs à d'autres parties prenantes de la production du logement avec qui ils travaillent, échangent ou sont en concurrence. Cette revue des points de vue est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons choisi de cibler quelques territoires particuliers : l'échelle locale nous a en effet permis de mieux saisir les systèmes d'acteurs dans leur globalité.

Le choix des sites a été effectué en fonction de plusieurs paramètres :

- la taille du marché de la promotion immobilière. De l'agglomération lyonnaise à la commune de Bailleul, nous retrouvons à peu près toutes les jauges dans notre choix de sites. A travers ce critère, nous voulions notamment tester les différences de stratégies des acteurs en présence entre les grands marchés de la promotion, plutôt dominés par des groupes nationaux et régionaux, et les marchés de taille moyenne voire étroits, dans lesquels les promoteurs locaux jouent un rôle plus important. Nous voulions aussi analyser les différences dans les rapports collectivités-promoteurs suivant que nous nous trouvons dans une grande ville qui dispose de moyens humains, techniques, financiers et cognitifs importants ou dans une ville petite ou moyenne ;
- la distribution géographique. Si Lyon et Saint-Etienne sont certes toutes les deux en région Rhône-Alpes, la quasi-totalité des grandes régions françaises sont représentées dans notre échantillon (ouest, nord, sud, région lyonnaise et même l'outre-mer concerné par un dispositif fiscal spécifique : le Girardin). Initialement, nous souhaitions ajouter Strasbourg et une ville moyenne proche de Toulouse comme Albi ou Montauban, mais la nécessité de limiter le nombre de sites et la difficulté à établir un contact sur place ne nous ont pas permis d'aller plus avant. A travers ce critère, nous voulions tester les différences existant dans les stratégies des acteurs suivant les contextes locaux (démographiques, économiques voire culturels quand il s'agit de prendre en considération des préférences locales pour l'habitat individuel par exemple) ;
- l'histoire en matière de politique locale de l'habitat, et surtout en matière de régulation publique de la production privée de logements. En l'occurrence, Rennes est considérée comme une ville structurée de longue date en ce domaine. Depuis le milieu des années 2000, c'est même à l'échelle de la communauté d'agglomération que s'opère cette régulation publique locale. Lyon, Marseille et Saint-Etienne sont considérées comme des villes où l'action régulatrice de la collectivité est plus récente, mais déjà avancée (en particulier à Lyon, où le niveau intercommunal est également mobilisé). Bailleul et les

villes de la Réunion ont par contre l'image de villes petites et moyennes, n'ayant développé aucune action de ce type ;

- enfin, l'existence d'un relais local. En l'occurrence, il s'est agi dans cinq cas sur six d'une agence d'urbanisme (à Lyon, Marseille, Rennes, la Réunion et Saint-Etienne). Un tel élément pourrait-il est vrai être considéré comme porteur d'un biais dans l'analyse, dans la mesure où le fait qu'un territoire soit doté d'une agence d'urbanisme peut de prime abord être lié à un niveau de structuration de l'ingénierie publique locale élevé. Dans la pratique cependant, toutes les grandes villes françaises disposent aujourd'hui d'une agence d'urbanisme et les rares exceptions comme Montpellier ont aussi un bon niveau d'ingénierie publique. Pour ces villes, le critère « présence d'une agence » apparaît donc peu discriminant. S'agissant de la Réunion, il convient ici de rappeler que l'agence d'urbanisme régionale est une structure historique qui compte un effectif inférieur à 10 salariés. Son poids dans l'ingénierie locale est donc à relativiser.

#### d) L'analyse des caractéristiques physiques et spatiales des logements locatifs défiscalisés

Notre cinquième matériau de recherche a été difficile à constituer : une base de données sur les caractéristiques (géographie, typologie...) des logements locatifs défiscalisés. Cet exercice était complexe en raison de la faiblesse des données existantes au début de nos travaux. En effet, aucune procédure d'agrément n'ayant été mise en place par l'Etat pour bénéficier de ces mesures et aucune base dédiée n'ayant été structurée au niveau de l'administration fiscale, il était très difficile d'identifier, et donc de caractériser les logements ayant été produits à la faveur de ces dispositifs.

Nous avons donc cherché à lever ces difficultés en essayant de construire une base de données sur les logements défiscalisés à partir de Filocom (gérée par l'administration fiscale). La base Filocom est une source pertinente pour notre sujet car elle est établie à partir du fichier de la taxe d'habitation, du fichier foncier et du celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Elle comprend un descriptif, en principe exhaustif, des logements sur la France entière ainsi que de leurs occupants. Nous avons alors noué un partenariat avec le ministère de l'Ecologie, du Développement durable, du Transport et du Logement et le CETE Nord-Picardie, pour exploiter Filocom. Sous réserve d'un certain nombre d'hypothèses énoncées ci-dessous, une base de données sur les logements défiscalisés en est sortie. Celle-ci est actuellement gérée par Sylvain Guerrini du CETE.

La méthodologie choisie collectivement pour construire la base de données fut la suivante :

- L'objet observé est le parc de logements neufs construits grâce aux différents dispositifs fiscaux adoptés par l'État en faveur de l'investissement locatif des personnes physiques (hors meublés) et inscrits sur le rôle de la taxe d'habitation au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Il s'agit pour chaque logement d'identifier ses caractéristiques propres (taille, type de logement...), sa localisation, les caractéristiques de ses occupants mais aussi l'ensemble immobilier ou la copropriété auxquels il appartient ;
- La base de données porte sur l'ensemble du territoire national (hors DOM) ;
- La principale source mobilisée est constituée par les fichiers des logements par commune (FILOCOM). Créés toutes les années impaires à partir du fichier de la taxe d'habitation (TH), ils portent sur les logements inscrits sur le rôle de la TH, occupés ou vacants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du millésime ;
- La méthode d'identification des logements cibles dans FILOCOM repose sur le respect des conditions nécessaires au bénéfice des dispositifs fiscaux mis en place au profit des ménages investisseurs. Il s'agit donc de logements qui ont potentiellement bénéficié de ces aides. Aucune donnée du fichier ne permet en effet de vérifier si ces logements ont effectivement donné lieu à une défiscalisation ; seuls les services fiscaux sont susceptibles de disposer de cette information, puisqu'elle relève de l'imposition du ménage ;
- Les opérations effectuées pour identifier ces logements ayant potentiellement bénéficié des dispositifs fiscaux repose sur leur suivi d'un millésime de FILOCOM à l'autre. Les nouveaux logements sont donc les logements apparus entre deux millésimes. Par ailleurs, nous retenons les logements qui répondent à certains critères : acquis par des personnes physiques ou par « d'autres personnes morales » (pour les SCI familiales, les SCPI...) ; occupés en tant que résidence principale par leurs locataires ou vacants (et en résidence secondaire uniquement pour le Périssol) ; locatifs. La loi imposant un usage locatif pendant neuf ans (six ans pour le « Quilès-Méhaignerie »), deux tests sont ensuite effectués sur le devenir du parc identifié, grâce aux deux millésimes de FILOCOM suivants. Pour rester dans la base de données, il faut donc que les logements n'aient pas changé de propriétaire (année de dernière mutation constante), qu'ils soient toujours des logements locatifs ou vacants et qu'ils soient occupés en résidence principale, et ce pendant quatre ans ;
- A partir du millésime 2007, il n'est plus possible de réaliser de sondages sur les deux millésimes suivants puisque le millésime 2011 *et a fortiori* ceux qui les suivent ne sont pas encore disponibles. La base de données s'arrêtera donc en 2006.



## e) L'analyse des régulations publiques locales

Enfin, notre dernier matériau de recherche sur les régulations publiques locales a été constitué lors de la campagne d'entretiens dans les six territoires urbains identifiés plus haut, en même temps que l'analyse des stratégies des acteurs de la promotion. L'enjeu était en effet de tenir de front ces deux réflexions pour comprendre les systèmes d'acteurs locaux dans leur globalité.

En cohérence, l'un des critères ayant présidé au choix des six villes repose sur la variété des situations de régulation publique locale. La plus grande mobilisation de l'échelon intercommunal à Lyon et à Rennes nous a d'ailleurs conduit à situer nos entretiens à l'échelle de l'agglomération pour ces deux sites.

\* \* \* \* \*

En analysant en même temps l'évolution des logiques politiques à l'échelle nationale, les systèmes d'acteurs locaux et les changements dans la production matérielle des logements, notre travail de recherche interroge en définitive toute l'économie politique de la production du logement en France. A travers le prisme des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, il s'agit de comprendre les dynamiques qui la traversent, depuis les années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Les résultats énoncés par la suite en livrent donc différents angles de vue, dont l'intérêt se situe surtout dans leur rapprochement.



## PARTIE 2. LA POLITIQUE D'AIDE A L'INVESTISSEMENT LOCATIF ENTRE NEOLIBERALISATION ET REGULATIONS SECTORIELLES

---

Dégager les intentions politiques qui ont gouverné la genèse et l'histoire de l'aide fiscale à l'investissement locatif depuis le milieu des années 1980 constitue notre premier objectif de recherche. En analysant les comptes-rendus des débats à l'Assemblée nationale complétés par des entretiens ciblés, nous avons notamment repéré les éléments constitutifs du processus de néolibéralisation, sans pour autant nous limiter à l'identification de cette seule logique politique.

### Chapitre 1. LA GENESE DES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE A L'INVESTISSEMENT LOCATIF : 1984-1995

---

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont été créés en 1984, lors du vote de la loi de finance pour 1985. Ils émergent dans le paysage de la politique nationale du logement à l'initiative d'un gouvernement de gauche, sous la présidence de François Mitterrand. C'est alors Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, qui laisse son nom à la mesure.

Modifié en 1986 par un gouvernement de droite dirigé par Jacques Chirac, ce premier dispositif a pris à l'époque une double dénomination : s'il a gardé dans son appellation la référence à Paul Quilès, s'est ajouté le nom de Pierre Méhaignerie, nouveau ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports. Pendant près d'une décennie, précisément jusqu'en 1995, l'aide fiscale à l'investissement locatif a donc porté le nom de « Quilès-Méhaignerie », pouvant donner le sentiment d'une mesure faisant l'objet d'un consensus politique gauche-droite.

Au-delà de cette originalité, le « Quilès-Méhaignerie » s'est démarqué des dispositifs qui lui ont succédé aussi bien dans la forme (il s'agissait d'une réduction d'impôt) que dans son montant (substantiellement plus faible que son successeur : le « Périssol »). Ceci nous a conduit à distinguer une première période de l'histoire de ces mesures fiscales : la période 1984-1995, qui en constitue la genèse. Cette période témoigne de l'émergence des dispositifs fiscaux et de leur installation dans la politique nationale du logement, puisqu'ils survécurent à plusieurs alternances politiques (1986, 1988 et 1993).

## 1. PRESENTATION DES DISPOSITIFS « QUILES » ET « QUILES-MEHAIGNERIE »

Bien que souvent associée à une seule appellation (« Quilès-Méhaignerie »), la période 1984-1995 a en réalité donné naissance à trois dispositifs différents :

- Le « Quilès », voté par le Parlement en 1984 pour une mise en place effective au 1<sup>er</sup> janvier 1985 ;
- Le « Quilès-Méhaignerie », qui résulte d'une modification du « Quilès » adoptée en 1986 pour une mise en place effective au 1<sup>er</sup> janvier 1987 ;
- Enfin, le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire », proposé en 1992 par Marie-Noëlle Lienemann, alors ministre déléguée au Logement et au Cadre de vie, voté par le Parlement au cours de cette même année pour une mise en place effective au 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Ces trois dispositifs étaient fondés sur une même logique : tous accordaient une réduction d'impôt plafonnée permettant aux investisseurs personnes physiques ou aux sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés de soustraire de leur impôt une fraction de leur investissement. En fait, deux éléments les distinguaient l'un de l'autre : d'une part le niveau de l'avantage fiscal, son montant maximal et sa durée ; d'autre part, l'existence de « contreparties sociales », c'est-à-dire d'un loyer plafond à respecter pour le logement mis en location et d'un plafond de ressources pour les locataires.

Les caractéristiques des trois dispositifs étaient les suivantes (Figure n°10) :

- effectif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985, le premier dispositif (le « Quilès ») accordait une réduction d'impôt de 5% du montant de l'investissement, étalée sur 2 ans. Cette réduction était accordée dans la limite d'une opération de 200.000 francs (30.489 €) pour une personne seule et 300.000 francs pour un ménage (45.734 €). Les propriétaires bailleurs devaient s'engager à louer leur bien au minimum 6 ans à titre de résidence principale ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987, le « Quilès » a été renforcé pour devenir le « Quilès-Méhaignerie ». La réduction d'impôt a alors été portée à 10% sur deux ans. Le plafonnement a également été rehaussé, à 300.000 francs (45.734 €) pour une personne seule et à 600.000 francs (91.469 €) pour un couple. La réduction d'impôt maximale pour un ménage est ainsi passée de 15.000 francs avec le dispositif « Quilès » à 60.000 francs avec le « Quilès-Méhaignerie ». Ce dernier dispositif a en outre été

accompagné d'une déduction forfaitaire de 35% sur le revenu foncier brut pendant dix ans<sup>3</sup> (déduction fixée à 25% à partir de 1990) ;

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, le dispositif « Quilès-Méhaignerie » a été complété par une disposition ciblant le secteur intermédiaire. Une réduction d'impôt de 15%, étalée sur quatre ans, pour un investissement plafonné à 400.000 francs (60.979 €) pour une personne seule et 800.000 francs (121.959 €) pour un couple, a été créée pour les investisseurs qui s'engageaient à louer leur bien à des loyers plafonnés et à des locataires dont les revenus étaient également plafonnés. Ces plafonds, fixés par décret, étaient révisés chaque année et deux zones étaient distinguées : l'Île-de-France et la province. Pour la première fois, un zonage était donc mis en place. Notons que la création de ce dispositif « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » n'a pas supprimé le « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique : le premier s'est ajouté au second.

**Figure n°10 : Trois dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif entre 1984 et 1995**

Dispositif	Quilès	Quilès-Méhaignerie	Quilès-Méhaignerie intermédiaire
Période d'application	du 1 <sup>er</sup> janvier 1985 au 31 décembre 1986	du 1 <sup>er</sup> janvier 1987 au 31 décembre 1997	du 1 <sup>er</sup> janvier 1993 au 31 décembre 1997
Déduction forfaitaire sur le montant de l'investissement	5%	10%	15%
Étalement de l'avantage fiscal	2 ans	2 ans	4 ans
Montant plafond de l'investissement pour un ménage	45.734 €	91.469 €	121.959 €
Engagement de location	6 ans	6 ans	6 ans
Contreparties sociales (positionnement du logement en termes de loyer)	aucune (secteur libre)	aucune (secteur libre)	loyer plafonné et plafond de ressources pour le locataire (secteur intermédiaire)

## 2. LA NAISSANCE DU DISPOSITIF « QUILES » SOUS LE SCEAU DU PRAGMATISME POLITIQUE

La création du premier dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif au second semestre 1984 est intervenue dans un contexte politique marqué par l'échec d'une politique de relance d'inspiration keynésienne en 1981. Face à la poursuite de la montée du chômage, au creusement des déficits budgétaires et commerciaux, à la fragilité du franc, à l'augmentation de l'inflation, le pouvoir socialiste avait mis en place en 1983 une politique de maîtrise des dépenses publiques et de l'inflation. A ce premier tournant politique (dit « tournant de la

<sup>3</sup> A titre de comparaison, la déduction forfaitaire de droit commun était fixée à 15% jusqu'en 1988, puis à 10% en 1989 et à 8% en 1990, avant d'être de nouveau augmentée à 13% en 1995, puis à 14% en 1997.

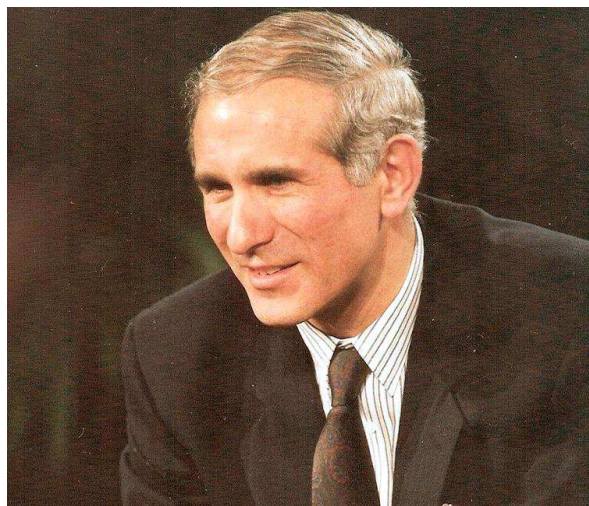
rigueur ») venait en outre s'ajouter l'échec de la réforme de l'enseignement. La conséquence de ces événements fut la démission du Premier ministre Pierre Mauroy, la fin de la participation des ministres communistes au gouvernement et la désignation d'une nouvelle équipe gouvernementale dirigée par Laurent Fabius en juillet 1984. C'est alors que Paul Quilès fut nommé ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports le 20 juillet 1984.

Le deuxième élément de contexte qui prévaut à l'époque est la loi du 22 juin 1982, dite loi « Quilliot ». Celle-ci fut la première loi à véritablement réglementer les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation. Elle a notamment instauré l'obligation de rédaction d'un contrat de bail précisant les charges qui incombent aux deux parties (bailleur et locataire) et l'obligation de souscription à une assurance contre les risques locatifs par le locataire, visant à garantir l'indemnisation du propriétaire pour les éventuels dommages causés à l'immeuble (risques d'incendie, d'explosion, dégâts des eaux...). Mais cette loi a aussi protégé les locataires dans un contexte de crise (contre-choc pétrolier, inflation...), en réinstaurant un contrôle des loyers (pour les loyers jugés excessifs) et en rendant plus difficile l'expulsion des locataires même en cas de défaut de paiement. Autant de mesures qui, à l'époque, eurent pour effet de mécontenter fortement les propriétaires bailleurs. L'année 1984 est donc marquée par un climat de défiance entre ces derniers et le pouvoir socialiste

#### a) Le débat à l'Assemblée nationale

La présentation du dispositif « Quilès » s'effectue devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 1985. Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports (Figure n°11), décline trois priorités dans son discours introductif : moderniser et préparer l'avenir ; améliorer la vie quotidienne et le service rendu aux usagers ; soutenir l'activité économique. La création du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif s'inscrit dans le troisième axe.

**Figure n°11 : Paul Quilès (ici en 1990)**



Source : le blog de Paul Quilès, [www.paul.quiles.over-blog.com](http://www.paul.quiles.over-blog.com), février 2012

Les premiers objectifs justifiant la création du dispositif fiscal et évoqués par le ministre dans son discours sont l'encouragement à la construction de logements locatifs neufs et le soutien à l'activité économique : « le soutien de l'activité sera aussi assuré par les mesures nouvelles prises en matière de fiscalité de l'investissement locatif » (Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984). La dimension économique apparaît d'ailleurs très présente tout au long de la discussion à l'Assemblée, répondant ainsi au contexte de crise économique de l'époque.

Très vite, le ministre insiste également sur la nécessité de « rétablir la confiance des investisseurs » (Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984) :

« Pratiquement les seuls logements locatifs construits le sont dans le secteur HLM. Cette situation est anormale et malsaine. Il [est] indispensable que l'épargne privée, qui s'investissait traditionnellement dans ce secteur et qui s'est progressivement retirée depuis une dizaine d'années – le nombre des logements construits chaque année passant de 41.000 à environ 5.000 – revienne vers ce secteur d'investissement » (Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984).

L'enjeu politique est donc avant tout la remobilisation des investisseurs privés sur le segment du logement locatif, dans le contexte de l'après-loi Quilliot.

Un échange entre le député de l'opposition Pascal Clément et le ministre confirme l'importance de cette question dans le débat politique. Au cours des échanges, Pascal Clément met en avant la diminution de l'investissement locatif privé, en imputant l'essentiel de l'explication à la loi Quilliot :

« La politique du logement comporte deux volets : le volet Etat et le volet privé. Vous avez cassé le volet privé parce que la loi Quilliot a ruiné la confiance. (...)

Vous ne résoudrez jamais le problème qui se pose au secteur du bâtiment et des travaux publics tant que vous ne répondrez pas à la véritable question : comment rendre confiance aux épargnants privés qui souhaitent investir dans la pierre ? L'Etat aura beau faire, il n'arrivera pas à réaliser les 400.000 logements que l'initiative privée a permis de faire construire dans les années soixante-dix. Certes, ce nombre a baissé avec la crise (...) mais, en 1981, la chute a été encore plus brutale, et nous avons connu ensuite les effets catastrophiques de la loi Quilliot. (...) Aujourd'hui, ne reste que l'effort de l'Etat. Nous lui rendons hommage, mais cela ne suffit pas ; cela ne représente pas la moitié de ce qu'il faudrait » (Pascal Clément, député de la Loire, devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984).

Et Paul Quilès de répondre :

« En effet, si j'en juge par vos propos, nous voulons, vous et moi, la même chose, c'est-à-dire rétablir la confiance » (Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 30 octobre 1984).

Le débat à l'Assemblée nationale fait donc apparaître trois objectifs politiques. Outre la réponse à un besoin de construction de logements locatifs et un effet de nature macroéconomique sur l'activité dans le bâtiment, la confiance des investisseurs privés, après un contexte de tension avec les propriétaires-bailleurs suite à la loi Quilliot, est également au cœur des préoccupations de la majorité de gauche au pouvoir.

b) Le dessous des cartes : le débat interministériel

i. *Une confirmation de l'objectif du ministère du Logement*

Un entretien avec un membre du cabinet de Paul Quilès à l'époque de la création du dispositif fiscal nous confirme le contexte du débat parlementaire. « Au début des années 1980, il y avait une crise du logement assez importante » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010) et les déséquilibres sur les marchés locatifs étaient devenus visibles :

« On assistait à une vague d'augmentations des loyers, car il n'y avait pas eu de réglementation jusqu'à la loi Quilliot et car il y avait aussi un déséquilibre offre-demande. Ce n'était certes pas une immense crise mais on voyait des files d'attente au moment de la mise en location des logements. Et cela s'expliquait avant tout par la baisse de la construction neuve » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010).

Dans ce contexte, l'objectif premier du ministère du Logement était de relancer la construction. L'accession à la propriété a été un premier levier envisagé et « cette solution était soutenue par le ministère des Finances ». Mais « les taux d'intérêt étaient élevés à l'époque et le surendettement pouvait vite menacer les ménages dans un contexte de faible progression du pouvoir d'achat » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010). La promotion de l'accession est donc apparue comme une solution peu opportune au ministère du Logement.



« Dans le contexte politique, marqué par l'après loi Quilliot, l'idée était aussi de sortir du bras de fer avec les investisseurs privés. Le choix du ministère du Logement fut donc d'essayer de relancer l'investissement locatif privé » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010). Difficulté d'une relance par l'accession et volonté de retrouver la confiance des investisseurs privés se sont donc conjuguées pour arriver à l'idée d'un soutien à l'investissement locatif.

ii. *Le rôle du ministère des Finances*

L'entretien révèle par ailleurs le rôle essentiel du ministère des Finances dans la construction de la politique du logement au cours de la première moitié des années 1980. Selon notre interviewé, ce ministère considérait en effet que « financer le logement n'était pas productif, qu'il valait mieux que l'épargne nationale soutienne les entreprises et qu'en outre, il n'y avait pas vraiment d'insuffisance d'offre de logements » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010). Il pesa ainsi de tout son poids pour obtenir une diminution des crédits alloués à la production de logements sociaux au début des années 1980 et encouragea plutôt les investisseurs institutionnels à mobiliser leur épargne ailleurs que dans le secteur du logement :

« Pour Bercy, les investisseurs institutionnels devaient plutôt être orientés vers la Bourse, et donc vers les entreprises. Pas vers le logement, qui n'est pas synonyme de production de richesse. L'Etat n'a donc pas cherché à retenir les "zinzins" [investisseurs institutionnels] dans ce secteur » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010).

De la même manière, le choix de l'outil fiscal pour relancer l'investissement locatif est venu de l'influence du ministère des Finances. La source d'inspiration initiale fut « l'Allemagne, où il y avait beaucoup de logements locatifs privés. Un système attira en particulier l'attention : quand un propriétaire construisait des maisons jumelles pour habiter dans l'une et louer l'autre, il bénéficiait d'une déduction fiscale sur la location. Mais surtout, on savait que l'aide fiscale plaisait davantage à Bercy que l'aide directe » (entretien n°18 avec un membre de cabinet ministériel, octobre 2010).

Le ministère des Finances apparaît donc ici comme un acteur majeur et ses représentations ont de fait beaucoup compté dans l'émergence du dispositif « Quilès ». En encourageant le retrait des investisseurs institutionnels du secteur du logement et en préférant une aide fiscale plutôt que la production d'une offre de logements locatifs publics, il a orienté substantiellement la politique nationale du logement.

c) *Entre pragmatisme politique et néolibéralisation*

Le débat à l'Assemblée nationale et les discussions interministérielles font *in fine* apparaître différentes logiques politiques à l'origine du premier dispositif d'aide fiscale à

l'investissement locatif. On note tout d'abord une forme de pragmatisme politique dans la volonté de retrouver la confiance des investisseurs bailleurs après la loi Quilliot de 1982. Après la mise en place d'une réglementation sur les loyers et un durcissement des conditions d'expulsion des locataires, venait en quelque sorte le temps de la compensation fiscale pour faire redémarrer les investissements.

Mais on retrouve aussi un élément constitutif de la néolibéralisation, porté par le ministère des Finances : la préférence pour le soutien aux logiques privées de production, via une aide fiscale, plutôt que pour le développement de l'offre de logements sociaux, jugée suffisante. Cependant, le pragmatisme politique a pu également entrer en ligne de compte, dans la mesure où l'aide fiscale est une dépense différée (répartie sur les six années qui suivent l'investissement dans le cas du « Quilès ») et la subvention directe, une dépense immédiate. A deux ans d'élections législatives, la tentation de la dépense différée pouvait donc exister.

L'encouragement des investisseurs institutionnels à mobiliser leurs fonds dans le développement économique renvoie aussi à la néolibéralisation et constitue même le socle de la financiarisation de l'économie. Il repose en France sur le choix politique de passer d'une économie d'endettement à une économie de marchés financiers au début des années 1980. Ici cependant, un élément important apparaît : le ministère des Finances considère que le logement ne doit pas être un secteur stratégique pour ces investisseurs institutionnels. Parce qu'il estime qu'il faut prioriser la mobilisation des investissements vers les secteurs économiques les plus exposés à la compétition internationale et qu'il n'y a pas vraiment de manque de logements, le ministère des Finances a plutôt détourné les "zinzins" du domaine de l'habitat. Là encore sur ce point, la vision néolibérale n'apparaît donc pas au cœur des logiques politiques qui ont présidé à la naissance du « Quilès ».

Au final, la création du premier dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif relève donc davantage du pragmatisme politique que du déploiement d'une vision idéologique néolibérale. Confronté à une conjoncture économique difficile, notamment dans le secteur du bâtiment, et à des files d'attente devant les logements mis en location dans les très grandes villes (notamment à Paris), Paul Quilès a souhaité retrouver la confiance des investisseurs privés après la loi Quilliot. Le niveau d'aide proposé par le dispositif est d'ailleurs resté modeste comparativement aux dispositifs fiscaux qui lui succéderont : 15.000 francs maximum. La mesure fiscale apparaît donc plus comme un gage donné par le gouvernement aux investisseurs privés, que comme un acte central de la politique du logement en 1984. Pour autant, elle entre dans le paysage de cette politique publique, ce qui est loin d'être neutre comme le révélera l'avenir.

### 3. LA VISION NEOLIBERALE PRESENTE APRES L'ALTERNANCE POLITIQUE DE 1986

En 1986, l'alternance politique marque à la fois un renforcement du dispositif fiscal et une inflexion nette des logiques politiques énoncées par le gouvernement. A travers deux lois, Pierre Méhaignerie, nouveau ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports (Figure n°12), a affiché des orientations nouvelles, qu'il qualifie lui-même de libérales.

**Figure n°12 : Pierre Méhaignerie (ici en 2007)**



Source : [http://pro-gallia.blogspot.com/2007\\_06\\_01\\_archive.html](http://pro-gallia.blogspot.com/2007_06_01_archive.html), février 2012

- a) Une loi de juillet 1986 sur les rapports locatifs qui affiche clairement les intentions politiques

Tout d'abord, en juillet 1986, une loi régissant les rapports locatifs revient sur les intentions de la loi Quilliot, en allant dans un sens plus favorable aux propriétaires bailleurs. Cette loi laisse par exemple totalement libre la fixation du loyer à l'origine du bail (ou en cas de relocation) et elle admet très largement le congé du locataire par le bailleur. L'objectif politique affiché est la mise en place de la logique de marché dans le secteur du logement locatif, c'est-à-dire la confrontation directe entre l'offre et la demande, avec la réglementation la plus faible possible. Cette logique doit *in fine* assurer le retour de l'investissement privé :

« Le Gouvernement entend, pour sortir d'une situation du logement figée par un excès d'administration, redonner toute sa force à la notion de contrat entre les parties (...). Le Gouvernement entend ne pas soustraire ce secteur au marché. Il choisit de faire confiance aux relations contractuelles, dans un cadre législatif nouveau » (Pierre Méhaignerie, ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 17 juillet 1986).

Les nouveaux rapports locatifs entre bailleurs et locataires s'inscrivent donc dans une vision privilégiant les rapports marchands et restreignant le poids de la réglementation (qualifié « d'excès d'administration »), ce qui situe la logique politique au cœur même de la néolibéralisation dans sa dimension *roll back neoliberalism*.

Cette orientation, qui aspire à retrouver la logique de marché dans le secteur du logement locatif et à remobiliser l'investissement privé, est alors parée de toutes les vertus dans le discours du ministre. Elle concourt d'abord à la croissance économique et à l'emploi dans le secteur du bâtiment :

« Retrouver la croissance et l'emploi n'était pas possible avec l'impôt sur les grandes fortunes. Les deux autres mesures fiscales aptes à favoriser le retour de l'investissement privé sont la déduction pendant une durée de dix ans de 35% des revenus locatifs, au lieu de 15%, pour les investissements nouveaux réalisés dans la construction neuve au cours des quatre prochaines années, et la réduction d'impôt nette de 40.000 francs l'année de l'investissement. Ces trois mesures permettront de retrouver un rythme de construction plus compatible avec les exigences de l'emploi et les besoins en logement des Français » (Pierre Méhaignerie, ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 17 juillet 1986).

Pour le ministre, l'orientation libérale est aussi porteuse de nombreux avantages sur le plan social :

« Le texte qui vous est présenté est à la fois un projet libéral et un projet social (...). Un projet libéral, car il tend à redonner toute sa force à la valeur du contrat entre deux personnes, à la mobilisation des énergies, au retour de l'investissement et de l'initiative privée, et finalement à l'économie de marché car elle est la meilleure et la mieux susceptible d'apporter le progrès à terme. Un projet social, car il s'attaque à l'injustice la plus grave, celle du chômage (...). Social, car la diminution du coût de l'accession à la propriété est la meilleure réponse à l'attente de ceux qui, ces dernières années, ont vu leur espoir d'accéder à la propriété s'éloigner un peu plus. Social, car l'accroissement attendu et non contesté du nombre de logements construits est la meilleure réponse à tous ceux qui aujourd'hui, du fait de la pénurie, affrontent ce que beaucoup d'observateurs ont appelé le parcours du combattant du candidat locataire. Social, car la meilleure protection du locataire, ce n'est pas le règlement qui répartit la pénurie mais c'est l'abondance qui permet d'assurer le libre choix » (Pierre Méhaignerie, ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, devant l'Assemblée nationale le 17 juillet 1986).

La dimension sociale mise en avant ici est donc celle d'une approche libérale, qui repose sur la confiance dans les marchés.

A chaque instant, la vision néolibérale apparaît ainsi au cœur du discours du ministre. Elle est revendiquée et largement défendue pour ses effets d'entraînement, porteurs de retombées positives sur les plans économiques et sociaux. Le débat qui s'ensuit entre le ministre et l'opposition tourne d'ailleurs largement autour de la loi du marché et ses conséquences pour les locataires.

- b) Une logique politique confirmée en décembre 1986 avec le renforcement du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif

Quelques mois plus tard, la présentation du projet de loi de finances pour 1987, qui intègre une disposition permettant le doublement des avantages fiscaux pour l'investissement

locatif dans le neuf, se situe dans la continuité du débat de l'été. Le renforcement du dispositif « Quilès » s'inscrit ainsi dans la même vision politique que celle énoncée en juillet 1986. On retrouve tout d'abord l'argumentaire en faveur de l'emploi : « Il était impératif, dans la préparation de ce budget, de privilégier l'investissement pour inverser la dégradation du secteur du bâtiment et des travaux publics et y soutenir l'emploi » (Pierre Méhaignerie le 28 octobre 1986 devant l'Assemblée nationale). Et la priorité est donnée à la remobilisation de l'investissement privé et à la logique de marché.

Durant les débats à l'Assemblée nationale concernant ces deux textes de loi, la vision néolibérale a donc été revendiquée par le gouvernement. Alors que le dispositif « Quilès » s'était construit sur le lit d'un pragmatisme politique à la sortie de la loi Quilliot, c'est bien la néolibéralisation qui a nourri son renforcement en 1986.

Deux intentions politiques différentes se sont alors trouvées réunies au profit d'un même outil et dans une même dénomination : le « Quilès-Méhaignerie ». « Ce double nom d'un ministre de gauche et d'un ministre de droite était très symbolique. Il donnait l'impression d'un consensus politique pour soutenir l'investissement locatif » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011). La succession des alternances politiques sans modification majeure du dispositif dans les années qui suivirent en a d'ailleurs témoigné. Tout indiquait au fond que la mesure fiscale était acceptée des deux côtés de l'échiquier politique, que l'instrument de politique publique réconciliait les deux camps sur les actes, à défaut de le faire sur les motivations en amont.

#### 4. L'APPARITION DE LA LOGIQUE DES CONTREPARTIES SOCIALES AU DEBUT DES ANNEES 1990

Seul élément additionnel entre 1987 et 1995, la création d'un nouveau dispositif, le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire », a été adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 1993 à l'initiative de Marie-Noëlle Lienemann, ministre déléguée au Logement et au Cadre de vie (Figure n°13), donc à une période où la gauche était revenue au pouvoir.

**Figure n°13 : Marie-Noëlle Lienemann (ici en 2001)**



Source : le blog de Marie-Noëlle Lienemann, [http://lienemann.typepad.fr/accueil/2007/05/vvee\\_ecologie\\_m.html](http://lienemann.typepad.fr/accueil/2007/05/vvee_ecologie_m.html), février 2012

a) Une nouvelle logique politique

Si cette disposition n'a rien changé au « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique et si elle n'a fait qu'introduire un dispositif de plus, sa logique a interrogé la question de la légitimité de l'avantage fiscal. Pour défendre son projet, la ministre évoqua l'idée d'un donnant-donnant entre l'investisseur et la collectivité publique sur la base d'une plus-value sociale :

« J'appelle l'attention des parlementaires sur l'importance du changement de stratégie que constitue cette nouvelle mesure d'incitation fiscale. Parler de donnant-donnant est peut-être un peu brutal ; disons plutôt que nous cherchons à élaborer un statut de l'investissement locatif privé. (...) Les besoins de notre société, aujourd'hui, se situent essentiellement dans le secteur social et dans le secteur intermédiaire. C'est pourquoi le fait de subordonner l'incitation fiscale à un ciblage sur le secteur locatif intermédiaire me paraît être une avancée par rapport au précédent système Quilès-Méhaignerie, lequel demeure néanmoins en vigueur » (Marie-Noëlle Lienemann, ministre déléguée au Logement et au Cadre de vie devant l'Assemblée nationale le 13 novembre 1992).

La question du fondement de l'avantage fiscal est ainsi posée par la ministre lors de son intervention. Pour elle, le seul soutien à la croissance ne peut suffire à justifier politiquement l'aide de l'Etat :

« Si une incitation fiscale correspond pratiquement à une aide budgétaire directe, on peut s'interroger, à la longue, sur son fondement. Il me paraît évident que si la puissance publique intervient, ce n'est pas simplement pour faire couler du béton, (...) c'est essentiellement pour répondre à des besoins. Il est donc fondamental que nous élaborions à terme (...) un système d'incitation fiscale en faveur d'acteurs qu'il faut reconnaître dans leur capacité entrepreneuriale et dans leur fonction sociale, un statut de l'investissement locatif privé qui réponde bien à cette double exigence en assurant un meilleur rendement de l'investissement. (...) Il est en tout cas indispensable qu'à l'aide accordée corresponde un service rendu à la société tout entière » (Marie-Noëlle

Lienemann, ministre délégué au Logement et au Cadre de vie devant l'Assemblée nationale le 13 novembre 1992).

L'élément nouveau qui apparaît dans le débat politique à la fin de l'année 1992, c'est donc l'idée que l'avantage fiscal octroyé par la puissance publique doit avoir des contreparties sociales directes (et non par un effet d'entraînement), en l'occurrence la production de logements intermédiaires avec des loyers plafonds et destinés à des ménages sous un certain niveau de ressources. Une nouvelle logique politique émerge ainsi dans le débat.

#### b) Le maintien du « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique

Le choix du maintien du « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique et de l'octroi d'un avantage fiscal encore plus important pour le dispositif ciblé sur l'intermédiaire nuance cependant l'argumentaire de la ministre. En ajoutant une mesure fiscale fondée sur la logique des contreparties sociales sans supprimer le dispositif existant, le résultat n'est autre qu'un élargissement de l'aide. Le nouveau dispositif apparaît en fait davantage comme une extension de l'intervention des investisseurs privés au secteur du logement locatif intermédiaire, quitte à compenser les risques et le moindre rendement locatif par une compensation fiscale plus importante.

Dans l'entretien qu'elle nous a accordé, Marie-Noëlle Lienemann justifie d'abord ce choix de ne pas toucher au « Quilès-Méhaignerie » classique par la conjoncture immobilière de l'époque :

« Je venais d'être nommée ministre quelques mois auparavant et il y avait une crise du logement très importante. La production de logements chutait. En outre, les investisseurs institutionnels se désengageaient massivement du logement locatif. Nous ne pouvions donc pas supprimer le dispositif existant, car il ne fallait pas impacter négativement la production de logements. Au contraire ! En plus, le logement intermédiaire représentait un vrai besoin à l'époque, on a donc construit ce nouveau dispositif » (entretien n°22 avec une ancienne ministre, novembre 2011).

L'ancienne ministre reconnaît d'ailleurs le statut ambigu des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. S'il s'agit certes d'outils de la politique du logement, ce sont aussi et avant tout des outils de régulation macroéconomique. De fait, Marie-Noëlle Lienemann les a classés ainsi :

« A l'époque, j'ai concentré mon attention sur les enjeux sociaux du logement : relance du logement social, accession aidée à la propriété... Le marché immobilier et la régulation macroéconomique était en fait davantage le problème de Bercy. Et les dispositifs fiscaux faisaient partie de cette seconde logique. Ce n'était donc pas ma priorité personnelle » (entretien n°22 avec une ancienne ministre, novembre 2011).

Dès lors, le poids du ministère des Finances a fortement compté dans les choix opérés, et notamment l'orientation néolibérale que ce dernier défendait dans les débats interministériels :

« L'heure n'était pas à l'interventionnisme étatique. On aurait pu en effet imaginer imposer des quotas de logements aux banques et assurances pour répondre au problème. Mais non ! L'autonomie de gestion des banques ne pouvait pas être remise en cause. Nous étions en fait dans une phase d'euphorie néolibérale et la gauche adhérait à cette culture. A cause de cela, la réponse passait obligatoirement par des mécanismes d'incitation pour encourager le marché, et non le réguler, et c'est Bercy qui veillait » (entretien n°22 avec une ancienne ministre, novembre 2011).

Le choix de l'aide fiscale plutôt que la réglementation (ou le développement de l'offre de logements sociaux) résulte ainsi pour la ministre d'une vision idéologique, qu'elle qualifie elle-même de néolibérale. Alors que la gauche était revenue au pouvoir à partir de 1988, cette vision était donc restée prégnante dans la conception des mesures de la politique du logement.

Dans son témoignage, Marie-Noëlle Lienemann avance également une forme de pragmatisme politique face à l'attitude des élus locaux :

« Ces dispositifs fiscaux arrangeaient bien les élus locaux, car la décentralisation de la politique du logement n'était pas encore à l'œuvre et les élus n'étaient pas aussi sensibles qu'aujourd'hui à la hausse des prix du foncier ou à l'inadaptation des logements. Au contraire, ils étaient très contents de voir, à côté des PLA, un outil qui pouvait les aider à sauver les ZAC qui se plantaient un peu partout » (entretien n°22 avec une ancienne ministre, novembre 2011).

A un moment où le marché immobilier connaissait des difficultés, l'Etat n'a donc pas cherché à placer les maires dans une situation plus complexe encore pour équilibrer leurs opérations publiques d'aménagement.

La vision néolibérale, à laquelle la gauche adhérait selon l'ancienne ministre, et le pragmatisme politique face à la conjoncture économique (logique de soutien à l'emploi) et vis-à-vis des élus locaux (logique de limitation de la baisse des prix fonciers pour assurer l'équilibre des opérations publiques d'aménagement) se sont donc conjugués pour maintenir le « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique. En 1992, le dispositif ciblé sur l'intermédiaire apparaît dès lors davantage comme un gage donné à l'aile sociale du gouvernement, sans grande portée économique. Malgré cela, la mesure votée introduit une nouvelle question dans le débat politique, celle de la légitimité de l'aide fiscale, et surtout apporte une réponse : la logique des contreparties sociales.

## Chapitre 2. UN CHANGEMENT D'ECHELLE ET DE CLIMAT POLITIQUE : 1996-2012

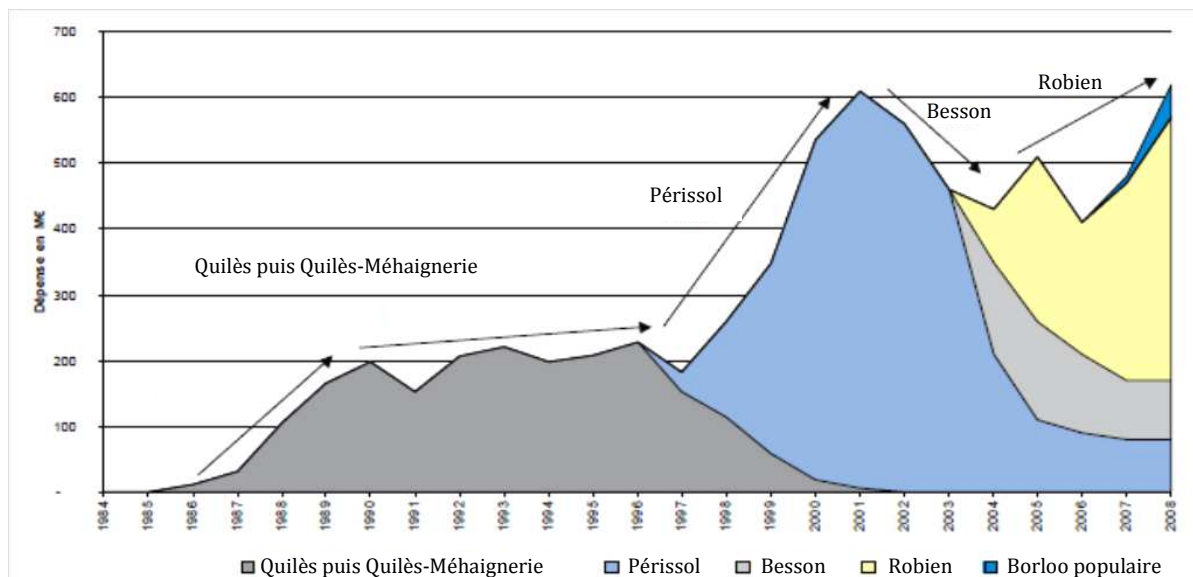
---

A partir de 1996, l'aide fiscale à l'investissement locatif entre dans une nouvelle ère. Plusieurs facteurs en témoignent. Tout d'abord, comme l'illustre la graphique ci-dessous, extrait de l'évaluation des dispositifs fiscaux réalisée par le ministère du Logement et de la Ville en 2008 (Figure n°14), le montant de la dépense fiscale augmente très fortement à partir de cette date. En 2010, le coût de cette aide fiscale atteint même 720 millions d'euros, puis 960 millions



d'euros en 2011<sup>4</sup> (selon le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, publié le 6 juillet 2011). Ainsi, entre 1996 et 2011, la dépense fiscale a plus que quadruplé.

**Figure n°14 : Dépense fiscale au titre de la réduction d'impôt et de l'amortissement en faveur de l'investissement locatif de 1984 à 2008 (en M€)**



Source : Ministère du Logement et de la Ville, 2008

Ensuite, à partir de 1996, l'affichage du consensus politique, qui était symbolisé par la double dénomination du « Quilès-Méhaignerie », s'effrite. Un débat contradictoire entre la gauche et la droite émerge, ce qui donne plus de visibilité à l'examen des textes au Parlement. Des visions bien distinctes de l'aide fiscale à l'investissement locatif vont désormais s'affronter.

Par ailleurs, l'outil évolue dans sa conception technique. Le principe de la déduction fiscale forfaitaire est abandonné au profit d'un système intégrant un amortissement du bien dans le calcul des revenus fonciers. Ce système d'amortissement sera maintenu pour le « Besson », le « Robien » et le « Borloo ». En 2009, le « Scellier » reviendra par contre à la logique d'une réduction d'impôt.

Enfin, en réponse à la saturation des marchés locatifs pour les studios et les T2 à partir du milieu des années 1990, c'est à partir du « Périssol » que les dispositifs fiscaux ciblent ouvertement de plus grands logements. Sur la question des typologies visées, une transition apparaît donc également entre la période « Quilès-Méhaignerie » et les années qui suivent.

<sup>4</sup> « Le coût annuel des dispositifs représente leur coût constaté au titre d'une seule année d'imposition. À titre d'exemple, le coût du dispositif Scellier en 2010 était de 80 millions d'euros. Ce montant est à distinguer du coût par génération qui correspond au coût total d'une génération de logements, soit de l'ensemble des logements construits en une année, pendant toute la période ouvrant droit à réduction d'impôt. Le coût de la génération de logements acquis ou construits en 2009, dont la première incidence budgétaire correspond au coût annuel de 80 millions d'euros, sera ainsi de 3,9 milliards d'euros à son échéance en 2024 (la réduction d'impôt pouvant être répartie sur une période de 9 à 15 ans) » (rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, 6 juillet 2011).

## 1. PRESENTATION DES DISPOSITIFS « PERISSOL », « BESSON », « ROBIEN », « BORLOO » ET « SCELLIER »

La période 1996-2012 a vu se succéder cinq ensembles de dispositifs :

- le « Périssol », voté au Parlement au printemps 1996 pour une mise en place effective à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996 ;
- le « Besson », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et voté dans le cadre de la loi de finances pour cette année-là ;
- le « Robien », qui a été créé par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2003 (à l'instar du « Périssol ») ;
- le « Robien recentré » et le « Borloo populaire » effectifs à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006, le premier des deux dispositifs résultant d'une transformation du « Robien » ;
- le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire », entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et adoptés dans le cadre de la loi de finances pour cette même année.

### a) Caractéristiques des dispositifs

A la différence des dispositifs antérieurs, le « Périssol », le « Besson », le « Robien » (classique ou recentré) et le « Borloo populaire » ne reposent pas sur le principe de la déduction fiscale forfaitaire mais sur un système d'amortissement. Ce système permet pendant plusieurs années à l'investisseur de déduire de ses revenus fonciers un pourcentage du prix d'acquisition du bien. Ceci génère alors un déficit (ou éventuellement un moindre bénéfice), et donc une diminution du revenu imposable global. L'économie d'impôt en résulte. Le « Scellier », en revanche, a abandonné ce système d'amortissement au profit d'une réduction d'impôt proportionnelle au prix de revient, étalée sur neuf ans et reportable (six ans). Ce mécanisme, très simple, a donné à la mesure une grande lisibilité.

En dehors de ce principe, les caractéristiques des différents dispositifs sont les suivantes :

- le dispositif « Périssol » permettait d'amortir 10% du prix d'acquisition du bien chaque année pendant quatre ans, puis 2% pendant les vingt années suivantes (soit 80% sur vingt-quatre ans). En outre, le déficit foncier (que le mécanisme d'amortissement provoquait) a vu son plafond relevé de 10.700 euros à 15.300 euros. L'aide fiscale était donc substantielle, y compris pour des logements dont les prix étaient élevés. En termes d'exigences publiques, le « Périssol » n'imposait aucune contrepartie sociale aux investisseurs. Il était par ailleurs possible de louer son bien à un parent n'appartenant pas au foyer fiscal et de signer des baux de location à titre de résidence secondaire. La

mesure fiscale s'accompagnait uniquement d'un engagement de location de 9 ans. Le dispositif s'est éteint le 31 août 1999 ;

- le dispositif « Besson » a fortement réduit le montant de l'aide fiscale. Le niveau de l'amortissement est en effet passé à 8% du prix de revient les cinq premières années et à 2,5% les quatre années suivantes (soit un amortissement cumulé de 50% sur neuf ans, contre 80% avec le « Périssol »). En outre, le plafond du déficit foncier a été ramené à 10.700 €. Deuxième changement majeur, des contreparties sociales ont été imposées aux investisseurs : ces derniers devaient s'engager à louer leur bien immobilier au-dessous d'un certain niveau de loyer et à sélectionner des locataires dont les revenus étaient inférieurs à un plafond. Pour ce faire, un zonage distinguant quatre zones a été créé en fonction de la taille des agglomérations : zone I bis (Paris et les communes limitrophes), zone I (reste de l'Île-de-France), zone II (agglomérations de plus de 100.000 habitants), zone III (reste de la France). Les biens produits correspondaient alors à des logements intermédiaires (se situant entre le logement social et le secteur libre) et accessibles à une très large majorité de la population (Figure n°15 pour les loyers maxima et Figure n°19 pour les plafonds de ressources, ces derniers étant aujourd'hui identiques à ceux du « Scellier social »). Les investisseurs s'engageaient par ailleurs à proposer le logement en location nue, à titre d'habitation principale, pendant neuf ans et devaient le louer à une personne qui n'appartenait pas à leur foyer fiscal et qui n'était ni leur ascendant, ni leur descendant. Notons que si le propriétaire bailleur continuait à respecter les engagements initiaux au-delà des neuf ans, la durée de l'amortissement pouvait être prorogée de deux fois trois ans, avec un amortissement supplémentaire de 2,5% par an. Au bout de 15 ans, l'investisseur pouvait ainsi déduire jusqu'à 65% de son investissement ;

**Figure n°15 : Plafonds de loyers pour le dispositif « Besson » en 1999 et en 2011**

	<b>Zone I bis</b> (Paris et communes limitrophes)	<b>Zone I</b> (autres communes de l'agglomération parisienne)	<b>Zone II</b> (agglomérations urbaines de plus de 100.000 habitants)	<b>Zone III</b> (autres communes situées en France et dans les DOM)
Plafonds de loyers en 1999	11,43 €/m <sup>2</sup>	9,91 €/m <sup>2</sup>	7,62 €/m <sup>2</sup>	6,86 €/m <sup>2</sup>
Plafonds de loyers en 2011	15,65 €/m <sup>2</sup>	13,86 €/m <sup>2</sup>	10,70 €/m <sup>2</sup>	10,10 €/m <sup>2</sup>

Source : <http://www.generali.fr/cote-pratique/guide/guide-famille/investissement-besson-2011/#plafond> et <http://doc.impots.gouv.fr/aida/Apiw.fcgi?collection=BOI&numero=5D-4-99&FILE=docFiscale.html>, février 2012

Rq : la surface à prendre en compte est la surface habitable augmentée de la moitié des annexes, dans la limite de 8 m<sup>2</sup> (cave, balcon...).

- le dispositif « Robien » n'a pas modifié le niveau de l'aide fiscale prévue dans le cadre du « Besson » : l'amortissement était toujours de 8% pendant les cinq premières années puis de 2,5% durant les quatre années suivantes et le plafond du déficit foncier est resté identique (10.700 €). De même, la durée de l'engagement de location n'a pas

changé : neuf ans, prorogeable deux fois trois ans. Par rapport au « Besson », la véritable évolution concerne les contreparties sociales : les plafonds de ressources ont été supprimés et les niveaux maxima de loyer augmentés pour correspondre quasiment au marché dans les zones les plus tendues. Un nouveau découpage en trois zones (A, B et C) a été élaboré en fonction de la taille des agglomérations mais aussi en fonction de la tension du marché local (Figure n°16). Un autre paramètre du dispositif a également été modifié : il est en effet redevenu possible de louer son bien à un ascendant ou à un descendant (comme pour le « Périssol ») ;

**Figure n°16 : Plafonds de loyers pour les dispositifs « Robien » et « Besson » en 2003**

	<b>Zone A</b> (agglomération parisienne + Côte d'Azur + Genevois français)		<b>Zone B</b> (agglomérations de plus de 50.000 habitants, frange de l'agglomération parisienne, zones chères par exemple littorales ou frontalières...)		<b>Zone C</b> (reste du territoire français)
Plafonds de loyers du « Robien » en 2003	18 €/m <sup>2</sup>		12,5 €/m <sup>2</sup>		9 €/m <sup>2</sup>
	<b>Zone I bis</b> (Paris et communes limitrophes)	<b>Zone I</b> (autres communes de l'agglomération parisienne)	<b>Zone II</b> (agglomérations urbaines de plus de 100.000 habitants)	<b>Zone III</b> (autres communes situées en France et dans les DOM)	
Plafonds de loyers du « Besson » en 2003	12,9 €/m <sup>2</sup>	11,4 €/m <sup>2</sup>	8,8 €/m <sup>2</sup>	8,3 €/m <sup>2</sup>	

Source : <http://www.loi2robien.com/loi-besson-robien.php>, février 2012

- à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2006, le dispositif « Robien » a été remanié pour devenir le « Robien recentré ». Trois changements ont été apportés : les règles d'amortissement ont évolué pour passer à 6% pendant sept ans puis à 4% pendant deux ans (soit toujours 50% sur neuf ans mais avec un rythme moins soutenu), ce qui a diminué marginalement l'avantage fiscal ; la possibilité de proroger l'aide au-delà de neuf ans a été supprimée ; enfin, le zonage a été affiné en scindant la zone B en deux sous catégories B1 et B2 et les plafonds de loyers ont été sensiblement abaissés en zone B2 et C (Figure n°17). Ce recadrage du dispositif « Robien » s'est accompagné de la création d'un nouveau dispositif : le « Borloo populaire ». Plus attractif fiscalement mais imposant des contreparties sociales, celui-ci s'apparentait au « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » ou au « Besson ». En plus des avantages du « Robien recentré », le « Borloo populaire » apportait en effet une déduction forfaitaire des revenus fonciers bruts de 30% (contre 0% pour le droit commun depuis la réforme fiscale de 2006) ainsi que la possibilité de proroger le régime d'amortissement (jusqu'à quinze ans). En compensation, les loyers maxima ont été fixés à des niveaux inférieurs de 20% à ceux du « Robien recentré » et des plafonds de ressources pour les locataires ont été établis, le tout conduisant à la production de logements du secteur intermédiaire ;

**Figure n°17 : Plafonds de loyers pour les dispositifs « Robien » et « Robien recentré » en 2006**

	<b>Zone A</b> (agglomération parisienne + Côte d'Azur + Genevois français)	<b>Zone B</b> (agglomérations de plus de 50.000 habitants, frange de l'agglomération parisienne, zones chères par exemple littorales ou frontalières...)		<b>Zone C</b> (reste du territoire français)
Plafonds de loyers du « Robien » en vigueur avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2006	19,89 €/m <sup>2</sup>	13,82 €/m <sup>2</sup>		9,94 €/m <sup>2</sup>
	<b>Zone A</b> (agglomération parisienne + Côte d'Azur + Genevois français)	<b>Zone B1</b> (agglomérations de plus de 250.000 habitants, grande couronne parisienne, Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint-Malo, pourtour de la Côte d'Azur, DOM et Corse)	<b>Zone B2</b> (reste de la zone B)	<b>Zone C</b> (reste du territoire français)
Plafonds de loyers du « Robien recentré » en vigueur après le 1 <sup>er</sup> septembre 2006	19,89 €/m <sup>2</sup>	13,82 €/m <sup>2</sup>	11,30 €/m <sup>2</sup>	8,28 €/m <sup>2</sup>

Source : <http://www.impotrevenu.com/robien.htm>, février 2012

- enfin, le dispositif « Scellier » est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le système d'amortissement a été abandonné au profit d'une réduction d'impôt proportionnelle au prix de revient, étalée sur neuf ans et reportable (durant six ans). Durant l'année 2009, cette réduction d'impôt était de 25% du prix de revient, dans la limite de 75.000 €. Ce qui signifie concrètement que les logements dont le prix était inférieur à 300.000 € ouvraient droit à une réduction d'impôt de 25% et qu'au-delà, l'aide fiscale restait à 75.000 €. En termes d'engagements, le « Scellier » n'impose aucun plafond de ressources pour les locataires. Dans la continuité des dispositifs précédents, des loyers maxima ont en revanche été instaurés, sur la base d'un zonage assez similaire au dispositif « Robien » mais excluant la zone C du bénéfice de l'aide fiscale (Figure n°18). Par ailleurs, l'investisseur est limité à un dispositif par an et peut louer à un membre de sa famille, à condition que celui-ci n'appartienne pas au même foyer fiscal. Comme pour le « Robien recentré », le « Scellier » a été accompagné d'un dispositif ciblé sur l'intermédiaire<sup>5</sup>. Ainsi, un dispositif « Scellier social » ou « Scellier intermédiaire » a été mis en place, avec quatre différences pour l'investisseur par rapport au « Scellier » dans sa version classique : le bénéfice d'un abattement forfaitaire supplémentaire de 30% sur les revenus locatifs ; l'obligation, en contrepartie, de respecter des loyers maxima inférieurs à ceux du « Scellier » classique et des plafonds de ressources pour les locataires (Figure n°19) ; la possibilité de proroger l'engagement de location jusqu'à quinze ans avec une réduction fiscale supplémentaire ; l'interdiction de louer à un

<sup>5</sup> En 2009, la « Scellier » pouvait aussi se cumuler avec le Prêt Locatif Social (PLS), dont les exigences en termes de loyers maxima et de plafonds de ressources pour les locataires étaient plus importantes que pour le « Scellier social » (en tant que dispositif de la tranche supérieure du logement social) mais dont les avantages financiers étaient aussi plus élevés. Cette possibilité de cumul « Scellier + PLS » a cependant été supprimée en 2010.

descendant ou à un ascendant. Notons qu'en 2011 puis en 2012, les deux dispositifs « Scellier » et « Scellier intermédiaire » ont été modifiés : déjà, un distinguo entre les biens produits avec la norme BBC (Bâtiment Basse Consommation) et ceux qui ne le sont pas a été introduit ; ensuite, le niveau de l'aide fiscale a été abaissée. L'aide est ainsi descendue à 22% du prix d'acquisition en 2011, puis à 13% en 2012, pour un bien BBC loué pendant neuf ans. Et pour un bien non BBC loué pendant neuf ans, elle est passée à 13% en 2011 avant 6% en 2012. Le zonage a également évolué puisque la zone A de 2009 a été coupée en deux en 2011, distinguant une zone A bis (Paris et sa petite couronne) et une zone A (qui correspond au reste de l'ancienne zone A). Enfin, en 2012, un plafonnement de l'assiette fiscale par mètre carré de surface habitable en fonction de la localisation du logement a été introduit (Figure n°20).

**Figure n°18 : Plafonds de loyers pour le « Scellier » et le « Scellier intermédiaire » en 2011**

	<b>Zone A bis</b> (Paris et 68 communes limitrophes)	<b>Zone A</b> (reste de l'agglomération parisienne + Côte d'Azur + Genevois français)	<b>Zone B1</b> (agglomérations de plus de 250.000 habitants, grande couronne autour de Paris, Annecy, Bayonne, Chambéry, Cluses, La Rochelle, Saint-Malo, le pourtour de la Côte d'Azur, DOM et Corse)	<b>Zone B2</b> (autres agglomérations de plus de 50.000 habitants, autres zones frontalières ou littorales chères, limite de l'île de France)	<b>Zone C</b> (reste du territoire français : exclu du bénéfice du dispositif Scellier, sauf dérogation préfectorale)
Plafonds de loyers du Scellier	21,70 €/m <sup>2</sup>	16,10 €/m <sup>2</sup>	13 €/m <sup>2</sup>	10,60 €/m <sup>2</sup>	6,10 €/m <sup>2</sup>
Plafonds de loyers du Scellier intermédiaire	17,36 €/m <sup>2</sup>	12,88 €/m <sup>2</sup>	10,40 €/m <sup>2</sup>	8,48 €/m <sup>2</sup>	4,88 €/m <sup>2</sup>

Source : <http://www.scellier.org/doc/Zonage-Loi-Scellier2012.pdf>, février 2012

**Figure n°19 : Plafonds annuels de ressources pour le « Scellier intermédiaire » en 2011**

Composition du foyer fiscal	<b>Zone A</b>	<b>Zone B1</b>	<b>Zone B2</b>	<b>Communes agréées en zone C</b>
Personne seule	44.793 €	33.272 €	30.500 €	30.294 €
Couple marié	66.943 €	48.860 €	44.789 €	40.717 €
+ 1 personne à charge	80.471 €	58.493 €	53.619 €	48.744 €
+ 2 personnes à charge	96.391 €	70.790 €	64.891 €	58.992 €
+ 3 personnes à charge	114.109 €	83.085 €	76.163 €	69.237 €
+ 4 personnes à charge	128.402 €	93.720 €	85.911 €	78.101 €
Au-delà de la 5 <sup>ème</sup> personne à charge	+ 14.312 €	+ 10.646 €	+ 9.758 €	+ 8.871 €

Source : Bulletin officiel des impôts du 22 mars 2011, instruction 5-B-5-11

**Figure n°20 : Plafonds de l'assiette par mètre carré de surface habitable en fonction de la localisation du logement, instaurés en 2012**

	Zone A bis et A	Zone B1	Zone B2	Communes agréées en zone C
Plafond de prix par m <sup>2</sup>	5.000 €	4.000 €	2.100 €	2.000 €

Source : Journal officiel de la République française du 7 mars 2012, texte 2 sur 97

Les deux tableaux ci-dessous dressent un récapitulatif des caractéristiques de l'ensemble des dispositifs que l'on vient d'évoquer (Figure n°21 et Figure n°22).

**Figure n°21 : Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif fondés sur un système d'amortissement au cours de la période 1996-2012**

Dispositif	Périssol	Besson	Robien	Robien recentré	Borloo populaire
Période d'application	du 1 <sup>er</sup> janvier 1996 au 31 août 1999	du 1 <sup>er</sup> janvier 1999 au 31 décembre 2002	du 1 <sup>er</sup> janvier 2003 au 31 août 2006	du 1 <sup>er</sup> septembre 2006 au 31 décembre 2008	du 1 <sup>er</sup> septembre 2006 au 31 décembre 2008
Niveau de l'amortissement	80% sur 24 ans	50% sur 9 ans (prorogeable jusqu'à 6 ans de plus pour atteindre 65%)	50% sur 9 ans (prorogeable jusqu'à 6 ans de plus pour atteindre 65%)	50% sur 9 ans	50% sur 9 ans (prorogeable jusqu'à 6 ans de plus pour atteindre 65%)
Etalement de l'amortissement	10% par an au cours des quatre premières années et 2% par an pour les vingt suivantes	8% par an au cours des cinq premières années et 2,5% par an pour les quatre suivantes (prorogeable 6 ans de plus au niveau de 2,5%)	8% par an au cours des cinq premières années et 2,5% par an pour les quatre suivantes (prorogeable 6 ans de plus au niveau de 2,5%)	6% par an au cours des sept premières années et 4% par an pour les deux suivantes	6% par an au cours des sept premières années et 4% par an pour les deux suivantes (prorogeable 6 ans de plus au niveau de 2,5%)
Plafond du déficit foncier	15.300 euros	10.700 euros	10.700 euros	10.700 euros	10.700 euros (avec un abattement forfaitaire de 30% sur les revenus locatifs)
Engagement de location	9 ans	9 ans (jusqu'à 15 ans en cas de prorogation de 6 ans)	9 ans (jusqu'à 15 ans en cas de prorogation de 6 ans)	9 ans	9 ans (jusqu'à 15 ans en cas de prorogation de 6 ans)
Contreparties sociales (positionnement du logement en termes de loyer)	aucune (secteur libre)	loyer plafonné et plafond de ressources pour le locataire (secteur intermédiaire)	loyer plafonné (proche du secteur libre)	loyer plafonné (proche du secteur libre)	loyer plafonné et plafond de ressources pour le locataire (secteur intermédiaire)

**Figure n°22 : Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif fondés sur un système de réduction d'impôt proportionnelle au prix de revient entre 1996 et 2012**

Dispositif	Scellier	Scellier intermédiaire
Période d'application	depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2009	depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2009
Réduction d'impôt	25% du prix de revient en 2009 22% en 2011 pour un bien BBC (13% sinon) 13% en 2012 pour un bien BBC (6% sinon)	Mêmes pourcentages que le Scellier classique + abattement forfaitaire des revenus locatifs de 30% + possibilité de prolonger l'engagement de location et la réduction d'impôt jusqu'à 6 ans de plus
Etalement de l'avantage fiscal	9 ans	9 ans (prorogeable jusqu'à 6 ans de plus)
Engagement de location	9 ans	9 ans (prorogeable jusqu'à 6 ans de plus)
Contreparties sociales (positionnement du logement en termes de loyer)	loyer plafonné (proche du secteur libre)	loyer plafonné et plafond de ressources pour le locataire (secteur intermédiaire)

#### b) Rentabilité *a priori* des dispositifs

En 2008, dans son rapport d'évaluation, le ministère du Logement et de la Ville a évalué la rentabilité *a priori* de ces différents dispositifs. L'approche visait à analyser « la perception qu'aurait pu avoir un investisseur de la rentabilité *a priori*, perception sur laquelle il fonde sa décision ou non d'investir » (Ministère du Logement et de la Ville, 2008). Les auteurs posèrent alors un certain nombre d'hypothèses pour bâtir leur comparaison :

- les investisseurs anticipent une évolution des prix de l'immobilier avec une augmentation de 1% par an<sup>6</sup> ;
- le logement de référence est un logement standard, invariant sur la période, d'une surface habitable de 65 m<sup>2</sup>. Son prix est déterminé à partir du prix moyen au mètre carré de vente des appartements neufs par les promoteurs, tel que donné par l'enquête « commercialisation des logements neufs » (ECLN) pour l'année considérée ;
- l'investisseur est considéré comme un ménage dont le taux marginal d'imposition est égal à 28% avant la réforme fiscale de 2006 et à 22% après la réforme fiscale de 2006, sans autres revenus fonciers que ceux du dispositif considéré ;
- l'investisseur emprunte 90% du prix, à un taux d'intérêt égal au taux de « l'OAT 10 ans », sur quinze ans. Par ailleurs, il revend son bien au bout de neuf ans, en

<sup>6</sup> « Cette faible augmentation traduit une anticipation de l'évolution du marché immobilier qui tient compte à la fois, d'une progression plus importante des prix de l'immobilier et de la décote entre un bien devenu, après la période de location, ancien par rapport à un logement neuf » (Ministère du Logement et de la Ville, 2008).



remboursant le capital restant dû (avec une indemnité de remboursement anticipé fixée à 3% du capital restant dû) ;

- le loyer pratiqué initialement (utile pour le calcul de la déduction forfaitaire spécifique) est égal au loyer plafond du dispositif pour la zone considérée, ou s'il est inférieur, au loyer moyen de relocation donné par l'enquête loyers de l'OLAP, majoré forfaitairement de 10% pour tenir compte du caractère neuf du logement. Le taux de croissance des loyers est fixé à 1,8% par an.

Les auteurs ont alors calculé les taux de rentabilité interne des investissements et leur valeur actuelle nette (qui prend en compte les conditions d'emprunt de l'époque). Le tableau ci-dessous en donne les résultats, y compris pour le « Quilès-Méhaignerie » et le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » examinés précédemment (Figure n°23).

**Figure n°23 : Valeur actuelle nette, en euros constants 2006, et taux de rentabilité interne des investissements réalisés à l'aide d'un dispositif fiscal pour la durée minimale de l'engagement locatif (approche de la rentabilité *a priori*)**

		Quilès-Méhaignier. 1987	Quilès-Méhaignier. interméd. 1993	Périssol 1997	Besson 2000	Robien 2003	Robien recentré 2006	Borloo populaire 2006
Province	Taux d'actualisation	8,0%	8,0%	5,7%	5,7%	4,2%	4,6%	4,6%
	Taux de rentabilité interne	3,5%	3,8%	9,1%	9,2%	11,3%	7,4%	7,6%
	Valeur actuelle nette	-9 414,55 €	-8 761,14 €	8 520 €	8 950 €	23 403 €	12 202 €	12 925 €
	Montant de l'investissement	125 648 €	136 155 €	128 346 €	133 952 €	150 258 €	197 389 €	197 389 €
Ile-de-France	Taux d'actualisation	8,0%	8,0%	5,7%	5,7%	4,2%	4,6%	4,6%
	Taux de rentabilité interne	8,0%	1,9%	11,3%	7,2%	12,5%	7,2%	5,1%
	Valeur actuelle nette	109 €	-23 847 €	18 944 €	6 150 €	37 314 €	16 346 €	3 327 €
	Montant de l'investissement	153 074 €	229 616 €	180 097 €	199 209 €	205 703 €	283 752 €	283 752 €

Source : Ministère du Logement et de la Ville, 2008

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette analyse. Tout d'abord, en province comme en Ile-de-France, le dispositif « Robien » a présenté le meilleur taux de rentabilité et la meilleure valeur actuelle nette pour un investissement. C'est la mesure qui a donc été la plus attractive *a priori* pour les investisseurs.

Deuxième constat, les investissements dans le cadre d'un dispositif n'imposant aucun plafond de loyer (le « Périssol » et le « Quilès-Méhaignerie » présenté dans la section précédente) ou un plafond voisin des loyers du marché (le « Robien ») présentent des rendements internes supérieurs en Ile-de-France par rapport à la province. *A contrario*, les dispositifs ciblés sur l'intermédiaire (le « Besson » et le « Borloo populaire ») sont comparativement plus rentables hors Ile-de-France.

Enfin, compte tenu du montant plus faible de l'aide fiscale et du niveau des taux d'intérêts plus élevés à l'époque, les dispositifs « Quilès-Méhaignerie » et « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » ont présenté une rentabilité *a priori* nettement moindre que leurs successeurs. La valeur actuelle nette de l'investissement était même négative (ou, au mieux, quasi-nulle pour le « Quilès-Méhaignerie » en Ile-de-France). Ce dernier constat confirme le changement de régime de l'aide fiscale à l'investissement locatif à partir du « Périssol ».

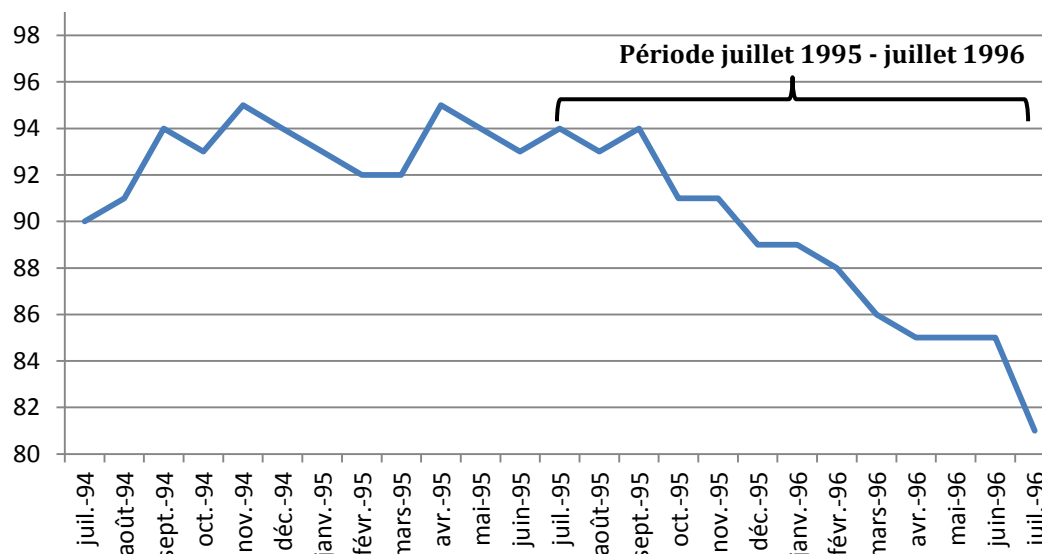
## 2. LA RELANCE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE, ENJEU CENTRAL DU « PERISSOL »

Ce dispositif « Périssol », qui incarne la transition vers un nouvel âge de l'aide fiscale à l'investissement locatif, apparaît dans le débat politique au début de l'année 1996.

### a) Une orientation politique marquée par le soutien à l'activité économique

Le contexte de l'époque est marqué par une forte dégradation du climat des affaires dans le secteur du bâtiment, en particulier durant les douze mois qui s'écoulent entre juillet 1995 et juillet 1996 (Figure n°24). Cette tendance s'inscrit dans une conjoncture macroéconomique générale peu favorable, le produit intérieur brut du pays ayant très peu progressé au cours de cette période (+0,55% entre les deux dates, donc sur une année).

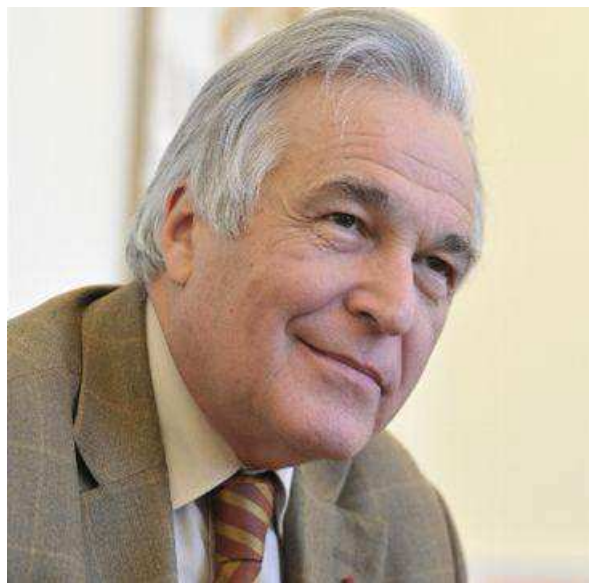
**Figure n°24 : Enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie du bâtiment - Indicateur synthétique du climat des affaires (CVS)**



Source : INSEE, <http://www.bdm.insee.fr/bdm2/affichageSeries.action?idbank=001586890&bouton=OK&codeGroupe=1273>, février 2012

Le gouvernement dirigé par Alain Juppé, en place depuis mai 1995 suite à l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, répond à ce contexte en mettant en place une série de mesures visant à relancer l'activité économique. C'est dans ce cadre que le dispositif « Périssol », du nom du ministre délégué au Logement de l'époque (Figure n°25), est proposé à l'Assemblée nationale en mars 1996.

**Figure n°25 : Pierre-André Périssol (ici en 2012)**



Source :

<http://www.lamontagne.fr/auvergne/actualite/departement/allier/allier-local/2012/01/27/le-maire-de-moulins-pierre-andre-perissol-ump-a-officialise-sa-candidature-165985.html>, février 2012

Comme un symbole de cette priorité accordée à la relance de l'activité économique, ce n'est pas Pierre-André Périssol, le ministre délégué au Logement, qui y présente la mesure mais Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances (Figure n°26), dans le cadre d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

**Figure n°26 : Jean Arthuis (ici en 2010)**



Source :

[http://alpesmaritimes.centristesblog.fr/index.php?sujet\\_id=575&com=open](http://alpesmaritimes.centristesblog.fr/index.php?sujet_id=575&com=open), février 2012

Le discours du ministre de l'Economie et des Finances se concentre sur la politique de relance macroéconomique. Les mesures proposées ont vocation à « mettre la fiscalité au service de l'emploi » (Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances, devant l'Assemblée nationale, le 8 mars 1996). Il s'agit en particulier de faire redémarrer le secteur de la construction qui est connu pour son effet de levier sur les embauches et qui permet en même temps de répondre à un besoin social :

« Cette réforme (...) répond à un double besoin : celui des locataires, en tout premier lieu, qui vont être les premiers bénéficiaires d'une offre plus abondante de logement et d'une relance du marché immobilier ; celui de l'industrie et de l'artisanat du bâtiment, dont chacun d'entre nous sait l'importance pour l'emploi » (Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances, devant l'Assemblée nationale le 8 mars 1996).

Soutenir l'emploi et, par la même occasion, détendre les marchés locatifs sont donc les objectifs affichés de la mise en place du « Périssol ».

De fait, la politique de régulation macroéconomique apparaît donc centrale dans la conception du « Périssol ». Le niveau de l'aide fiscale apportée, nettement plus élevé que pour le « Quilès-Méhaignerie », et le caractère conjoncturel du dispositif, évoqué lors du vote de la loi, renforcent d'ailleurs cette idée, car ils illustrent la volonté du gouvernement de provoquer un à-coup pour doper l'économie, et non une ambition à moyen et long terme pour suivre le besoin en logements. Le « Périssol » apparaît ainsi avant tout comme un outil de politique économique, et accessoirement un instrument de la politique du logement.

Le débat à l'Assemblée nationale fait apparaître une autre logique politique dans la construction du dispositif fiscal : pour justifier le passage d'un principe de déduction fiscale à un système d'amortissement, le ministre de l'Economie et des Finances compare à plusieurs reprises l'investisseur à une entreprise, et ce alors même que le dispositif cible les particuliers :

« [Il convient] de reconnaître au particulier qui investit dans la pierre sa véritable qualité d'entrepreneur. Dans cette perspective, il est nécessaire de lui permettre d'amortir le logement qu'il acquiert neuf, comme n'importe quelle entreprise est autorisée à le faire pour ses propres investissements. (...) Nous voulons que ceux qui investissent au profit du logement locatif soient traités comme des entreprises et qu'ils puissent déduire de leurs revenus les charges qu'ils supportent, et notamment une charge d'amortissement » (Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances, devant l'Assemblée nationale le 8 mars 1996).

Cette idée que l'entreprise puisse constituer un cadre de référence pour l'individu ou le ménage, dont les préoccupations peuvent pourtant être très différentes (par exemple habiter le logement à l'issue des neuf ans de location...), se situe au cœur de la vision néolibérale. Elle repose en effet sur une conception politique qui fait de l'individu un détenteur de capitaux (financiers, humains...) à valoriser et à gérer tout au long de la vie. Dans cette vision, les ménages doivent

donc intégrer une vision comptable de leur patrimoine, comme l'incite à le faire le nouveau système fiscal d'amortissement.

Enfin, au-delà du débat à l'Assemblée nationale, Pierre-André Périssol défend également l'idée d'un dispositif qui ne soit pas ciblé sur les seuls studios ou T2. Compte tenu d'un début de saturation des marchés locatifs sur ce segment qui était la cible privilégiée de l'ancien dispositif fiscal, il s'agissait de passer à de plus grands logements (rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, 6 juillet 2011) :

« Le dispositif Quilès-Méhaignerie était très contraignant : il fallait respecter un plafond strict en termes de prix de vente, un véritable couperet. A un euro près, on ne bénéficiait plus de l'avantage fiscal ! Cela a poussé les promoteurs à revoir leurs programmes. On ne faisait plus des logements pour des familles solvables mais aussi et surtout pour des investisseurs limités à un seuil. On a alors produit une kyrielle de deux-pièces et de studios » (entretien n°24 avec un promoteur, décembre 2009).

Le passage du « Quilès-Méhaignerie » au « Périssol » marque donc également une volonté d'élargissement de la cible de logements produits.

Au bout du compte, la mise en place du « Périssol » est traversée par une triple logique politique : d'abord une ambition de relance macroéconomique, qui aspire à mobiliser conjoncturellement l'épargne des ménages dans le secteur de la construction pour soutenir l'emploi ; ensuite une influence de la néolibéralisation qui fait du fonctionnement de l'entreprise un modèle pour les investisseurs individuels ; enfin un souci propre à la politique nationale du logement qui consiste à construire des logements d'une typologie supérieure aux studios et T2. Le niveau de l'aide (pensé pour être un dopant économique), sa forme (le système d'amortissement) et son cadre (suppression de la rigidité du plafonnement et relèvement du plafond du déficit foncier) traduisent cette triple influence.

### 3. LE « BESSON », MODELE DE LA LOGIQUE DES CONTREPARTIES SOCIALES

Lorsqu'un gouvernement de gauche revient au pouvoir en juin 1997, la volonté de réformer le dispositif « Périssol » est assez rapidement évoquée par Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement (Figure n°27). Cette réforme intervient au deuxième semestre 1998, au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 1999.

**Figure n°27 : Louis Besson (ici en 2011)**



Source : <http://www.123savoie.com/article-43009-1-chambery-metropole-et-edf.html>, février 2012

Comme l'explique un ancien membre du cabinet de Louis Besson, deux raisons majeures expliquent la révision du « Périssol ». La première est guidée par un principe de justice sociale : « Il n'était pas concevable d'imaginer un avantage fiscal sans contrepartie sociale » (entretien n°23 avec un membre de cabinet ministériel, novembre 2011). En clair, une aide de l'Etat aussi importante, accordée à des investisseurs qui ne font pas partie des plus défavorisés, impose un ciblage social de l'offre. Le seul critère de la relance économique ne peut suffire politiquement.

L'autre raison invoquée par cet ex-membre de cabinet est d'ordre budgétaire :

« Il y avait un problème de financement du Périssol. On n'avait aucune assurance de pouvoir continuer à assurer le coût de la dépense fiscale. Il a donc fallu recalibrer l'avantage octroyé et affecter une partie des recettes du 1% patronal au coût du dispositif. Comme le 1% patronal était menacé par Bercy qui voulait budgétiser la mesure, cette option a d'ailleurs permis de le sauver » (entretien n°23 avec un membre de cabinet ministériel, novembre 2011).

La dépense budgétaire engendrée par le « Périssol » était ainsi jugée excessive par le gouvernement. La régulation macroéconomique appelait à une diminution de l'aide octroyée, ce qui était cohérent avec le caractère conjoncturel du « Périssol ».

Ces deux éléments, l'un d'ordre purement politique, le second lié à la régulation macroéconomique et budgétaire, ont invité le secrétaire d'Etat au Logement à proposer une évolution de la législation. Plusieurs éléments sont alors entrés en ligne de compte pour parvenir au nouveau dispositif. Tout d'abord, Louis Besson n'a pas souhaité proposer une suppression totale de l'aide fiscale à l'investissement locatif dans la mesure où la politique nationale du logement de l'époque ne pouvait se passer de la production d'une offre locative

privée : « il y avait une crise du logement à l'époque et on avait intégré l'idée que le secteur public seul ne pourrait pas construire l'ensemble des logements locatifs nécessaires. La mobilisation des acteurs privés était donc une obligation » (entretien n°23 avec un membre de cabinet ministériel, novembre 2011). A la fin des années 1990, la production de logements locatifs sociaux est en effet à un niveau historiquement bas et les crédits prévus par l'Etat ne sont pas tous consommés. A cette époque, c'est donc d'abord le besoin de construction de logements qui pousse le gouvernement à conserver un dispositif fiscal, et non pas un argument de nature macroéconomique.

Le choix de l'outil fiscal pour répondre à un tel enjeu de construction, plutôt qu'un autre instrument de politique publique, repose ensuite sur une logique opportuniste : la mesure fiscale existe dans le paysage, et surtout elle est acceptée par le ministère des Finances.

« On aurait pu imaginer en théorie un transfert de la dépense fiscale vers une dépense directe. Mais on savait que l'arbitrage serait négatif à Bercy. La dépense fiscale est en effet moins douloureuse en affichage et repose sur les successeurs, et non sur le budget en cours. Le retour à une réglementation sur les investisseurs institutionnels n'avait pas non plus les faveurs de Bercy. On était encore dans la logique du milieu des années 1980 qui consistait à laisser aux investisseurs institutionnels l'arbitrage de l'affectation de leur actif. Sans doute le ministère des Finances espérait-il aussi que les ventes de patrimoine des filiales de la Caisse des Dépôts pourraient lui rapporter de l'argent à court terme » (entretien n°23 avec un membre de cabinet ministériel, novembre 2011).

En 1998, c'est donc une logique pragmatique qui l'emporte, tant au ministère du Logement qu'au ministère des Finances, et qui conduit à l'élaboration d'un nouveau dispositif fiscal pour soutenir la production de logements locatifs.

Comme l'idée d'un soutien conjoncturel à l'activité économique n'est plus au centre du discours gouvernemental, Louis Besson pose alors les bases d'une aide pérenne à l'investissement locatif. Avec le dispositif « Besson », il ne s'agit plus d'une intervention publique à caractère transitoire pour relancer l'activité, mais bien d'un accompagnement durable pour mobiliser les investisseurs dans le secteur du logement. Lors de ses différentes interventions à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'Etat au Logement affirme ainsi vouloir mettre en place un statut du bailleur privé conventionné, pour l'investissement locatif dans le neuf comme dans l'ancien. Ce statut du bailleur privé a vocation à préciser les avantages de l'investisseur mais aussi ses devoirs, et donc les retours attendus par l'Etat. En l'occurrence, ces exigences publiques prennent la forme de contreparties sociales : la production d'une offre de logements intermédiaires à destination des catégories sociales moyennes :

« [Alors que] le dispositif antérieur avait un caractère de soutien conjoncturel (...), l'objectif est de créer un statut stable et pérenne du bailleur privé, dont les acteurs et les professionnels de l'immobilier ont besoin pour engager des projets sur le moyen et le long terme. Et quelle autre garantie de stabilité d'une mesure peut-on envisager si ce n'est sa légitimité sociale ? C'est pour cela que le

gouvernement a retenu une formule de conventionnement dans laquelle une aide fiscale significative a une contrepartie sociale » (Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement, devant l'Assemblée nationale le 6 octobre 1998, en réponse à une question du député de l'opposition du Haut-Rhin Jean-Jacques Weber).

Les avantages accordés au bailleur dépassent même le cadre de l'aide fiscale :

« L'attractivité du dispositif est accrue par la mise en place de dispositifs destinés à assurer une meilleure sécurisation pour les bailleurs. D'une part, l'allocation logement est directement versée ; d'autre part, les dispositions de l'accord conclu avec le 1 % permettent la mise en place de garanties de paiement du loyer et des charges au-delà de la partie couverte par l'aide à la personne, et ce, pendant une durée de trois ans. Il s'agit donc là d'un changement total de logique. D'un système d'amortissement, en d'autres termes de défiscalisation temporaire, équivalent, en quelque sorte, des primes accordées pour relancer le marché de l'automobile, nous passons à une formule durable, équilibrée, qui ne se mesure pas seulement par des avantages fiscaux, mais également par la reconnaissance d'une fonction économique et sociale des garanties de loyers » (Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement, devant l'Assemblée nationale le 4 novembre 1998).

Pérennité du dispositif, contreparties sociales apparaissent ainsi comme étant les maîtres-mots du discours du secrétaire d'Etat.

Le passage du « Périssol » au « Besson » fait au bout du compte apparaître plusieurs inflexions. D'abord, le fondement principal de l'aide fiscale n'est plus la régulation macroéconomique, mais la nécessité de construire des logements locatifs privés. La politique nationale du logement semble ainsi prendre le pas sur la politique économique dans la définition du dispositif. Ensuite, il ne s'agit plus de proposer un dispositif conjoncturel ayant vocation à accélérer pendant un certain temps l'activité de la construction de logements, mais d'imaginer une logique pérenne visant à mettre en place un donnant-donnant entre Etat et investisseurs. A un certain nombre d'avantages dont l'aide fiscale, doivent ainsi correspondre des contreparties sociales.

#### 4. LE « ROBIEN » PRIVILEGIE UNE LOGIQUE QUANTITATIVE DE PRODUCTION

##### a) La mise en place du « Robien »

L'alternance politique de 2002 marque le retour au pouvoir d'un gouvernement de droite, dirigé par Jean-Pierre Raffarin. Dès 2003, le ministre de l'Equipement, Gilles de Robien (Figure n°28), propose une révision du dispositif « Besson ». Alors que cette révision ne change pas la forme de la mesure fiscale (il s'agit toujours d'un système d'amortissement, dont le niveau et l'étalement dans le temps demeurent inchangés), celle-ci révèle néanmoins un profond clivage gauche-droite sur les attendus de l'Etat. Produire un maximum de logements locatifs privés devient prioritaire aux dépens du ciblage sur le secteur intermédiaire.



**Figure n°28 : Gilles de Robien (ici en 2006)**



Source : <http://sectionlbamiens.centerblog.net/>, février 2012

En supprimant la contrainte des plafonds de ressources sur les locataires et en augmentant les niveaux maxima de loyer, Gilles de Robien privilégie en effet un objectif quantitatif de production. L'enjeu est de construire un maximum de nouveaux logements locatifs privés en limitant les exigences publiques. Si, « pour la gauche, l'avantage fiscal devait être conditionné à des contreparties sociales, en l'occurrence la production de logements intermédiaires, pour la droite, ces contraintes sont avant tout considérées comme des freins à l'investissement privé (notamment les plafonds de ressources pour les locataires) » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011). La priorité pour le nouveau gouvernement est donc « de relancer l'offre locative en faisant appel aux capacités d'épargne de ceux qui ont des disponibilités : ils rendront ainsi un vrai service à leurs concitoyens » (Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, devant l'Assemblée nationale le 3 avril 2003).

En remontant les niveaux maxima de loyers, le ministre de l'Équipement espère également réorienter la production des logements vers les zones où les marchés locatifs sont les plus tendus. Gilles de Robien illustre ce point à plusieurs reprises :

« Nous manquons de logements étudiants et de logements locatifs dans les grandes villes, où le foncier est cher. Nous voulons débloquer la situation. Ce faisant, nous allons libérer des appartements HLM, actuellement occupés par des familles qui devraient pouvoir se loger sur le marché locatif. Le dispositif Besson a fait son temps. Il a eu quelques effets positifs, mais les statistiques montrent qu'il devient de moins en moins efficace parce qu'il n'est plus adapté à la réalité » (Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, devant l'Assemblée nationale le 3 avril 2003) ;

« La situation est grave – parfois très grave – dans les grandes agglomérations, notamment l'agglomération parisienne. On ne trouve plus que très peu de logements à louer et moyennant des loyers de plus en plus élevés. Cette pénurie

oblige les jeunes à rester chez leurs parents, même ceux qui souhaiteraient vivre de façon autonome. Les cadres en mobilité professionnelle ne trouvent plus de logement à un prix abordable. La pénurie se répercute par effet de chaîne sur les ménages modestes, qui se trouvent en compétition avec des familles aisées et n'ont plus d'autre choix que de gonfler les files d'attente des demandeurs de logement HLM. A terme, le dynamisme économique de notre pays pourrait en pâtir. Des élus de toutes tendances m'ont récemment parlé d'une région touristique où l'absence totale d'offres de logement locatif menace les activités touristiques. Ne trouvant pas à se loger, les travailleurs saisonniers hésitent à accepter un emploi dans cette zone » (Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, devant l'Assemblée nationale le 3 avril 2003).

Cette volonté de ciblage sur les zones tendues se traduit également par une révision des zonages, qui intègrent désormais un critère de tension du marché. Par exemple, la Côte d'Azur et le Genevois rejoignent l'agglomération parisienne dans la première catégorie (la zone A). Le « Robien » poursuit donc deux priorités : une relance quantitative de l'investissement locatif privé et une réorientation de cette production vers les zones tendues.

Au bout du compte, le passage du « Besson » au « Robien » révèle plusieurs éléments. Tout d'abord, les enjeux de la politique nationale du logement semblent toujours prédominants par rapport à ceux de la régulation macroéconomique. En 2003, le secteur de la construction immobilière connaît d'ailleurs une phase ascendante, et ce depuis 2001. L'enjeu d'une relance de l'activité économique dans le bâtiment est donc peu évoqué par Gilles de Robien. En effet, même si cet argument est apparu dans le débat au Parlement, il le fut à une place secondaire : le 3 avril 2003, jour de la discussion à l'Assemblée nationale, le ministre n'y fait qu'une seule allusion pour signifier son espoir de création de 10.000 à 15.000 emplois dans le BTP et il faut ensuite une exclamation d'un député de la majorité pour le rappeler (« c'est aussi de l'emploi ! », s'écrit Patrice Martin-Lalande, député de la majorité du Loir-et-Cher, à l'Assemblée nationale le 3 avril 2003). L'ambition quantitative du gouvernement est en fait justifiée par un argument qui relève non pas de l'économie mais de la politique du logement : le manque de logements locatifs, notamment dans les grandes agglomérations.

Par ailleurs, le passage au « Robien » met en avant des approches différentes entre la droite et la gauche. D'un côté, on affiche la volonté de réduire les contraintes sur les investisseurs afin d'atteindre un objectif quantitatif de constructions et une détente du marché locatif par l'offre. De l'autre, l'avantage fiscal ne peut qu'être conditionné à une contrepartie sociale, par principe et pour limiter les effets d'aubaine. Odile Saugues, député de l'opposition, a rappelé dans le débat cette différence de vues :

« Le dispositif Besson comporte des contreparties sociales. (...) Ce sont justement ces contreparties que vous entendez abandonner, au motif qu'elles feraient perdre son efficacité au dispositif. On revient donc (...) à la philosophie du guichet ouvert qui ne permet pas aux plus modestes de se loger convenablement, mais aux plus fortunés de disposer de cadeaux fiscaux considérables. Pour votre majorité, le dispositif social est un frein au

marché (...). Si l'Etat peut apporter sa pierre à l'effort de construction, il n'est pas choquant que les constructeurs apportent la leur, dans une société où le droit au logement n'est souvent qu'une incantation. (...) Je redoute que ce dispositif se limite à un appel d'air et à un effet d'aubaine » (Odile Saugues, député de l'opposition du Puy-de-Dôme, à l'Assemblée nationale le 3 avril 2003).

Les différences de sensibilité entre la droite et la gauche se retrouvent donc dans le donnant-donnant entre l'investisseur et la puissance publique. Pour la droite, la production d'un logement loué au prix du marché constitue une compensation suffisante de l'avantage fiscal. Pour la gauche, le logement locatif doit se situer dans le secteur intermédiaire.

b) La nécessité d'une régulation publique avec le « Robien recentré »

En 2006, alors que Jean-Louis Borloo est ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, le climat politique sur les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif a fortement évolué. Les effets du dispositif « Robien » sont largement dénoncés dans les médias (la mesure fiscale aurait été le support de véritables « arnaques », nombre d'investisseurs auraient été « abusés » par des promoteurs peu scrupuleux, une part des logements produits seraient vides...) et les critiques de l'opposition de gauche sont devenues beaucoup plus virulentes.

Outre le discours sur l'absence de contreparties sociales entendu dès 2003, trois types de critiques se font jour. D'abord, en dopant la demande dans un contexte de croissance des marchés immobiliers, le dispositif « Robien » aurait eu un effet inflationniste sur les prix du foncier et même sur ceux de la construction. Il alimenterait également la « flambée des loyers », car la contrainte de plafonnement qui pèse sur ces derniers est limitée (Jean-Marc Ayrault, député de l'opposition de Loire-Atlantique, à l'Assemblée nationale le 18 janvier 2006 ; Jean-Yves Le Bouillonnet, député de l'opposition du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006 ; Annick Lepetit, députée de l'opposition de Paris, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006).

Deuxième critique, les constructions ne se seraient pas réalisées dans les zones de plus forte tension, ce qui était pourtant l'une des priorités initiales du dispositif. C'est même le contraire qui se serait produit : les logements seraient mal localisés par rapport à la réalité des marchés locatifs et certains d'entre eux seraient vides, tant les décalages entre besoins et production seraient importants.

« Les constructions réalisées dans certaines régions dans le cadre du Robien se sont avérées inadaptées aux besoins locaux. Certains investisseurs ont raisonné en termes de gain fiscal, sans s'intéresser aux caractéristiques du logement. Certains logements ont été construits dans des zones où les besoins en logements étaient satisfaits et les propriétaires éprouvent aujourd'hui des difficultés à louer leur logement » (Annick Lepetit, députée de l'opposition de Paris, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006).

Jean Launay illustre même concrètement ce phénomène à travers son expérience d'élu local du Lot :

« La façon dont les opérations immobilières sont engagées dans ce cadre ne répond en rien à la réalité des besoins en matière de logement. En effet, les produits livrés se révèlent en total décalage par rapport aux attentes de la population. Dans le département du Lot dont je suis l'élu, 70 % des foyers sont éligibles au logement social. À Cahors et Figeac, par exemple, de nombreux logements, construits avec le dispositif Robien ne trouvent pas preneurs, tout simplement parce que les loyers demandés sont trop élevés eu égard à la capacité financière des demandeurs éventuels » (Jean Launay, député de l'opposition du Lot, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006).

Le député pointe en outre la difficulté des territoires ruraux et des petites villes à s'adapter à ce contexte, c'est-à-dire à encadrer les opérations de certains promoteurs privés.

Enfin, dernière critique, le coût du dispositif est jugé élevé pour les finances publiques : « C'est une pompe absorbante pour le budget de l'Etat » (Jean-Yves Le Bouillonnet, député de l'opposition du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006) ; cela représente « 300 millions d'euros dans la loi de finances de 2006, soit six fois plus que l'effort sur le prêt locatif aidé d'intégration inscrit en direction des offices, supports de la politique du logement social » (Jean Launay, député de l'opposition du Lot, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006).

La conclusion des députés de l'opposition de gauche se traduit dès lors par un appel à supprimer le dispositif « Robien », qui n'est autre qu'un « scandale » (Jean-Yves Le Bouillonnet, député de l'opposition du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006) ; « un avantage fiscal exorbitant qui contribue à l'inflation des prix alors que, dans le même temps, les moyens nécessaires pour répondre à la demande sociale sont amputés » (Jean-Marc Ayrault, député de l'opposition de Loire-Atlantique, à l'Assemblée nationale le 18 janvier 2006) ; « un produit financier (...) qui permet à des investisseurs de payer moins d'impôts, de loger des ménages aux revenus confortables, voire très confortables, alors que son coût budgétaire est proche de certains prêts attribués aux bailleurs sociaux ce qui, bien évidemment, est inacceptable en termes d'efficacité sociale » (Annick Lepetit, députée de l'opposition de Paris, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006).

Les échanges, parfois vifs, entre la majorité et l'opposition illustrent bien ces critiques et le climat politique qui règne en 2006. C'est le cas par exemple de cette discussion entre, d'une part Michel Piron et Jean Léonetti, députés de la majorité du Maine-et-Loire et des Alpes-Maritimes, et d'autre part Jean-Louis Dumont, Jean-Yves Le Bouillonnet et François Brottes, députés de l'opposition de la Meuse, du Val-de-Marne et de l'Isère, à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2006 :

- Michel Piron (député de la majorité) : « Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain ! Il y a deux ans et demi, lorsque le dispositif Robien a été créé, il s'agissait d'abord, compte

tenu du retard accumulé dans la production de logements, de relancer rapidement l'offre le plus fortement possible »

- Jean-Louis Dumont (député de l'opposition) : « Il aurait fallu maîtriser la démarche ! »
- Michel Piron : « En tout cas, vous, vous avez su maîtriser la pénurie ! »
- François Brottes (député de l'opposition) : « Ne défendez pas l'indéfendable ! »
- Michel Piron : « Nous n'avons pas de leçons à recevoir de votre part ! »
- François Brottes : « Quelques-unes quand même ! »
- Michel Piron : « Que je sache, la majorité des logements Robien sont occupés. »
- Plusieurs députés du groupe socialiste : « Non ! »
- Jean-Yves Le Bouillonnet : « Faites une étude d'impact et vous verrez ! »
- Michel Piron : « Où seraient les locataires des logements Robien si ces programmes n'existaient pas ? »
- François Brottes : « Dans les châteaux ! » (*Sourires.*)
- Michel Piron : « C'est vrai, une partie du parc Robien est vacante. Mais il est pour le moins hypocrite de stigmatiser les avantages fiscaux auxquels ont droit les propriétaires tout en plaignant ces derniers de ne pouvoir trouver de locataires. »
- Jean-Yves Le Bouillonnet : « Nous ne les plaignons pas ! »
- François Brottes : « Nous nous plaignons de l'inefficacité du dispositif ! »
- Michel Piron : « Il est indéniable que le dispositif Robien a contribué à améliorer quantitativement l'offre de logements locatifs. »
- Jean Leonetti (député de la majorité) : « Très bien ! »
- Michel Piron : « Pour autant, on ne peut nier qu'il mérite aujourd'hui d'être réaménagé, recadré et reciblé puisque, dans certains endroits, ces logements sont vacants et en surnombre. En effet, certains de ces produits, achetés probablement sur plan et sans doute sans avoir été examinés attentivement par les investisseurs, n'ont pas donné satisfaction partout. En d'autres termes, ce dispositif, très majoritairement positif, a conduit toutefois à quelques dérives. Il convient donc de l'améliorer, et c'est précisément ce que propose le ministre. Dès lors, la croisade que mènent certains à son encontre – et je pense à M. Dumont – me semble excessive. En tout état de cause, chacun doit s'efforcer d'avoir un jugement plus nuancé ».

Cette critique politique du dispositif « Robien » apparaît donc forte et centrée sur les effets pervers de la mesure fiscale : l'effet d'aubaine, la hausse des prix engendrée par le dopage de la demande et le décalage spatial entre zones de production et zones de tension des marchés locatifs. La réponse du gouvernement s'inscrit alors en 2006 dans une logique de régulation publique qui vise à supprimer ou, au moins, à limiter ces effets pervers, en particulier le dernier d'entre eux. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (Figure n°29), propose ainsi au Parlement une modification des zonages (la zone B est découpée en deux zones : B1 et B2) et surtout la diminution des niveaux maxima de loyers pour les zones B2 et C. Cette adaptation donne naissance au dispositif dénommé « Robien recentré », une appellation qui illustre la volonté étatique d'un recentrage de la production vers les zones les plus en tension, à savoir les zones A et B1.

**Figure n°29 : Jean-Louis Borloo (ici en 2011)**



Source : <http://www.latribunedestrasbourg.com/wp-content/uploads/2011/03/00762394-photo-jean-louis-borloo.jpg>, février 2012

Outre ce recadrage du dispositif « Robien », la loi Engagement National pour le Logement (ENL) votée en 2006 a également vu la création d'un dispositif complémentaire : le « Borloo populaire », une mesure assez similaire au « Besson » (ciblée sur le logement intermédiaire). Comme pour le « Quilès-Méhaignerie intermédiaire » et à la différence du « Besson », la logique politique est cependant restée additionnelle, et non substitutive. Deux dispositifs (le « Robien recentré » et le « Borloo populaire ») ont donc coexisté.

La logique politique qui a présidé à la création du « Borloo populaire » nous a été révélée lors d'un entretien avec un membre des cabinets ministériels de l'époque :

« Jean-Louis Borloo voulait en revenir au Besson et supprimer le Robien. Mais il y a eu des discussions au niveau des cabinets, notamment entre celui de Marc-Philippe Daubresse, ministre délégué au Logement à la Ville jusqu'en mai 2005, et celui de Jean-Louis Borloo. L'arbitrage final a été la superposition des deux dispositifs : un de type Besson et un de type Robien. Une idée a même circulé d'en rajouter un troisième ciblé sur du logement encore plus social, pour avoir toutes les catégories (social, intermédiaire, libre). Mais cela relevait d'une logique plus technocratique que politique » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011).

Au bout du compte, le recentrage du « Robien » et la création du « Borloo populaire » n'ont donc pas bouleversé les logiques politiques légitimant les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Tout juste observe-t-on un brouillage du marqueur droite-gauche avec la mise en place d'un dispositif ciblé sur l'intermédiaire lors d'une législature de droite. En revanche, avec la forte médiatisation d'un certain nombre d'effets pervers de la mesure fiscale, cette étape au milieu des années 2000 fait apparaître au premier plan l'enjeu de la régulation publique des dispositifs. Celle-ci passe alors par une définition plus fine des zonages nationaux et par la baisse des niveaux maxima de loyers dans les zones de plus faible tension. Les critiques

mettent aussi en avant le coût budgétaire du dispositif et, pour la première fois, l'hypothèse de sa suppression est évoquée, en l'occurrence par l'opposition parlementaire.

Notons que le choix du mode de régulation publique révèle ici un recul du processus de néolibéralisation. En effet, confronté à un certain nombre d'effets pervers des mesures fiscales, l'Etat ne fait pas le choix d'améliorer les mécanismes concurrentiels propres à la logique de marché, par exemple en développant plus largement l'information des investisseurs particuliers sur les marchés locatifs locaux. Le mode de régulation étatique choisi se caractérise au contraire par une limitation du marché (renforcement du zonage, diminution des loyers plafonds dans certains secteurs). L'approfondissement de ce dernier n'apparaît donc plus comme le meilleur moyen de résoudre les problèmes, comme si l'Etat se résolvait à l'idée d'une information imparfaite des investisseurs particuliers.

## 5. LE RETOUR DE L'ENJEU MACROECONOMIQUE AVEC LE « SCELLIER »

### a) Une logique politique marquée par l'urgence économique à la fin de l'année 2008

A la fin de l'année 2008, le contexte macroéconomique a substantiellement changé. La crise économique et financière, qui a éclaté au cours de cette même année, a eu de fortes répercussions sur les marchés immobiliers et la conjoncture dans le secteur du bâtiment est devenue mauvaise. La chute des ventes des promoteurs laissent même augurer un certain nombre de faillites dans le secteur, de nature à fragiliser encore un peu plus le système bancaire français déjà touché par la crise des *subprimes*. C'est cette urgence économique qui motive le député de la majorité du Val d'Oise, François Scellier (Figure n°30), à déposer un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2008, avec le soutien de plusieurs de ses collègues de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

**Figure n°30 : François Scellier (ici en 2011)**



Source : <http://www.immodurabilite.info/pages/le-dispositif-scellier-4775247.html>, février 2012

A l'instar du « Périssol », l'objectif politique qui sous-tend la proposition parlementaire est donc de nature macroéconomique : il s'agit de répondre efficacement à la crise immobilière qui menace la promotion et commence à toucher le secteur du bâtiment. Ainsi, le « Scellier » est conçu comme un dispositif qui doit être valable durant un an pour relancer la machine économique. Gilles Carrez, député de la majorité du Val-de-Marne, président de la commission des finances et rapporteur général du projet de loi de finances rectificative, en résume l'esprit dans une de ses interventions à l'Assemblée nationale :

« Que proposons-nous ? Un système ultrasimple : celui qui achètera, en 2009, un logement destiné à la location, bénéficiera d'une réduction d'impôt égale à 25 % du prix de l'acquisition, plafonnée à 75 000 euros (...). Ce dispositif ne sera proposé qu'en 2009, dans le cadre de la relance. Nous suspendons le dispositif d'amortissement et nous frappons un grand coup avec des mesures simples et lisibles pour les investisseurs, afin d'essayer de relancer le marché car les ventes de logements s'effondrent » (Gilles Carrez, député de la majorité du Val-de-Marne, rapporteur général, à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2008).

Et, comme pour le « Périssol », c'est le ministre de l'Economie et des Finances, en l'occurrence Christine Lagarde (Figure n°31), et non le ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin, qui représente le gouvernement lors du débat à l'Assemblée nationale. Les logiques politiques qui amènent au « Scellier » présentent donc de grandes similitudes avec celles qui ont conduit au « Périssol ».

**Figure n°31 : Christine Lagarde (ici en 2011)**



Source :

<http://www.zimbio.com/pictures/3FrkR84AeG3/G20+Finance+Ministers+Hold+Talks+Try+Boost/4hbPhkP6ptt/Christine+Lagarde>, février 2012

Quelques différences apparaissent néanmoins. Tout d'abord, le dispositif « Scellier » apparaît en loi de finances rectificative sous la forme d'un amendement parlementaire, et non sous la forme d'un projet gouvernemental. En effet, le plan de relance initialement prévu par le gouvernement ne prévoyait aucune mesure en faveur de l'investissement locatif. L'initiative des



députés de la majorité a donc ajouté le dispositif fiscal aux mesures envisagées par l'exécutif. Les débats à l'Assemblée nationale ont ensuite affiché un désaccord de forme sur la mesure à adopter. Si Christine Lagarde, au nom du gouvernement, défendait l'idée d'un renforcement du « Robien », plusieurs députés de la majorité, dont François Scellier et Gilles Carrez, plaidaient pour la mise en place d'un nouveau dispositif plus lisible et plus simple. Et ce sont ces derniers qui l'ont emporté.

Plusieurs entretiens, dont un avec un ancien membre de cabinet ministériel et un autre avec l'un des députés de la majorité grandement impliqué dans le débat, nous ont permis de reconstruire l'histoire de cette discussion et les rapports de force qui se sont établis à cette époque. En fait, le débat semble avoir opposé deux camps. D'un côté, le ministère du Logement ne souhaitait pas intégrer de nouvelle mesure en faveur de l'investissement locatif dans le plan de relance : « en septembre 2008, quand Christine Boutin, ministre, propose un plan de relance, des mesures sont prévues sur l'accession, sur le rachat de logements privés par des bailleurs sociaux (30.000 logements)... mais il n'y a pas de mesure sur l'investissement locatif » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011). Le dialogue entre le ministère et la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) se poursuivait malgré tout et « la FPI réfléchissait de son côté à la meilleure façon d'améliorer le Robien » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011). Mais, parallèlement à cette dynamique, un promoteur spécialisé dans l'investissement locatif défiscalisé « a lancé une grande campagne de lobbying pour changer de système et revenir à la réduction d'impôt. L'objectif pour ce groupe était de voir renforcer les mesures fiscales et de pouvoir démarcher une plus large gamme d'investisseurs, puisque le système de la réduction d'impôt profite de la même manière à tous les ménages imposés » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011). La démarche de ce promoteur a alors croisé l'initiative de certains députés de la majorité, qui voulaient donner un nouveau souffle à l'aide fiscale à l'investissement locatif dans le contexte de la crise économique et financière.

« On s'est ainsi retrouvé avec une lutte entre deux camps : certains parlementaires, soutenus par le promoteur spécialisé dans l'investissement locatif défiscalisé et sans doute aussi par le ministère des Finances (ce dernier pour des raisons plus techniques que politiques, car la réduction d'impôt s'intègre plus facilement dans le plafond des niches fiscales), contre le ministère du Logement. Et les premiers ont gagné ! » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011).

L'analyse de la discussion ne s'arrête néanmoins pas là :

« Le ministère du Logement n'a pas tout perdu. Il a par exemple gagné sur les zonages, en obtenant d'exclure la zone C du bénéfice de la mesure fiscale. Cette éviction a d'ailleurs généré plus de 300 courriers d'élus locaux. Dans différents endroits de France, des marchés en tension se sont ainsi faits jour pour justifier du nécessaire maintien de telle ou telle territoire en zone B2. C'est la raison pour laquelle le ministère n'a pas requalifié des B en C et a du au contraire

requalifier des C en B » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011).

Le souci de régulation publique de l'aide fiscale à l'investissement locatif a ainsi été maintenu et même renforcé puisqu'une partie du territoire national s'est vue pour la première fois exclue de son cadre d'application. Ce sur quoi les élus locaux concernés ont vivement réagi, comme l'illustre le témoignage.

Au bout du compte, trois enseignements peuvent être tirés du vote du « Scellier ». Tout d'abord, comme pour le « Périssol », la logique politique dominante qui légitime le dispositif est la régulation macroéconomique : face à la crise immobilière qui touche en particulier le secteur de la promotion, il s'agit de relancer les ventes de logements neufs. En ce sens, le dispositif fiscal poursuit le même objectif que le plan de relance qui encourage les bailleurs sociaux à acheter des logements produits par les promoteurs et que ces derniers ont du mal à vendre. Deuxième enseignement, le système d'amortissement initié par le « Périssol » est abandonné au profit d'une réduction d'impôt simple. Or, quand il avait été mis en place, ce système d'amortissement avait été défendu à partir d'une conception néolibérale de l'individu-entrepreneur. Mais le débat à l'Assemblée nationale n'a révélé aucun argument de cette nature. La discussion sur le choix entre système d'amortissement et réduction d'impôt s'est cantonnée à énoncer les effets positifs et les éventuels effets pervers des deux formules : un dispositif « Robien » « bien connu des professionnels » pour Christine Lagarde contre un dispositif « Scellier » plus simple et plus juste pour Gilles Carrez ; un risque de produire des logements plus petits avec le « Scellier » pour Michel Piron, etc. L'approche néolibérale de l'individu est restée totalement absente du débat. Enfin, la régulation publique de l'aide fiscale s'est renforcée. Le nouveau zonage, qui encadre la mise en œuvre du dispositif, a exclu une catégorie de territoires du bénéfice de l'avantage fiscal : la zone C. La régulation étatique continue donc de se situer dans une logique de limitation du marché, et non dans son approfondissement.

#### b) Le prolongement du dispositif en 2010 et son « verdissement »

Alors que le « Scellier » avait été conçu pour une année, le projet de loi de finances pour 2010 a prolongé la mesure. Pour l'année 2010, l'avantage fiscal a ainsi été maintenu au même niveau que 2009 : une réduction d'impôt de 25% du prix d'acquisition du logement. Pour les années ultérieures (2011 et 2012), le principe d'une dégressivité fut néanmoins prévu.

Un entretien avec François Scellier nous a permis de cerner les contours de la discussion qu'il y a eu entre les députés de la majorité les plus impliqués dans le suivi de ce dossier et le ministère des Finances pour aboutir à ce résultat. L'élément saillant du débat a en fait été la contrainte budgétaire. Comme l'explique François Scellier, « pour la prolongation du dispositif au-delà de 2009, la discussion entre les parlementaires et le ministère des Finances s'est concentrée sur le coût réel du dispositif, après prise en compte du gain de TVA pour l'Etat »

(entretien n°10 avec un député, novembre 2009). La logique de régulation macroéconomique devait ainsi glisser progressivement d'une ambition de relance de l'activité vers un objectif de maîtrise des dépenses publiques. Et, « après de nombreux échanges, le ministère a finalement admis qu'à 25%, le dispositif coûtait 60 millions d'euros au budget de l'Etat ; qu'à 20% il rapportait 60 millions d'euros et plus encore à 15%. Cela a permis un accord sur la pérennisation du dispositif en 2011 et 2012 à un taux de 20% puis 15% » (entretien n°10 avec un député, novembre 2009). La politique macroéconomique (ici dans sa dimension budgétaire) a donc toujours été prédominante dans les débats autour de la prolongation du « Scellier ».

Deux nouveaux éléments sont néanmoins à noter dans le texte de la loi de finances pour 2010. Tout d'abord, un distinguo entre les logements construits avec la norme BBC (Bâtiment Basse Consommation énergétique) et ceux qui ne le sont pas a été prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Ainsi, la loi de finances pour 2010 prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, une réduction d'impôt de 25% pour les premiers et un taux de 15% seulement pour les seconds. Les députés ont ainsi parlé de « verdissement » du « Scellier », reprenant ici une logique politique consistant à encourager la production d'un habitat durable en cohérence avec les ambitions du « Grenelle de l'environnement ».

Autre inflexion notable dans la loi de finances pour 2010, le principe de l'exclusion de la zone C du bénéfice du dispositif a été assoupli. Suite à la pression des nombreux élus locaux concernés, la possibilité d'une dérogation accordée par le ministre du logement (après avis du maire de la commune d'implantation ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale territorialement compétent en matière d'urbanisme) a ainsi été entérinée par les députés. Sous réserve de cette dérogation, certaines communes en zone C peuvent donc désormais être éligibles au « Scellier ». Même si de nombreux critères ont été identifiés pour légitimer toute dérogation, la logique de régulation publique sur la base de grands zonages définis à l'échelle nationale s'est ainsi imprégnée de pragmatisme politique face au pouvoir des élus locaux au Parlement.

c) Une forte régulation budgétaire en 2011 et 2012 : vers la fin des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ?

A partir de 2010, l'enjeu budgétaire prend une place de plus en plus importante dans la politique de régulation macroéconomique de l'Etat. La préparation de la loi de finances pour 2011 est ainsi le théâtre de nombreuses discussions centrées sur la réduction des dépenses publiques et sur l'augmentation des recettes. Les dépenses fiscales, appelées « niches fiscales » dans le contexte de l'époque, font en particulier l'objet de débats politiques nourris et de larges réflexions de l'administration. L'enjeu consiste alors à limiter les possibilités offertes aux contribuables de ne pas payer l'impôt.

Faisant partie des « niches fiscales », le dispositif « Scellier » est marqué par ce contexte. Dès la loi de finances pour 2011, celui-ci fait l'objet d'un « rabet » fiscal, expression utilisée par les députés (et utilisée dans le rapport de la commission des finances) pour désigner la réduction de l'aide. Alors que la loi de finances pour 2010 avait prévu en 2011 une réduction d'impôt de 25% du prix de revient pour un bien BBC et de 15% pour un logement non BBC, ces taux passent respectivement à 22% et 13%.

Au cours de l'année 2011, cet enjeu de la limitation des « niches fiscales » devient encore plus prégnant. La crise des dettes souveraines en Europe (qui conduit d'ailleurs l'agence *Standard and Poor's* à dégrader la notation de la dette de l'Etat français en janvier 2012) renforce la priorité accordée au rétablissement de l'équilibre des comptes de l'Etat et à la réduction des « niches fiscales ».

Dans ce contexte, le 6 juillet 2011, la commission des finances de l'Assemblée nationale produit un rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances avec pour objectif de proposer une série de mesures permettant de limiter le montant de la dépense fiscale pour les dispositifs « Scellier », « Scellier intermédiaire » mais aussi « Scellier outre-mer » et « Censi-Bouvard » (ciblé sur les résidences meublées). Plusieurs options sont ainsi proposées, allant de la modulation des taux de réduction d'impôt par zone (pour concentrer l'avantage fiscal dans les zones où le marché du logement est le plus tendu) jusqu'à l'introduction d'un plafond de loyer par mètre carré (pour orienter l'investissement vers les plus grands logements). Il s'agit en fait de cibler l'aide fiscale sur quelques orientations prioritaires (notamment les zones tendues), pour réduire l'ampleur de la dépense induite et obtenir le principe de la pérennité du dispositif au-delà du 31 décembre 2012.

Le gouvernement fait alors le choix d'inscrire dans le projet de loi de finances pour 2012 une réduction du taux de l'aide fiscale à 13% du prix du logement pour l'année 2012 (6% pour un bien non BBC) et, élément nouveau, un plafonnement de l'assiette par mètre carré de surface habitable en fonction de la localisation du logement (de 5.000 euros par m<sup>2</sup> en zone A bis et A à 2.000 euros par m<sup>2</sup> en zone C) – ce dernier critère visant à limiter l'effet inflationniste du « Scellier » pour les petites surfaces (en termes de prix au mètre carré). Surtout, le gouvernement propose la suppression totale du dispositif « Scellier » au 31 décembre 2012, et par là-même de tout dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif à partir de 2013. Plus que jamais, la régulation macroéconomique, ici dans le sens de la contrainte budgétaire, apparaît comme la logique politique dominante lors de la discussion au Parlement. C'est d'ailleurs Valérie Pécresse, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat (Figure n°32), qui défend l'orientation gouvernementale devant les députés, après l'annonce officielle faite par Premier ministre lui-même le 7 novembre 2011 :

« Face au ralentissement que connaît notre économie et à la crise de la zone euro, le gouvernement a décidé de revoir ses prévisions de croissance, mais surtout de renforcer les moyens qu'il se donne pour tenir ses objectifs en matière de baisse des déficits, afin de respecter une trajectoire pluriannuelle de réduction des déficits qui nous conduise en 2016 à un déficit zéro. Dans le cadre du plan d'équilibre des finances publiques, le Premier ministre a annoncé, le 7 novembre dernier, la poursuite de l'effort de réduction des niches fiscales, notamment la suppression, à la fin de l'année 2012, du dispositif Scellier, dont il a déjà été dit sur ces bancs, et par l'opposition elle-même, qu'il avait contribué à la hausse des prix de l'immobilier » (Valérie Pécresse, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, devant l'Assemblée nationale le 14 novembre 2011).

**Figure n°32 : Valérie Pécresse**



Source : [http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/05/24/2504623\\_valerie-pecresse-vante-le-renouveau-de-l-universite-francaise-nyt.html](http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/05/24/2504623_valerie-pecresse-vante-le-renouveau-de-l-universite-francaise-nyt.html)

A quelques mois d'élections présidentielles puis législatives, le débat qui s'ensuit à l'Assemblée nationale laisse néanmoins ouvertes les perspectives d'avenir. La discussion est lancée par Gilles Carrez, député de la majorité et rapporteur général (Figure n°33), qui interpelle la ministre sur les risques d'une suppression pure et simple du « Scellier » : « je prends le pari qu'en 2013, devant l'effondrement massif de la construction, on sera obligé de remettre en place dans la précipitation de nouveaux dispositifs » (Gilles Carrez, député de la majorité du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2011). Le rapporteur général plaide en fait pour un ciblage du dispositif sur l'intermédiaire et sur les zones tendues :

« Il faut combler l'énorme écart qui existe entre les loyers du secteur privé et les loyers HLM, y compris les loyers PLS. Par exemple, à L'Haÿ-les-Roses, le rapport est de presque un à deux alors qu'on n'est pas dans Paris intra-muros. (...) La politique ne doit pas être la même en zone tendue et en zone plus souple. (...) Il est normal que le dispositif Scellier intermédiaire soit très utile en zone tendue et beaucoup moins en zone rurale » (Gilles Carrez, député de la majorité du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2011).

Il rappelle aussi l'utilité des dispositifs fiscaux en termes de relance de l'activité :

« L'expérience montre que, dans la cabine de pilotage de l'État, peu de boutons réagissent assez rapidement. Or la politique du logement fait partie de ces instruments qui réagissent rapidement tout en répondant à un besoin aigu des Français » (Gilles Carrez, député de la majorité du Val-de-Marne, à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2011).

**Figure n°33 : Gilles Carrez**



Source : <http://www.leparisien.fr/economie/votre-argent/dons-defiscalises-gilles-carrez-maintient-son-amendement-14-11-2011-1719343.php>

Et la ministre renvoie le débat à l'après-présidentielles :

« Nous ne supprimons pas le dispositif Scellier en 2012 mais en 2013. Il faut donc mettre rapidement autour de la table toutes les énergies. Je vous entends quand vous dites qu'il faut élaborer une politique alternative, mais j'entends aussi tous ceux qui critiquent le dispositif Scellier. (...) Aujourd'hui, nous avons l'occasion de repenser la politique du logement sur des fondements différents. Il faut le faire d'urgence. Pour ma part, je suis prête à m'engager dans cette voie, avec Benoist Apparu, qui a beaucoup d'idées en la matière et a déjà essayé de faire avancer la politique de l'offre dans les zones denses » (Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, devant l'Assemblée nationale le 14 novembre 2011).

\* \* \* \* \*

L'histoire de vingt-sept années de débats parlementaires autour des différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif nous révèle les logiques politiques qui ont légitimé ces instruments au fil du temps. Tout d'abord, nous avons pu observer que la néolibéralisation n'en avait pas été exempte. Son influence a même été importante lors de la mise en place du Quilès-Méhaignerie en 1986 et lors du passage d'un mécanisme de réduction d'impôt à un système d'amortissement au moment du « Périssol » en 1996. Mais nous avons également constaté que cette influence a considérablement diminué dans les années 2000. Ainsi, lorsqu'il s'est agi de limiter les effets induits des dispositifs fiscaux au milieu des années 2000, le mode de régulation

étatique a privilégié une limitation du marché, et non son approfondissement (en améliorant l'information des investisseurs particuliers par exemple). De même, lorsque le retour à un système de réduction d'impôt a été voté au moment du « Scellier » en 2009, la conception de l'individu-entrepreneur chère à Pierre-André Périssol treize ans plus tôt n'a même pas été évoquée. L'entretien que nous avons obtenu avec Marie-Noëlle Lienemann a d'ailleurs confirmé ce pic de l'influence néolibérale au moment des années 1980-1990. Si la néolibéralisation de l'action de l'Etat a pu peser sur la conception des mesures fiscales en faveur du logement locatif privé à leur origine, force est donc de constater qu'elle s'est largement effacée du débat politique à partir de 2000.

Depuis le début du siècle, les logiques politiques prédominantes dans les choix opérés se sont donc situées ailleurs. En fait, deux discours politiques légitimant ces dispositifs fiscaux émergent dans l'analyse qui vient d'être faite. Le premier a trait à la politique de régulation macroéconomique. Il s'agit de relancer l'activité économique dans les phases de ralentissement de la croissance (voire de récession) ou, à l'inverse, de réduire le niveau de dépenses de l'Etat lorsque la contrainte budgétaire est élevée. Les dispositifs fiscaux apparaissent en fait comme des outils bien adaptés à la politique de *stop and go* de l'Etat, comme le résume le député Gilles Carrez en novembre 2011 lors de son intervention à l'Assemblée nationale. Cette logique de régulation macroéconomique a eu une forte influence sur les dispositifs fiscaux : c'est elle qui, à chaque fois, a provoqué le changement d'échelle dans la dépense fiscale, au moment du « Périssol » en 1996 et au moment du « Scellier » en 2009 ; c'est en son nom que Marie-Noëlle Lienemann justifie le maintien du « Quilès-Méhaignerie » dans sa version classique en 1992 ; c'est toujours elle qui permet de légitimer l'arrêt du « Scellier » à la fin de l'année 2012 et la suppression de toute aide fiscale en faveur de l'investissement locatif. Cette logique politique occupe donc une place importante dans l'histoire de la défiscalisation. Ce qui fait écho à la thèse de Jean-Claude Driant, qui estime que la politique nationale du logement a été largement instrumentalisée par la régulation macroéconomique.

L'autre discours dominant dans la justification politique des dispositifs fiscaux a trait à la politique nationale du logement. Partant du constat que le marché seul, dans son fonctionnement actuel, ne permet pas de répondre au besoin en logements, il s'agit d'encourager la production de l'immobilier résidentiel par un mécanisme de soutien financier en direction des investisseurs particuliers. Deux approches se distinguent ensuite. La première vise à soutenir la production de logements locatifs intermédiaires à des niveaux de loyers en deçà du prix de marché et ciblant les couches moyennes ; la seconde se fixe un objectif plus quantitatif en privilégiant la construction de logements au loyer de marché et en imposant moins de contraintes aux investisseurs. Ces deux approches sont symbolisées par le dispositif « Besson » pour la première et par le dispositif « Robien » pour la seconde. L'enjeu des discussions consiste

alors à trouver la mesure qui a le meilleur ratio efficacité-coût pour répondre au besoin des ménages, notamment les plus modestes. Ce qui ouvre le débat sur la question de la régulation publique des dispositifs.

Cette volonté politique de soutenir la construction de logements par le biais d'une aide fiscale à l'investissement locatif est par ailleurs teintée d'opportunisme. Le fait que cet instrument existait dans le paysage de la politique nationale du logement a en effet orienté les ministres en charge de cette délégation à vouloir s'en saisir, plutôt que de « lutter » dans le débat interministériel pour créer une nouvelle mesure. Partant du principe que le ministère des Finances préfère l'avantage fiscal à l'aide directe et qu'il serait également hostile à toute idée d'imposer un quota de logements dans l'actif des investisseurs institutionnels « compte tenu de la libéralisation de l'économie » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011), le ministère du Logement s'est donc appuyé en priorité sur cet outil. Toute la force d'un instrument déjà en place se révèle donc ici.

Le tableau ci-dessous dresse un récapitulatif des logiques politiques mobilisées au moment de la création des différents dispositifs fiscaux (Figure n°34) et fait apparaître la prédominance des unes par rapport aux autres et son évolution dans le temps.



**Figure n°34 : les logiques politiques mobilisées dans le cadre des différents dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif**

	<b>Influence de la logique néolibérale</b>	<b>Influence de la logique de régulation macroéconomique</b>	<b>Influence de la logique de soutien à la construction de logements</b>
Quilès – 1984	Limitée (notion de confiance des investisseurs mais davantage liée au contexte de l'après-loi Quilliot)	Présente dans le sens relance	Présente, orientée plutôt vers des petits logements aux loyers de marché
Quilès-Méhaignerie – 1986	Forte	Présente dans le sens relance mais comme conséquence de l'application de la vision néolibérale	Présente, orientée plutôt vers des petits logements aux loyers de marché (et intermédiaires à partir de 1993)
Périssol – 1996	Présente avec la mise en place du système d'amortissement	Forte dans le sens relance	Présente, orientée vers des T2-T4 aux loyers de marché
Besson – 1999	Absente	Présente dans le sens contrainte budgétaire	Forte, orientée vers des T2-T4 intermédiaires
Robien – 2003	Absente	Limitée	Forte, orientée vers des T2-T4 aux loyers de marché (avec l'affichage d'une préférence pour les zones tendues)
Robien recentré et Borloo populaire – 2006	Absente (la régulation publique s'appuie au contraire sur une limitation du marché)	Limitée	Forte, orientée vers des T2-T4 aux loyers de marché et intermédiaires, plutôt dans les zones tendues
Scellier – 2009	Absente (la logique de limitation du marché comme mode de régulation publique se renforce encore)	Forte dans le sens relance	Présente, orientée vers des T2-T4 aux loyers de marché et intermédiaires, plutôt dans les zones tendues
Scellier – 2011 et 2012	Absente	Forte dans le sens contrainte budgétaire	Présente, orientée vers des T2-T4 aux loyers de marché et intermédiaires, plutôt dans les zones tendues

On peut en conclure que la néolibéralisation a été présente dans la genèse des mesures d'aide fiscale à l'investissement locatif dans les années 1980-1990, mais qu'elle s'est effacée par la suite. Dans les années 2000, nous observons en fait une évolution du rapport de l'Etat au marché. L'approfondissement de ce dernier n'apparaît plus comme le meilleur moyen de favoriser l'activité économique dans le secteur du bâtiment et de produire des logements en adéquation avec la demande. Les régulations sectorielles s'imposent alors pour encadrer le marché, dans une logique politique globale qui semble davantage influencée par la nouvelle économie keynésienne que par la néolibéralisation.



## PARTIE 3. UN PROCESSUS DE FISCALISATION DE LA PRODUCTION DU LOGEMENT

---

En créant ces dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, l'Etat a pu encourager les acteurs privés (investisseurs et promoteurs notamment) à changer leurs comportements. L'hypothèse soulevée par Vincent Renard d'un processus de financiarisation du logement alimentée par ces mesures illustre d'ailleurs cette influence potentielle.

A travers des études chiffrées, des entretiens et une enquête ciblée, nous avons tout d'abord analysé ce qu'il en était pour les investisseurs. Ainsi, nous avons étudié l'engagement des investisseurs institutionnels dans la production des logements locatifs défiscalisés et le poids que représentent les fonds d'investissement créés à partir des dispositifs fiscaux. Nous avons aussi cherché à identifier l'évolution du comportement des ménages qui ont acheté directement un ou plusieurs logements en vue de les louer. Puis, dans un second temps, nous nous sommes intéressés à l'industrie de la promotion immobilière. A partir d'entretiens principalement, nous avons examiné l'évolution des stratégies des acteurs de ce secteur, en lien avec les mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif.

### Chapitre 1. UNE DYNAMIQUE D'INVESTISSEURS NON PROFESSIONNELS

---

#### 1. UNE FAIBLE PRESENCE DES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT EN FRANCE

La littérature académique montre que le processus de financiarisation de l'immobilier en France s'est avant tout nourri d'une évolution du comportement des investisseurs institutionnels et du développement de la titrisation des biens. Partant de l'hypothèse de Vincent Renard au début de notre réflexion, nous avons donc entamé notre réflexion par un examen de l'activité de cette catégorie d'investisseurs dans le secteur du logement et par une analyse des fonds d'investissement créés à partir des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif : les SCPI fiscales.

- a) Un désengagement des investisseurs institutionnels et un faible développement de la « pierre-papier »<sup>7</sup> dans le secteur du logement en France

*i. Une dynamique globale de désengagement*

Les données chiffrées sur la part des logements locatifs détenus par les investisseurs institutionnels en France montrent un désengagement de ces derniers depuis la première partie des années 1990. Alors qu'ils détenaient encore 17% du parc locatif privé français en 1995, ils en possédaient moins de 10% en 2002 (Cléach, 2003). Quatre ans plus tard, en 2006, l'enquête logement de l'INSEE estimait même à 2% le parc des sociétés d'assurance et à 2% également celui des autres sociétés et organismes privés, tandis que les particuliers comptaient pour 95% du total (DHUP, 2010). Ces chiffres font apparaître l'ampleur du retrait des investisseurs institutionnels du logement locatif au cours de ces vingt dernières années, sachant que c'est à Paris que ce désengagement a été le moins important (Cléach, 2003 ; DHUP, 2010).

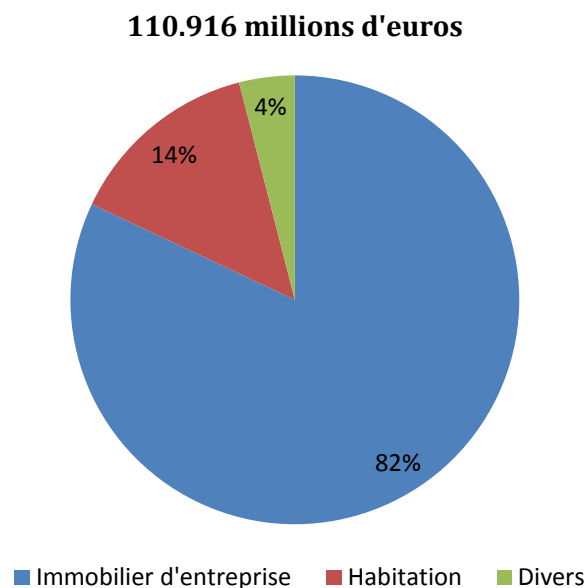
En fait, la titrisation des biens immobiliers, qui s'est traduite par la création et le développement des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) et des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC), n'a pas compensé le retrait des investisseurs institutionnels historiques (banques, assurances...) dans l'investissement direct. La création des SCPI, en particulier les « SCPI fiscales » ciblées sur les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif, n'a généré qu'une faible capitalisation de 1,5 milliards d'euros dans le logement au 31 décembre 2008<sup>8</sup>. Quant aux SIIC, elles détenaient un patrimoine consacré à seulement 14% au logement (Figure n°35), ce qui représentait environ 15 milliards d'euros au 31 décembre 2008. En première approximation, le nombre de logements détenus par les SCPI et les SIIC ne devait donc pas dépasser 65.000 à cette date.

---

<sup>7</sup> La pierre-papier recouvre les investissements réalisés dans l'immobilier à travers l'achat de parts et d'actions de sociétés. Ces dernières détiennent des actifs immobiliers et l'investisseur n'a pas à se charger de la gestion qui est assurée par des professionnels.

<sup>8</sup> Source : IEIF - ASPIM

**Figure n°35 : Répartition sectorielle du patrimoine des SIIC au 31 décembre 2008**



Source : IEIF, 2009

D'autant que, du côté des SIIC, la tendance est toujours au « désengagement du secteur de l'immobilier résidentiel » (entretien n°8 avec un représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels, septembre 2009). Une foncière importante comme Icade, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations cotée en Bourse, a ainsi annoncé sa volonté de se désengager fortement du secteur du logement. Elle a signé, le 13 novembre 2009, un protocole d'accord avec un consortium d'organismes sociaux mené par la SNI, également filiale de la Caisse des Dépôts. Icade aura vendu en 2009 et 2010, dans le cadre de ce protocole, pour plus de 2 milliards d'euros d'actifs, soit environ 29.500 logements. Parallèlement, la foncière a apporté près de 4.745 logements à une structure *ad hoc* détenue avec la SNI qui en assurera la gestion. À l'issue de ces opérations, Icade a par ailleurs poursuivi la vente à l'unité des logements détenus en copropriété, soit 1.553 logements à fin 2009 ([www.icade.fr](http://www.icade.fr), le 10 octobre 2011). Résultat, au 31 décembre 2011, Icade ne détenait plus que 4.500 logements et affirmait toujours vouloir poursuivre son désengagement ([www.icade.fr](http://www.icade.fr), le 19 mars 2012).

En 2010, la SIIC qui détenait le plus de logements est alors devenu Gecina, disposant d'un parc de 12.585 logements estimé à 3,64 milliards d'euros (une SIIC dont le PDG rappelait encore en avril 2012 sa volonté de se désengager du secteur du logement). Foncière Développement Logements du groupe Foncière des Régions possédait, quant à elle, 3.327 logements le 31 décembre 2010, soit un patrimoine estimé à 940 millions d'euros.

Du côté des SCPI fiscales, on observe en revanche une progression de la capitalisation au cours de ces trois dernières années. Les collectes permises par les « SCPI Scellier » expliquent cette dynamique (463 millions d'euros de collecte d'épargne en 2009, 920 en 2010 et 624 en

20117). Au final, au 31 décembre 2011, les SCPI fiscales affichaient une capitalisation de 3,018 milliards d'euros (Figure n°36). Compte tenu des sommes en jeu, cette augmentation n'est cependant pas de nature à modifier la tendance de fond au désengagement des investisseurs institutionnels du secteur du logement, lorsqu'on additionne investissements directs et engagements des foncières (cotées ou non cotées).

**Figure n°36 : les vingt premières SCPI fiscales en capitalisation au 31 décembre 2011**

Nom de la SCPI	Nom du groupe	Capitalisation au 31-12-2011 (en millions d'euros)
DOMIVALOR 4	Immovalor Gestion (Gpe Allianz)	216,0
MULTIHABITATION 5	La Française AM	180,2
PREMELY HABITAT 2	Amundi	173,3
CILOGER HABITAT 2	Ciloger	153,1
CILOGER HABITAT	Ciloger	146,9
PRIMO 1	UFFI	130,5
LOGIPIERRE 1	UFFI	109,9
ALLIANZ DOMIDURABLE	Immovalor Gestion (Gpe Allianz)	99,9
PIERRE AVENIR 2	Groupe BNP Paribas	99,1
PIERRE AVENIR 3	Groupe BNP Paribas	94,9
MULTIHABITATION	La Française AM	92,4
MULTIHABITATION 6	La Française AM	91,3
PREMELY HABITAT	Amundi	91,2
PREMELY HABITAT 3 BBC	Amundi	88,7
MULTIHABITATION 2	La Française AM	88,0
PATRIMMO HABITATION 1	Primonial	69,1
MULTIHABITATION 3	La Française AM	58,2
RENOVALOR 2	Inter Gestion	56,0
AV HABITAT 2	Groupe BNP Paribas	55,9
ELYSEES RESIDENCE 5	HSBC	51,5

Source : IEIF - ASPIM

ii. *Le retrait des investisseurs institutionnels*

Notre recherche montre que c'est l'évolution du modèle économique et des méthodes de travail des investisseurs institutionnels depuis les années 1990 qui explique cette tendance. « De la fin du XIXème siècle jusqu'aux années 1980, les foncières ont géré de manière assez passive leur patrimoine immobilier, composé pour moitié d'immobilier résidentiel plutôt prestigieux et pour moitié de bureaux » (entretien n°8 avec un représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels, septembre 2009). Les logements constituaient en quelque sorte une réserve de capital « avec l'optique que cet investissement agisse surtout en contre-cycle » et « les techniques présidant aux choix d'investissement reposaient sur du comparatif local et une analyse des revenus capitalisés » (entretien n°4 avec un professionnel de l'immobilier et de la finance, juillet 2009). Mais dans les années 1990, ces méthodes de gestion ont changé :

« On a commencé à regarder les actifs immobiliers comme n'importe quel actif financier en s'inspirant de techniques anglo-saxonnes, telle que la méthode des

cash-flows futurs avec anticipation précise des coûts et des recettes » (entretien n°4 avec un professionnel de l'immobilier et de la finance, juillet 2009).

Ces nouvelles pratiques, portées aussi parfois par de nouveaux dirigeants, ont nourri une comparaison permanente des actifs immobiliers et financiers, et donc des arbitrages sur la base de trois critères : la rentabilité, le risque et la liquidité.

« Les évaluations ont alors montré que le logement locatif n'était pas rentable comparé à d'autres placements dans l'immobilier (bureaux, centres commerciaux...) et qu'il était plus intéressant de vendre à la découpe » (entretien n°4 avec un professionnel de l'immobilier et de la finance, juillet 2009). Plusieurs facteurs expliquent cette moindre rentabilité de l'immobilier résidentiel. Le premier d'entre eux est le coût de gestion :

« Le logement locatif engendre un travail de suivi important. Le quittancement mensuel (et non trimestriel comme pour l'immobilier commercial), le nombre important de locataires à gérer, les charges non récupérables pour partie (gardien, ascenseur, taxe foncière...) représentent 15 à 25% de charges en plus, ce qui diminue assez nettement le rendement. En 2009 par exemple, la rentabilité du logement locatif se situait entre 3,5 et 4,5%, alors que celle du bureau se situait entre 6 et 8,5% » (entretien n°4 avec un professionnel de l'immobilier et de la finance, juillet 2009).

En outre, dans l'immobilier résidentiel, le patrimoine est nécessairement plus fragmenté que dans l'immobilier de bureau par exemple. De fait, les opérations permettent moins d'économie d'échelle :

« L'immobilier d'entreprise est plus commode, plus concentré et a une profondeur de marché plus grande. L'investissement n'est pas dispersé et de petite taille comme dans le secteur du logement » (entretien n°17 avec un expert national des fonds d'investissement immobiliers, octobre 2010).

Par ailleurs, à la fin des années 1980 et au tout début des années 1990, les prix des logements pouvaient permettre des plus-values intéressantes compte tenu du point haut du cycle et « d'autres secteurs immobiliers étaient en développement et intéressants à investir compte tenu de l'évolution des besoins : l'hôtellerie, l'immobilier de loisirs, les maisons de retraite, les cliniques... mais aussi les entrepôts logistiques liés notamment à l'explosion de l'économie internet » (entretien n°8 avec un représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels, septembre 2009). La rentabilité dans le logement locatif a donc été jugée moins bonne par les investisseurs institutionnels.

Le critère risque aurait pu éventuellement venir nuancer ce jugement sur la rentabilité. « L'immobilier d'entreprise est en effet très sensible à l'emploi et au cycle économique. En théorie, le logement offre des perspectives de rendement moins volatiles, avec un lissage de la performance » (Horny, 2010). Cependant, « le droit très protecteur et très évolutif des locataires » (entretien n°4 avec un professionnel de l'immobilier et de la finance, juillet

2009) engendre un risque de nature réglementaire. Les années 1980 ont ainsi vu se succéder plusieurs lois sur les rapports locatifs, dont la loi Quilliot en 1982 et la loi Méhaignerie en 1986.

Au-delà de cette instabilité juridique, il existe en outre des risques de nature plus politique. Par exemple « les pressions de la société civile et du pouvoir politique lors des ventes à la découpe (jusqu'à être traité de spéculateur sans vergogne) » (entretien n°8 avec un représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels, septembre 2009) ou « lors de l'expulsion d'un locataire » (entretien n°12 avec un représentant d'une association d'investisseurs institutionnels, décembre 2009) ont également rendu complexe, potentiellement moins rentable et moins liquide tout désengagement.

Pour ces différentes raisons, les investisseurs institutionnels se sont donc retirés du secteur du logement locatif en France. « Les SCPI par exemple n'investissent plus du tout dans l'immobilier résidentiel, sauf lorsqu'il y a un avantage fiscal : dans le cadre de SCPI fiscales » (entretien n°12 avec un représentant d'une association d'investisseurs institutionnels, décembre 2009). En fait, dans ce secteur du logement, les investisseurs institutionnels entrent en concurrence avec des acteurs, notamment les particuliers, qui peuvent être porteurs d'autres rationalités. Quand un ménage veut par exemple acquérir un logement pour y habiter, la valeur d'usage du bien immobilier domine la valeur d'échange au moment de l'achat ou de la construction. Or, « dans l'immobilier d'entreprise, il n'y a pas de concurrence avec des investisseurs particuliers qui raisonnent différemment en termes de rentabilité » (entretien n°17 avec un expert national des fonds d'investissement immobilier, octobre 2010). Ceci explique aussi pourquoi la rentabilité du logement ordinaire (non exceptionnel, non touristique...) peut être moindre que celle de l'immobilier d'entreprise.

Au bout du compte, la financiarisation des méthodes de gestion d'actifs adoptées par les investisseurs institutionnels a induit un désengagement de ces derniers du secteur de l'immobilier résidentiel locatif.

### *iii. La capitalisation relativement limitée des SCPI fiscales*

Quant à la faible capitalisation des SCPI fiscales, les raisons identifiées dans les entretiens sont de deux ordres :

- le manque de notoriété et de visibilité des SCPI en France. Celles-ci restent en effet méconnues de la majorité des particuliers (entretien St-Etienne n°1 avec un banquier, février 2010) ;
- la préférence des investisseurs particuliers pour la propriété d'un bien physique (« en dur ») ; la pierre-papier demeurant encore un concept peu évident pour les ménages



qui gardent une certaine méfiance (entretien n°9 avec un représentant d'une fédération d'investisseurs institutionnels, octobre 2009).

On peut néanmoins observer que la collecte d'épargne des SCPI « Scellier » de 2009 à 2011 a été d'environ 2 milliards d'euros, un chiffre en progression si on le compare à ceux se rapportant aux dispositifs fiscaux antérieurs. Ce qui pourrait laisser augurer un changement de regard sur ce produit d'épargne. Cette progression doit cependant être nuancée. La collecte représente en effet moins de 7.000 logements (à comparer aux 200.000 logements « Scellier » vendus par les promoteurs<sup>9</sup>, sans compter les logements construits directement par les particuliers), soit entre 2% et 3% de la production des logements locatifs ayant bénéficié du dispositif fiscal au cours de ces trois années.

#### b) Une présence discrète dans l'acquisition de logements neufs

Compte tenu de leur présence de plus en plus discrète dans le secteur du logement depuis près de vingt ans, les investisseurs institutionnels n'ont donc pas été très actifs dans l'acquisition des logements neufs. Les entretiens réalisés avec les promoteurs au cours de la recherche le confirment.

En fait, au cours de ces dernières années, ce sont plutôt des organismes parapublics comme la Foncière Logement et la Société nationale immobilière (SNI) qui ont été les cibles privilégiées des promoteurs pour les ventes en bloc. Première d'entre elles, l'Association Foncière Logement est une association à but non lucratif créée en 2002 par les partenaires sociaux en application d'une convention avec l'État. Elle est financée par des prêts en provenance d'Action Logement (anciennement 1% Logement) et par le recours à l'emprunt. Elle a pour vocation de produire des logements locatifs à destination des salariés pour diversifier l'habitat dans les secteurs en réhabilitation ainsi que dans les quartiers où l'offre est la plus tendue. Investie d'une mission d'intérêt général, Foncière Logement poursuit un objectif de mixité sociale et de politique de la ville. Elle constitue à terme un patrimoine immobilier au bénéfice des régimes de retraites complémentaires du secteur privé.

Quant à la SNI, il s'agit d'une filiale de la Caisse des Dépôts qui est, depuis plus de 50 ans, le bailleur des grands réservataires publics tel que le ministère de la Défense, mais aussi de la Justice, de la Santé et de l'Éducation. Plus de 80 % de ses locataires sont issus du secteur public, et pour la moitié d'entre eux, du ministère de la Défense. Au total, elle gère plus de 81.000 logements. L'objectif affiché est de réaliser un millier de logements chaque année, afin de permettre à des foyers aux revenus moyens de rester dans les centres urbains, grâce à des loyers compris entre 8€ et 13€ le m<sup>2</sup>. La SNI est également fortement impliquée dans des projets de

---

<sup>9</sup> Source : FPI

renouvellement urbain. En Lorraine par exemple, la SNI a repris en 2001 l'ancien parc immobilier des Charbonnages de France, baptisée désormais SAS Sainte-Barbe, et a investi 120 millions d'euros sur cinq ans pour rénover intégralement son parc de 15.000 logements.

Notre recherche confirme donc la quasi-absence des investisseurs institutionnels privés de la production du logement locatif en France (qu'il s'agisse de fonds d'investissement de type SCPI ou SIIC ou encore de groupes bancaires ou d'assurances par le biais d'investissements directs). Les dispositifs fiscaux, tels qu'ils ont été conçus, n'ont pas suscité chez ces acteurs de nouvelles logiques d'investissement suffisamment importantes pour peser sur cette production.

## 2. DE NOUVELLES LOGIQUES D'INVESTISSEMENT LOCATIF CHEZ LES PARTICULIERS

S'agissant des particuliers, nous nous sommes demandé dans quelle mesure l'aide fiscale en faveur du logement locatif neuf a pu contribuer à l'émergence d'un nouveau profil d'investisseur. Une enquête réalisée en 2011 par l'Ifop pour le compte du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, du Transport et du Logement, nous permet aujourd'hui d'avancer des éléments de réponse inédits.

L'enquête en question a été commandée par la sous-direction du Financement du Logement, elle-même rattachée à la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Paysage (DHUP), suite à un contact que nous avons pris avec Damien Vanlaer et Thomas Mai au début de l'année 2009. La DHUP a en effet accepté de financer une étude dont l'objectif était de mieux comprendre les logiques des investisseurs particuliers dans le secteur du logement locatif neuf depuis 1984 (année au cours de laquelle le premier dispositif fiscal a été adopté par le Parlement).

Le questionnaire, qui se trouve en annexe n°1, a été élaboré au premier semestre 2011 en croisant plusieurs approches : tout d'abord celle de l'Ifop, représenté par Fabienne Gomant, qui a apporté son expertise technique de réalisation d'enquête ; ensuite, celle de la sous-direction du Financement du Logement à la DHUP, représentée par Thomas Mai et Raphaëlle Goddet, qui a intégré des questionnements directement en lien avec les interpellations dont le ministère fait l'objet régulièrement (surfaces, prix...); enfin, la nôtre qui participait d'une démarche de recherche. Pour préparer notre propre contribution au questionnaire, nous nous sommes en premier lieu appuyé sur quinze interviews ouvertes d'investisseurs particuliers ayant, pour certains, bénéficié de l'un des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif et pour d'autres non. Ces entretiens, effectués au premier semestre 2009, nous ont permis de faire émerger quelques pistes de travail. Sur ces bases, nous avons alors construit un premier questionnaire, que nous avons testé grâce au concours de l'ADIL du Maine-et-Loire, et en particulier de son directeur Jack Dupé, au deuxième semestre 2009. Vingt-cinq questionnaires test ont ainsi été

remplis par les agents de l'ADIL auprès de ménages qui avaient effectué un investissement locatif dans le neuf. Les réponses recueillies nous ont finalement permis d'identifier les questions intéressantes pour une enquête à plus large échelle. L'éloignement entre le lieu de résidence et le lieu d'investissement, la nature du contact principal et le degré de confiance en celui-ci, le nombre de fois que l'investisseur s'est rendu sur site, la liste des produits autres que le logement proposés par le contact principal sont par exemple des enjeux qui nous sont apparus intéressants à approfondir.

Le questionnaire finalisé par l'Ifop a ensuite fait l'objet d'une enquête téléphonique du 5 au 27 septembre 2011. 506 particuliers y ont répondu, constituant un échantillon représentatif des individus ayant fait construire ou acheté un logement neuf dans le but de le louer en France métropolitaine depuis 1984, soit 7% de la population française âgée de 18 ans et plus. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage) après stratification par région et catégorie d'agglomération.

Au-delà de cette enquête qui constitue ici notre principal matériau de recherche, nous avons également complété les résultats chiffrés par des témoignages recueillis au fur et à mesure de notre travail : des articles de presse, des sites internet d'association d'investisseurs, des extraits d'entretiens...

#### a) Une nouvelle catégorie d'investisseurs attirés par les dispositifs fiscaux

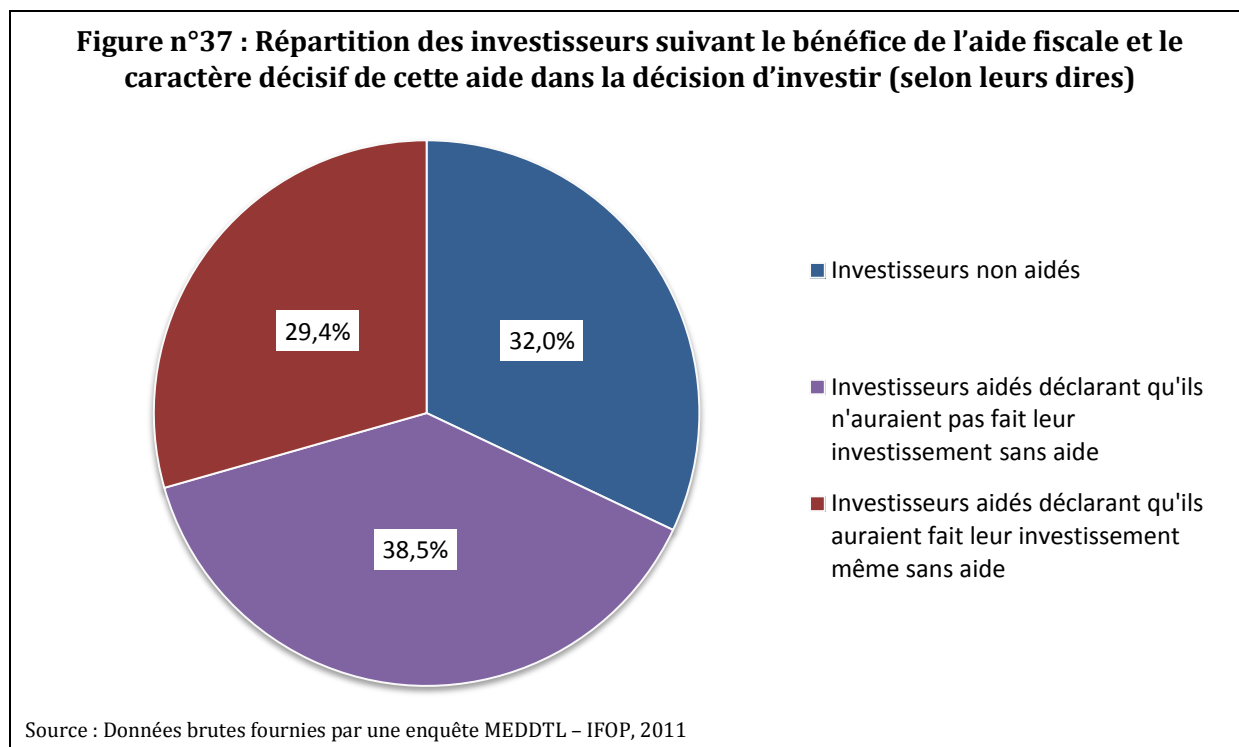
Sur la base de l'enquête de l'Ifop, peut-on dire qu'il existe une nouvelle catégorie d'investisseurs liée à la défiscalisation, c'est-à-dire une catégorie d'interviewés qui ont bénéficié de l'aide fiscale, qui n'auraient pas fait leur investissement locatif sans cette aide et qui présentent des traits spécifiques par rapport aux autres investisseurs ? Ce questionnement nous a amené à nous intéresser au premier logement locatif acheté ou construit par l'investisseur. C'est d'ailleurs sur ce premier investissement que la base de données est la plus complète.

Pour repérer les interviewés qui entrent dans cette catégorie, nous avons commencé par distinguer trois groupes : ceux qui n'ont pas bénéficié de l'aide fiscale (premier groupe) ; ceux qui ont bénéficié de l'aide fiscale et qui déclarent qu'ils n'auraient pas fait leur premier investissement sans cette aide (deuxième groupe) ; enfin, ceux qui ont bénéficié de l'aide fiscale et qui déclarent qu'ils auraient fait leur premier investissement même en l'absence d'aide (troisième groupe). Cette répartition a pu être faite grâce aux questions Q3bis, Q6 et Q18 (voir annexe n°1).

L'enquête montre alors que 32% des investisseurs sont dans le premier cas. Trois raisons se dégagent d'ailleurs des questionnaires pour justifier qu'ils n'aient pas profité de l'aide fiscale : le fait de ne pas être imposable ou de payer peu d'impôt, le fait de développer un projet qui n'est

pas conforme aux critères de l'aide (souhait de louer moins longtemps que ne le prescrit la loi, souhait de louer à un membre de la famille, souhait de louer à un loyer supérieur aux contraintes...), le fait de ne pas avoir été informé de l'existence ou du contenu des mesures.

Le deuxième groupe représente quant à lui 38,5% des investisseurs, qui déclarent avoir bénéficié d'un dispositif fiscal et qu'ils n'auraient pas fait leur premier investissement sans celui-ci. Enfin, 29,4% personnes interrogées déclarent qu'elles auraient fait leur premier investissement locatif dans le neuf même en l'absence de dispositif fiscal et entrent ainsi dans le troisième groupe (Figure n°37).



En première analyse, on pourrait donc estimer que la catégorie que l'on cherche à construire est constituée de ces 38,5% qui donnent à l'aide fiscale un caractère décisif dans la décision de faire leur premier investissement locatif. Cette orientation permettrait d'ailleurs de mesurer l'effet d'aubaine suscité par les dispositifs fiscaux, c'est-à-dire la part des investisseurs qui ont profité du gain fiscal alors qu'ils auraient quand même investi : celui-ci représenterait alors 43,3%<sup>10</sup>.

Il convient cependant de nuancer ce résultat. En effet, en regardant de plus près les réponses des investisseurs appartenant au troisième groupe, on constate qu'environ 10% d'entre eux placent comme objectif principal de leur premier investissement locatif le fait de profiter des opportunités fiscales (résultat obtenu grâce aux questions Q16 et Q17). Même si les

<sup>10</sup> L'effet d'aubaine est obtenu ici en divisant le pourcentage des investisseurs aidés déclarant qu'ils auraient fait leur investissement même sans aide (29,4%) par le pourcentage des investisseurs aidés (29,4% + 38,5%).

réponses ne sont pas totalement contradictoires, elles rappellent la précaution qu'il est nécessaire d'avoir quant à toute déclaration d'intention relative au passé.

Par ailleurs, certains investisseurs peuvent reconnaître de bonne foi qu'ils auraient fait leur investissement locatif sans aide fiscale tout en négligeant les effets indirects de l'existence de cette incitation. Nous pensons notamment à la communication et aux nombreuses informations qui ont été faites sur l'opportunité de réaliser un investissement locatif et qui découlent directement de l'existence de mesures fiscales. Une partie des investisseurs dans ce groupe reconnaît d'ailleurs que l'idée d'investir ne vient pas d'eux, mais de conseillers fiscaux ou financiers.

Pour ces différentes raisons, nous estimons qu'une partie des investisseurs appartenant au troisième groupe doit être intégrée dans la catégorie que l'on cherche à construire. La question de savoir combien et lesquels est cependant complexe à résoudre. Il est difficile de repérer les interviewés qui ont sous-estimé le poids de la communication sur l'investissement locatif directement liée à l'existence de mesures fiscales dans leur décision d'investir. Nous avons donc choisi les conventions suivantes :

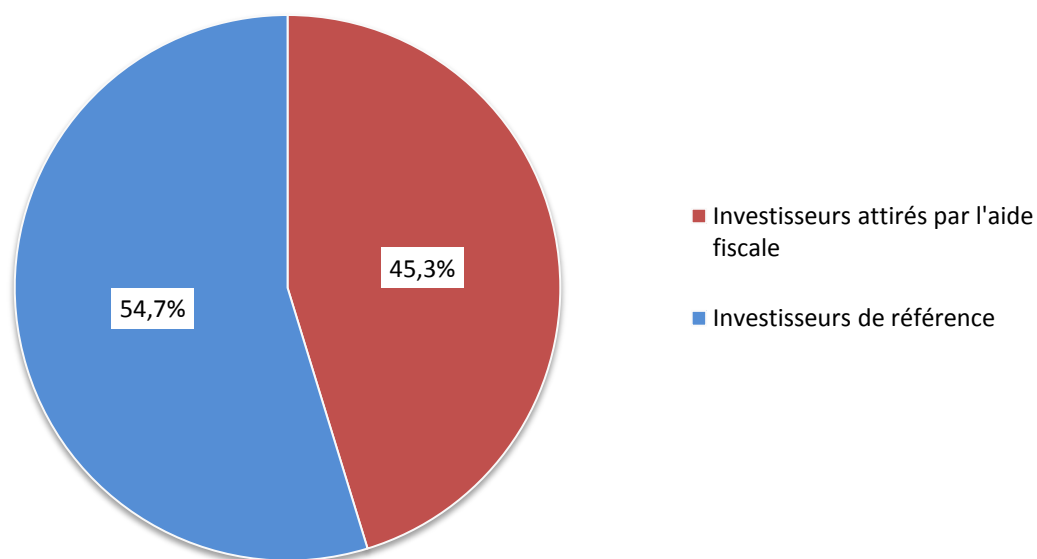
- les investisseurs appartenant à ce troisième groupe qui ont placé comme objectif principal de leur premier investissement le fait de profiter des opportunités fiscales (réponse 1 à la question Q16 et réponse 1 à la question Q17) sont intégrés dans la catégorie cible ;
- les investisseurs appartenant à ce troisième groupe qui ont reconnu que l'idée d'investir venait d'un conseiller fiscal ou financier (réponse 2 ou 3 à la question Q15) sont intégrés dans la catégorie cible.

Ces deux conventions nous permettent alors de construire définitivement la catégorie cible, que nous appelons ici « investisseurs attirés par l'aide fiscale ». A l'opposé, les investisseurs n'entrant pas dans cette catégorie sont dénommés « investisseurs de référence ». La figure ci-dessous nous donne alors la répartition entre les deux catégories : 45,3% pour les premiers, 54,7% pour les seconds (Figure n°38). L'effet d'aubaine est alors de 33,3%<sup>11</sup>, soit environ un investisseur sur trois.

---

<sup>11</sup> L'effet d'aubaine est obtenu ici en divisant le pourcentage des investisseurs aidés n'entrant pas dans la catégorie de ceux qui ont été attirés par l'aide fiscale (29,4% + 38,5% - 45,3%) par le pourcentage des investisseurs aidés (29,4% + 38,5%).

**Figure n°38 : Répartition des deux catégories d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

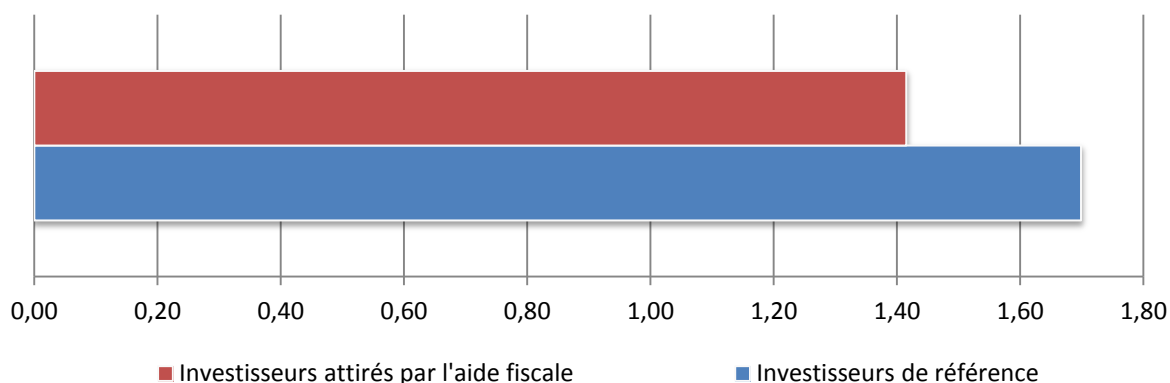
Même si nous pensons que les deux conventions adoptées minimisent encore l'évaluation de l'impact de la communication provoquée par les mesures fiscales, la catégorie des investisseurs attirés par l'aide fiscale constitue somme toute une bonne approximation de notre cible. Il est donc désormais possible de rechercher les éventuelles spécificités de cette catégorie.

b) Caractéristiques des investisseurs attirés par l'aide fiscale

i. *Moins de logements financés par investisseur*

Nous nous sommes d'abord intéressé au nombre de logements locatifs neufs que les investisseurs ont acheté ou fait construire au-delà de leur premier investissement. Les investisseurs attirés par les aides fiscales ont-ils un niveau d'engagement comparable aux autres ? Après analyse, la réponse apparaît négative : alors que les investisseurs de référence ont acheté ou construit 1,70 logement locatif neuf par personne en moyenne (sur l'ensemble de la période 1984-2011), le chiffre est de 1,42 pour les investisseurs attirés par l'aide fiscale (Figure n°39 : résultat obtenu grâce à la question Q1).

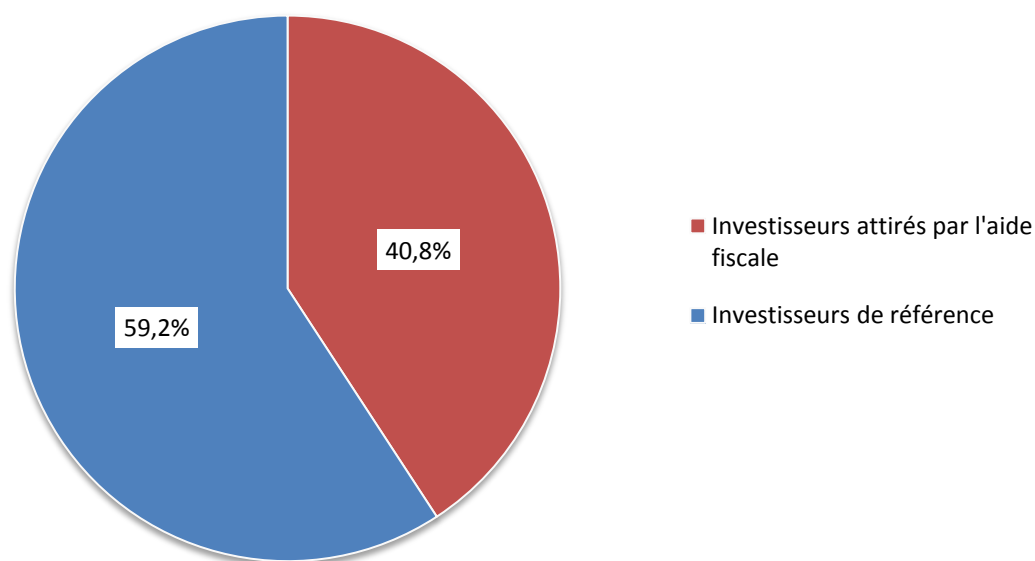
**Figure n°39 : Nombre de logements locatifs neufs achetés ou réalisés par les deux catégories d'investisseurs entre 1984 et 2011, par investisseur**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

En supposant que les propriétaires ne changent pas d'approche au fur et à mesure de leur carrière<sup>12</sup>, nous pouvons alors représenter le pourcentage de logements locatifs neufs financés par les deux catégories d'investisseurs (Figure n°40).

**Figure n°40 : Répartition des logements financés par les deux catégories d'investisseurs**



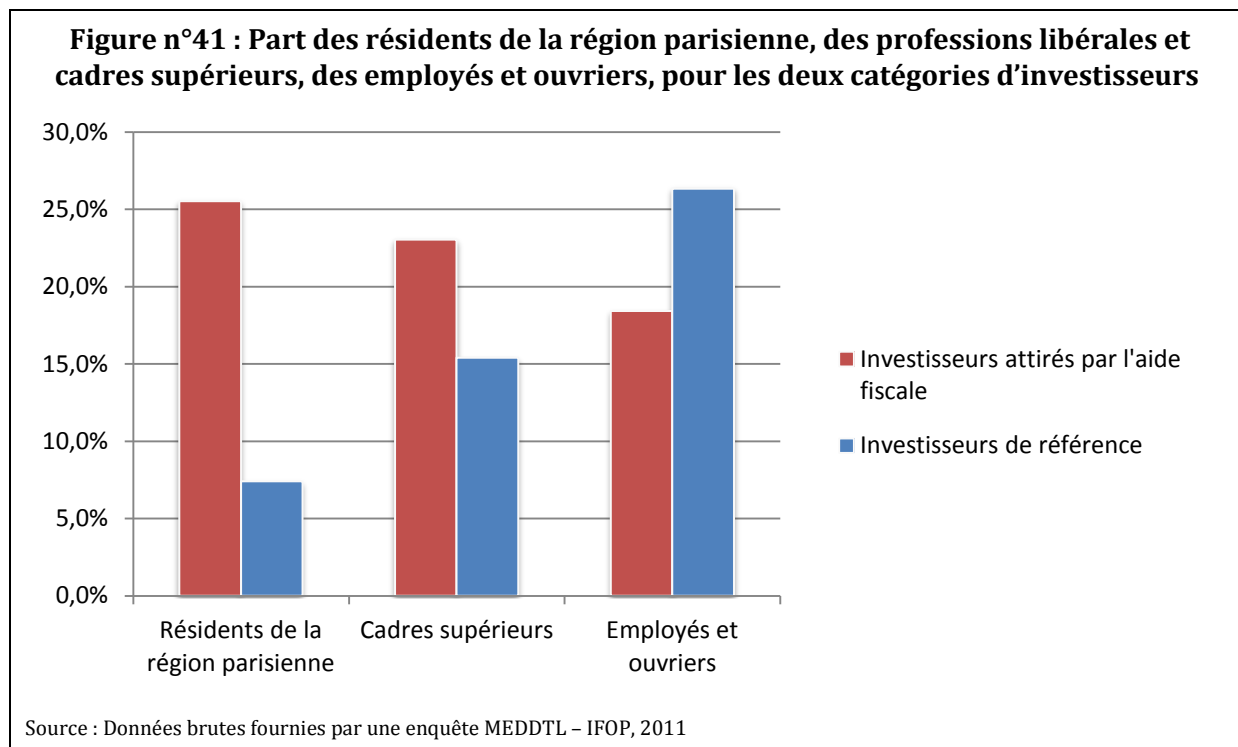
Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

Au final, 41% des logements locatifs neufs auraient été financés par des investisseurs attirés par l'aide fiscale.

<sup>12</sup> Ce qui signifie qu'un investisseur attiré par les dispositifs fiscaux a continué à être dépendant d'eux par la suite et qu'un investisseur neutre par rapport à ces dispositifs l'est resté. L'hypothèse paraît forte mais on peut aussi imaginer que deux effets se neutralisent : le second type d'investisseurs n'en aurait pas financé autant sans les dispositifs fiscaux et le premier type aurait peut-être continué à s'engager même en l'absence d'aide, une fois le pas du premier investissement franchi.

ii. *Davantage de cadres et de parisiens*

Deuxième constat, les investisseurs attirés par l'aide fiscale ont davantage été des cadres supérieurs et des professions libérales, et en moindre proportion des employés et ouvriers. Par ailleurs, ils résident nettement plus souvent en région parisienne (Figure n°41 : résultats obtenus grâce aux questions PCM1 et FREG).

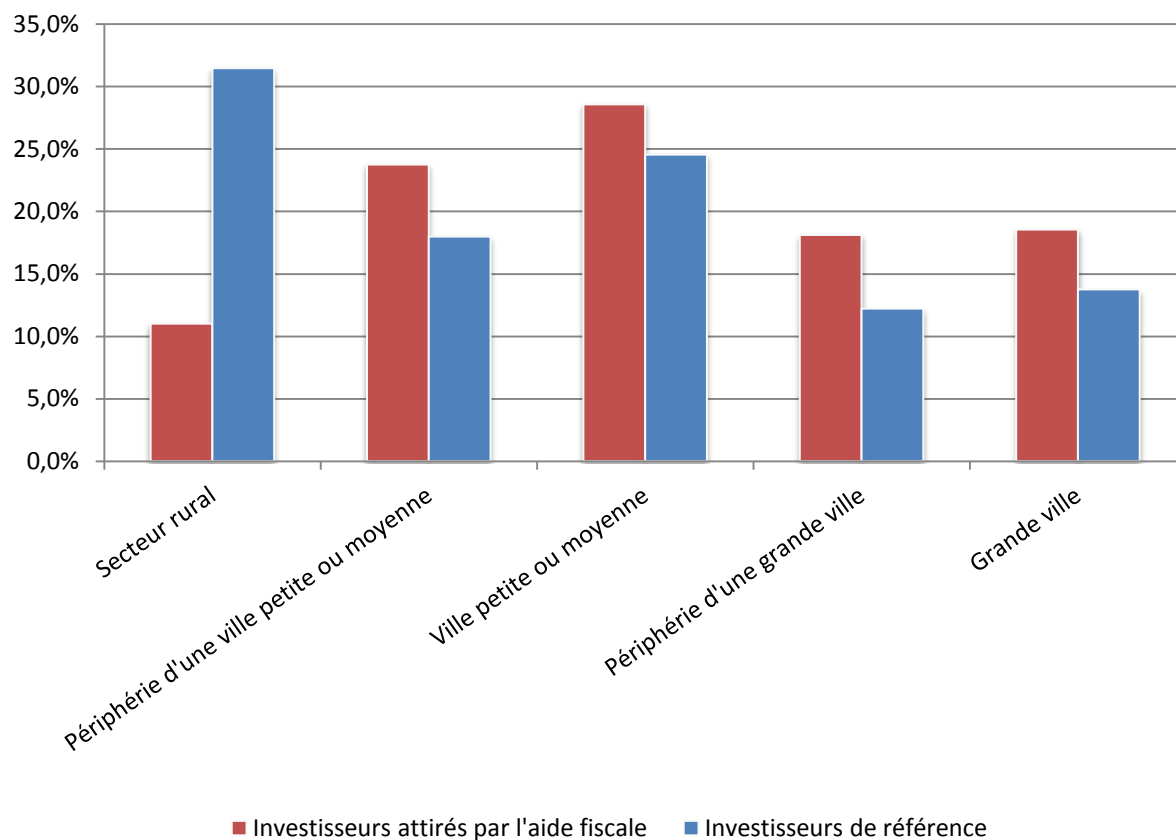


iii. *Plus d'investissements en milieu urbain et en collectif*

Autre caractéristique des investisseurs attirés par l'aide fiscale, ils ont peu investi dans le secteur rural : 11% d'entre eux l'ont fait, contre 31,5% pour les autres investisseurs. La distribution de leurs investissements entre ville et périphérie et entre grandes villes et villes petites et moyennes garde en revanche le même profil (Figure n°42 : résultats obtenus grâce à la question Q9).



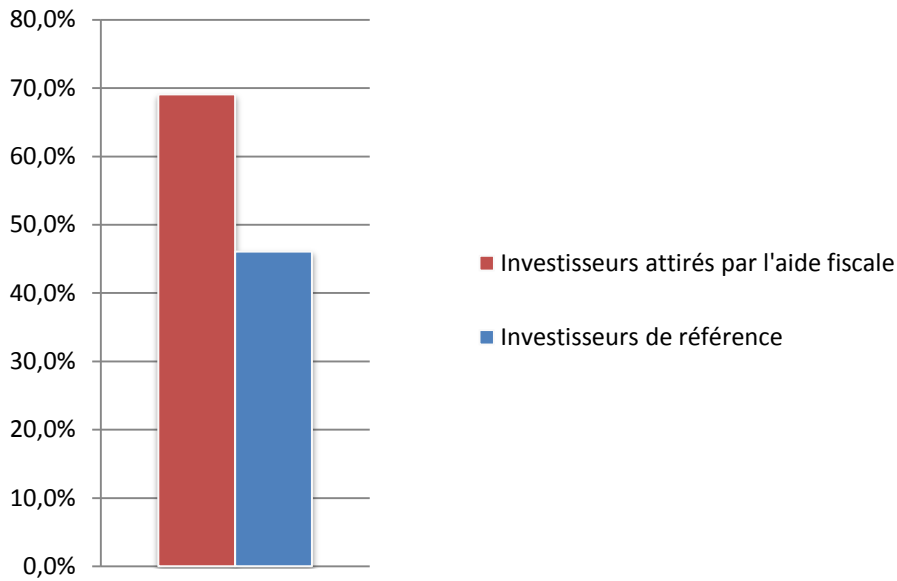
**Figure n°42 : Répartition des investisseurs suivant la localisation du logement acquis ou construit, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL - IFOP, 2011

En outre, ils ont davantage investi dans le logement collectif (Figure n°43 : résultat obtenu grâce à la question Q10).

**Figure n°43 : Part des investisseurs ayant réalisé un appartement plutôt qu'une maison, pour chaque catégorie d'investisseurs**

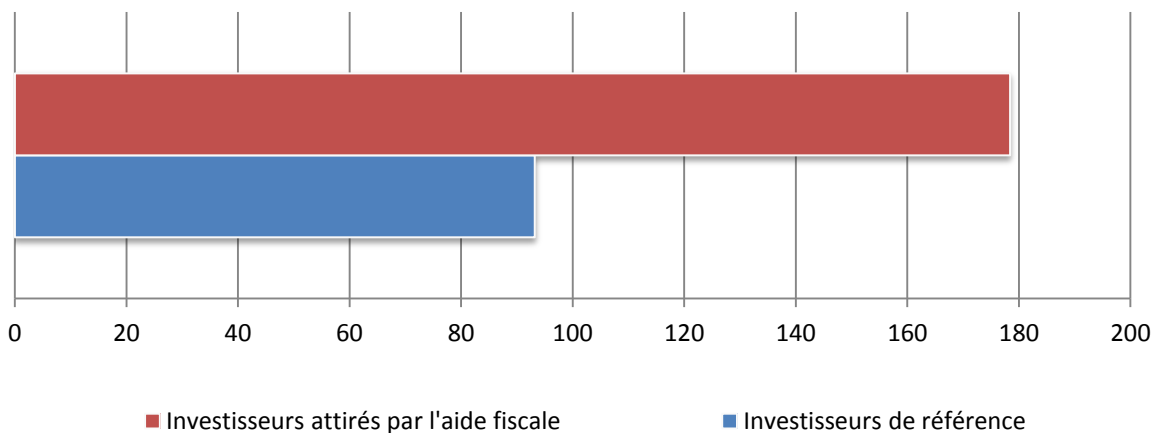


Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

*iv. Une plus grande distance physique entre le lieu de résidence et la localisation du bien en investissement locatif*

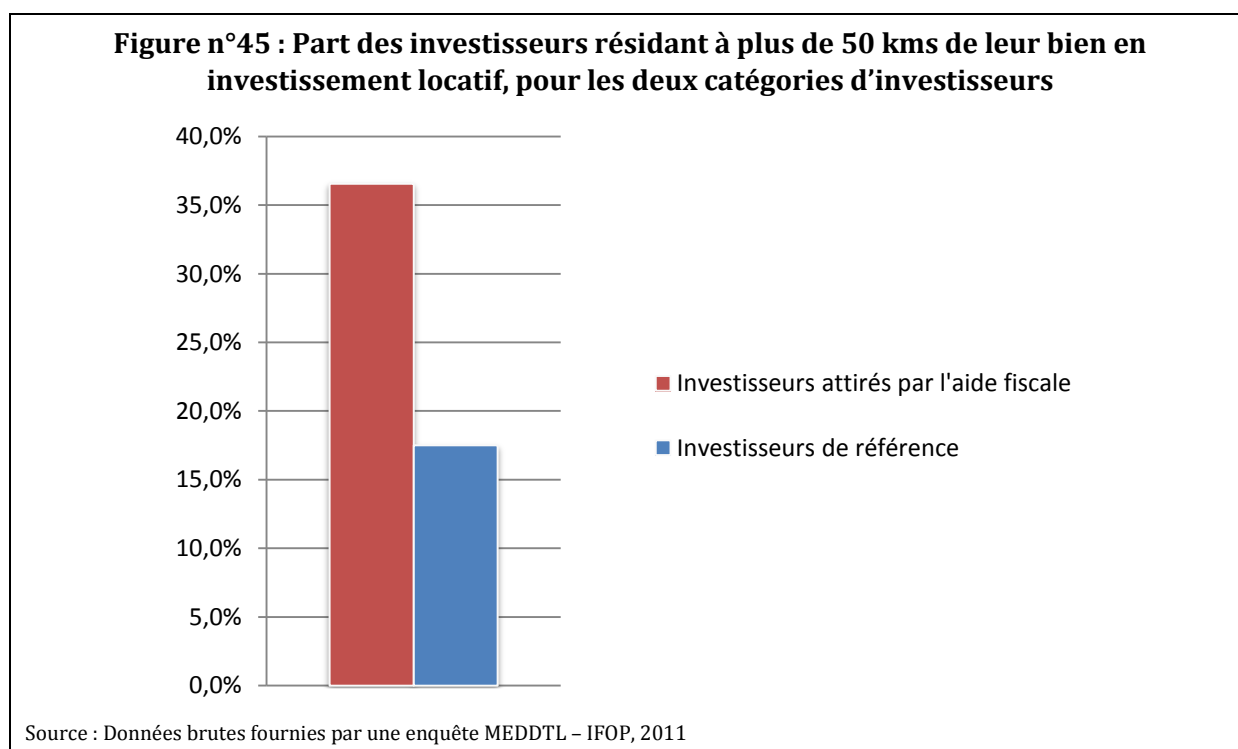
Un autre critère analysé est la distance entre le lieu de résidence de l'investisseur et le lieu de son investissement. Les investisseurs attirés par les mesures fiscales sont nettement plus éloignés de leur bien immobilier que les autres. Alors que les investisseurs de référence résident en moyenne à 93 kilomètres de leur premier logement locatif, les investisseurs attirés par l'aide fiscale habitent à 178 kilomètres de celui-ci (Figure n°44 : résultat obtenu grâce à la question Q8).

**Figure n°44 : Distance moyenne entre le lieu de résidence du propriétaire et son bien en investissement locatif, pour les deux catégories d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

Cette réalité s'illustre également par le pourcentage d'investisseurs résidant à plus de 50 kilomètres de leur logement locatif (Figure n°45).



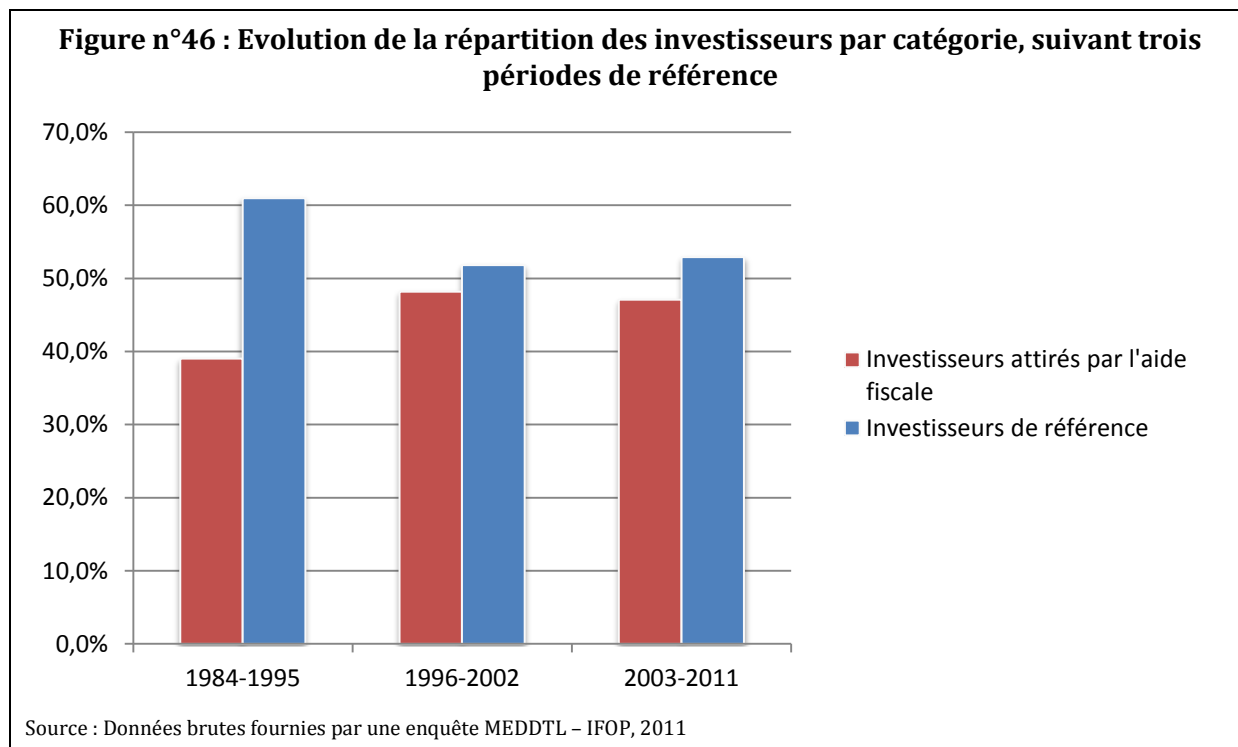
Cette plus grande distance physique entre les investisseurs attirés par l'aide fiscale et leur logement locatif a d'ailleurs été illustrée à plusieurs reprises dans les entretiens que nous avons faits lors de notre recherche. A Saint-Etienne par exemple, un promoteur a pointé la différence de comportements entre les investisseurs « d'avant la défiscalisation » et les « nouveaux » investisseurs séduits avant tout par les dispositifs fiscaux :

« Avant, et même encore au moment du Périssol, on avait surtout affaire à des investisseurs locaux (qui prenaient 25% des programmes), qu'on retrouvait tous les 2-3 ans dans les opérations. Ils visitaient les appartements, demandaient même des corrections et gardaient généralement le logement toute leur vie. Dès la fin du Périssol, vers 1998-1999, on a vu apparaître des investisseurs extérieurs à la région, même si ce mouvement était encore faible à Saint-Etienne » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010).

Ce témoignage ajoute en outre l'idée d'une évolution dans le temps du profil des investisseurs, comme si l'éloignement physique s'était accentué à partir de la fin des années 1990 et/ou comme si le nombre d'investisseurs attirés par l'aide fiscale avait fortement augmenté à cette date. En testant l'hypothèse sur l'évolution de l'éloignement à partir des résultats de l'enquête, le résultat est confirmé mais n'est pas aussi net que le décrit notre interviewé. 27,3% des investisseurs qui ont acquis leur bien à partir de 1999 étaient en effet des particuliers résidant à plus de 50 kilomètres de leur logement locatif, contre 23,9% avant 1999 (résultat obtenu en croisant les questions Q2 et Q8). Une hausse est donc perceptible, mais elle reste mesurée.

v. *Une plus grande présence à partir du dispositif Périssol*

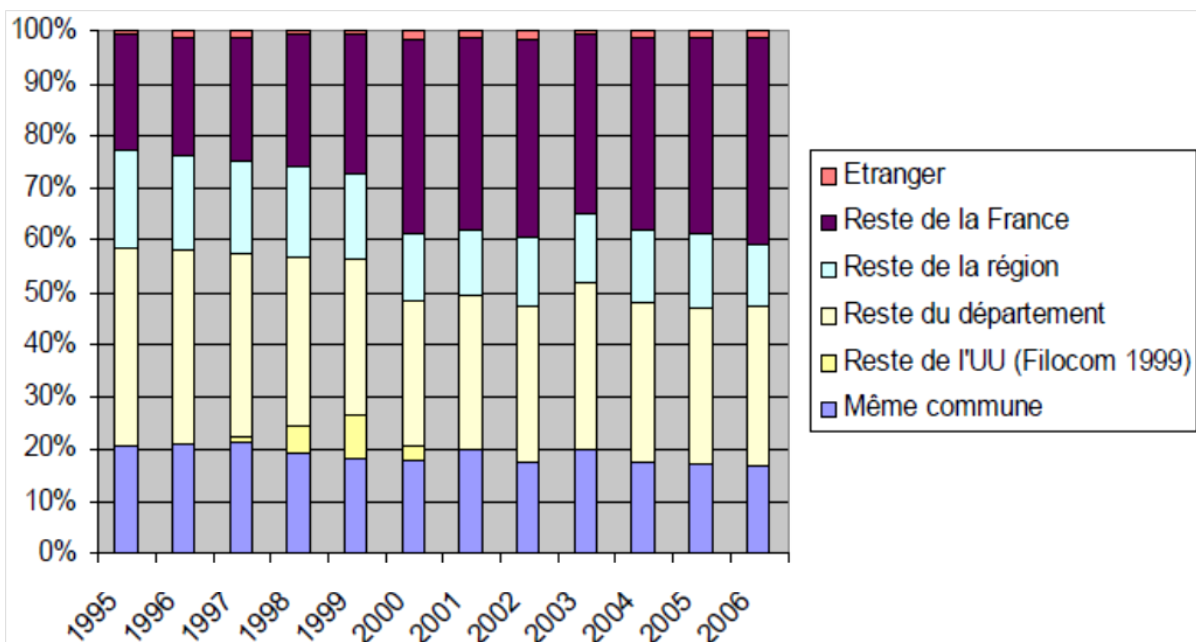
Le résultat est en revanche un peu plus probant si on regarde l'évolution de la part des investisseurs attirés par l'aide fiscale dans le total des investisseurs. En distinguant trois périodes (1984-1995 pour le dispositif Quilès-Méhaignerie, 1996-2002 pour les dispositifs Périssol et Besson et 2003-2011 pour les dispositifs Robien et Scellier), on observe une montée en puissance de cette catégorie d'investisseurs, avec une hausse de près de dix points à partir de la deuxième période (Figure n°46 : résultat obtenu grâce à la question Q2).



Les investisseurs attirés par l'aide fiscale ont donc été proportionnellement plus présents à la fin des années 1990 et dans les années 2000.

Ces deux derniers résultats sont d'ailleurs cohérents avec ceux de la base de données établie en partenariat avec le CETE Nord-Picardie sur les logements ayant bénéficié des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif (que nous examinons plus en détail dans la partie suivante). Le graphique ci-dessous montre en effet l'éloignement progressif des investisseurs vis-à-vis de leur bien immobilier (Figure n°47).

**Figure n°47 : Evolution du lieu de résidence des propriétaires des logements collectifs ayant bénéficié des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

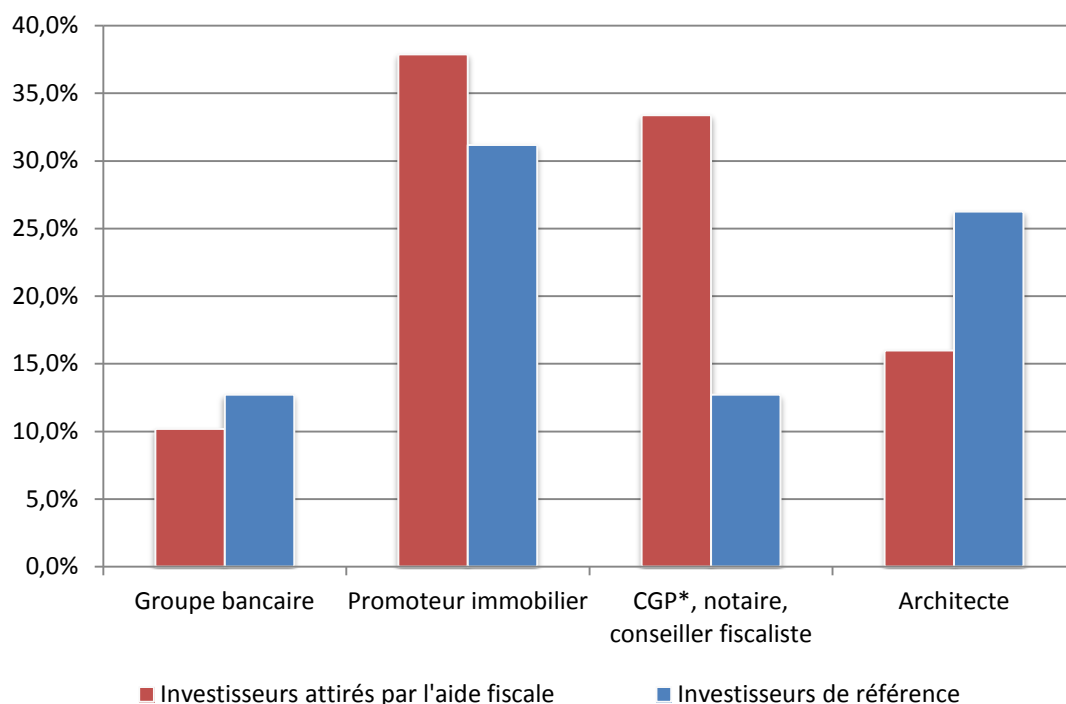
*vi. Moins d'implication dans la recherche du logement et dans sa gestion*

L'interviewé stéphanois avance aussi l'idée d'un changement de culture par rapport à l'investissement locatif, comme si la distance physique se doublait d'une distanciation par rapport au bien immobilier. A ce sujet, nous avons déjà montré le nombre moins important de logements financés par investisseur pour ceux qui ont été attirés par l'aide fiscale. En moyenne, ils sont donc moins habitués à l'investissement immobilier et en ont une moindre expérience.

Pour aller au-delà, nous avons aussi comparé les pratiques des investisseurs au moment du choix de la localisation du logement, de sa gestion, etc. En l'occurrence, nous observons grâce aux résultats de l'enquête que la plus grande distance physique entre les investisseurs attirés par l'aide fiscale et leur bien immobilier s'est doublée d'une distanciation en termes de choix de localisation, de suivi, de gestion... En clair, les investisseurs séduits par les dispositifs fiscaux se sont moins impliqués personnellement dans la définition du projet et dans son management. Ils ont davantage fait confiance à une intermédiation issue du monde de la promotion immobilière ou du conseil en patrimoine.

Plusieurs éléments statistiques en témoignent. D'abord, la figure n°48 montre la plus grande place que les conseillers en gestion de patrimoine, notaires et fiscalistes ont eue dans le statut de contact principal des investisseurs attirés par l'aide fiscale. Les promoteurs immobiliers ont également joué un rôle plus important auprès de cette catégorie d'investisseurs (Figure n°48 : résultats obtenus grâce à la question Q14).

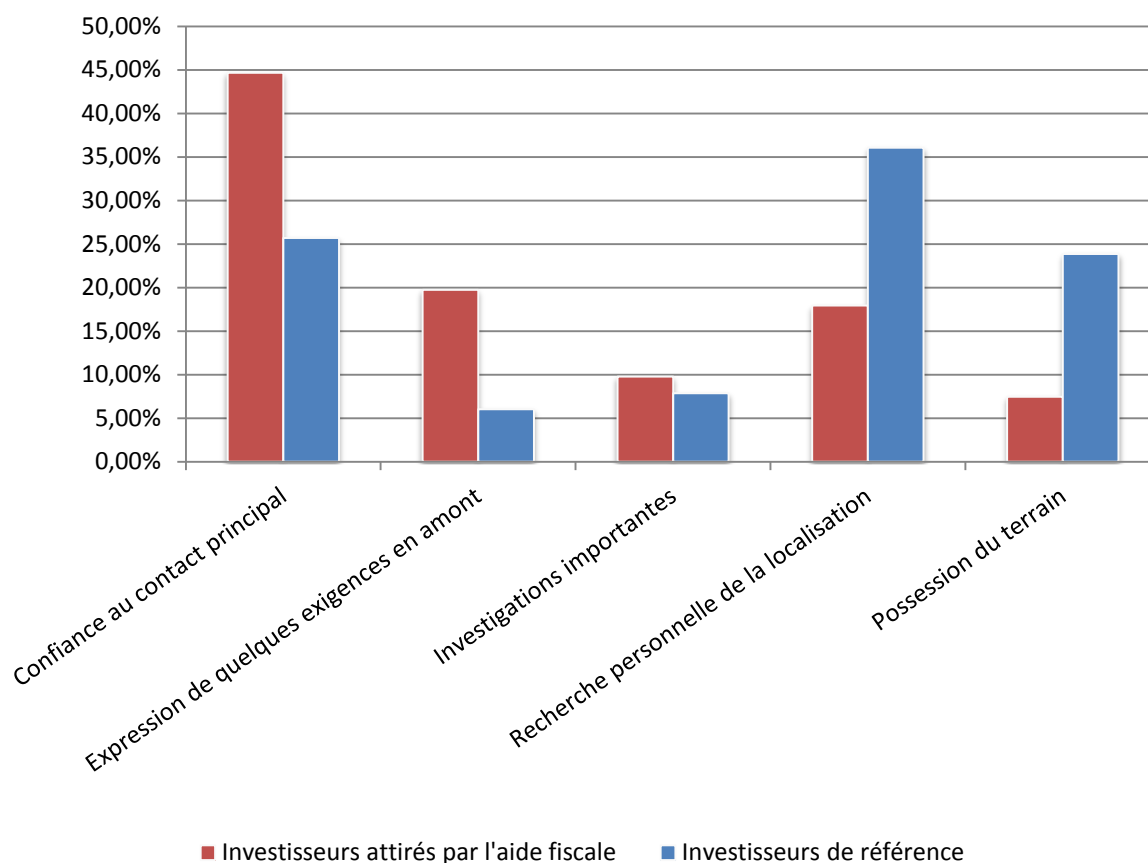
**Figure n°48 : Répartition des investisseurs suivant leur contact principal, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL - IFOP, 2011  
\*CGP = conseiller en gestion de patrimoine

Ensuite, les investisseurs attirés par l'aide fiscale reconnaissent avoir davantage fait confiance à leur contact principal lors du choix de la localisation du bien immobilier. A l'opposé, les investisseurs de référence se sont plus impliqués dans la construction de leur projet : recherche personnelle de la localisation du logement, possession du terrain en amont (Figure n°49 : résultats obtenus grâce à la question Q19).

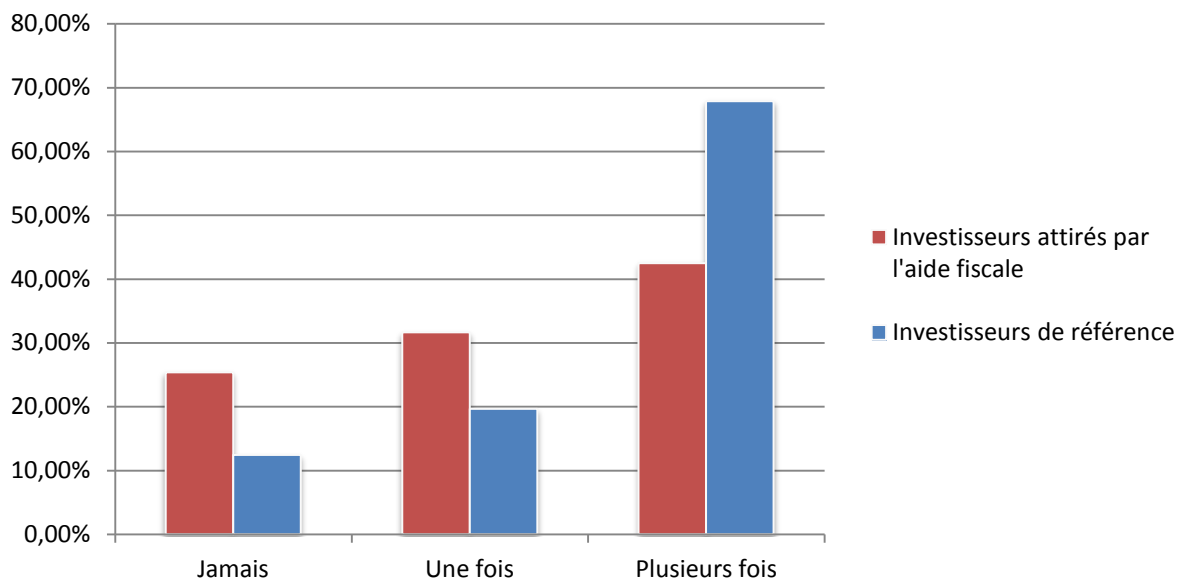
**Figure n°49 : Répartition des investisseurs suivant leur implication dans le choix de la localisation du logement, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL – IFOP, 2011

Par ailleurs, une plus grande partie des investisseurs attirés par l'aide fiscale n'est jamais allée ou n'est allée qu'une seule fois sur le lieu de l'investissement avant de s'engager : 57,5% contre seulement 32,2% pour les autres investisseurs (Figure n°50 : résultats obtenus grâce à la question Q20).

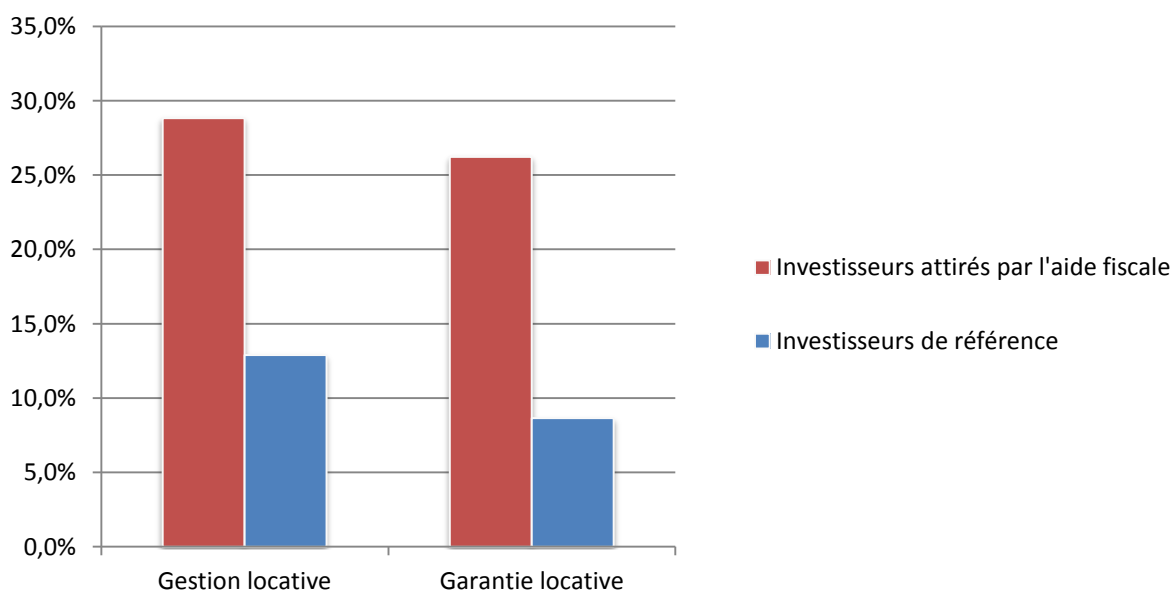
**Figure n°50 : Répartition des investisseurs suivant leur nombre de déplacement sur le terrain avant la décision d'investir, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL - IFOP, 2011

Enfin, une plus grande partie d'entre eux a souscrit un contrat de gestion locative et de garantie locative à leur contact principal (Figure n°51 : résultats obtenus grâce à la question Q21).

**Figure n°51 : Pourcentage des investisseurs ayant souscrit un contrat de gestion locative ou de garantie locative auprès de leur contact principal, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL - IFOP, 2011

Ce moindre engagement des particuliers attirés par l'aide fiscale dans la construction du projet d'investissement et dans le suivi et la gestion du bien immobilier a fait l'objet de plusieurs



témoignages d'acteurs lors de notre recherche. Certains ont souligné le manque de temps à consacrer aux choix d'investissement :

« Des investisseurs, notamment parmi les professions libérales comme des médecins très occupés, obsédés par leur taux d'imposition et non motivés par l'immobilier, ont délégué facilement » (entretien n°15 avec un représentant d'une fédération de propriétaires, mars 2010).

D'autres évoquent la très grande sensibilité culturelle des Français au gain fiscal : « les Français détestent l'impôt, donc les argumentaires fiscaux sont très efficaces » (entretien n°3 avec un promoteur, juillet 2009). Cette attirance pour l'économie d'impôt aurait alors motivé des investisseurs à s'intéresser à l'immobilier comme placement, notamment pour préparer la retraite :

« Les particuliers venus à l'investissement locatif en raison des dispositifs fiscaux sont des propriétaires de leur résidence principale, qui sont inquiets pour leur retraite et n'envisageaient pas initialement l'investissement locatif comme une solution. (...) Ce qui les motive à investir grâce à la défiscalisation n'est pas la rentabilité locative, qui est moyenne, mais la possibilité de se constituer un actif réel (physique) à travers une épargne forcée pour préparer leur retraite. (...) En fait, ces investisseurs ne savaient pas qu'ils pouvaient préparer leur retraite de cette manière et découvrent les choses » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010).

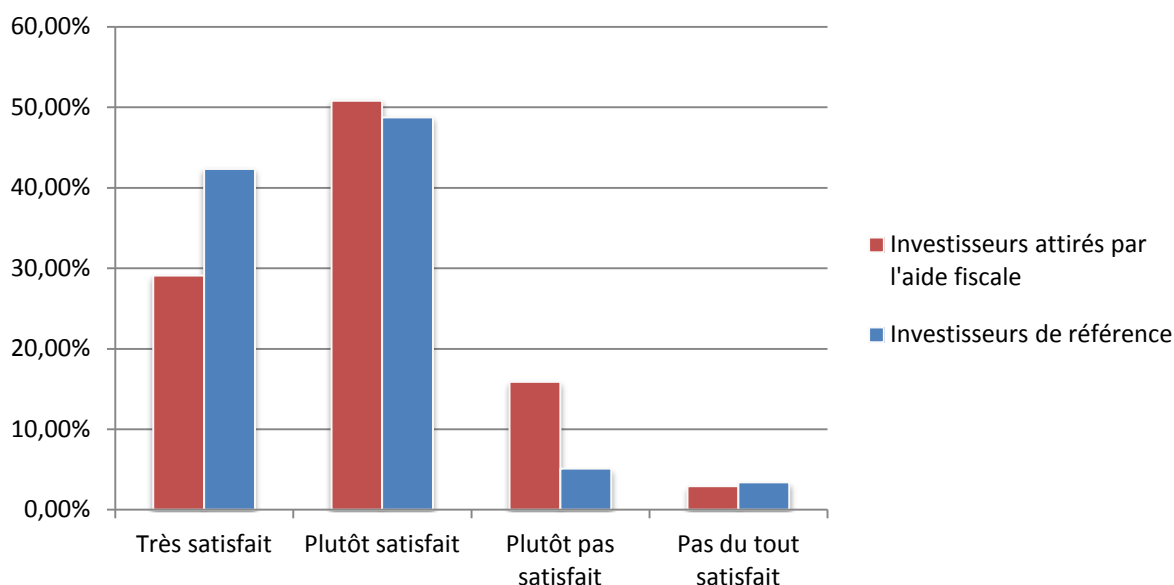
Les dispositifs fiscaux auraient donc fait émerger un produit d'épargne (en particulier pour la retraite) et attiré des non-spécialistes de l'investissement immobilier qui ont voulu déléguer à des professionnels la gestion technique du placement et se couvrir des risques sur cet aspect.

Nous pouvons ici effectuer un parallèle avec le concept de financiarisation de l'immobilier, car nous constatons l'introduction de logiques financières, en l'occurrence fiscales, dans la production du logement. Nous appellerons donc fiscalisation du logement cette dynamique qui consiste à considérer l'investissement locatif avant tout comme un produit fiscal et à déléguer à une intermédiation professionnelle la gestion de l'actif « physique », de sa conception à sa mise en location. Partant de cette définition, on peut donc dire que les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont nourri un processus de fiscalisation du logement, en amenant des investisseurs plus distants de leur bien immobilier (dans tous les sens du terme « distant ») et prioritairement attirés par le gain fiscal.

#### *vii. Davantage d'insatisfaction*

Enfin, dernier élément, les investisseurs attirés par l'aide fiscale ont globalement eu un niveau de satisfaction moindre pour leur investissement locatif (Figure n°52 : résultats obtenus grâce à la question Q25).

**Figure n°52 : Niveau de satisfaction des investisseurs, pour chaque catégorie d'investisseurs**



Source : Données brutes fournies par une enquête MEDDTL - IFOP, 2011

Pour un grand nombre d'interviewés, cette plus grande insatisfaction serait due à un excès de confiance vis-à-vis des intermédiaires et à un manque de maîtrise *a priori* des risques liés à l'investissement locatif.

« La majorité des néophytes, et il y en a, n'est jamais allée sur le site de l'investissement et décide très rapidement. La semaine passée, j'ai fait signer une vente de 200.000 euros en une demi-heure ! La compréhension de l'investissement est nécessairement limitée » (entretien n°1 avec un banquier, juin 2009).

A partir de témoignages issus des agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL), Jean Bosvieux confirme ce phénomène :

« Les détails du mécanisme fiscal sont souvent mal maîtrisés, et surtout, les risques inhérents à ce type d'opération sont mal appréhendés : en particulier, l'éventualité de périodes de vacance est rarement envisagée, ce qui peut être grave lorsque le montage financier est tendu et que l'investisseur compte sur le loyer pour rembourser un emprunt. D'autres aspects sont fréquemment négligés : les charges liées à la détention et à l'entretien du bien, l'existence d'une demande locative et le niveau des loyers pratiqués sur le marché local ont rarement été examinés » (Bosvieux, 2005).

La défiscalisation semble ainsi engendrer un sentiment d'opportunité à saisir, faisant parfois oublier les risques inhérents à tout investissement dans l'immobilier résidentiel locatif. Comme le résume ainsi un ancien membre de cabinet ministériel, « le problème, c'est qu'en libérant les initiatives, certains investisseurs ont acheté sans faire attention ! » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011).

Des sites internet, des articles de presse confirment l'existence d'investisseurs néophytes s'estimant floués. En opérant une requête sur un moteur de recherche internet avec des

expressions comme « arnaque défiscalisation » ou « arnaque Robien », les exemples de témoignages affluent par centaines (voir les sites internet : « Quelqu'un aurait-il subi des arnaques avec la défiscalisation De Robien ? »<sup>13</sup> sur Yahoo France, « Les arnaques de la défiscalisation »<sup>14</sup> ou encore « IFB, Akerys : Récit d'un escroqué au package fiscal »<sup>15</sup>). Ils s'ajoutent à des articles de presse, comme celui de L'express.fr – L'Expansion.com publié le 29 novembre 2007 et intitulé « Immobilier défiscalisé : de l'arnaque au krach »<sup>16</sup>, qui décrivent différentes expériences vécues.

La lecture de ces témoignages sur internet ou dans la presse montre que les propriétaires en question ont en fait été confrontés à trois types de déconvenues :

- d'abord, des problèmes techniques. Le propriétaire découvre des imprévus, les travaux accusent un important retard, les logements sont d'une très faible qualité. L'exemple qui suit en donne une illustration : « les travaux sont achevés treize mois après la date prévue, sans aucune explication, sans aucune excuse. Je perds déjà une année de défiscalisation ! (...) Puis, après avoir avalé 450 kilomètres, j'arrive sur place et constate que les extérieurs ne sont pas terminés, six mois après la livraison. J'entre dans l'immeuble où est situé l'appartement et me rends compte immédiatement que nous sommes là dans de l'entrée de gamme en matière de qualité de construction. Si tout est encore propre car neuf, les peintures sont de mauvaise qualité, la cage d'escalier résonne comme une cathédrale du moyen-âge » (site internet « IFB, Akerys : Récit d'un escroqué au package fiscal ») ;
- ensuite, l'absence de locataire. Une fois le logement achevé, le propriétaire ne trouve pas preneur, parfois même dans des délais tels que le gain de la défiscalisation est perdu. Cet investisseur en offre un témoignage : « j'ai investi dans un appartement sur Poitiers en régime De Robien qui ne se loue pas et qui ne se vend pas au prix où je l'ai payé, soit 141.000 euros packagé pour un T3 de 60 m<sup>2</sup> (20% au dessus du marché). Pourtant je me suis longuement renseigné sur la ville et je me suis rendu sur place pour vérifier l'emplacement. Je ne m'attendais pas à de telles difficultés à louer dans une ville de 84.000 habitants » (site internet « Quelqu'un aurait-il subi des arnaques avec la défiscalisation De Robien ? ») ;
- enfin, une décote importante au moment de la revente. « C'est en faisant estimer son bien par un expert immobilier auprès des tribunaux que Philippe P. a vraiment paniqué. Son 46 mètres carrés avec parking acquis pour un total de 120.000 euros, frais

---

<sup>13</sup> <http://fr.answers.yahoo.com/question/index?qid=20060618060858AAXfFOL>, le 4 avril 2012

<sup>14</sup> [forum.lesarnaques.com/achat-neuf-ancien/les-arnaques-defiscalisation-t28580.html](http://forum.lesarnaques.com/achat-neuf-ancien/les-arnaques-defiscalisation-t28580.html), le 4 avril 2012

<sup>15</sup> [www.dhinne.com/](http://www.dhinne.com/), le 4 avril 2012

<sup>16</sup> [expansion.lexpress.fr/immobilier/immobilier-defiscalise-de-l-arnaque-au-krach\\_134780.html](http://expansion.lexpress.fr/immobilier/immobilier-defiscalise-de-l-arnaque-au-krach_134780.html), le 4 avril 2012

de notaires et assurances comprises, ne vaut en réalité que 66.000 euros. Il a su, un peu tard, que le prix moyen au mètre carré à Angoulême est de 1.500 euros et non pas 2.600 euros » (article de L'express.fr – L'Expansion.com publié le 29 novembre 2007 et intitulé « Immobilier défiscalisé : de l'arnaque au krach »).

Une partie de ces investisseurs s'estimant floués se sont même constitués en association : l'association de défense des investisseurs et mandataires (ADIM), dont l'objet est « d'informer et de mettre en garde les investisseurs potentiels du risque réel qu'ils peuvent encourir en achetant un bien pour défiscaliser » et « d'aider les investisseurs qui ont subi et sont obligés de subir 20 voire 25 ans les conséquences d'un tel investissement à trouver une solution transactionnelle ou judiciaire avec les acteurs de cette défiscalisation » (site internet de l'ADIM<sup>17</sup>). Les associations de consommateurs ont aussi souligné le problème et évoqué le chiffre de « 30.000 surendettés liés à l'investissement locatif défiscalisé » (selon UFC – Que choisir).

La lecture des témoignages nous permet en fait de repérer deux types de causes à ce phénomène. Tout d'abord, on observe un manque de précaution du propriétaire à l'origine, un excès de confiance mal placé en quelque sorte. Cette première dimension est donc d'ordre cognitif. Elle provient d'une asymétrie d'informations entre investisseurs non-connaisseurs et professionnels de l'immobilier : une asymétrie d'informations qui est alors exploitée par certains professionnels. La deuxième cause de ces échecs vient de la découverte *a posteriori* d'une contraction du marché locatif local, parce que d'autres investisseurs ont fait le même choix au même moment. L'exemple donné pour Poitiers ci-dessus entre dans cette catégorie. Cette logique rejoint les réflexions de Vincent Renard et Natacha Aveline-Dubach sur l'amplification des cycles immobiliers due au *market timing* des investisseurs institutionnels et à la concentration de l'information sur les marchés immobiliers. Ici, c'est en fait l'incitation fiscale qui provoque l'afflux d'investissement et qui déséquilibre le marché local.

c) La nature du contact principal, un facteur de différenciation à l'intérieur de la catégorie des investisseurs attirés par l'aide fiscale

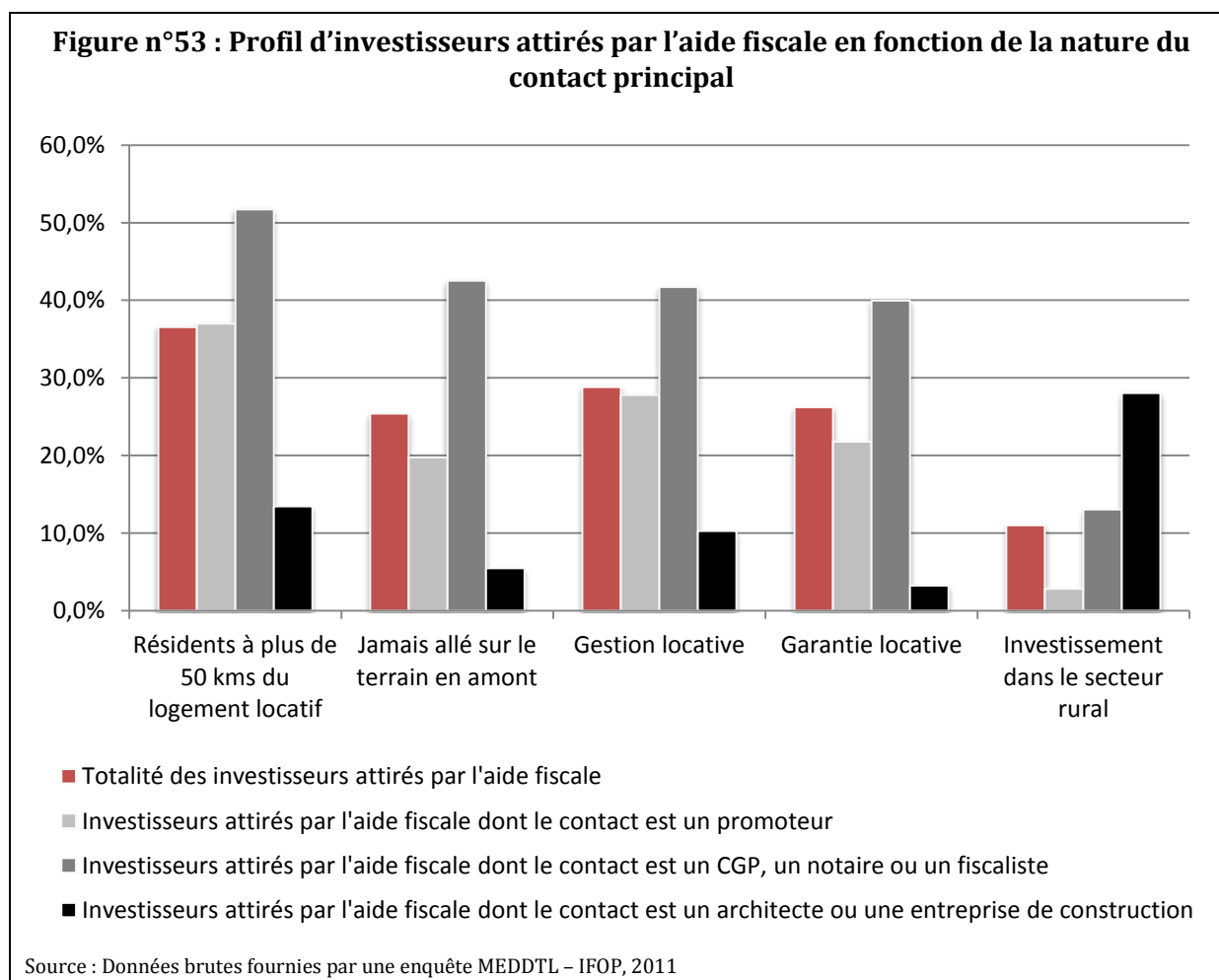
La catégorie des investisseurs attirés par l'aide fiscale étant identifiée et caractérisée par rapport aux autres investisseurs, nous avons ensuite voulu mieux comprendre ses logiques internes : en clair, la catégorie est-elle homogène ou observe-t-on certaines sous-catégories ? Certaines spécificités ont-elles évolué dans le temps ? Pour ce faire, nous pouvons nous appuyer sur les 238 questionnaires qui composent la catégorie : un chiffre suffisant pour dégager quelques pistes utiles pour la suite mais insuffisant il est vrai pour prétendre à une totale robustesse des résultats. Les statistiques ci-dessous sont donc à interpréter en tenant compte de cette limite.

---

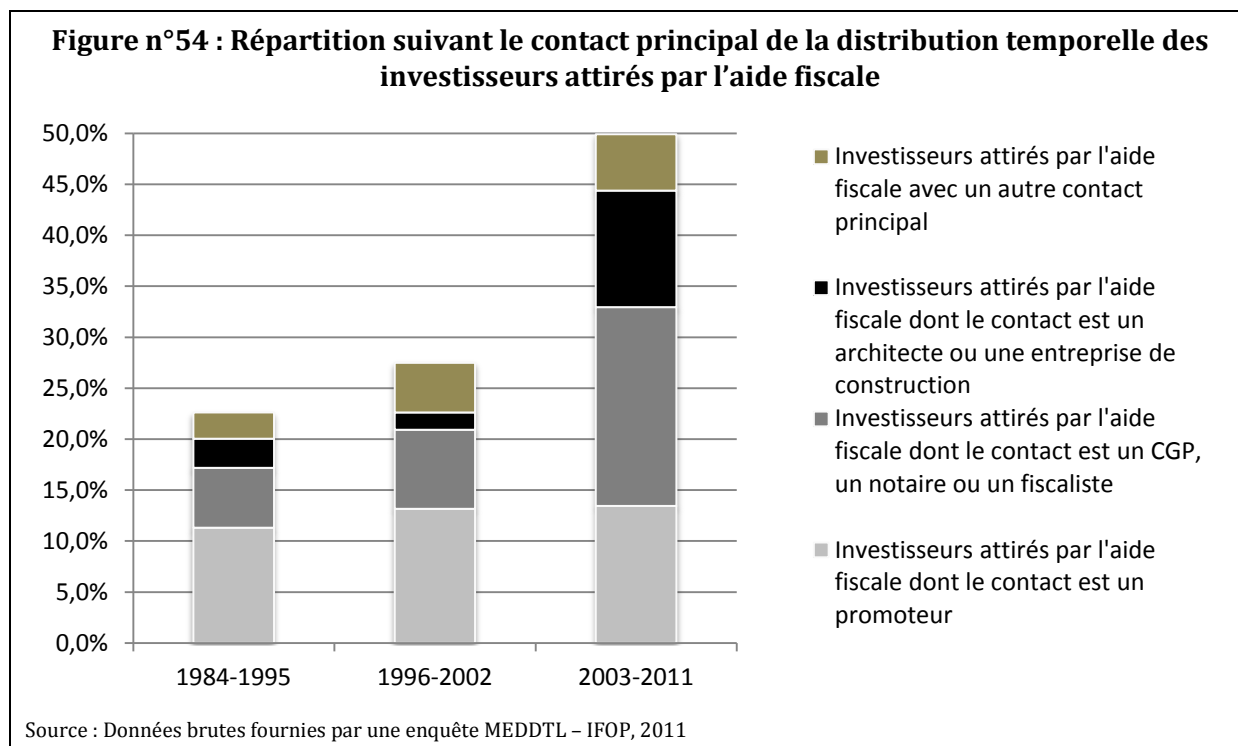
<sup>17</sup> <http://adim.assoc.free.fr/anII/accueil.php>, le 4 avril 2012

Cette précaution étant prise, nous nous sommes d'abord intéressé à la nature du contact principal (Question Q14). D'abord parce que ce critère a fait apparaître une différence importante avec les autres investisseurs ; ensuite, parce que l'hypothèse que nous examinons par la suite repose sur l'idée que l'intermédiation a joué un rôle dans l'émergence de cette nouvelle catégorie d'investisseurs.

En l'occurrence, le critère « nature du contact principal » met en lumière des profils très nuancés d'investisseurs attirés par l'aide fiscale. Comme le montre le graphique ci-dessous, ceux qui sont passés par l'intermédiaire d'un conseiller en gestion de patrimoine, d'un notaire ou d'un fiscaliste sont beaucoup plus distants géographiquement de leur logement locatif mais aussi beaucoup moins impliqués dans le choix de la localisation et dans la gestion de leur bien. A l'opposé, ceux qui ont eu comme intermédiaire un architecte ou un constructeur sont beaucoup plus proches physiquement de leur logement et plus impliqués dans le projet d'investissement locatif. L'intermédiation via un promoteur correspond quant à elle à la moyenne de la catégorie. Par ailleurs, nous pouvons noter que le fait d'investir en secteur rural est également très corrélé au type d'intermédiaire (Figure n°53).



L'évolution dans le temps de ces trois sous-catégories d'investisseurs attirés par l'aide fiscale marque également de très forts contrastes. Si ceux dont le contact principal est un promoteur se répartissent de manière à peu près égale entre les trois périodes (1984-1995, 1996-2002 et 2003-2011), l'intermédiation via un conseiller en gestion de patrimoine, un notaire ou un fiscaliste et celle via une entreprise de construction ou un architecte ont cru fortement au cours du temps. Ce sont d'ailleurs ces deux évolutions, et surtout la première car elle est quantitativement plus importante et plus spécifique à cette catégorie, qui expliquent la plus grande présence des investisseurs attirés par l'aide fiscale à partir de 2003 (Figure n°54).



Cette émergence forte de l'intermédiation via des conseillers en gestion de patrimoine et autres fiscalistes au cours des années 2000 et les caractéristiques spécifiques des investisseurs qui y ont recours nous invitent dès lors à mieux comprendre l'évolution des pratiques du côté des professionnels. On peut se demander en effet si ce n'est pas du côté de ces derniers qu'il faut chercher l'explication de l'arrivée des nouveaux investisseurs et des nouveaux comportements vis-à-vis de l'investissement locatif (plus d'éloignement physique, plus de distanciation). En clair, le processus de fiscalisation du logement n'a-t-il pas été impulsé par des acteurs professionnels via la construction d'un produit fiscal « investissement locatif » ? C'est à cette question que nous avons répondu dans le second chapitre.

## Chapitre 2. DES TRANSFORMATIONS DANS L'INDUSTRIE DE LA PROMOTION IMMOBILIERE

---

Dans ce chapitre, nous nous sommes prioritairement concentré sur les producteurs, et plus précisément sur l'industrie de la promotion immobilière au sens large du terme. Notre hypothèse de départ était que les dispositifs fiscaux ont provoqué une évolution des stratégies et des pratiques dans ce secteur, qui a fortement concouru à la fiscalisation de la production du logement locatif privé que nous venons d'évoquer.

### 1. L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU MODELE DE PRODUCTION A LA FIN DES ANNEES 1990

Les entretiens que nous avons effectués au cours de la recherche montrent tout d'abord qu'entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, les dispositifs fiscaux ont suscité quelques changements dans les pratiques des acteurs de la promotion : l'aide fiscale a été utilisée comme un argument de vente supplémentaire et a permis d'attirer de nouveaux investisseurs ; elle a également orienté la production vers des petits logements compte tenu du plafonnement rigide du Quilès-Méhaignerie :

« Pour la première fois, on devait réfléchir à la constitution d'un produit qui n'était pas dans la demande naturelle : un logement avec deux pièces de taille moyenne. Le dispositif était très contraignant : il fallait respecter un plafond strict en termes de prix de vente, c'était un véritable couperet. A un euro près, on ne bénéficiait plus de l'avantage fiscal ! Cela a poussé les promoteurs à revoir leurs programmes. On ne faisait plus des logements pour des familles solvables mais aussi et surtout pour des investisseurs limités à un seuil. On a alors produit une kyrielle de studios et deux-pièces » (entretien n°24 avec un promoteur, décembre 2009).

En dépit de ce surcroît de demande plutôt ciblée sur des studios et deux-pièces, tous les interviewés s'accordent cependant sur le fait qu'il n'y a pas eu d'innovation majeure dans les stratégies de production et de commercialisation des logements dans l'industrie de la promotion à cette période. Avant la fin des années 1990, ces stratégies peuvent ainsi être qualifiées de « traditionnelles ». La recherche d'un « bon » emplacement en milieu urbain, la conception de programmes mixtes mélangeant accession à la propriété et investissement locatif (sauf pour les résidences étudiants, de tourisme, de service...), la volonté de créer dans la durée une image de marque situant le promoteur dans une certaine gamme de qualité et de prix, la mise en place de techniques commerciales privilégiant la proximité (bulles de vente, publicités locales...) sont autant d'éléments caractéristiques de cette « tradition ».

Notre recherche montre cependant qu'à la fin des années 1990 (à la fin du « Périssol »), un nouveau modèle de production porté par des promoteurs spécialisés dans la vente de logements locatifs défiscalisés est apparu à une large échelle, avec un impact significatif sur le monde de la promotion.

a) L'émergence d'un nouveau type de promoteur : les promoteurs défiscalisateurs

Les nouveaux promoteurs, dont parlent les interviewés et qu'on appellera ici « promoteurs défiscalisateurs » ou « réseaux de commercialisation - promoteurs », ont pour caractéristique principale d'être ouvertement spécialisés dans l'investissement locatif, et plus précisément dans l'exploitation des dispositifs fiscaux. Akerys (auparavant dénommé 4M), Omnium, Tagerim, Carrère (devenu Gotham) ou encore Monné-Decroix sont les noms les plus souvent cités pour illustrer cette catégorie.

i. *Un nouveau modèle fondé sur le marketing fiscal dont la croissance coïncide avec la fiscalisation du logement*

Ces nouveaux promoteurs ont développé un modèle de production du logement marqué en premier lieu par une forte évolution des méthodes de vente. Leur force commerciale est orientée vers la distribution de produits fiscaux et financiers aux particuliers. Ainsi, ce n'est pas le produit logement qui est au cœur de leur stratégie commerciale : celui-ci n'est en fait que le support d'un produit fiscal (entretien Marseille n°6 et Rennes n°3 avec des promoteurs, mars et juin 2010) :

« Quand ils rencontrent un prospect, ces promoteurs ne parlent que fiscalité (...) et leur modèle est de faire un produit totalement adapté aux dispositifs fiscaux » (entretien Rennes n°7 avec un promoteur, mars 2010) ;

« La formation des commerciaux dans les réseaux est très éclairante : on leur dit de commencer par : "combien payez-vous d'impôt ?", et de finir par la réponse logement. C'est l'inverse de ce qui se passait avant, à une époque où le contrat était mis sur la table dès le début. La logique est différente. Surtout, on ne vend plus le même produit ! » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010).

Le produit vendu est en fait un *package global* permettant une défiscalisation et intégrant le plus souvent la production du logement (localisation, suivi de la construction, formalités juridiques...), sa gestion, la garantie locative (en cas d'échec dans la recherche d'un locataire) voire même parfois le prêt immobilier et l'assurance du prêt. En somme, ces nouveaux promoteurs « proposent aux clients de s'occuper de tout » (entretien n°16 et Marseille n°4 et 7 avec des promoteurs, mars et juin 2010). A travers cette organisation, le propriétaire peut donc n'avoir aucun rapport physique avec son bien immobilier, il peut ne jamais le voir.

Leur force de vente, très importante, s'appuie sur des organisations en réseau (par le biais de conseillers en gestion de patrimoine indépendants, d'agents immobiliers, de notaires... à travers toute la France) et/ou sur la prise d'un contact direct avec le particulier (phoning, mailing...). La figure ci-dessous donne ainsi l'exemple d'un mail que ce type de réseau de commercialisation envoie aux particuliers (Figure n°55).



Figure n°55 : Exemple de publicité reçue par mail

From: "BBC Loi Scellier par maxi-bazar" <emilie@maxi-bazar.fr>  
Date: Wed, 22 Feb 2012 20:04:39 +0100  
To: xxxxxxx  
ReplyTo: "BBC Loi Scellier par maxi-bazar" <emilie@maxi-bazar.fr>  
Subject: 0 euros d'impôt pendant 9 à 15 ans : Dernière année

maxi-bazar.fr vous présente les nouveautés de son partenaire **BBC Loi Scellier**  
**Payez 0€ d'impôts pendant 9 à 15 ans**  
Dernière année pour en profiter

**0€ d'impôt** pendant **9 à 15 ans**  
avec la loi Scellier 2012  
**DERNIÈRE ANNÉE POUR EN PROFITER**

**SIMULATION GRATUITE ET PERSONNALISÉE**



**LE GUIDE** pour réussir votre investissement Scellier

**Télécharger MON GUIDE GRATUIT**  
et obtenir **MA SIMULATION**



**Investissez dans l'immobilier locatif**

- Vous achetez un **logement neuf** dans une ville à **forte demande locative**
- Vous le louez pendant **9 à 15 ans**
- Vous **réduisez vos impôts** de 13% à 21% \*



Conformément à la loi de Finance article 199 Services du code général des impôts, pour tout investissement sur 15 ans.

Le non respect des engagements de location entraîne la perte du bénéfice des incitations fiscales.

\* Dans le cadre du Scellier social BBC économisez 13 % du prix du bien immobilier sur 9 ans et 8 % sur 6 ans ; soit 21 % sur 15 ans.

Source : e-mail personnel, renvoi vers : Immobilier-Defisc.fr, le 1<sup>er</sup> mars 2012

Un certain nombre de témoignages de contacts pris par ces réseaux sont également visibles sur internet, comme celui qu'on peut lire dans l'encadré ci-dessous (Figure n°56).

### Figure n°56 : Témoignage d'un contact pris par un réseau de commercialisation avec un propriétaire

« En juillet 2002, je reçois un coup de téléphone sur mon lieu de travail, d'un organisme, IFB, se présentant comme conseiller en patrimoine, spécialisé dans la réduction d'impôts. Après quelques questions sur mes revenus, rendez-vous est pris afin de me proposer la solution la plus appropriée à ma situation financière et fiscale. Le 27 juillet se présente la soi-disant conseillère (...). Elle m'explique que les meilleurs spécialistes du groupe se sont penchés sur mon cas (déjà ?) et qu'ils sont arrivés à la conclusion que la solution adéquate est la défiscalisation Besson (le Robien n'est venu qu'un an après) au travers de l'acquisition et la location d'un bien immobilier. Je lui fais remarquer que dans la situation actuelle, l'achat d'un appartement était inconcevable, car le taux d'endettement dépasserait le plafond que m'autorisait la banque. Elle me déroule alors le concept du clé en main : Je ne m'occupe de rien !!! Le bien est acheté avec un contrat de gestion par un organisme tiers (Actif+, devenu Akerys), qui me garantit pendant 6 mois la première occupation, ainsi que les carences de loyers jusqu'à 24 mois. Bien entendu, elle me détaille la mesure Besson : obligation de louer pendant 9 ans, avec un locataire dont les revenus sont plafonnés, mais que je ne m'en fasse pas, tout cela est pris en compte par la société Cap Gestion (devenue Akerys Gestion). (...) Je lui dis que je vais prendre sa proposition en compte, l'étudier plus longuement, et que je ne manquerai pas de la rappeler (...).

Après enquête sur IFB, je souhaite comparer leur offre avec ce que proposent ses concurrents. Je me renseigne auprès d'un collègue de travail, qui est en pourparler avec une société proposant un concept identique, avec un plus : le prix de revente de l'appartement au bout de 9 ans est garanti à hauteur du prix d'achat. Cette différence est importante et je reprends rendez-vous avec la conseillère. Lors de sa venue, surprise, les meilleurs spécialistes de sa société (encore eux) ont déniché l'appartement convenant le mieux à ma situation. Il s'agit bien évidemment d'un appartement construit par 4M Promotion (devenu Akerys depuis), une société de leur groupe (tiens ?), situé à 660 km de mon domicile, tous les papiers sont prêts pour la réservation.

Trouvant cela un peu précipité, je lui soumets quelques questions : que se passe-t-il si l'appartement n'est pas loué au bout des 6 premiers mois ? Réponse : ne vous inquiétez pas, les études de marchés d'IFB sont particulièrement peaufinées pour ne pas connaître ce genre de désagréments. Ne perdez pas de vue que vous avez un des plus grands groupes français comme concepteur ; pourquoi un appartement si loin ? Les programmes sont étudiés avec soins, avec pour objectif de garantir la location et la revente. Les analyses montrent que l'endroit est propice à l'opération ; qu'en est-il de la garantie de revente ? Pas de problème ! L'immobilier n'est pas prêt de baisser, et la qualité des matériaux utilisés fait que cet appartement sera très bien coté lors de sa revente.

Après quelques hésitations relatives à l'éloignement du bien, elle me rassure en me rappelant que le concept a été spécialement créé pour les investisseurs ne voulant pas s'occuper eux-mêmes de leur appartement, que tout était pris en charge par Cap gestion. Très influencé par tous ces aspects positifs, et un peu sous la pression de la conseillère, je signe la réservation de l'appartement »

Source : <http://www.dhinne.com/>

Cet exemple illustre deux des caractéristiques clés des nouvelles logiques de vente amenées par les réseaux de commercialisation : la place centrale accordée à l'argument fiscal et la proposition d'un *package global*. Le témoignage du propriétaire met aussi en lumière la minimisation du risque locatif par le commercial et l'éloignement du bien immobilier du lieu de résidence. Dans les entretiens que nous avons effectués, certains promoteurs défiscalisateurs ont reconnu ces pratiques :

« L'éloignement des investisseurs a été pensé en amont précisément pour que le client ne puisse pas venir voir le produit, ni le gérer » (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010) ;

« Au début, les pratiques de commercialisation n'ont sans doute pas assez mis l'accent sur les risques encourus par l'investisseur locatif » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010).

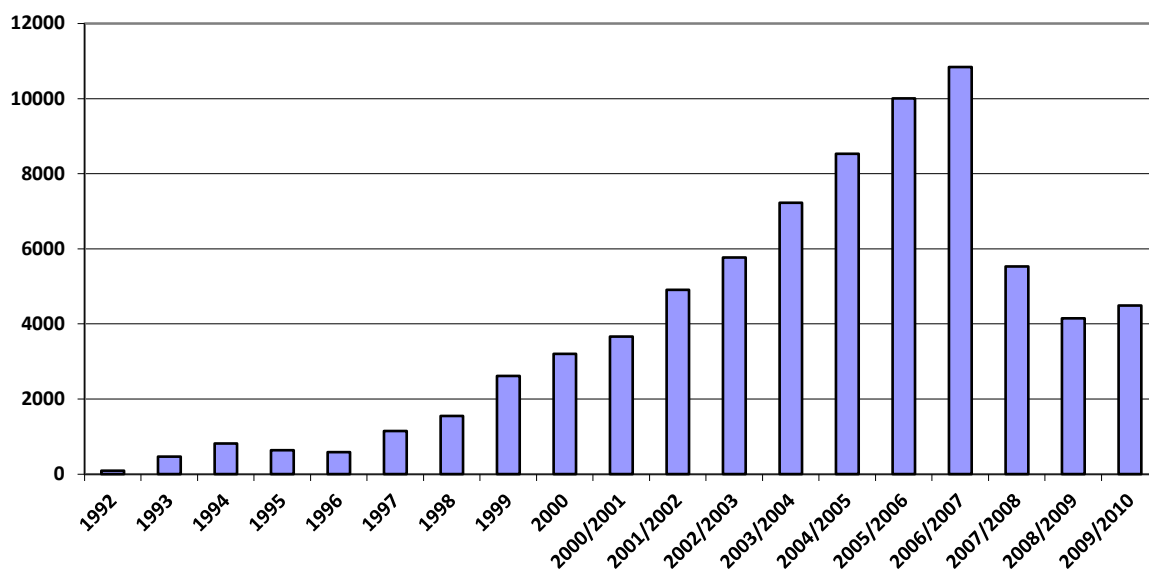
Mais tous assurent qu'aujourd'hui, ce n'est plus le cas.

Au bout du compte, l'innovation en matière de stratégie commerciale qu'a constituée l'émergence de ces nouvelles pratiques était de nature à alimenter la fiscalisation du logement. Sur la base d'un argumentaire centré sur la fiscalité, il s'agit en effet d'amener des particuliers, qui peuvent ne rien connaître de l'investissement immobilier, à acquérir un logement pour le louer et de les encourager à déléguer toutes les phases de conception et de gestion. L'ambition est d'un côté, d'aller chercher des clients pour des produits fiscaux et de l'autre, de récupérer la gestion de l'actif support qui est ici un logement locatif.

Or, comme l'illustre l'évolution des ventes du groupe Akerys (Figure n°57), c'est à la fin des années 1990 et au début des années 2000 que ce modèle du promoteur défiscalisateur a émergé à l'échelle nationale, au moment même où la part des investisseurs attirés par l'aide fiscale dont le contact principal est un conseiller en gestion de patrimoine ou un fiscaliste a fortement augmenté dans la base de données fournie par l'Ifop (voir chapitre précédent). Sur le plan temporel, un lien entre l'apparition des nouvelles pratiques commerciales et la prise de distance des investisseurs par rapport à leur bien immobilier (dans tous les sens du terme) pourrait donc être fait. Et ceci est confirmé par un grand nombre d'interviewés :

« La plus grande distance des investisseurs à leur bien immobilier a correspondu au début des réseaux de commercialisation. Les clients ne venaient même plus réceptionner leur logement. En fait, ces investisseurs achetaient un produit fiscal, et non un bien immobilier. Cela a induit un profond changement dans le rapport promoteurs-investisseurs. En deux-trois ans, il y a eu en quelque sorte une désacralisation du logement par les réseaux. Les garanties de loyers apportées aux investisseurs ont d'ailleurs joué un grand rôle dans cette dynamique » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010).

**Figure n°57 : Evolution des ventes annuelles du groupe Akerys**



Source : Akerys (rapports annuels et chiffres fournis par la direction)

ii. *Un modèle qui déforme la structure des coûts de production du logement*

Si le nouveau modèle du promoteur défiscalisateur a concouru au processus de fiscalisation du logement, il a également eu un impact sur la structure des coûts de production. L'ensemble des interviewés, y compris les réseaux de commercialisation-promoteurs, reconnaissent que les nouvelles méthodes de vente se caractérisent par un coût plus élevé que les techniques de commercialisation dites classiques (bulle de vente, annonces...) : le *phoning* nécessite d'importants moyens humains et la vente en réseau est chère « car elle alimente des commissions en cascade : le back office, 4% ; le réseau, 4% ; les indépendants, 4% » (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010). D'où des coûts qui peuvent représenter entre 11% et 15% du prix de vente, ce qui est généralement le tarif que ces réseaux demandent lorsqu'ils vendent pour d'autres promoteurs (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010).

Dans les entretiens, ce chiffre est généralement comparé aux 4 ou 5% de frais de commercialisation qui sont considérés comme une référence pour la promotion traditionnelle (entretien Saint-Etienne n°12 avec un bureau d'études spécialisé dans la promotion immobilière, mars 2010). La comparaison brute des deux chiffres dans le bilan d'opération type des promoteurs défiscalisateurs et des promoteurs traditionnels mérite néanmoins une nuance : comme « les réseaux vendent plus vite, il faudrait retirer de leur coût l'économie réalisée en frais financiers » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010), ce qui demeure impossible à réaliser ici au regard des informations mises à notre disposition par les promoteurs. En première approximation, nous pouvons malgré tout avancer que le bilan d'opération type d'un promoteur défiscalisateur fait apparaître des coûts de commercialisation supérieurs de 5 à 9% à celui d'un promoteur traditionnel.

Le modèle de production du logement amené par les promoteurs défiscalisateurs s'est donc caractérisé par une modification de la structure des coûts, au profit de la commercialisation et aux dépens du foncier, de la construction et du prix de vente (entretien n°7 avec un promoteur, septembre 2009). Pour compenser le surcoût de commercialisation, « il s'agissait de trouver du foncier pas cher et d'économiser sur les coûts de construction » (entretien n°6 avec un promoteur, septembre 2009) ou d'augmenter le prix au mètre carré des logements, engendrant ainsi un effet inflationniste (entretien Marseille n°3 avec un promoteur, juin 2010 ; entretien n°15 avec un représentant du monde des propriétaires, mars 2010).

Ces différentes possibilités de compensation du surcoût de commercialisation ont été exploitées par les promoteurs défiscalisateurs. Au niveau de la construction par exemple, ceci s'est traduit par une forme « d'industrialisation » de la production des logements. Comme les logements construits avaient vocation à être loués et n'étaient la plupart du temps jamais vus par leurs propriétaires, ils n'exigeaient pas de « sur mesure » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010). Dans une perspective de gain sur les coûts de production, la construction a donc été largement standardisée et pilotée au niveau national :

« Les prestations sont les mêmes dans toutes les villes de France. Certes, tous les 4-5 ans, la décoration est changée mais c'est partout pareil ! » (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010).

Ainsi, à la différence des promoteurs nationaux traditionnels, le niveau régional apparaît dans l'organisation des promoteurs défiscalisateurs davantage comme un niveau de production que comme un niveau de proposition stratégique (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010). Le directeur régional d'un promoteur défiscalisateur n'a qu'une responsabilité dans la production des logements, alors que celui d'un promoteur traditionnel est une force de proposition d'opérations, en dialogue avec le niveau national.

Cette rationalisation des coûts chez les promoteurs défiscalisateurs a eu des conséquences physiques sur les opérations réalisées, sur la composition des programmes, sur l'architecture et sur la géographie de la production. Elle a notamment engendré une forte standardisation de la production que nous détaillerons dans la partie suivante. Nous retenons à ce stade que les promoteurs défiscalisateurs ont été porteurs d'un nouveau modèle de production du logement, dans lequel la commercialisation s'est développée pour profiter de l'attractivité de l'argument fiscal (reléguant le logement au statut de support d'un dispositif fiscal) et la production standardisée.

### *iii. L'évolution dans le temps du modèle du promoteur défiscalisateur*

Nous avons alors analysé l'évolution dans le temps de ces promoteurs défiscalisateurs, leur origine et leurs perspectives stratégiques, alors que la fin des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif est annoncée pour la fin de l'année 2012.

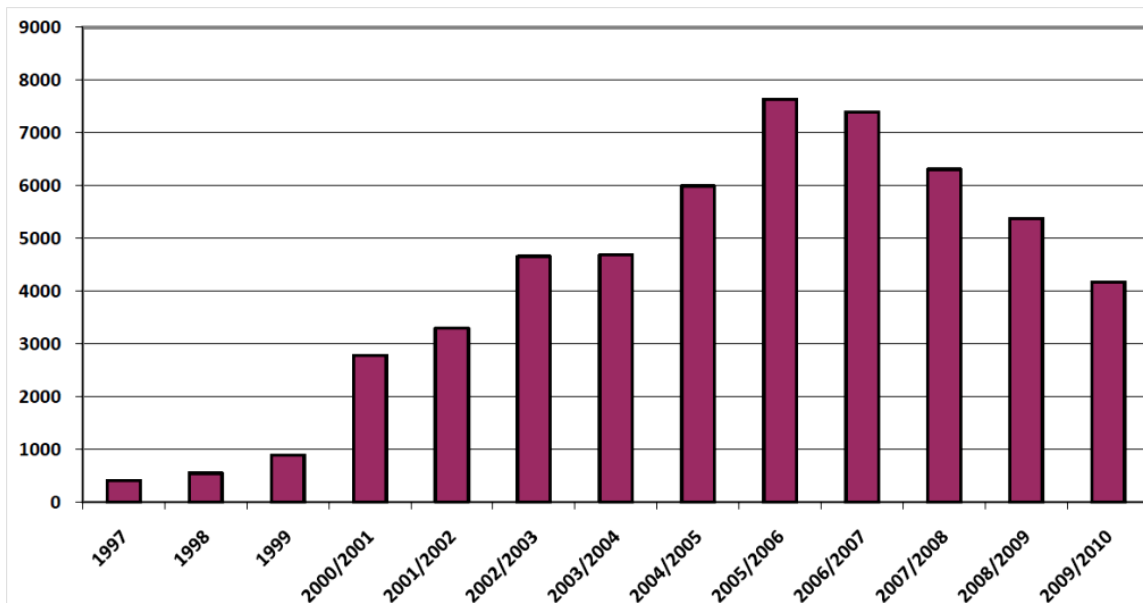
En fait, le concept du promoteur défiscalisateur n'est pas parti de rien. Il est né dans les années 1980-1990 dans la région toulousaine :

« Au moment du Méhaignerie, cette aire urbaine connaissait un fort déficit en logements étudiants. C'est à ce moment là que des structures créées de toutes pièces et des sociétés de gestion de patrimoine ont investi la promotion pour réaliser des copropriétés de petits logements (chambres et T1). Ils ont alors constitué les ancêtres de cette nouvelle catégorie de promoteurs » (entretien Saint-Etienne n°12 avec un bureau d'études spécialisé dans la promotion immobilière, mars 2010).

Le modèle s'est ensuite imposé au niveau national, comme en témoigne l'histoire des principaux groupes faisant partie de cette catégorie.

C'est en effet dans les années 1990 que le groupe aujourd'hui dénommé Akerys voit le jour. Tout commence à la toute fin des années 1980 lorsque la société 4M Promotion, un promoteur créé à Toulouse par Jean-Luc Macaud, Christian Melet et Marcel Lignon en 1986, recentre son activité sur la réalisation des biens immobiliers éligibles aux premiers dispositifs fiscaux. Dans les années qui suivent, le groupe élargit son domaine d'intervention avec par exemple la création en 1995 de Cap Gestion, une structure d'administration de biens. La holding est alors dénommée Actif+ et travaille de manière privilégiée avec un réseau de prescripteurs commerciaux, dénommé IFB, qui a été créé en 1994 par Maxime Basaïa, un ancien attaché commercial de 4M Promotion. Dans la première moitié des années 2000, le groupe connaît une très forte expansion financée par plusieurs ouvertures de capital. En 2000, la holding Gratte-ciel reprend ainsi Actif+ et permet à des acteurs financiers, Natexis Industrie et Deutsche Bank, d'entrer au capital de la structure à hauteur de 55%. En 2004, le groupe fusionne avec IFB et surtout, une autre ouverture de capital permet à la société en commandite par actions Qualis (un groupe de participations industrielles, contrôlé à 100% par Talis SA) de devenir l'actionnaire financier de référence et d'augmenter progressivement ses parts (pour atteindre 78% en 2007). Le groupe, rebaptisé Akerys en 2005, connaît alors un niveau de ventes et de production élevé, après une croissance soutenue entre 2000 et 2006 (Figure n°57 et Figure n°58).

**Figure n°58 : Evolution du nombre de logements livrés annuellement par le groupe Akerys**



Source : Akerys (rapports annuels et chiffres fournis par la direction)

A une échelle plus réduite, le groupe Carrère a suivi une trajectoire assez similaire. L'entreprise est à l'origine une société familiale de promotion, créée par un Toulousain (Jean Carrère) au début des années 1990. A l'époque, vingt à trente logements étaient vendus par an dans le cadre d'une activité classique de promotion. C'est le fils de Jean Carrère, Frédéric Carrère, qui a insufflé une orientation nouvelle au groupe à la fin des années 1990, en lui faisant prendre le virage de la défiscalisation :

« Frédéric Carrère avait une formation plutôt commerciale et a convaincu son père (plutôt homme du bâtiment « ancienne génération ») de prendre cette nouvelle orientation investisseurs. Le rythme des ventes a alors accéléré très fortement et le groupe est passé au début des années 2000 à environ 500 logements par an. Jusqu'en 2007, l'expansion a continué, si bien que cette année là, le groupe a produit 1 500 logements, dont 90% en investissement locatif » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010).

L'histoire du groupe Monné-Decroix n'est pas très différente. La société de promotion Monné-Decroix a été créée en 1979 à Toulouse par MM. Monné et Decroix. A côté de celle-ci, les fondateurs ont également créé en 1995 la société Monné-Decroix Gestion qui a l'objectif de gérer les biens immobiliers que le promoteur a construits et vendus. Il s'agissait ainsi d'offrir une offre complète aux clients groupant la production du logement et sa gestion :

« En 1998, M. Monné a souhaité donner plus d'ampleur à la société et a racheté toutes les parts de M. Decroix. M. Monné, au départ petit agent immobilier, a très rapidement fait le choix de spécialiser la société dans la défiscalisation. Ce choix stratégique a alors donné un coup de fouet aux ventes du promoteur dès le début des années 2000 » (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010).

Ces différentes dynamiques montrent en fait comment une innovation produit a pu dans un premier temps se développer sur un terreau favorable, la région toulousaine, et se diffuser à plusieurs acteurs grâce à un effet d'apprentissage territorialisé (un processus qui rappelle les résultats de la littérature en économie géographique portant sur les dynamiques d'innovation). Puis, à partir de la fin des années 1990, grâce en particulier à la plus grande attractivité des dispositifs fiscaux (« Périssol » et surtout « Robien »), le modèle a pu prendre une dimension nationale. Pour certains promoteurs défiscalisateurs, la croissance a d'ailleurs pu être financée via des ouvertures de capital à des acteurs financiers.

Une caractéristique forte de l'organisation de ces groupes est leur large éventail d'activités. Qu'ils soient initialement issus du monde de la promotion (Carrère par exemple) ou de la vente de produits d'investissement (Omnium par exemple), ces nouveaux acteurs se sont structurés de manière à capter l'ensemble des services liés à la chaîne de production du logement locatif défiscalisé : la promotion, la location, la commercialisation, l'administration de biens... Grâce à cette expertise, ils ont d'ailleurs développé des activités pour le compte de tiers en commercialisation et en gestion. Ainsi, en 2007, le groupe Carrère était présent sur les métiers de promoteur, commercialisateur, administrateur de biens et avait même une filiale de courtage d'assurance (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010). Il en est de même pour Akerys :

« En 2010, Akerys était un groupe qui rassemblait : un promoteur, de plus en plus diversifié dans ses opérations ; une unité d'animation de commercialisateurs indépendants (assurant plusieurs fonctions, dont la formation des commerciaux) ; des services immobiliers (gestion locative, administration de biens, syndic, revente de logements...) ; un service de distribution de produits financiers, pour offrir aux clients d'autres produits d'épargne que l'investissement locatif » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010).

Pour ce qui concerne la commercialisation de logements, « Akerys vendait des produits d'autres promoteurs, dans une proportion de 30-40% » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010). Omnium offre un autre exemple : en plus de son activité de promoteur et de commercialisateur, le groupe est aussi aujourd'hui un distributeur de produits financiers.

Notre recherche montre qu'au cours de ces dernières années, ces groupes se sont néanmoins engagés dans un certain nombre de réorientations stratégiques. Deux arguments ont en fait poussé les dirigeants dans cette voie : la mauvaise image qu'ils commençaient à acquérir auprès des investisseurs et la menace de plus en plus forte de voir l'Etat mettre fin à l'aide fiscale en faveur de l'investissement locatif.

A partir du milieu des années 2000, ces promoteurs défiscalisateurs ont commencé à être très critiqués sur divers aspects : pratiques commerciales minimisant les risques pris par les investisseurs, mauvaise qualité des logements produits, localisation inadaptée des opérations



(par rapport au marché locatif), promesses non tenues en termes de rendement (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010), pratiques générant une hausse des prix fonciers et immobiliers car ils vendaient à des investisseurs globalement moins regardants sur les prix au mètre carré (entretien Marseille n°3 avec un promoteur, juin 2010 ; entretien n°15 avec un représentant du monde des propriétaires, mars 2010)... Ils se sont ainsi retrouvés au centre de campagnes médiatiques particulièrement négatives. Cette image et l'idée même que ces acteurs développaient des produits fiscaux plutôt que des produits logements (donc avec une culture d'entreprise différente) les a même tenus à l'écart de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI). Les promoteurs traditionnels ont d'ailleurs toujours eu des discours très critiques à leur rencontre, comme en témoigne cet extrait d'interview :

« Akerys, Omnium et les promoteurs de ce type ont participé à la constitution d'une mauvaise image de la profession, en faisant des opérations dans des endroits où les marchés locatifs n'étaient pas extensibles à l'infini, et donc en vendant à des investisseurs des produits qui connaissent ou connaîtront des difficultés. Ce sont de nouveaux acteurs, qui ont été produits par les dispositifs fiscaux. Leur stratégie repose sur le très très court terme : il faut faire beaucoup et vite (n'importe quoi et n'importe où) tant que les dispositifs fiscaux sont là. Et ce, en commercialisant via des réseaux qui vendent avant tout des produits fiscaux. Ils savaient probablement que certaines opérations allaient dans le mur ! » (entretien Marseille n°3 avec un promoteur, juin 2010).

Dans cette critique, nous pouvons constater que la notion d'horizon temporel joue un rôle décisif dans l'opposition entre les deux modèles. Dans la promotion traditionnelle, l'image ou la réputation d'une entreprise constitue une garantie essentielle de pérennité et toute prise de risque en ce domaine pose la question de l'avenir.

A cette mauvaise réputation, que les promoteurs défiscalisateurs ont commencé à acquérir, se sont ajoutées des incertitudes sur la poursuite des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Cette « surexposition aux dispositifs publics » était un élément de risque important, qui rendait impossible par exemple toute introduction en Bourse (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010). L'instabilité législative (c'est-à-dire le risque de voir disparaître les mesures fiscales à chaque loi de finances, notamment lorsque la conjoncture budgétaire était difficile) constituait ainsi un élément de fragilité de la stratégie des promoteurs défiscalisateurs.

Pour répondre à ces deux enjeux, les réseaux de commercialisation-promoteurs ont alors engagé un travail de redressement d'image et de diversification de leurs activités dans la deuxième moitié des années 2000. Pour Akerys, cela s'est tout d'abord traduit par l'arrivée de François Jouven, un an après le changement de dénomination du groupe. Celui-ci, reconnu comme un « grand professionnel » dans le monde de la promotion immobilière, est devenu PDG en 2006. Il a tout de suite affirmé sa volonté de faire évoluer la structure vers un statut « de promoteur plus classique et pas seulement de producteur de produits défiscalisés » (entretien

avec François Jouven, mars 2010). Il a également affiché l'ambition de changer les pratiques, notamment commerciales :

« Aujourd'hui, les commerciaux rappellent qu'il ne s'agit pas d'un investissement à risque zéro. Ils donnent aux clients l'étude locative que le groupe a réalisée, la plaquette de la résidence proposée et la carte avec toutes les résidences Akerys à proximité de l'adresse des clients pour leur permettre d'aller voir à quoi cela ressemble physiquement. Ils proposent toujours aux clients de s'occuper de tout, dans une logique de *package global* (production du logement, gestion locative...), mais essaient de coller le plus possible à la réalité. Ces évolutions se sont naturellement faites à cause de la médiatisation. Les vendeurs se faisaient traiter de voyous ! Il fallait redresser l'image du groupe » (entretien avec François Jouven, mars 2010).

Pour Carrère, la volonté de transition est passée aussi par un changement de nom. Le groupe s'appelle désormais Gotham !

« Cette nouvelle dénomination du groupe Carrère vient bien de la volonté de dépasser l'image de l'entreprise trop accolée au logement, et notamment au logement défiscalisé, pour essayer d'apparaître davantage ensemblier urbain » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010).

C'est en fait à partir de 2006 que Frédéric Carrère, conscient que le groupe avait atteint une taille très acceptable, a commencé à imaginer une évolution stratégique pour sortir progressivement de la logique du tout défiscalisé :

« A cette époque, il a décidé de lancer un certain nombre d'opérations sur Toulouse et Bordeaux en ventes classiques (assises) comme tout promoteur traditionnel. Mais ce n'était pas dans la culture de l'entreprise et la crise est arrivée. Au final, les résultats n'ont pas été bons. L'entreprise avait une culture de production de masse. L'acte commercial était inconnu des acteurs de la production. Le but était de trouver un terrain et, dès le compromis signé, on entrait dans une course contre la montre pour lancer le chantier. Jamais personne ne se préoccupait de savoir quand et comment cela allait être commercialisé. La commercialisation était une organisation parallèle qui se saisissait du produit dès qu'il était commercialisable. L'opérationnel était donc totalement ignorant des rythmes de commercialisation et de la manière dont ça se passait. La culture était ainsi très différente de ce qui se passe chez les promoteurs traditionnels. Ici tout était vendu avant même que l'on commence ! Or, dans la promotion traditionnelle, il faut penser la façon dont on va vendre le produit et à qui on va le vendre au moment de la production. Quand la crise est arrivée, on a donc mis fin à l'expérience de diversification. Aujourd'hui néanmoins, Frédéric Carrère est tenté de rééditer l'expérience. Si en 2006 son objectif était avant tout la notoriété de l'entreprise, il se pose en effet des questions sur la pérennité des dispositifs fiscaux. La tendance de diversification reste néanmoins plus modeste qu'en 2006-2007, car Frédéric Carrère est conscient que l'évolution de la culture d'entreprise sera longue. En outre, à l'époque, il y avait eu de mauvais réflexes tels que le recrutement immédiat de beaucoup de gens en *back office* » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010).

Cette volonté de se rapprocher de la promotion traditionnelle s'est également traduite dans les recrutements. Certains cadres ont été embauchés avec l'objectif de faire évoluer la culture d'entreprise.

De même, le groupe Monné-Decroix, depuis le milieu des années 2000, et encore plus depuis son rachat par le Crédit Agricole en 2008, marque aussi cette volonté de sortir de l'image du défiscalisateur. Leur volonté d'implantation dans l'agglomération lyonnaise avec des opérations mixtes en témoigne :

« 2003 correspond à un vrai changement stratégique, au sens où le groupe a commencé à sortir du tout défiscalisé. L'ambition était alors de sortir de cette logique et de faire aussi de l'accession, de devenir un promoteur comme les autres en quelque sorte. (...) Concrètement, cette évolution stratégique vers l'accession chez Monné-Decroix s'est traduite par un passage de 100% de défiscalisation environ en 2003 à 50% juste avant la crise. Aujourd'hui, avec la crise, les pourcentages sont remontés, comme pour tout le monde (...). Le tournant de 2003, c'est pour éviter le mono-produit. C'est une stratégie de diversification économique. C'est aussi une question d'image, car les défiscalisateurs ont acquis une mauvaise presse. C'est vrai qu'il y a eu des mauvais produits dans des secteurs éloignés. Mais il n'y a pas qu'Akerys qui a sorti des opérations en limite de saturation du marché locatif ! » (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010).

Après avoir inventé un nouveau modèle de production et s'être spécialisés dans sa mise en œuvre (ce qui leur a permis de se développer très fortement dans la première moitié des années 2000), les promoteurs défiscalisateurs tentent donc aujourd'hui de se diversifier et de se rapprocher de la promotion traditionnelle. Leur culture de commercialisateur de produits fiscaux et de constructeur de logements standardisés reste néanmoins largement dominante aujourd'hui, ce qui constitue un frein à leur reconversion.

#### b) L'implication des groupes bancaires dans la commercialisation des logements locatifs « défiscalisés »

En amenant de nouvelles méthodes commerciales et un nouveau modèle économique de production du logement locatif privé, les promoteurs défiscalisateurs ont réussi à se faire une place dans le monde de la promotion immobilière dans les années 2000 : Akerys est par exemple devenu le troisième promoteur national en 2006 (en nombre de logements vendus). Au-delà de la conquête de parts de marché dans la commercialisation et dans la production (dans la première moitié des années 2000, la production de ces promoteurs a approximativement représenté entre 10% et 15% des logements locatifs défiscalisés construits annuellement<sup>18</sup>), c'est surtout l'influence qu'ils ont exercée sur les stratégies et les pratiques de tous les autres acteurs qui doit être soulignée.

Le secteur large du conseil en gestion de patrimoine (commercialisation de produits d'épargne, conseil fiscal...) a été le premier concerné. De nombreuses structures (réseaux de conseillers en gestion de patrimoine indépendants, plateforme de télémarketing...) ont ainsi développé les méthodes commerciales des promoteurs défiscalisateurs pour les proposer aux

---

<sup>18</sup> Ce résultat a été obtenu en additionnant la production des principaux promoteurs défiscalisateurs cités dans les interviews et en ajoutant une marge de 15% pour les autres, de taille plus réduite.

promoteurs traditionnels. Cette activité de commercialisation des logements locatifs défiscalisés a même intéressé les groupes bancaires. Ces derniers virent un double intérêt à investir ce champ : développer leur activité de prêts immobiliers à une clientèle *a priori* solvable (des catégories moyennes et supérieures) et obtenir des commissions auprès des promoteurs. Qui plus est, les banques disposaient d'atouts importants : un réseau d'agences locales réparties sur l'ensemble du territoire national, des informations utiles sur les particuliers pour repérer des investisseurs potentiels, un rôle de financeur des promoteurs qui leur confère une position privilégiée vis-à-vis d'eux.

Quelques années après l'apparition des promoteurs défiscalisateurs, les banques s'engagèrent donc dans la commercialisation de logements locatifs défiscalisés. Elles le firent de deux manières : en interne, en mobilisant leurs réseaux d'agences locales, et en externe, en faisant l'acquisition de réseaux de commercialisation.

*i. La valorisation des réseaux d'agences bancaires locales*

Au cours de nos entretiens, nous avons eu l'occasion de rencontrer une dizaine d'acteurs issus du monde bancaire : un conseiller clientèle et des directeurs d'agence locale, des responsables régionaux et locaux travaillant plus particulièrement sur les questions immobilières... Ceux-ci exerçaient leur activité dans différentes banques, ayant des statuts très variés : la Société Générale, le Crédit Agricole, le Crédit Foncier, la Caisse d'Epargne, BNP-Paribas... Or, en dépit de ces différents positionnements, les discours sur l'évolution des pratiques des groupes bancaires vis-à-vis de l'investissement locatif ont été convergents.

Tous les interviewés ont ainsi indiqué qu'à partir du début des années 2000, leur entreprise avait commencé à s'intéresser à la commercialisation des produits d'investissement locatif défiscalisé. Le premier enjeu était de rentabiliser les réseaux d'agences locales. Alors que les promoteurs défiscalisateurs devaient construire des réseaux très importants et très chers pour atteindre les investisseurs potentiels, les banques disposaient déjà d'agences locales en contact régulier avec les clients. L'objectif était donc de réussir à mobiliser les conseillers clientèle sur la vente de logements locatifs défiscalisés. Le management et la formation internes ont été mis à contribution pour atteindre cet objectif (formations sur les dispositifs fiscaux, sur les techniques de vente...). La plupart de ces groupes ont également créé (ou racheté) une filiale de commercialisation de logements destinés à l'investissement locatif afin d'assister les conseillers locaux, en prenant leur relais lorsqu'ils avaient repéré un client potentiel (Primaxia créé en 2004 pour la Société Générale, Isélection racheté en 2005 pour la Caisse d'Epargne...).

Plus précisément, après avoir repéré une clientèle cible (souvent par l'intermédiaire de logiciels qui identifient la tranche d'imposition fiscale des clients), les conseillers dans les agences locales devaient établir un premier contact et rechercher des particuliers intéressés. Les

clients cibles étaient plutôt des primo-investisseurs ayant fini l'acquisition de leur résidence principale, n'appartenant pas forcément à la catégorie « CSP+ » (en particulier pour le « Scellier » qui ne s'appuie pas sur un dispositif d'amortissement). Si le contact avec le conseiller local s'avérait positif, la filiale dédiée à la vente de produits d'investissement locatif devait alors prendre la suite. Cette structure composée de commerciaux avait pour objectif de faire le lien entre le client et un promoteur. A l'instar des méthodes utilisées par les promoteurs défiscalisateurs, un *package* était proposé aux particuliers, comprenant généralement un produit logement réalisé par un promoteur partenaire, le montage financier (prêt et assurance notamment) et la gestion locative (assurée par une structure partenaire) (entretien n°1 avec un banquier, juin 2009 ; entretien Rennes n°2 avec un banquier, mars 2010 ; entretien Marseille n°5 avec un banquier, juin 2010).

Selon les interviewés, c'est en fait à partir de 2002-2003 que les pratiques professionnelles des banques ont commencé à évoluer à ce sujet. Plusieurs facteurs y ont contribué : la baisse des taux d'intérêt et le moindre rendement des actions et des obligations ont tout d'abord accru l'intérêt pour les placements immobiliers ; ensuite, le développement des réseaux de conseil en gestion de patrimoine indépendants dans le domaine de l'investissement locatif défiscalisé faisait craindre une perte de volume de prêts aux particuliers. L'investisseur, sur les conseils de son contact principal, pouvait en effet passer par un autre établissement bancaire que le sien pour contracter son prêt. Du coup, alors qu'au moment du « Périssol », les banques s'étaient peu intéressées à la distribution de ces produits d'épargne défiscalisés, le nouveau contexte a changé la donne :

« Grosso modo, avant, on faisait une étude de patrimoine pour les clients et on ne cherchait pas à vendre tel ou tel produit. Aujourd'hui, un conseiller en patrimoine doit obtenir par exemple dix interventions de la filiale de commercialisation des produits d'investissement locatif par an : on est davantage dans une logique produit » (entretien n°1 avec un banquier, juin 2009).

Ce travail de commercialisateur permet *in fine* à la banque d'obtenir un prêt mais aussi une rémunération proportionnelle au prix de vente.

A la différence des promoteurs défiscalisateurs, les banques semblent s'être montrées plus vigilantes quant à la qualité des produits proposés, car ce type de critique n'est pas revenu dans l'ensemble des entretiens réalisés. L'argument central qui justifie cette prudence est le contact avec le client après la vente :

« On a quotidiennement le client ! En clair, si ça se passe mal avec l'investissement locatif, on risque de perdre le client pour les activités bancaires ou on risque une dégradation de la relation de confiance » (entretien n°1 avec un banquier, juin 2009).

Du coup, elles travaillent essentiellement avec des promoteurs qu'elles estiment de confiance, et donc des promoteurs « traditionnels », qui ne sont pas spécialisés dans le logement défiscalisé.

Cela n'a néanmoins pas empêché certaines exceptions. Les entretiens soulignent l'exemple du Crédit Agricole des Côtes d'Armor qui, en binôme avec un promoteur (Céléos), a vendu des logements à des endroits où les marchés locatifs faisaient apparaître de faibles potentialités et qui ont désormais beaucoup de difficultés à se louer.

Deux interviewés seulement se sont exprimés sur la réussite ou non de la mobilisation des conseillers clientèle locaux sur la vente de logements locatifs défiscalisés et ont reconnu les difficultés pour traduire dans les faits le changement de culture. Du coup, les résultats sont jugés positifs mais pas aussi élevés qu'espéré : « les objectifs fixés au niveau national en termes de ventes n'ont pas été atteints » (entretien Marseille n°5 avec un banquier, juin 2010). Pour autant, de 2003 à 2008, force est de constater que les réseaux bancaires ont véritablement émergé dans le domaine de la commercialisation de logements.

Ne disposant pas d'un réseau d'agences locales comparable à celui des autres banques concernées par les interviews, le Crédit Foncier a quant à lui choisi une autre voie pour être présent dans le financement de l'investissement locatif défiscalisé. Ce groupe bancaire a privilégié une position de prestataire de services vis-à-vis des commercialisateurs existants (promoteurs ou réseaux de vente).

« Concrètement, le Crédit Foncier a des accords avec de nombreux promoteurs (Marignan, Bouygues, Cogedim, les Nouveaux Constructeurs, Kaufmann... même des promoteurs adossés à des banques comme BNP-Paribas Immobilier). Ces larges accords viennent du fait que la réponse du Crédit Foncier peut être plus rapide ou plus adaptée au besoin de l'investisseur (par exemple certains investisseurs ne veulent pas changer de domiciliation bancaire). Il y a également des accords avec de nombreux prescripteurs : assez peu avec Isélection car ils sont très intégrés au groupe Caisse d'Épargne mais plutôt avec des individuels (conseillers en gestion de patrimoine indépendants, vendeurs en défiscalisation), regroupés ou pas. Le partenaire attend avant tout du service du Crédit Foncier, de la rapidité dans la décision par exemple. Après, il y a aussi des commissions d'apport qui sont données mais ce n'est pas l'élément différenciant les établissements bancaires. D'ailleurs, la commission est parfois réduite à néant » (entretien Lyon n°1 avec un banquier, juin 2009).

En poursuivant cette stratégie, « le Crédit Foncier est tout de même devenu le premier financier de l'investissement locatif privé depuis des années. Il représente entre 15 et 20% de ce financement, après une pointe à 35-40% dans les années fastes » (entretien Lyon n°1 avec un banquier, juin 2009). En fait, « le Crédit Foncier a essayé d'être assez novateur dans les produits offerts, avec des formules de crédit adaptées aux besoins et aux profils des investisseurs, avec des différés aux périodes de portage, adaptés à l'avantage fiscal... Par ailleurs, la domiciliation bancaire n'était pas exigée » (entretien Lyon n°1 avec un banquier, juin 2009). Vis-à-vis des commercialisateurs, le Crédit Foncier a deux types de partenariat :

« Avec les promoteurs, ils vont directement voir les clients, car le promoteur n'est pas équipé en vendeur spécialisé dans les financements et la défiscalisation ; avec des conseillers en gestion de patrimoine ou des vendeurs

en défiscalisation, ils ne vont pas voir le client mais assurent un travail de formation des intermédiaires » (entretien Lyon n°1 avec un banquier, juin 2009).

Au bout du compte, les banques se sont bel et bien engagées directement dans la commercialisation des produits d'investissement locatifs défiscalisés. Celles qui disposaient d'un large réseau d'agences locales ont essayé de les mobiliser pour alimenter une filiale dédiée. Le Crédit Foncier a lui privilégié le service en direction des commercialisateurs indépendants. Il n'a d'ailleurs pas été le seul groupe bancaire à le faire, même s'il est resté l'acteur dominant.

*ii. Des acquisitions de réseaux de commercialisation externes*

Au-delà de la mobilisation de leurs agences locales et de l'accompagnement des commercialisateurs indépendants, les banques ont aussi directement acheté des réseaux de commercialisation spécialisés dans l'investissement immobilier défiscalisé. En 2005, le groupe Caisse d'Épargne a ainsi acquis Isélection, un réseau de prescripteurs indépendants qui a alors élargi son activité aux agences bancaires. En 2007, Monné-Decroix, un promoteur défiscalisateur, est devenu une filiale du Crédit Agricole et est dénommé, depuis 2012, Crédit Agricole Immobilier. En 2006, BNP-Paribas a pris une participation dans Valority, un réseau indépendant...

Notre recherche montre que ces acquisitions relèvent d'orientations stratégiques différentes. La première correspond à une logique industrielle. Il s'agit de construire des complémentarités, des synergies entre les différentes activités du groupe, notamment entre réseaux de commercialisation et agences bancaires. C'est le cas par exemple de l'acquisition d'Isélection par le groupe Caisse d'Épargne. L'objectif était d'étendre le travail d'animation de réseau qu'effectue cette structure aux agences bancaires locales du groupe (entretien Marseille n°5 avec un banquier, juin 2010). Des synergies se sont également opérées entre réseaux de commercialisation et financement des promoteurs :

« Quand un promoteur financé par la Caisse d'Épargne a besoin d'un réseau pour accélérer ses ventes, il sait faire appel à Isélection. Ce n'est pas forcément mis dans la balance au moment du financement d'une opération comme une obligation (ce n'est pas un *casus belli*, l'important étant avant tout qu'il commercialise rapidement), mais les gens sont mis en relation. Sur des opérations tangentes notamment, la Caisse d'Épargne peut ainsi solliciter le promoteur pour qu'il rencontre les collègues d'Isélection. Cela a été le cas pour une opération de logements étudiants à Marseille où le promoteur local ne voulait pas entendre parler d'Isélection compte tenu des coûts, mais finalement a quand même appelé. Il y a d'ailleurs eu un bon engagement du réseau des agences bancaires de la Caisse d'Épargne sur cette opération puisque, sur les quarante-et-une ventes faites par Isélection en trois semaines, le réseau bancaire est à l'origine d'une vingtaine ! » (entretien Marseille n°5 avec un banquier, juin 2010).

Mais toutes les acquisitions externes n'ont pas été intégrées de cette manière au fonctionnement des groupes bancaires. Par exemple, le rachat de Monné-Decroix par le Crédit Agricole n'a pas été fait pour associer les agences bancaires au réseau commercial du promoteur. « L'entrée de Monné-Decroix dans le groupe n'a rien changé pour les agences. Ni la fonction de promoteur, ni la fonction de réseau de vente ne sont entrées en contact avec elles » (entretien Rennes n°2 avec un banquier, mars 2010). Le potentiel de distribution de prêts du promoteur a en revanche été exploité (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010) : ce qui fait qu'on peut encore parler de logique industrielle, même si les synergies sont beaucoup plus limitées.

En revanche, la prise de participation de BNP-Paribas dans Valority ne relève en aucun cas d'une logique industrielle. Elle n'avait pas pour objectif de provoquer des synergies avec les agences bancaires locales, ni même avec le promoteur du groupe BNP-Paribas Immobilier (entretien Saint-Etienne n°9 avec un promoteur, février 2010). En fait, la logique sous-jacente à cette acquisition paraît totalement financière, au sens où il s'agit avant tout d'un investissement en soi, visant à terme une certaine rentabilité. Les années 2000 ont été marquées par un plus grand engagement des groupes bancaires dans les différentes activités de l'immobilier (gestion, promotion, réseaux de commercialisation...), sans qu'il soit démontré que toutes ces prises de participation aient été intégrées dans une vision industrielle (entretien n°7 avec un promoteur, septembre 2009 ; entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010 ; entretien n°15 avec un représentant du monde des propriétaires, mars 2010). En outre, « certaines acquisitions de promoteurs par des banques se sont aussi faites parce que la banque avait contracté des créances sur le promoteur et que ce dernier n'était plus forcément en mesure de les assumer. Du coup, plutôt que de tout perdre, les banques ont pris des participations dans le capital du promoteur. Ce sont des décisions de bilan. Il n'y a pas forcément de synergie industrielle pensée en amont » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur, juin 2010). Cette stratégie des banques a d'ailleurs nourri de nombreux débats. Pour les uns, on a assisté à une expression de « l'attrance, voire de la fascination, du banquier pour l'immobilier, plus subjective qu'objective » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010). Pour d'autres, il y avait malgré tout derrière ces acquisitions une volonté de créer des synergies, qui n'a pas toujours été couronné de succès. Ce qui semble susciter un repli des banques aujourd'hui (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010).

Au-delà de ces nuances, il y eut un véritable engagement des groupes bancaires dans la commercialisation de l'investissement locatif défiscalisé au cours des années 2000. Avec les promoteurs défiscalisateurs, ils ont été les porteurs d'une culture renouvelée dans la vente des logements. L'interpellation directe des clients potentiels, recrutés jusque dans les classes moyennes via leurs réseaux d'agences locales, la place de l'aspect fiscal et financier dans l'argumentaire de vente, la logique du *package global* en témoignent.



iii. *La crise économique et financière a renforcé le rôle des banques dans la commercialisation des logements locatifs défiscalisés*

Notre recherche montre en outre que la position des groupes bancaires dans la vente des produits fiscaux s'est renforcée à la suite de la crise économique et financière de 2008. Dans une logique prudentielle, ces mêmes banques ont exigé un taux de pré-commercialisation plus élevé pour financer les opérations (jusqu'à 50%). Ceci a contraint les promoteurs à passer davantage par des réseaux pour deux raisons :

- Tout d'abord, l'accession était plutôt « en panne » à cette période ;
- Ensuite, les pré-commercialisations s'obtiennent plus facilement dans le cadre de ventes à investisseurs (en comparaison avec les ventes en accession à la propriété), d'autant plus que le dispositif « Scellier » mis en place en 2009 dopait ce type de ventes.

Engagées dans la commercialisation, les banques ont alors proposé leurs services (entretien n°6 avec un promoteur, septembre 2009 ; entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010 ; entretien Rennes n°3 avec un promoteur, mars 2010 ; entretien Marseille n°2 avec un administrateur de biens, juin 2010 ; entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010) :

« Au moment de la crise, les promoteurs n'ont pas eu le choix. Comme ils avaient des banquiers qui leur demandaient un taux important de pré-commercialisation, ils devaient vendre vite et donc prévoir une grande partie de leurs logements en investisseurs ! Ensuite, ils se mariaient avec le banquier pour commercialiser » (entretien Rennes n°8 avec un promoteur, avril 2010).

Par exemple, le groupe Giboire à Rennes, promoteur d'envergure interrégionale, s'est davantage appuyé sur les banques pour commercialiser ses logements au moment de la crise, alors qu'il dispose d'un réseau d'agences immobilières qui était sa priorité jusqu'alors :

« Notre système de commercialisation était à 100% interne jusqu'à la crise : en Ille-et-Vilaine, cela se faisait via les agences immobilières du groupe, ailleurs via la société de promotion OCDL qui a en son sein des vendeurs. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. D'autres sources de commercialisation ont en effet été recherchées. Il faut se rappeler que, durant la crise à l'automne 2008, le groupe est passé d'environ 80 ventes par mois à 10 ! Les encaissements étaient d'environ de 1,5 millions d'euros par mois pour des sorties d'environ 8 millions ! En six mois, la trésorerie est tombée à zéro et il y avait un stock de logements important. Le responsable de la commercialisation du groupe a donc pris langue avec des banquiers pour écouler une partie de ce stock dans leur propre réseau. Le CIC en particulier s'est fortement impliqué en vendant une bonne partie des logements. Le groupe Crédit Agricole en a vendu également une part, mais moins que le CIC. Maintenant, c'est vrai que les agences internes au groupe n'aiment pas ce genre d'appel à l'extérieur pour vendre, car c'est un peu marcher sur leurs platebandes. Mais il n'y avait pas vraiment le choix. Depuis, on continue à faire comme ça, et donc à faire appel en partie aux banquiers pour vendre les logements. Une partie du système de commercialisation du groupe est donc devenue externe. Cela permet d'aller plus

vite, et par conséquent de diminuer fortement le risque » (entretien Rennes n°8 avec un promoteur, avril 2010).

La conjoncture de crise et la création du « Scellier », qui a dopé les ventes à investisseurs, ont donc renforcé le positionnement des groupes bancaires dans la vente de logements.

## 2. L'INFLUENCE DES NOUVELLES LOGIQUES DE PRODUCTION SUR LES PROMOTEURS TRADITIONNELS

En développant de nouvelles méthodes de commercialisation des logements locatifs neufs, les promoteurs défiscalisateurs ont donc eu une première influence sur le monde du conseil en gestion de patrimoine, y compris sur les groupes bancaires qui ont vu dans cette activité un moyen de rentabiliser leur réseau d'agences et de capter des prêts immobiliers. Par un effet de concurrence, ces nouveaux acteurs ont aussi largement influencé le monde de la promotion traditionnelle, les grands promoteurs nationaux comme les promoteurs régionaux et locaux.

### a) Les grands promoteurs nationaux

Avant la fin des années 1990 et l'émergence des promoteurs défiscalisateurs à une large échelle, les grands promoteurs nationaux développent des stratégies de commercialisation et de production des logements que nous avons appelées « traditionnelles » et dont nous avons déjà précisé les principales caractéristiques. Ces promoteurs présentent en outre la spécificité de situer leur activité dans les plus grandes agglomérations françaises et sur des opérations d'une certaine taille : « au-dessus de 2 500 mètres carrés de SHON et 35-40 logements pour Bouygues Immobilier par exemple » (entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010).

A partir de la fin des années 1990, le modèle du promoteur défiscalisateur constitue une concurrence pour ces grands promoteurs nationaux. Ces derniers font donc face à un nouveau contexte qui les interpelle sur deux dimensions : d'abord sur les techniques de ventes en direction des investisseurs, ensuite sur le modèle économique de production.

#### *i. Les grands promoteurs ont animé leurs propres réseaux de prescripteurs à l'échelle nationale*

Au début des années 2000, la première réponse des grands promoteurs nationaux au développement des réseaux de commercialisation a été de créer leur propre organisation de vente en direction des investisseurs. Leur envergure nationale leur permettait d'agir également à cette échelle. L'objectif était double : rester indépendant des réseaux de vente et garder des coûts de commercialisation à hauteur de 5-6% (et non au-delà des 10%). En 2001, Bouygues Immobilier créa ainsi Valorissimo, afin d'assurer l'animation d'un large réseau de prescripteurs (gestionnaires de patrimoine, conseillers fiscalistes, réseaux bancaires...) : une animation qui passe notamment par un site internet dédié, [www.valorissimo.com](http://www.valorissimo.com). « Cette structure est née du

souhait de Bouygues Immobilier de maîtriser ses coûts de commercialisation et de rester indépendant des réseaux. Le recours aux réseaux de vente ne pouvait être motivé que pour anticiper des problèmes d'invendus ou écouler les stocks » (entretien n°21 avec un promoteur, décembre 2009). En 2009, Valorissimo représentait ainsi 35% des ventes de Bouygues Immobilier.

Nexity développa à peu près la même logique :

« Pour toucher les investisseurs qui ne passent pas par le bureau de vente, Nexity s'est appuyé sur des prescripteurs qui sont affiliés à des réseaux bancaires ou sur des gestionnaires de patrimoine. Au niveau régional comme au niveau national, des collaborateurs dédiés ont donc été chargés d'aller chercher des compléments de ventes par ce biais. L'ensemble de la commercialisation de Nexity se trouve désormais sur un site appelé Nexibook (<https://nexibook.nexity.fr>). Les prescripteurs externes et les réseaux de vente ont accès à cette offre commerciale, par le biais de mandats de commercialisation, et peuvent alors vendre un certain nombre de lots. Le nombre de lots pouvant être vendus est cependant limité, car la commercialisation par ce biais est plus chère que la vente en bureau local. Du coup, le bilan de l'opération n'en prévoit qu'un certain pourcentage » (entretien Lyon n°7 avec un promoteur, juillet 2010).

Ces deux exemples illustrent la stratégie commerciale mise en place par les grands groupes nationaux face aux promoteurs défiscalisateurs : pour rester indépendants d'eux en ce qui concerne les ventes à investisseurs et pour limiter le coût de ces dernières, ils ont animé leur propre réseau de commercialisation. Cependant, bien que moins coûteux que le recours à un promoteur défiscalisateur ou à un autre réseau, ce type de ventes demeure plus cher que la commercialisation traditionnelle au niveau local (pour Bouygues Immobilier, un interviewé a évoqué un montant de frais d'honoraires pour les prescripteurs de 5-6% en 2009, auquel il convient d'ajouter le coût interne de Valorissimo). Ce point est notamment souligné, à la fin de son propos, par le promoteur interviewé précédemment sur Nexity. La part des ventes via ce mode de commercialisation dans les opérations réalisées par le groupe est donc de nature à modifier la structure du coût de production des logements, et par voie de conséquence le modèle économique.

*ii. Les promoteurs nationaux sont restés dans une logique de production traditionnelle*

En l'occurrence, et comme le laisse entendre le promoteur interviewé sur Nexity, les grands groupes nationaux ont fait le choix de rester dans un modèle économique traditionnel. Ils ont donc maintenu un principe de mixité entre accession à la propriété et investissement locatif (à un niveau variable suivant le contexte économique), gardé leurs dispositifs de commercialisation à l'échelle locale (bulles de vente, publicités locales...) et limité les ventes en réseaux, y compris via leur propre réseau de prescripteurs. Leur stratégie commerciale repose ainsi avant tout sur leur image de marque et sur leur capacité à investir de manière importante

en termes de communication locale (généralement à travers des opérations d'envergure). La notion d'image de marque est le cœur même de la logique de production traditionnelle. Construite dans le temps long, c'est elle qui est sensée donner un avantage concurrentiel et permettre de limiter les coûts de commercialisation, par comparaison avec la stratégie des promoteurs défiscalisateurs :

« On constate deux modes de production des logements locatifs défiscalisés : un mode de production banalisé qui intègre les logements défiscalisés dans une opération de promotion mixte (mélangeant propriété occupante et investissement locatif) et un mode de production spécifique qui développe des opérations de promotion composées exclusivement de logements locatifs défiscalisés (comme Akerys le fait). Or Nexity se situe clairement dans le mode de production banalisé. Le groupe ne peut donc s'appuyer sur les réseaux qu'à la marge compte tenu du coût qu'ils exigent (11 à 12%) » (entretien n°2 avec un promoteur, juillet 2009).

Le raisonnement est le même pour Bouygues Immobilier :

« Si certains réseaux se sont développés dans la promotion en réalisant des opérations sur des fonciers moins chers (mais moins bien placés) et avec de moindres prestations techniques (...) pour compenser des coûts de commercialisation plus élevés, Bouygues Immobilier ne joue pas ce jeu car il a une image de marque à défendre » (entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010).

Si la préservation voire le renforcement d'une image de marque se situe dans le temps long, notre recherche montre néanmoins qu'il existe une forme de tension entre les différents horizons temporels dans le pilotage stratégique des grands promoteurs nationaux, notamment chez ceux qui ont vécu l'arrivée d'un actionnariat plus exigeant en terme de rentabilité (et de volume) à court terme. La cotation en Bourse (Kaufmann and Broad, Nexity par exemple), la prise de contrôle par des fonds d'investissement (Marignan notamment) ont amené, selon un certain nombre d'interviewés, une pression plus forte sur les PDG des groupes pour qu'ils veillent au résultat et au volume des ventes à court terme :

« Guy Nafilian, PDG de Kaufmann and Broad, et Alain Dinin, PDG de Nexity, ne sont pas des financiers mais de grands professionnels. Cependant, ces dirigeants sont schizophrènes : ils connaissent les fondamentaux de la profession mais subissent la pression du cours boursier (sensible au volume de ventes, au niveau du bénéfice...). Cette pression peut peser sur certaines décisions, car toute baisse du bénéfice est vécue comme un appauvrissement. Au bout du compte, cela peut faire augmenter le risque pendant la période haussière du cycle immobilier » (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010).

L'exigence d'une certaine rentabilité et d'un certain volume de ventes à court terme pousse ces promoteurs à une « course au volume », qui entraîne par un effet de concurrence l'ensemble des grands promoteurs. Dans un contexte de hausse, « un directeur régional d'un grand groupe n'a pas le choix : il doit faire du volume ! La financiarisation de la promotion immobilière est la cause de cette pression, qui génère une compétition féroce entre les groupes pour sortir des opérations. Les objectifs quantitatifs sur la rentabilité et le volume règnent en

maître : il faut faire +15 par rapport à l'an passé et peu importe le contexte local ! » (entretien Marseille n°4 avec un promoteur, juin 2010). Au cours des années 2000, lors de la phase ascendante du cycle immobilier, « les hommes à la tête des structures voulaient faire des résultats, et donc produire ! » (entretien Marseille n°8 avec un promoteur, juin 2010) :

« A Lyon, les prix ont été tirés vers le haut par un certain nombre de grands groupes nationaux, qui ont eu besoin de faire du chiffre et qui sont l'aile marchande de la promotion immobilière. (...) La course au volume est d'ailleurs repartie après la crise [en 2010]... On a rattrapé les prix fonciers de 2008 ! On est reparti dans le même système ! Dans la ZAC de la Buire, des terrains se sont vendus à 1.000 euros du mètre carré de SHON ! C'est un pari spéculatif sur l'avenir, une course en avant... Tous les gros promoteurs jouent à ça, car ils doivent faire du chiffre » (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010).

Les logiques de carrière à l'intérieur des grands groupes jouent aussi dans ce phénomène. Ce sont souvent elles qui démultiplient la pression interne :

« Chez les nationaux, il y a des injonctions du siège qui poussent à faire du chiffre et à agir massivement à tel ou tel endroit, auxquelles se superposent des logiques de carrière d'homme, au sens où les directeurs régionaux jouent leur carrière sur leur volume de production » (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010).

Ces exigences sur le court terme peuvent dès lors induire une plus grande prise de risque dans la stratégie d'acquisition des terrains, avec au final des prix fonciers élevés ou des investissements dans des secteurs où le marché est étroit. Au final, cette dynamique peut menacer l'équilibre financier du promoteur ou, à tout le moins, son image de marque. A Marseille par exemple, un promoteur national a été pointé du doigt par la quasi-totalité des interviewés locaux : « pendant un certain temps, ce promoteur tirait sur tout ce qui bougeait en termes de foncier et faisait monter les prix. Du coup, il prenait des risques élevés (avec de fortes provisions) et produisait des choses en décalage avec son image haut de gamme, au risque de la dégrader à terme » (entretien Marseille n°5, juin 2010). S'agissant de ce promoteur, « le problème est aussi venu d'une personne : le directeur régional en place à ce moment là. (...) Il faisait le pari qu'on pouvait faire des ventes à des prix hallucinants (6.000 euros du mètre carré) ou en rognant sur la qualité. Et ça a marché pendant un certain temps... » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité locale, juin 2010).

Des tensions entre court terme et long terme ont donc pu exister dans le pilotage stratégique des promoteurs nationaux. Pour autant, ces derniers ne se sont jamais orientés complètement vers le modèle économique du promoteur défiscalisateur, en réalisant par exemple des opérations 100% investisseurs. Si des risques ont été pris en acceptant des prix fonciers élevés ou en développant des opérations dans des villes au marché étroit, aucun de ces promoteurs ne s'est spécialisé dans l'investissement locatif défiscalisé :

« La logique de certains promoteurs nationaux a parfois été essentiellement spéculative et financière, ce qui se voit même dans la stratégie de rémunération

de leurs salariés (avec plus d'intéressement par exemple). (...) Ils se distinguent néanmoins des spécialistes de l'investissement locatif (comme Akerys), car ils font tous les produits et sont capables de faire de "vraies" opérations de promotion. Les promoteurs comme Akerys, Tagerim, Omnium..., eux, produisent plus des produits financiers que des produits logements » (entretien Marseille n°6 avec un promoteur, juin 2010).

Malgré tout, les dispositifs d'aide fiscale en faveur du logement locatif ont pu constituer pour ces promoteurs nationaux une forme de garantie. En particulier, dans le cas d'une prise de risque sur un marché étroit (dans certaines villes petites et moyennes ou en très grande périphérie de métropole), le fait de penser que les logements pourraient de toute façon être vendus en investissement locatif à travers le réseau de commercialisation interne donnait un sentiment d'assurance, ou en tout cas de risque limité. Les dispositifs fiscaux ont donc bel et bien pesé sur la stratégie de ces promoteurs et la crise de 2008 leur a rappelé que le risque était réel. Certaines opérations ont d'ailleurs dû être rachetées par des bailleurs sociaux, dans le cadre du plan de relance. Nous y reviendrons dans la partie suivante.

#### b) Les promoteurs régionaux et locaux

Même si chez les promoteurs nationaux « l'initiative appartient aux directions régionales et aux agences locales et la commercialisation se fait d'abord à l'échelle locale » (entretien Rennes n°7 avec un promoteur, mars 2010), on voit que ces grands groupes ont eu la capacité de mettre en place des organisations à l'échelle de tout le pays, capables de rivaliser avec les promoteurs défiscalisateurs au niveau de la recherche d'investisseurs. Compte tenu de leur taille, les promoteurs régionaux et locaux n'ont pas pu le faire. Comme le résume cet interviewé, « le premier impact des dispositifs fiscaux se situe au niveau de la commercialisation. Face à cette évolution, les promoteurs nationaux se sont adaptés, soit en passant des accords avec ces réseaux, soit en structurant une force de vente en interne. En raison de leur taille, les promoteurs locaux n'ont pas pu le faire. Ils sont restés dans des logiques locales, moins puissantes commercialement, ou ont payé le prix fort aux réseaux » (entretien n°14 avec un expert national de la promotion immobilière, février 2010).

Pour ces promoteurs locaux et régionaux, l'influence du nouveau modèle de production du logement amené par les promoteurs défiscalisateurs a donc surtout reposé sur leur capacité à refuser les ventes par les réseaux (qu'il s'agisse ici des réseaux de commercialisation-promoteurs, des réseaux indépendants ou des réseaux bancaires). En l'occurrence, la recherche met en lumière tout un spectre de promoteurs, qui va de ceux qui se sont appuyés à 100% sur les réseaux jusqu'à ceux qui s'y sont refusé totalement.

*i. Les bons disciples des réseaux de commercialisation*

En lien avec des réseaux de commercialisation, un certain nombre de promoteurs ont développé des logiques tout à fait analogues à celles des promoteurs défiscalisateurs :

« D'un côté, on a vu apparaître une énorme force commerciale qui, en vendant de l'exonération fiscale, amenait beaucoup d'investisseurs en prenant beaucoup d'argent au passage (12 à 14%). De l'autre côté, des promoteurs ont fourni la marchandise logement, mais à des conditions de moins en moins favorables et en étant de moins en moins regardants sur la qualité (du positionnement, des prestations...). Il fallait alimenter la demande ! » (entretien n°7 avec un promoteur, septembre 2009).

Lors de nos entretiens, c'est à la Réunion que nous avons constaté le développement le plus avancé de ces logiques de production. Celles-ci sont venues de petits promoteurs opportunistes, généralement locaux, sans grande expérience du métier, qui se sont appuyés sur des réseaux métropolitains pour vendre les logements. La distance géographique entre l'investisseur et son bien immobilier était ici poussée à son paroxysme et ces acteurs en ont profité. Selon la Fédération réunionnaise des promoteurs immobiliers, dont nous avons rencontré le président, cette catégorie a représenté entre un tiers et 40% des logements produits à la Réunion à l'époque faste du dispositif Girardin<sup>19</sup> (2003-2008), un dispositif spécifique aux DOM-TOM, proche du « Robien » dans sa conception. Et, si cette production a été très diverse, elle a concentré toutes les dérives les plus caricaturales : opérations de très faible qualité, mauvais emplacements, etc. (entretiens la Réunion n°13 et 15 avec des promoteurs, septembre 2010). C'est en particulier la partie sud de l'île de la Réunion qui a été visée par ces promoteurs opportunistes :

« Sur Saint-Denis-de-la-Réunion et les environs, la défiscalisation a permis de monter en gamme les logements, le standing, la qualité, car il y avait un marché. Mais, dans les zones plus faiblement dotées en emplois, des promoteurs opportunistes sont allés faire des opérations, parce que les réseaux vendaient et que le foncier était moins cher. Du coup, il y a aujourd'hui 2.000 à 3.000 logements vides au Tampon ! A certains endroits, on a offert jusqu'à trois mois de loyer gratuit et on a quand même mis jusqu'à deux ans pour remplir les résidences, alors même que la progression démographique est très forte sur l'île. Certaines défiscalisations ont même sauté ! » (entretien la Réunion n°13 avec un promoteur, septembre 2010).

---

<sup>19</sup> Depuis le 21 juillet 2003, avec le dispositif Girardin, le contribuable qui réalise l'acquisition d'un logement neuf dans les DOM-TOM peut bénéficier d'une réduction d'impôt variant de 25 à 50 % selon les cas, et pouvant même atteindre 64 % sous certaines conditions. En location libre (pas de plafonds de loyers), la réduction d'impôts est de 40 % du prix d'achat de l'acquisition étalée sur 5 ans, soit 8 % par an (la base de calcul de l'économie d'impôt est plafonnée à 2 125 € TTC/m<sup>2</sup> pour 2007, la surface prise en compte pour cela incluant la varangue - loggia - pour une superficie maximale de 14 m<sup>2</sup>). En location intermédiaire (obligation de plafonds de loyers), la réduction d'impôts est de 50 % du prix d'achat de l'acquisition étalée sur 5 ans, soit 10 % par an (la base de calcul de l'économie d'impôt et la surface prise en compte sont les mêmes que pour la location libre). Ces différents taux sont majorés de 10 points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible et de 4 points lorsque sont réalisées des dépenses visant à la production d'énergies renouvelables. La réduction d'impôt maximale peut donc être de 64 % (50+10+4). La réduction d'impôt est applicable à compter de l'année d'achèvement du bien. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant maximal de la défiscalisation a été plafonné à 40,000 € par an et par foyer fiscal. Le logement neuf situé dans les DOM-TOM doit être loué nu à titre de résidence principale pour une durée de 6 ans. En 2012, ce dispositif « Girardin » a été remplacé par le « Scellier DOM-TOM ».

En Bretagne, le bon disciple du modèle du promoteur défiscalisateur a été le groupe Céléos, adossé au Crédit Agricole des Côtes d'Armor qui jouait un double rôle de financeur et de commercialisateur des opérations (« pour la moitié des ventes ») :

« Chez Céléos, il y avait plusieurs formes de réseaux de commercialisation. D'abord les vendeurs (les commerciaux salariés) et le réseau bancaire. C'était une force de vente terrible et les commerciaux n'avaient quasiment rien à faire, car le banquier amenait un nombre important de clients. Il y avait une troisième forme de commercialisation : la vente en réseaux nationaux avec des plates-formes de distribution de produits en investissement. Là, c'était de la pierre qu'ils vendaient partout et surtout pas au niveau local. Il y avait des méthodes de vente impressionnantes, ils ne parlaient pas de pierre avant la signature. Par exemple, c'était le Grenoblois qui faisait un investissement avec une rentabilité de tant, et c'est seulement à la fin qu'il découvrait que c'était un appartement en Bretagne (près de Lorient, Brest ou encore Saint-Brieuc) (entretiens Rennes n°3, 4, 8 et 11 avec des promoteurs, mars et juin 2010) ;

« La logique de Céléos était d'aller dans les communes où les autres ne vont pas. Céléos est ainsi monté à 1.800 ventes en 2006, dont 60 % en Bretagne. (...) Aujourd'hui, les logements achetés par des investisseurs se louent, mais à des niveaux de loyer inférieurs à ce qu'avait indiqué Céléos. A l'époque, pour gonfler la rentabilité, il fallait en effet gonfler les loyers sur des zones urbaines et parfois rurales où la culture bretonne de la maison individuelle est très forte et où les gens louent un appartement si l'emplacement est terrible et si ce n'est pas cher. Les investisseurs ont finalement réussi à louer mais avec une décote. (...) Céléos faisait des opérations à 90% investisseurs et les logements étaient conçus pour eux. La typologie était T1, T1 bis, T2, T2 bis, et T3 si vraiment les maires insistaient. C'étaient des opérations types de 25-30 logements. Le logement était totalement lié à l'intérêt de l'investisseur. Les 10% d'accédants étaient le plus souvent des personnes âgées qui revendaient leur maison pour s'installer dans le centre bourg près des services, dans des T3 en rez-de-jardin » (entretien Rennes n°11 avec un promoteur, juin 2010).

Ces exemples réunionnais et breton illustrent la stratégie qu'ont suivie certains promoteurs de se spécialiser dans l'investissement locatif défiscalisé en lien avec des réseaux de commercialisation. Leur logique était de produire des logements totalement adaptés aux dispositifs fiscaux tout en s'impliquant au minimum dans la vente, celle-ci étant de toute façon assurée par les réseaux. Ils ont fait le choix, assumé stratégiquement, de ne pas se situer dans le modèle de la promotion traditionnelle. Ne bénéficiant pas du gain financier lié à la commercialisation (ou partiellement dans le cas de Céléos) et avec des prix de sortie le plus souvent encadrés par les réseaux, leur seule marge de manœuvre pour réaliser un bénéfice a alors été le coût du foncier, celui de la construction et la taille de l'opération (pour des économies d'échelle). Cette situation a de fait conduit à des opérations mal situées, de grande taille et de faible qualité technique, et donc très critiquées.



*ii. La plupart des promoteurs locaux et régionaux a limité le recours aux réseaux...*

La plupart des promoteurs traditionnels ne s'est néanmoins pas engagée dans cette voie. Comme pour les grands promoteurs nationaux, la très grande majorité des promoteurs régionaux et locaux est restée fidèle au modèle économique de la promotion traditionnelle.

Notre recherche met en avant plusieurs raisons. Tout d'abord, ces promoteurs n'ont pas voulu être dépendants des réseaux en termes de commercialisation : ils ne voulaient pas se faire dicter la composition de leurs programmes ou leurs prix de sortie par les réseaux ; ils ne voulaient pas non plus perdre la valeur ajoutée liée à la commercialisation. En témoigne l'exemple de ce grand promoteur régional breton qui « ne souhaite pas descendre en dessous de 60% de commercialisation interne, pour rester indépendant, maîtriser les produits, éviter l'influence des réseaux qui poussent parfois à construire hors marché locatif (car il faut avant tout construire pour vendre vite), garder la valeur ajoutée liée à la commercialisation (4% en interne mais de 7 à 12% à travers des réseaux) et maîtriser les prix de vente » (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010). Cette volonté de garder la maîtrise de son destin est ainsi souvent évoquée par les promoteurs.

En outre, pour eux, la remise en cause stratégique de leur modèle de promoteur traditionnel aurait eu un coût supérieur aux gains potentiels. Accepter le prix élevé des réseaux supposait de compenser sur d'autres postes (foncier, construction) ou d'augmenter les prix, ce qui pouvait remettre en cause l'image de marque qu'ils avaient construite dans le temps long. « Un promoteur local engage son image dans les opérations qu'il réalise et donc il ne se désintéresse pas de la suite, notamment la location derrière » (entretien n°14 avec un expert national de la promotion immobilière, février 2010). Un groupe régional « ne peut pas se permettre de produire des logements qui ne se louent pas, si on prend l'exemple d'une vente à investisseur. On ne peut pas faire de vacherie, sinon ça se sait et on ne dure pas ! » (entretien Rennes n°8 avec un promoteur, avril 2010). L'objectif des promoteurs traditionnels « était aussi prudentiel. Il s'agissait de ne pas être dépendant d'un retournement commercial, d'un changement de dispositif fiscal ou autre chose » (entretien n°14 avec un expert national de la promotion immobilière, février 2010). On observe ainsi une opposition entre un modèle traditionnel fondé sur le long terme (via l'image de marque) et un modèle spécialisé « défiscalisation » fondé sur le court terme (pour profiter des opportunités fiscales du moment).

Le risque pour l'image de marque est d'autant plus élevé pour les promoteurs régionaux et locaux que la régulation par le marché s'effectue pour eux à l'échelle locale. Lors des entretiens, la proximité (physique) entre clients et promoteurs est ainsi souvent évoquée : « les promoteurs traditionnels locaux n'ont pas suivi le modèle [du promoteur défiscalisateur], car ils n'ont pas voulu subir la pression des investisseurs mécontents. Souvenons-nous qu'Akerys a été attaqué

en justice » (entretien Rennes n°7 avec un promoteur, mars 2010) ; « les promoteurs locaux font du défiscalisé aussi mais, à la différence des autres, ils engagent davantage leur nom et leur image sur leur territoire de référence » (entretien Saint-Etienne n°6 avec des bailleurs sociaux, février 2010). Pour les promoteurs locaux et régionaux, les deux modèles de production évoqués ci-dessus s’opposent donc aussi sur la géographie de la régulation par le marché. Dans le modèle traditionnel, celle-ci s’effectue essentiellement à l’échelle locale et fonde dans le temps long une image de marque qui donne un avantage concurrentiel sur le territoire. Dans le modèle spécialisé « défiscalisation », cette régulation s’effectue à l’échelle nationale (y compris les DOM-TOM). Elle met donc à distance investisseurs et producteurs et la diffusion de l’information, qui construit l’image éventuellement négative du promoteur, passe par des canaux moins immédiats que le bouche à oreille local et dont la mobilisation suppose des dérives importantes : sites internet d’investisseurs mécontents, reportages dans les médias nationaux... (Figure n°59).

**Figure n°59 : Deux modèles de production pour les promoteurs locaux et régionaux**

	<b>Modèle traditionnel</b>	<b>Modèle spécialisé « défiscalisation »</b>
Conception des opérations	Indépendance	Dépendance vis-à-vis des demandes des réseaux de commercialisation
Commercialisation	Ventes en majorité internes	Ventes déléguées à un ou des réseaux de commercialisation
Horizon temporel	Long terme avec la constitution d’une image de marque locale	Court terme avec l’idée de profiter le plus rapidement possible des dispositifs fiscaux
Logique de régulation par le marché	Régulation locale : proximité physique entre acquéreur et producteur, diffusion rapide de l’information localement	Régulation nationale (parfois même très lointaine dans le cas des DOM-TOM) : distance physique entre investisseur et producteur, diffusion de l’information tardive en cas de dérives
Marge économique	Sur l’ensemble de la chaîne, y compris la commercialisation	Uniquement sur la production

Au regard de l’ensemble de ces dimensions, on comprend dès lors pourquoi la quasi-totalité des promoteurs traditionnels locaux et régionaux, qui s’étaient déjà constitués une image de marque, a fait le choix de rester dans le modèle de production traditionnel. On comprend aussi pourquoi les promoteurs locaux qui ont fait le choix du modèle spécialisé « défiscalisation » étaient de nouveaux venus qui ont connu une ascension rapide mais qui n’ont pas duré (Céléos a déposé son bilan et les petits promoteurs opportunistes réunionnais n’ont réalisé que quelques opérations). Dans la logique de ce second modèle, la maîtrise du réseau de commercialisation constitue en fait la plus-value centrale et seuls les promoteurs défiscalisateurs ont pu durer.

iii. ... Mais ils se sont adaptés au nouveau contexte de la défiscalisation

Si les promoteurs locaux et régionaux sont, pour la plupart, restés dans un modèle de production traditionnel, ils ne se sont pas moins adaptés au nouveau contexte, c'est-à-dire à l'existence des dispositifs fiscaux et à l'émergence des promoteurs défiscalisateurs.

Tout d'abord, ceux qui ont une force commerciale suffisante (essentiellement les promoteurs régionaux) ont fait évoluer leurs techniques de ventes en direction des investisseurs en intégrant certaines pratiques des réseaux de commercialisation tel que le *package global*. Par exemple, chez ce promoteur régional, « les vendeurs peuvent désormais tout commercialiser s'ils le souhaitent : un logement, de la gestion locative, une garantie locative et même un prêt. Ce dernier service s'est développé en interne suite au recrutement d'un spécialiste du courtage de banque. Cette logique de *package global* s'est développée car les investisseurs souhaitent ce service large » (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010).

Ensuite, dans la conception des programmes, les promoteurs ont tenu compte des caractéristiques des dispositifs fiscaux : des zonages, des niveaux de déduction fiscale, des plafonds de loyers... Bien qu'intégrés dans des programmes mixtes (destinés à associer accession à la propriété et investissement locatif), les logements *a priori* prévus pour être vendus à une majorité d'investisseurs ont été conçus de manière à optimiser l'avantage fiscal. En matière de typologie par exemple, ce promoteur « prévoit la possibilité pour les investisseurs de bénéficier au maximum des dispositifs fiscaux : les logements prévus pour le locatif sont calibrés pour passer sous les plafonds (de loyers, d'économie d'impôts...) et sont par conséquent des T1, T2 ou petits T3 en fonction du marché local » (entretien n°2 avec un promoteur, juillet 2009) :

« Il est vrai que la logique de la défiscalisation, c'est de défiscaliser 100% de l'investissement. Même si on peut théoriquement dépasser les plafonds et n'obtenir qu'une défiscalisation partielle, les investisseurs choisissent quasi systématiquement de ne pas le faire. Cela a mécaniquement induit les promoteurs à faire des logements de petite taille : T1, T2 et T3. Ceci dit, le marché locatif est lui aussi de plus en plus orienté vers ce type de logements. Les logements pour ménages monoparentaux sont par exemple devenus des profils classiques. Le formatage des logements par la défiscalisation a donc correspondu au marché » (entretien n°14 avec un expert national de la promotion immobilière, février 2010).

Au bout du compte, les choix typologiques guidés par le format des dispositifs fiscaux auraient donc été plutôt en phase avec l'évolution du marché.

Le phénomène a été identique pour la surface moyenne des logements (par type). Le développement d'une demande en investissement locatif, soutenue par les dispositifs fiscaux, a été dans le sens d'une réduction de ces surfaces. « Dans le contexte inflationniste, on a préféré baisser la surface que monter le prix, parce que l'investisseur locatif achète un prix et une fiscalité » (entretien n°5 avec un conseiller en gestion de patrimoine, juillet 2009) :

« La logique est donc de faire le plus compact possible pour entrer dans un niveau de budget adapté aux investisseurs. On a ainsi des T2 de 29-30 mètres carrés, des T3 de 52 mètres carrés et des T4 à 67-70 mètres carrés. Ça, ça se vend bien en loi Scellier » (entretien Marseille n°2 avec un administrateur de biens, juin 2010).

L'objectif est en fait de rester sous un certain seuil en termes de prix afin de proposer des produits d'épargne accessibles. Du coup, « on a constaté une homogénéisation de la production. A Rennes, entre 2005 et 2008, on a eu le même produit partout : un T3 de 65 mètres carrés (ou T2) en petits collectifs R+2 (R+3 en première couronne). On a de fait eu aussi une homogénéité en termes de prix : 3.500 euros dans la ville centre, 3.000 dans le noyau urbain, 2.700 euros dans les communes plus éloignées. Avant, les prix étaient quand même plus diversifiés » (entretien Rennes n°1 avec un agent de collectivité, mars 2010). Pour autant, comme pour la typologie, cette réduction des surfaces moyennes n'est pas spécifique aux logements en investissement locatif, elle s'est inscrite dans une évolution plus large du marché : « s'il y a eu réduction de la surface, c'est pour s'adapter à la demande et permettre aussi aux accédants d'être solvables. La rationalisation des surfaces ne vient pas seulement des investisseurs » (entretien Rennes n°5 avec un promoteur, mars 2010). En fait, « pendant longtemps à Rennes, on a dit un T2, c'est moins de 100.000 euros, puis on est passé à 120.000 et enfin à 150.000. Mais le but du jeu à chaque fois, c'était de garder un prix abordable, qui ne dépasserait pas un certain seuil jugé inaccessible. De la même manière, un T3 aujourd'hui, c'est moins de 200.000 à 220.000 euros (3.000 euros multiplié par 65 mètres carrés environ). En réduisant les surfaces, les promoteurs ont donc plutôt voulu s'adapter aux portefeuilles des ménages, et peu importe qu'ils soient investisseurs ou accédants » (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010).

Enfin, les promoteurs ont aussi su s'adapter au nouveau contexte de la défiscalisation lors des périodes de crise. Quand leurs logements se vendaient difficilement ou quand les banques ont exigé un taux de pré-commercialisation plus important (pour accepter de financer les opérations), ils ont su faire appel aux réseaux de commercialisation. Cela fut notamment le cas lors de la crise économique et financière de 2008 qui a fragilisé beaucoup de promoteurs. Plusieurs d'entre eux témoignent de cette période :

« Aujourd'hui, la vente par les réseaux est pour moi contrainte et forcée. Ce n'est pas ma tasse de thé. Mais la crise de 2008 et le contexte très orienté investissement locatif ne m'ont pas laissé le choix. J'ai en tête une opération à Aix : la mise en vente a commencé le 20 juin 2008, au début de la crise, et inévitablement cela a été un échec commercial. Quand le Scellier fut mis en place, j'ai vendu en bloc 25 logements et confié le reste (63 logements) à Isélection, ce qui a sauvé l'opération » (entretien Marseille n°4 avec un promoteur, juin 2010) ;

« Au cours de ces deux dernières années, avec les difficultés d'écoulement, mon groupe a fait appel à des réseaux comme Isélection pour les programmes en cours. Ce n'était pas dans nos habitudes, ni dans notre culture, mais il fallait bien liquider les stocks. En fait, quand le Scellier est arrivé, on a pris du retard dans l'écoulement des logements par rapport aux autres promoteurs, car

l'investisseur n'était pas notre cible en termes de clientèle. Il a fallu un peu de temps pour que le groupe se résolve à faire appel à ces réseaux. Cela a été utile. A titre d'exemple, le groupe avait un programme de 51 logements dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille. Il y avait une quinzaine de réservations et c'était bloqué. Résultat, 80% du reliquat a été écoulé par les réseaux à des investisseurs Scellier. Pour l'avenir, le fait d'utiliser encore les dispositifs fiscaux reste un point d'interrogation. Déjà, toute la production neuve sera prévue en BBC, ce qui la rendra éligible au plus haut taux du Scellier. Il est très probable qu'au-delà d'une quarantaine de logements, un passage par ces réseaux sera prévu pour une partie de la commercialisation » (entretien Marseille n°8 avec un promoteur, juin 2010) ;

« Ma structure est un petit promoteur à peine naissant, qui vise au départ autant l'accédant que l'investisseur. Le problème est qu'actuellement, il n'y a que les dispositifs fiscaux qui font marcher les choses. L'accession libre ne fonctionne pas et, si l'accession aidée ne fonctionne pas trop mal, elle présente peu d'avantage pour le promoteur par rapport à une vente en Scellier : les dossiers sont complexes, la lisibilité est faible car elle peut dépendre de micro-marchés, de micro-événements ou temporalités, de demandes spécifiques (l'acquéreur individuel étant bien plus difficile à satisfaire), les collectivités exigent des zonages, des plafonds, des contreparties bien plus difficiles à planifier que la simplicité du Robien ou du Scellier. Du coup, je fais donc du 100% défiscalisé. Si la commercialisation se fait à chaque fois par bulle de vente (parfois avec une agence immobilière en appui), pour une opération à l'Isle d'Abeau, j'ai fait appel à un réseau de commercialisation national : Akerys. Grâce à ce commercialisateur, l'opération est passée de 15 à 45% des réservations en cinq semaines ! (...) Akerys a pris 14% de frais d'honoraires, ce qui est énorme. Cela a été fait parce qu'il a bien fallu sortir l'opération. Ce n'était pas un choix ! Et Akerys fait partie de ces gros réseaux capables de sortir une opération. C'est vrai que, du coup, ça pose des questions de conscience professionnelle, car, confrontés à de tels honoraires, la tentation est grande de rogner sur les prestations techniques. On sait en effet que ce ne sont pas ces prestations qui feront le choix de l'investissement *in fine*. Par exemple, faut-il mettre des prises et de l'éclairage sur les balcons ? On pourrait se dire non et ça ferait une économie. En même temps, on se dit que c'est dommage de ne pas le faire, car ceux qui vont vivre là en tireront vraiment un intérêt. Le système de commercialisation étant déconnecté des prestations fines, cela peut donc nourrir un décalage, d'autant plus que le promoteur ne rencontrera jamais les clients. Finalement, j'ai fait le choix de mettre l'éclairage et les prises sur les balcons ! Mais par pure conscience professionnelle ! » (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010).

Ce dernier témoignage montre d'ailleurs la porosité qu'il peut y avoir parfois entre le modèle traditionnel et le modèle spécialisé « défiscalisation ». Les promoteurs menacés par la crise se retrouvent en situation d'urgence, donc dans une logique de court terme. Ils cèdent une grande part de leur commercialisation à des réseaux au prix fort. La tentation est grande alors de reconstituer une marge financière sur la construction et d'entrer totalement dans la logique du modèle spécialisé « défiscalisation » (fut-ce temporairement). Cela est d'autant plus vrai que « ces réseaux de commercialisation deviennent encore plus gourmands en période de crise, car les conseillers en gestion de patrimoine font monter les enchères. On peut alors atteindre des commissions de 13 à 15%, sachant que le conseiller en gestion de patrimoine prend jusqu'à 8%

à lui tout seul. On voit donc comment la structure du coût de production des logements s'est déformée pour ce type de produits » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010).

Cette tentation du modèle spécialisé « défiscalisation » en période de crise renvoie à un discours sur les valeurs du promoteur, sur la nécessité de résister à un « mal ». On observe ainsi des jugements moraux sur l'action de ceux qui cèdent. Ce promoteur, présent dans quelques grandes villes, illustre ce discours sur les valeurs :

« Dans notre groupe, nous estimons que 20-25% d'investisseurs sur une opération est un bon pourcentage. Aujourd'hui, l'objectif est d'essayer de ne pas passer au-dessus. C'est d'ailleurs pour ça que nous avons eu une très mauvaise année 2009. En effet, alors que les autres promoteurs découpaient leurs logements et privilégiaient l'investisseur avec le Scellier, le groupe a voulu rester fidèle à ses valeurs. Chez nous, le T3 fait entre 68 et 75 mètres carrés, et non 60 ! Ce n'est donc pas un T3 investisseur. C'est un T3 qui peut devenir un petit T4 si la famille évolue. Le discours du groupe est donc très orienté accédant, et même accédant à moyen-long terme. Pour le groupe, la ville se construit avec de la vraie mixité sociale et d'usage. Tapisser la ville de logements locatifs libres avec des niveaux de loyer que les gens ne peuvent pas se payer (et/ou qui induiront des pertes chez les investisseurs), ça fait certes tourner le commerce, mais au frais du contribuable et dans une vision de la ville auquel le groupe n'adhère pas » (entretien Lyon n°5 avec un promoteur, juillet 2010).

Notons que ce discours moral a aussi vocation à construire l'image de marque du promoteur.

\*\*\*\*\*

Au bout du compte, cette troisième partie nous a permis de montrer que la création des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif par l'Etat avait créé les conditions pour que se développe un processus de fiscalisation de la production du logement, c'est-à-dire l'émergence d'investisseurs particuliers attirés par l'aide fiscale, plus distants de leur bien immobilier (dans tous les sens du terme) et faisant confiance à une intermédiation pour concevoir et gérer leur projet. Ce processus a été alimenté par des innovations dans les techniques de commercialisation des logements locatifs défiscalisés, qui ont été portées par de nouveaux acteurs (les promoteurs défiscalisateurs) à partir de la fin des années 1990 et qui se sont diffusées dans le monde du conseil en gestion de patrimoine (y compris les groupes bancaires) et dans la promotion immobilière traditionnelle.

La fiscalisation du logement, ici dépeinte, se rapproche donc du concept de financiarisation de l'immobilier mis en avant par la littérature académique, dans la mesure où l'on observe l'intrusion d'une culture financière, en l'occurrence fiscale, dans les logiques de production du logement. Une originalité du processus est cependant à noter : les acteurs ayant le plus contribué à instaurer cette nouvelle culture financière (fiscale) se sont plutôt situés du côté des producteurs que des investisseurs. Atomisés (vu le faible développement des SCPI fiscales)

et en majorité néophytes, les investisseurs particuliers qui sont entrés dans ces logiques fiscales ont en grande partie fait confiance à des acteurs issus de la production-commercialisation des logements. Et la part des mécontents parmi eux, plus élevée que pour l'ensemble des investisseurs, témoigne du fait qu'ils n'ont pas été en situation dominante.

Certains promoteurs en ont profité en se situant dans une logique de court terme et en adoptant un mode de production spécialisé « défiscalisation ». Attachée à son image de marque construite dans le temps long, la majorité des promoteurs traditionnels (et les promoteurs défiscalisateurs depuis ces toutes dernières années) n'a cependant pas suivi cette voie et a veillé à limiter les retours négatifs sur ses opérations (de la part des investisseurs, des *media*...).





## PARTIE 4. LA VILLE FISCALISEE

---

Ces changements dans les logiques d'investissement et de production peuvent avoir marqué la fabrication matérielle de la ville. La stratégie « d'industrialisation de la construction » développée par les promoteurs défiscalisateurs et le souci, y compris chez les promoteurs traditionnels, d'adapter les programmes aux conditions de financement prévues dans le cadre des dispositifs fiscaux ont pu en effet avoir un impact sur le développement urbain.

Pour mettre en lumière ce lien entre logiques d'acteurs et réalité physique et géographique de la production de logements défiscalisés, nous nous sommes appuyé sur la base de données élaborée en partenariat avec le ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et le CETE Nord-Picardie. Celle-ci permet en effet d'identifier les caractéristiques des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux et leur évolution dans le temps. La méthodologie mise en œuvre pour construire la base de données est précisée dans la première partie : pour rappel, le fichier FILOCOM constitue la référence initiale et le respect des conditions nécessaires au bénéfice des dispositifs fiscaux sert de moyen de tri. La base ainsi constituée est donc une approximation de la réalité, puisque les logements identifiés sont ceux qui ont potentiellement bénéficié des aides. Aucune donnée ne permet de vérifier si ces logements ont effectivement donné lieu à une défiscalisation. Seuls les services fiscaux seraient en mesure de disposer de cette information (puisqu'elle relève de l'imposition du ménage), mais ils ne se sont pas mis en situation de le faire. Les limites de la méthode ont été discutées par Sylvain Guerrini dans les publications du CETE Nord-Picardie qui ont rendu publics les premiers résultats issus de la base de données (Guerrini, 2011). Nous en retiendrons la conclusion suivante : la base de données constitue une bonne approximation de la réalité, même si elle inclut très probablement des logements qui n'ont pas bénéficié de l'aide fiscale à l'investissement locatif.

Si cette base de données constitue ici notre principal matériau de recherche, elle n'a pas été pour autant une source exclusive pour approcher la réalité matérielle des logements locatifs défiscalisés. Des photographies prises sur le terrain, des sites internet (de promoteurs, de structures bancaires...) nous ont aussi servi de support d'analyse. Par ailleurs, pour comprendre les choix de localisation des opérations effectuées par les promoteurs, les entretiens avec ces derniers ont également été mobilisés.

## Chapitre 1. LES PROMOTEURS DEFISCALISATEURS : UNE PRODUCTION STANDARDISEE ET ORIENTEE VERS LES VILLES PETITES ET MOYENNES

---

Dans un premier temps, nous avons cherché à cerner les caractéristiques physiques et géographiques des opérations réalisées par les nouveaux promoteurs défiscalisateurs. Leur logique de production, décalée par rapport à la promotion traditionnelle, et leur développement dans la première moitié des années 2000 sont de nature à avoir affecté une partie de la production à partir de cette période.

### 1. UNE ARCHITECTURE ENTRE STANDARDISATION ET CLICHES POUR INVESTISSEURS

Le modèle de production du promoteur défiscalisateur ayant privilégié la rationalisation des coûts de construction (au profit du coût de commercialisation), nous avons posé comme hypothèse de départ que le rapport qualité de la construction – prix payé par l'investisseur a été moins bon pour ce type de promoteur.

Premier support d'analyse, les dires d'experts recueillis par l'ANIL et les entretiens que nous avons effectués tout au long de notre recherche ont confirmé ce présupposé. En l'occurrence, c'est la grande standardisation des immeubles construits et la pauvreté architecturale qui sont revenues le plus souvent dans les propos tenus :

« On a constaté des pratiques de permis de construire type pour ces opérations de produits logements défiscalisés » (entretien n°3 avec un promoteur, juillet 2009) ;

« On a vu apparaître des copropriétés 100% investisseurs, très standardisées et relativement pauvres sur le plan architectural » (entretien Lyon n°9 avec un architecte lyonnais, septembre 2010).

Certains standards ont même été associés à l'image de marque du promoteur, telles que les résidences sécurisées avec piscine de Monné-Decroix. Les critiques sur la standardisation des programmes sont en fait directement issues de la logique « d'industrialisation de la production » à l'échelle nationale.

Pour aller plus loin dans l'analyse, nous avons interrogé trois architectes sur les opérations réalisées par des promoteurs défiscalisateurs, à partir des photographies ci-dessous (Figure n°60, Figure n°61 et Figure n°62) qui proviennent directement des sites internet des promoteurs en question. De la sorte, nous avons recueilli trois avis d'experts indépendants : les trois architectes ignoraient les noms des promoteurs (et leur éventuelle réputation) au moment d'élaborer leur jugement.

**Figure n°60 : Exemples d'opérations du groupe Akerys (à Bellerive-sur-Allier en 2003, au Puy-en-Velay en 2005, à Limoges en 2004, à Saint-Laurent-sur-Saône en 2004, à Vetraz-Monthoux en 2003 et à Guéret en 2005)**



Source : site internet du groupe Akerys, <http://www.groupe-akerys.com/carte-interactive/>, le 10 avril 2012

**Figure n°61 : Exemples d'opérations du groupe Carrère (deux opérations à Toulouse en 2004)**



Source : site internet du groupe Carrère, <http://www.groupe-carrere.com/nos-realizations-recentes?page=1>, le 10 avril 2012



**Figure n°62 : Exemples d'opérations du groupe Monné-Decroix (à Colomiers, à Tournefeuille et à Angoulême)**



Source : site web de Monné-Decroix, [http://www.monne-decroix.fr/liste\\_programmes.php?keep=1&page=liste\\_programmes&entreeid=72](http://www.monne-decroix.fr/liste_programmes.php?keep=1&page=liste_programmes&entreeid=72), le 10 avril 2012

Pour la figure n°60, les trois architectes pointent tout d'abord la simplicité des formes architecturales et la relative pauvreté des matériaux. A leurs yeux, seuls les balcons diffèrent entre les différents sites :

« Il s'agit d'exemples typiques de constructions réalisées à l'économie : façades lisses, quasiment monochromes, fenêtres PVC... Seuls les balcons diffèrent légèrement pour ces bâtiments qui sont pourtant situés pour certains à plus de 500 kilomètres de distance » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012) ;

« Les formes sont simples. Les seuls éléments formels où une excentricité est permise sont les balcons. Les matériaux de façade semblent peu nombreux, enduit mono-teinte et garde-corps en acier laqué » (commentaire d'architecte n°3, mai 2012).

Le vocabulaire architectural paraît par ailleurs « daté des années 1990 » et donc quelque peu dépassé (commentaire d'architecte n°2, mai 2012), avec parfois la volonté de donner un "ton" régionaliste (commentaire d'architecte n°3, mai 2012). Malgré tout, deux architectes sur les trois

interrogés trouvent certaines qualités à ces opérations, soit parce que la sobriété est appréciée (commentaire d'architecte n°3, mai 2012), soit parce que « l'adaptation au site est étudiée, les volumes font l'objet d'une recherche et dénotent une préoccupation d'intégration au paysage et de rapport à l'espace public » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012).

Pour la figure n°61, les deux opérations présentées apparaissent plus contrastées. « Malgré la tentative de polychromie avec l'utilisation de différents matériaux, la composition de façade de celle de gauche reste très simpliste et l'oculus au sommet de la façade symétrique donne un côté faussement classique qui détonne particulièrement » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012). « L'architecture paraît connotée "logement années 1980" » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012). L'opération de droite est « beaucoup moins haute, au style plus traditionnel et un peu moins inesthétique » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012) ; « elle semble relever plutôt d'un vocabulaire néo-méditerranéen » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012). Pour autant, « ces deux opérations montrent la prédominance de la réflexion sur le plan plutôt que sur le volume global. Dans ces écritures, il n'y a ni socle, ni couronnement. La hauteur de l'immeuble résulte de la capacité réglementaire du terrain. Il se dégage de ces deux opérations l'impression de vouloir pallier la pauvreté formelle et de composition par un jeu sur les balcons (image de droite) ou encore dans la verticalité, avec un œil de bœuf (image de gauche) » (commentaire d'architecte n°3, mai 2012).

Pour la figure n°62, l'aspect "résidences de vacances" et la standardisation des opérations sont les deux éléments qui dominent les commentaires :

« Les plans sont tous composés de petits immeubles aux proportions identiques, et régulièrement répartis sur des parcelles, sans qu'aucune orientation ne soit privilégiée, façon cottages de Center Parcs » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012) ;

« Les trois opérations expriment clairement la villégiature, avec force détails et colorations qui veulent raconter un enracinement régionaliste : forme des toits, colonnades... L'organisation des plans, la végétalisation forte (sauf dans l'image du bas qui semble être récemment achevée) et la présence à chaque fois d'une piscine renforcent l'identité commune de ces opérations » (commentaire d'architecte n°3, mai 2012) ;

« L'architecture s'inscrit presque dans le registre de l'habitation de vacances » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012).

Le mot pastiche revient également à deux reprises :

« Quant au traitement des façades, il est réalisé de façon très classique avec un côté pastiche de villa romaine pour les deux premiers immeubles » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012) ;

« Le vocabulaire architectural néo-méditerranéen est proche du pastiche » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012).

Enfin, la dimension "résidence fermée", repliée sur elle-même, est mise en avant : « Il n'y a aucune recherche de rapport à l'espace public dans ces opérations, qui dénotent une préoccupation d'entre-soi » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012).

Au final, plusieurs caractéristiques se dégagent de cette production des promoteurs défiscalisateurs. Tout d'abord, « la recherche architecturale et urbanistique ne semble avoir été à l'origine d'aucune de leurs réalisations. Il ne s'agit surtout pas de révolutionner le paysage » (commentaire d'architecte n°1, mars 2012) : les opérations sont soit simples, voire simplistes et datées dans leur expression architecturale, soit pastiches (de la villa romaine notamment). Ensuite, « d'un point de vue de la conception architecturale, les opérations relèvent davantage du "produit" que du "projet" » (commentaire d'architecte n°2, mai 2012). L'objectif de vendre les logements à des investisseurs éloignés et non-professionnels, sur la base d'une image, se ressent fortement. L'intention commerciale est de donner aux investisseurs une image idéale de leur investissement, proche d'une destination de vacances, ou de jouer avec les clichés régionalistes. Tout se passe comme si l'investisseur achetait un concept virtuel rassurant ou idéalisé, et non pas un bien dans sa réalité physique.

## 2. UN CIBLAGE DE LA PRODUCTION VERS LES PETITES ET MOYENNES UNITES URBAINES

Nous avons par ailleurs analysé la localisation géographique de ces opérations. A partir des dires d'experts recueillis pas l'ANIL et en cohérence avec l'optique de rationalisation des coûts, nous avons notamment voulu examiner si elles étaient situées dans des secteurs à prix de foncier modérés, dans des villes petites et moyennes ou en lointaine périphérie des grandes villes. Pour tenter de le démontrer, nous avons tout d'abord ciblé le premier promoteur défiscalisateur en nombre de logements construits : Akerys.

### a) L'exemple d'Akerys

N'ayant pu obtenir une liste exhaustive des opérations réalisées par ce promoteur (même sur une année), nous nous sommes intéressé aux exemples laissés sur son site internet pour nous faire une idée de la géographie de sa production. Le 15 juin 2011, le site internet du groupe Akerys donnait ainsi soixante-dix-huit exemples d'opérations réalisées par le groupe depuis 1999, ce qui représente un échantillon de 5.696 logements.

Premier constat, parmi ces exemples, cinquante-deux opérations se situent dans une unité urbaine de moins de 100.000 habitants au moment de leur construction (Figure n°63), soit très exactement deux opérations sur trois pour environ le même pourcentage en termes de logements. Si l'on privilégie la notion d'aire urbaine (plutôt que celle d'unité urbaine), nous trouvons quarante-quatre opérations dans des aires urbaines de moins de 100.000 habitants. Le

choix de la référence géographique (unité urbaine ou aire urbaine) ne fait donc pas de vraie différence sur le constat.

**Figure n°63 : Les exemples d'opérations du groupe Akerys réalisées dans les unités urbaines de moins de 100.000 habitants**

Commune	Nbre d'hbts de la commune	Unité urbaine (UU)	Nbre d'hbts de l'UU	Nbre de logements réalisés	Date
Mercuès	1 069	rural	1 069	75	mai-04
Forcalquier	4 649	Forcalquier	5 999	24	janv.-07
Chagny	5 391	Chagny	6 428	38	mai-07
Falaise	8 456	Falaise	8 456	42	juin-08
Lezignan-Corbières	9 712	Lezignan-Corbières	9 712	48	déc.-04
Vauvert	11 138	Vauvert	11 138	44	sept.-03
Héricourt	10 457	Héricourt	11 480	44	juil.-05
Biscarrosse	12 209	Biscarrosse	12 209	28	sept.-08
Pierrelatte	12 571	Pierrelatte	12 571	22	juil.-06
St-Amand-Montrond	11 464	St-Amand-Montrond	13 956	42	févr.-08
Guéret	14 066	Guéret	14 983	63	juil.-05
Beaune	22 012	Beaune	22 012	76	oct.-07
Tulle	15 647	Tulle	22 325	40	oct.-04
Bagnols-sur-Cèze	18 512	Bagnols-sur-Cèze	22 597	51	avr.-02
Toul	16 230	Toul	23 002	97	avr.-07
Vendôme	16 807	Vendôme	23 307	66	juil.-03
Millau	22 041	Millau	23 536	56	mai-04
Auch	21 704	Auch	24 803	96	mars-07
Abbeville	24 142	Abbeville	26 870	152	juin-08
Tregunc	6 751	Concarneau	27 031	48	juin-06
Sedan	19 691	Sedan	28 282	78	oct.-05
Saumur	28 113	Saumur	29 833	72	juin-02
Pleurtuit	5 455	Dinard	30 580	130	déc.-04
Dole	25 051	Dole	30 905	84	oct.-06
Arpajon-sur-Cère	5 924	Aurillac	34 867	42	août-05
Royan	18 424	Royan	34 918	87	déc.-04
Albertville	17 814	Albertville	37 292	72	févr.-03
Le-Puy-en-Velay	18 885	Le-Puy-en-Velay	38 450	32	janv.-05
Alençon	27 942	Alençon	42 392	70	nov.-07
Soissons	28 471	Soissons	42 602	30	mai-07
Dax	20 860	Dax	47 588	67	avr.-04
St-Laurent-sur-Saône	1 727	Mâcon	47 901	72	nov.-04
Carcassonne	47 620	Carcassonne	50 034	81	juil.-06
La-Roche-sur-Yon	51 124	La-Roche-sur-Yon	51 124	184	juin-05
Arles	52 197	Arles	55 077	54	mars-08
Chalons-en-Champagne	45 829	Chalons-en-Champagne	57 764	36	avr.-07
Evreux	51 485	Evreux	61 551	81	août-05
Nevers	38 007	Nevers	62 579	66	janv.-07
Boulazac	6 708	Périgueux	64 909	78	mai-04
Bellerive-sur-Allier	8 617	Vichy	64 977	48	juin-03
Laval	50 613	Laval	66 743	104	oct.-04
Niort	58 576	Niort	70 289	81	mars-08
Montauban	55 438	Montauban	71 343	58	avr.-02
Albi	48 889	Albi	72 340	40	nov.-06
Tarbes	44 973	Tarbes	78 147	64	avr.-04
Agen	33 863	Agen	78 517	95	nov.-04
Belfort	51 327	Belfort	81 745	120	sept.-07
Béziers	72 462	Béziers	85 354	40	avr.-03
La Glacerie	5 191	Cherbourg	87 460	301	déc.-06
Villefranche-sur-Saône	33 840	Villefranche-sur-Saône	-100.000	47	nov.-02
Lattes	16 635	Lattes	-100.000	93	janv.-01
Jonquières	4 294	Orange	-100.000	65	nov.-04

Source : Akerys, <http://www.akerys.com/carte-interactive/>, le 15 juin 2011

Parmi les vingt-six opérations restantes (Figure n°64), on constate en outre plusieurs constructions en lointaine périphérie : Brignais ne fait pas partie de la communauté urbaine du Grand Lyon ; Chelles, Dugny et Trappes se situent dans des secteurs périphériques de Paris, où le prix du foncier est moins élevé ; Urrugne est à plus de vingt kilomètres de Bayonne et Biarritz ; Gond Pontouvre et Nogent-sur-Oise ne sont pas des centralités et sont situées dans des unités urbaines d'à peine plus de 100.000 habitants.

**Figure n°64 : Les exemples d'opérations du groupe Akerys réalisées dans les unités urbaines de plus de 100.000 habitants**

Commune	Nbre d'hbts de la commune	Unité urbaine (UU)	Nbre d'hbts de l'UU	Nombre de logements réalisés	Date
Gond Pontouvre	6 044	Angoulême	109 009	86	mars-06
Nogent-sur-Oise	19 674	Creil	116 140	24	avr.-07
Troyes	61 823	Troyes	133 279	64	avr.-07
Vetraz Monthoux	6 262	Genève-Annemasse	145 507	146	sept.-03
Limoges	138 882	Limoges	184 066	162	mai-04
Perpignan	116 041	Perpignan	187 569	103	avr.-02
Pau	84 978	Pau	199 199	56	nov.-03
Le Mans	144 164	Le Mans	208 283	60	déc.-05
Urrugne	7 759	Bayonne	219 570	48	déc.-99
Le Havre	179 751	Le Havre	244 745	36	févr.-05
Clermont-Ferrand	139 501	Clermont-Ferrand	261 240	71	juin-06
Valenciennes	42 670	Valenciennes	333 492	86	juil.-06
Joué-les-Tours	35 836	Tours	344 739	48	avr.-03
Strasbourg	272 123	Strasbourg	449 798	85	avr.-06
Rouen	108 569	Rouen	463 681	35	juil.-08
Lens	36 011	Douai - Lens	511 345	100	janv.-06
La Garde	25 551	Toulon	556 538	27	juin-07
Gradignan	23 096	Bordeaux	831 788	162	avr.-02
Toulouse	439 453	Toulouse	859 338	180	mars-00
Colomiers	32 315	Toulouse	859 338	93	août-08
Antibes	75 770	Nice	947 075	18	mars-08
Lille	225 789	Lille	1 014 239		
Brignais	11 612	Lyon	1 509 766	84	avr.-01
Chelles	51 035	Paris	10 303 082	58	juin-04
Dugny	10 439	Paris	10 303 082	80	avr.-06
Trappes	29 327	Paris	10 303 082	60	mars-08

Source : Akerys, <http://www.akerys.com/carte-interactive/>, le 15 juin 2011

En allant plus loin encore, nous pourrions en outre constater que certaines opérations pourtant situées dans des communes-centres correspondent en réalité à une localisation plutôt périphérique. La résidence « Les Hauts de Ribay » située au Mans et livrée en 2005 (Figure n°65) en constitue une illustration. Mais, sans avoir besoin d'aller jusque là, nous pouvons constater une spécialisation du promoteur dans des secteurs urbains de type « villes petites et moyennes », c'est-à-dire dans des unités urbaines de moins de 100.000 habitants ou en large périphérie de plus grandes villes. Ce profil de localisation correspond à plus des trois quarts des opérations.



**Figure n°65 : Opération d'Akerys au Mans, la résidence « Les Hauts du Ribay » (60 logements T2 et T3, livrés en 2005), située 39 avenue Frédéric Bartholdi**



Source : Akerys, <http://www.akerys.com/carte-interactive/>, le 15 juin 2011

Si l'on compare ces réalisations avec celles d'un autre promoteur national au profil plus traditionnel, comme Nexity, les différences apparaissent. Dans la brochure « Immobilier résidentiel » réalisée par ce dernier promoteur et disponible sur son site internet le 15 juin 2011, il était déjà inscrit dès le début : « avec plus de soixante implantations, Nexity est présent sur les principaux marchés du logement en France et en Europe. Acteur de premier plan sur le marché du logement neuf en France, Nexity commercialise des appartements neufs dans des immeubles résidentiels collectifs essentiellement situés dans les moyennes et grandes agglomérations ainsi que des maisons individuelles groupées et des résidences services ». Puis, en pages 10 et 11 de la brochure, vingt-et-un exemples de réalisations sont présentés (Figure n°66). Et, sur ces vingt-et-une opérations, seules quatre se situent dans des unités urbaines de moins de 100.000 habitants au moment de leur construction, soit moins de 20%. Et deux se situent dans des aires urbaines de moins de 100.000 habitants.

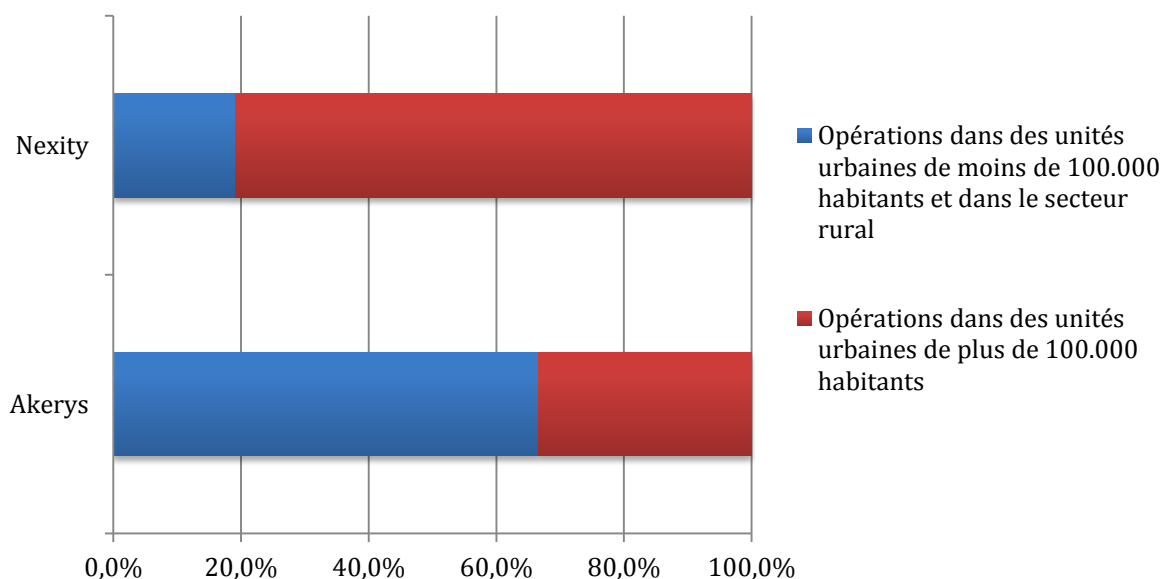
**Figure n°66 : Les exemples d'opérations du groupe Nexity**

Commune	Nbre d'hbts de la commune	Unité urbaine (UU)	Nbre d'hbts de l'UU	AU de plus de 100.000 hbts
Roquebrune-sur-Argens	11 451	Roquebrune-sur-Argens	11 451	non
Royan	18 424	Royan	34 918	non
Vannes	52 984	Vannes	75 832	oui
Chartres	39 767	Chartres	87 339	oui
Chambéry	57 420	Chambéry	174 833	oui
Dunkerque	68 219	Dunkerque	181 699	oui
Tomblaine	7 656	Nancy	286 108	oui
Metz	123 580	Metz	290 581	oui
St-Cyr-sur-Loire	15 975	Tours	344 739	oui
Montpellier	253 712	Montpellier	384 165	oui
Le-Grand-Quevilly	26 162	Rouen	463 681	oui
Nantes	283 025	Nantes	584 306	oui
Bordeaux	235 178	Bordeaux	831 788	oui
Blagnac	21 194	Toulouse	859 338	oui
St-Priest	40 917	Lyon	1 509 766	oui
Lyon	472 330	Lyon	1 509 766	oui
Marseille	852 395	Marseille-Aix-en-Provence	1 558 379	oui
Nanterre	88 875	Paris	10 303 282	oui
St-Pierre-du-Perray	7 818	Paris	10 303 282	oui
Paris 17ème	2 193 030	Paris	10 303 282	oui
Ermont-Eaubonne	51 211	Paris	10 303 282	oui

Source : Nexity, [http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure\\_logement\\_mars\\_2011.pdf](http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure_logement_mars_2011.pdf), le 15 juin 2011

Certes, le faible nombre d'opérations identifiées de part et d'autre limite la portée de la comparaison au plan statistique mais l'inclinaison des promoteurs défiscalisateurs pour les « villes petites et moyennes » semble apparaître ici, en contraste (Figure n°67).

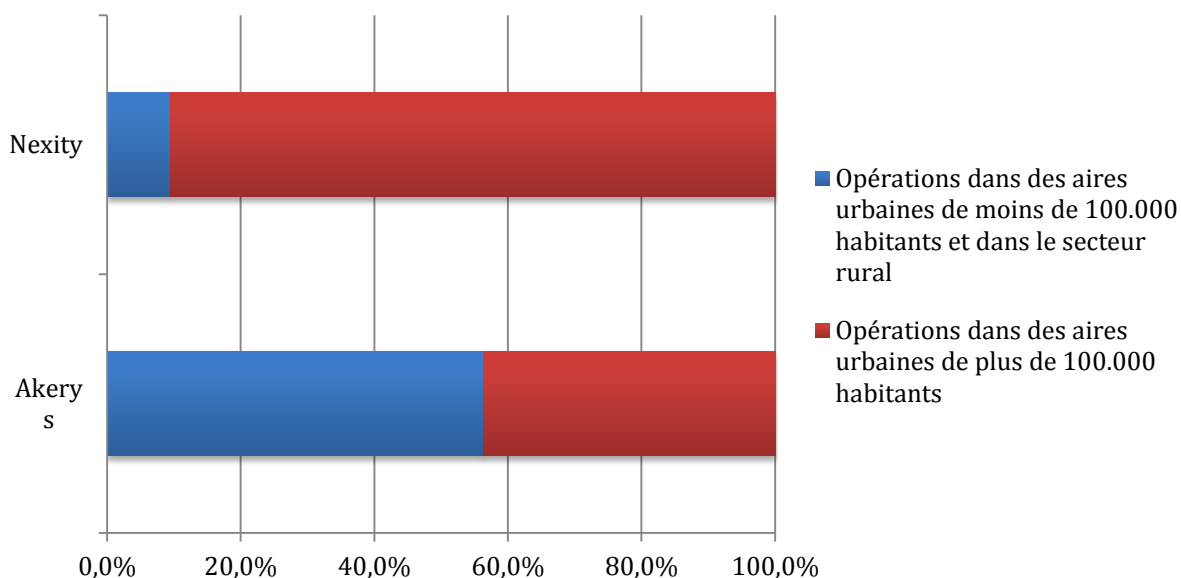
**Figure n°67 : Répartition des opérations réalisées par Nexity et Akerys en fonction de la taille de l'unité urbaine (à partir des exemples donnés par les groupes sur internet)**



Source : Nexity, [http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure\\_logement\\_mars\\_2011.pdf](http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure_logement_mars_2011.pdf), le 15 juin 2011 - Akerys, <http://www.akerys.com/carte-interactive/>, le 15 juin 2011

En privilégiant la notion d'aire urbaine (à celle d'unité urbaine), le constat est toujours le même : l'orientation stratégique des promoteurs défiscalisateurs vers les « villes petites et moyennes » est visible (Figure n°68).

**Figure n°68 : Répartition des opérations réalisées par Nexity et Akerys en fonction de la taille de l'aire urbaine (à partir des exemples donnés par les groupes sur internet)**



Source : Nexity, [http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure\\_logement\\_mars\\_2011.pdf](http://www.nexity.fr/files/file/plaquettes/2011/Brochure_logement_mars_2011.pdf), le 15 juin 2011 - Akerys, <http://www.akerys.com/carte-interactive/>, le 15 juin 2011

#### b) Les raisons de cette orientation stratégique vers les villes petites et moyennes

Cette inclinaison, illustrée ci-dessus dans le cas particulier d'Akerys, est confirmée par les entretiens, notamment par les promoteurs défiscalisateurs eux-mêmes. Trois grandes raisons sont avancées pour l'expliquer. Tout d'abord, le modèle économique des promoteurs défiscalisateurs repose sur un prix de foncier moyen ou faible. Les promoteurs interviewés, en particulier les défiscalisateurs, avancent trois points pour justifier ce choix :

- Ils mettent en avant en premier lieu la logique historique. Celle-ci consistait à faire de la promotion en partant de structures faiblement capitalisées qui « vendent avant de construire » et « ne mobilisent pas trop de capital dans des terrains chers, même bien placés ». Il s'agit ainsi de « vivre sur les flux d'argent » (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010). Comme le rappelle le PDG d'un promoteur défiscalisateur, ce modèle économique est « un produit de la culture toulousaine : il a été fondé dans cette région au moment où certains professionnels aspiraient à faire de l'immobilier sans fonds propres et sans risques en pré-vendant la totalité de leurs opérations » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010). C'est ce modèle qui a ensuite été étendu à la France entière par plusieurs groupes dont les fonds propres étaient de fait sous-dimensionnés par rapport au marché national. Certes, la capitalisation de ces

promoteurs n'est plus la même aujourd'hui et l'argument a un peu perdu de sa pertinence avec le temps, mais l'histoire a fabriqué une culture d'entreprise qui, elle, évolue nettement moins vite (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010). Au-delà des fonds propres, n'oublions pas également que ces promoteurs étaient peu implantés dans les plus grandes villes en termes de réseau. L'obstacle historique était donc autant financier que relationnel : « la difficulté pour ces promoteurs a été de trouver les fonciers, car ils n'avaient pas la culture et le réseau pour ça. Ils n'ont donc pas pu aller dans les grandes villes et sont partis en périphérie, dans des zones où il y avait davantage de foncier disponible » (entretien Bailleul n°2 avec un promoteur, juin 2010) ;

- Ensuite, le modèle même du promoteur défiscalisateur repose toujours sur une distribution des coûts de production en défaveur de la construction et du foncier. Le choix stratégique de ces acteurs est bien de privilégier le savoir-faire commercial, plutôt que la localisation des biens et sa pertinence par rapport aux marchés locatifs. Le moindre investissement sur le foncier est donc assumé (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010 ; entretien Saint-Etienne n°12 avec un bureau d'études, mars 2010). Comme l'illustre un interviewé, « la stratégie de ces promoteurs toulousains est de trouver des charges foncières faibles (moins de 200 euros le mètre carré) et de vendre leurs logements 15 à 20% de plus que leur valeur réelle de marché. Compte tenu des niveaux de charge foncière dans les grandes agglomérations au début des années 2000, ces promoteurs se sont assez rapidement tournés vers la zone C (70% de leurs opérations), car même des secteurs comme Vaulx-en-Velin ou Saint-Etienne ont dépassé leur limite maximum de niveau de charge foncière. Il leur fallait également réaliser des opérations d'une certaine taille critique (80 à 100 logements). On s'est donc retrouvé avec des telles opérations à Vierzon, car c'est bien la charge foncière qui a guidé leur stratégie » (entretien Saint-Etienne n°12 avec un bureau d'études, mars 2010) ;
- Enfin, les promoteurs défiscalisateurs ont eu la volonté de développer des produits d'investissement largement accessibles. Leur logique commerciale s'appuie en effet sur des « produits fiscaux formatés », simples, à la portée des classes moyennes. Il s'agit donc de rester dans une gamme de prix médiane, toujours en dessous d'un seuil symbolique. « Les réseaux de commercialisation sont prévus pour vendre des produits dans une fourchette de prix : ils ne savent pas vendre plus cher ! La fourchette se situe autour de 150.000 euros aujourd'hui. Au dessus de 200.000 euros, ça devient très difficile, et carrément inimaginable dans le Nord. Ce que vend un réseau est donc très formaté. On est dans une logique industrielle. (...) Les clients n'appartiennent pas

forcément aux catégories socio-professionnelles très élevées. Les plus aisés qui ont acheté dans mon groupe de promotion ne paient pas plus de 5.000 euros d'impôts par an et la moyenne se situe autour de 2.000-2.500 euros d'impôts par an. En fait, pour les plus fortunés, il y a d'autres dispositifs de défiscalisation. Les aides fiscales à l'investissement locatif sont ainsi devenues des produits banalisés. Les *media* s'en sont d'ailleurs fait largement l'écho, même s'ils ont aussi beaucoup focalisé sur les abus. L'idée d'avoir un bien immobilier avec un effort d'épargne somme toute minimal séduit le plus grand nombre » (entretien Marseille n°7 avec un promoteur défiscalisateur, juin 2010). Les logements dans les grandes villes, chers en raison de leur coût foncier, ne sont donc pas les produits les plus adaptés à cette logique. Un interviewé le résume ainsi : « si le Robien n'a pas substantiellement réorienté les investissements vers les zones les plus tendues, c'est aussi à cause de la sociologie des investisseurs et de leur pouvoir d'achat. Si un promoteur veut vendre des logements locatifs assez massivement, il doit fabriquer des produits pour les classes moyennes, ce qui suppose un prix de sortie accessible, et donc pas à Paris ou sur la Côte d'Azur » (entretien n°20 avec un ancien membre de cabinets ministériels, juillet 2011).

Outre la question du prix foncier, la deuxième raison qui a poussé les promoteurs défiscalisateurs vers les villes petites et moyennes est la possibilité d'afficher vis-à-vis des investisseurs néophytes un rendement locatif « facial » (obtenu en prenant comme hypothèse de loyer, le loyer plafond fixé par la réglementation nationale) plus élevé que dans les grandes villes. En effet, en prenant comme loyer de référence le plafond de loyer fixé par l'Etat, les villes petites et moyennes ont souvent permis de présenter aux investisseurs des taux de rendement locatif potentiels plus élevés (entretien Rennes n°7 avec un promoteur, mars 2010). Certes, cela ne correspondait pas nécessairement à la réalité, car les loyers de marché étaient parfois (très) inférieurs à ces plafonds. Cependant, nombre d'investisseurs ne sont pas allés vérifier la réalité du marché locatif et n'ont pas remis en cause le discours des commerciaux. Qui plus est, pour « un dentiste, un notaire ou un avocat habitant à 1.000 kilomètres de la ville moyenne en question », cette dernière est toujours la banlieue d'une grande ville. « Montauban, Rodez, Albi deviennent rapidement la périphérie de Toulouse et Bègles, un quartier de Bordeaux ! » (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010). Ce même interviewé, appartenant au conseil d'administration d'un promoteur défiscalisateur, résume ainsi les choses :

« En fait, les promoteurs défiscalisateurs privilégient dans leurs choix stratégiques le rendement locatif facial. Ils se positionnent donc sur des villes petites et moyennes, où le marché n'est pas trop tendu (en zone B2 et C) et où le foncier n'est pas trop cher. Vis-à-vis des clients, les loyers sont ensuite remontés jusqu'au plafond légal, ce qui permettaient à l'époque d'avoir des taux de rendement locatif qui avoisinaient les 5 à 5,5% (aujourd'hui ils se situent plutôt entre 3 et 3,5%). Ce taux de rendement locatif est en fait la seule base de référence pour les conseillers en gestion de patrimoine indépendants qui sont

les premiers commercialisateurs de ces structures (75% de la commercialisation pour mon groupe de promotion). Le taux proposé par le promoteur est donc décisif pour être intéressant sur le marché, tout autre élément qualitatif étant de fait totalement superflu. Ce système, dans lequel le conseiller en gestion de patrimoine indépendant ne vend à son client qu'un produit financier et fiscal, a bien évidemment généré des déceptions chez les investisseurs quand il s'est agi de confronter le produit logement à la réalité du marché locatif » (entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010).

Une troisième raison de l'inclinaison des promoteurs défiscalisateurs vers les villes petites et moyennes tient également à la moindre régulation publique locale dans ces territoires. Les petites communes leur ont en effet opposé de moindres exigences au moment de l'octroi du permis de construire. Nous y reviendrons dans la partie suivante.

## Chapitre 2. DES CYCLES DE PRODUCTION FONDEES SUR DES LOGIQUES FISCALES

---

Au-delà de la production des promoteurs défiscalisateurs, qui a toujours été largement minoritaire dans l'ensemble de la construction de logements défiscalisés (même à son point le plus haut en 2005-2006), nous avons également procédé à une analyse plus globale des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux. En l'occurrence, 1.020.000 logements entrent dans cette catégorie entre 1995 et 2008<sup>20</sup>.

Notre premier objet d'analyse relatif à ces logements défiscalisés a été l'amplitude des cycles de production. Alors que plusieurs chercheurs ont mis en avant un accroissement de cette amplitude lié au processus de financiarisation de l'immobilier (Aveline-Dubach, 2008 ; Renard, 2008), nous avons voulu voir ce qu'il en était ici, dans le cas d'une logique de fiscalisation de la production du logement.

### 1. UNE FORTE AMPLITUDE DU CYCLE DE PRODUCTION

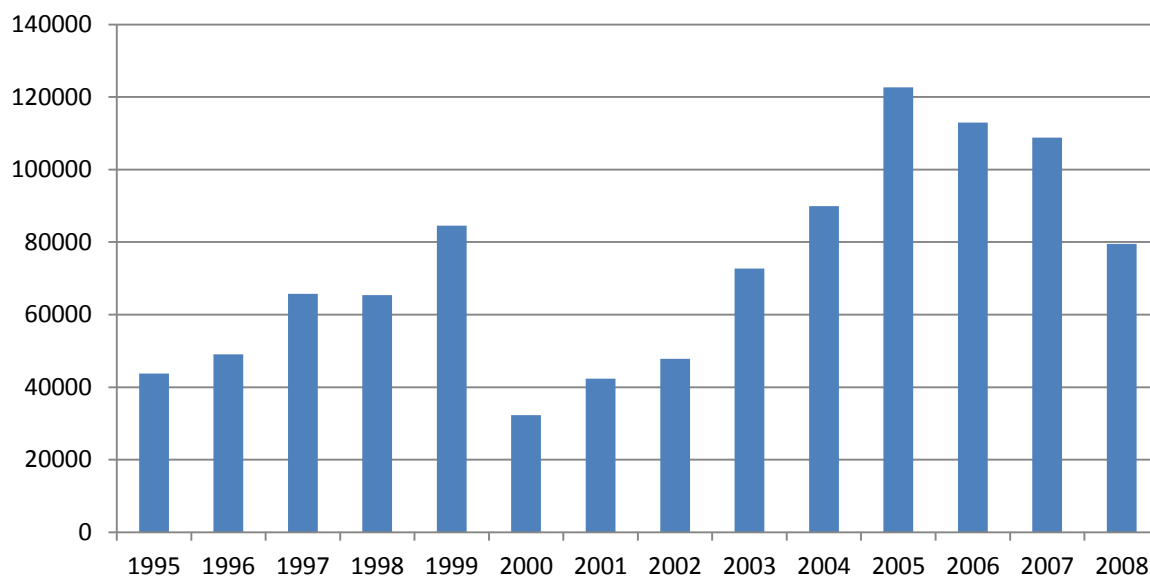
#### a) Une forte volatilité de la production des logements défiscalisés

Premier constat, l'amplitude des cycles de production des logements défiscalisés a été forte (Figure n°69). Entre 1995 et 2008, le point bas est d'un peu plus de 32.000 logements financés en 2000 et le point haut se situe à plus de 122.000 logements financés en 2005. Le rapport entre les deux chiffres est d'environ un à quatre.

---

<sup>20</sup> Ce chiffre correspond précisément au nombre de logements présentant les caractéristiques d'un logement locatif défiscalisé et dont l'année de financement se situe entre 1995 et 2008 (l'année de référence de la base de données étant l'année de financement du logement).

**Figure n°69 : Nombre de logements ayant bénéficié de l'aide fiscale à l'investissement locatif, par année de financement du logement**



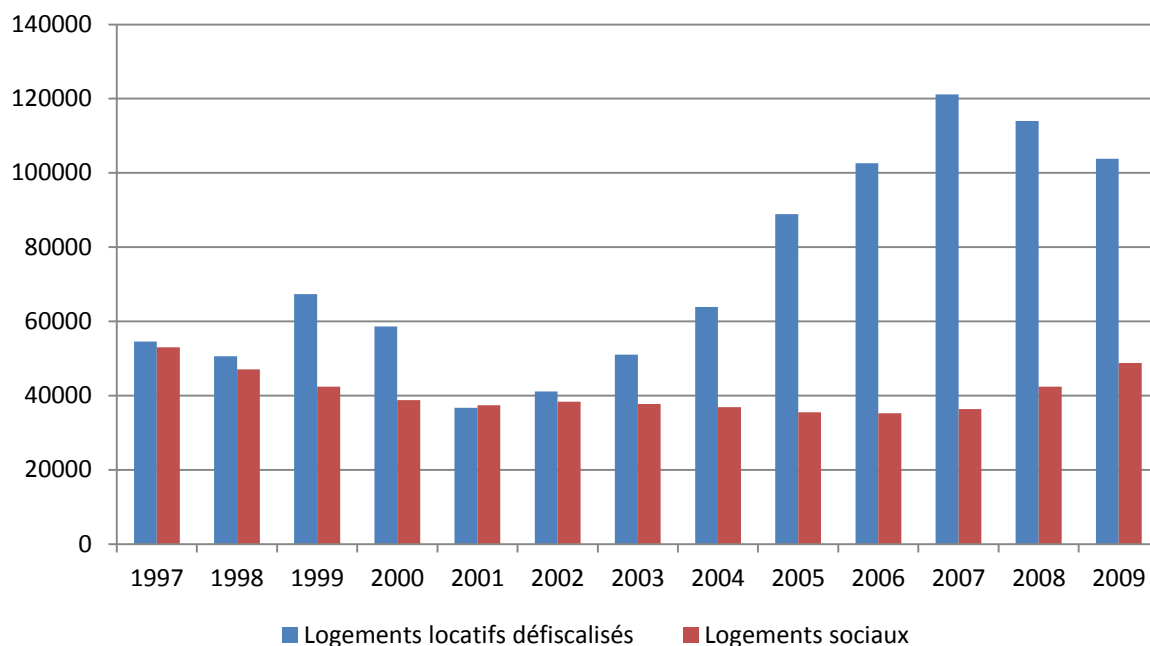
Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Pour effectuer une comparaison avec la construction de logements sociaux (c'est-à-dire l'autre grande partie des logements locatifs neufs), il est nécessaire de redistribuer ces logements défiscalisés en fonction de leur année de construction (et non en fonction de leur année de financement comme c'est le cas sur le graphique précédent). L'exercice est possible car cette variable existe dans Filocom et correspond à l'année d'achèvement des travaux. Pour la période 1997-2009<sup>21</sup>, on obtient alors 954.199 logements locatifs défiscalisés construits, soit 20,51% de l'ensemble des logements neufs. Et surtout, la production de ces logements défiscalisés apparaît beaucoup plus volatile que celle des logements sociaux (Figure n°70).

---

<sup>21</sup> En raison du décalage entre le financement du logement et l'achèvement des travaux, il n'est pas possible d'avoir les chiffres pour 1995 et 1996.

**Figure n°70 : Construction de logements locatifs défiscalisés et des logements locatifs sociaux (en prenant comme référence l'année d'achèvement des travaux)**



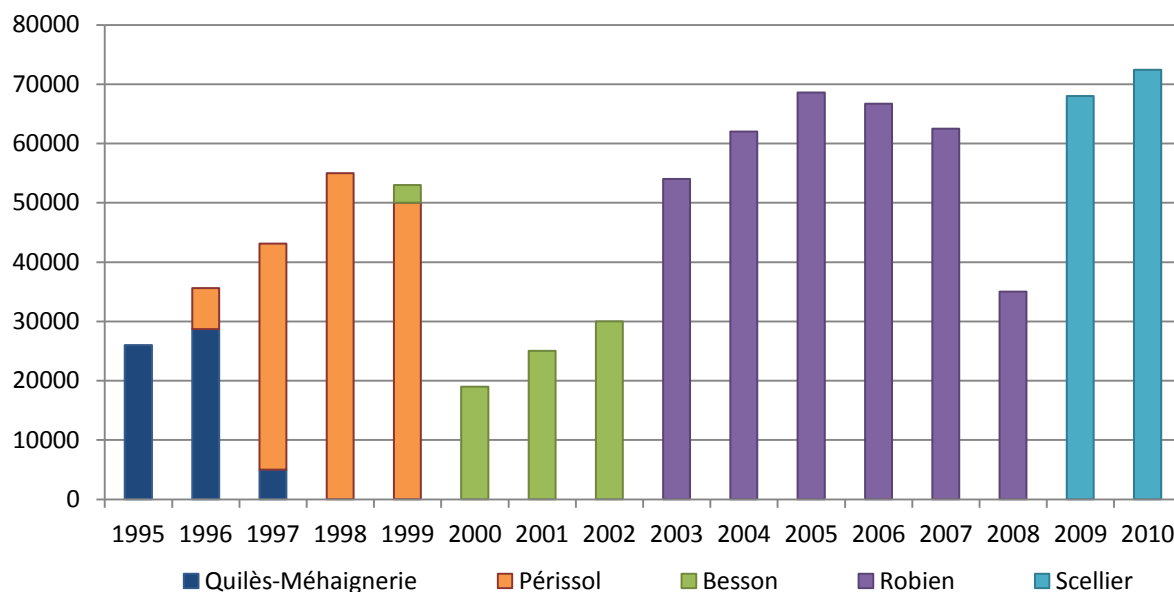
Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

b) Une forte volatilité des ventes des promoteurs en investissement locatif défiscalisé

Cette forte variation de la production du logement défiscalisé se retrouve également dans le cycle des ventes des promoteurs adhérant à la fédération des promoteurs immobiliers (FPI) : les 775.950 logements qui ont été commercialisés par ces promoteurs entre 1995 et 2010 et qui ont bénéficié d'une aide fiscale à l'investissement locatif affichent la même tendance (Figure n°71).



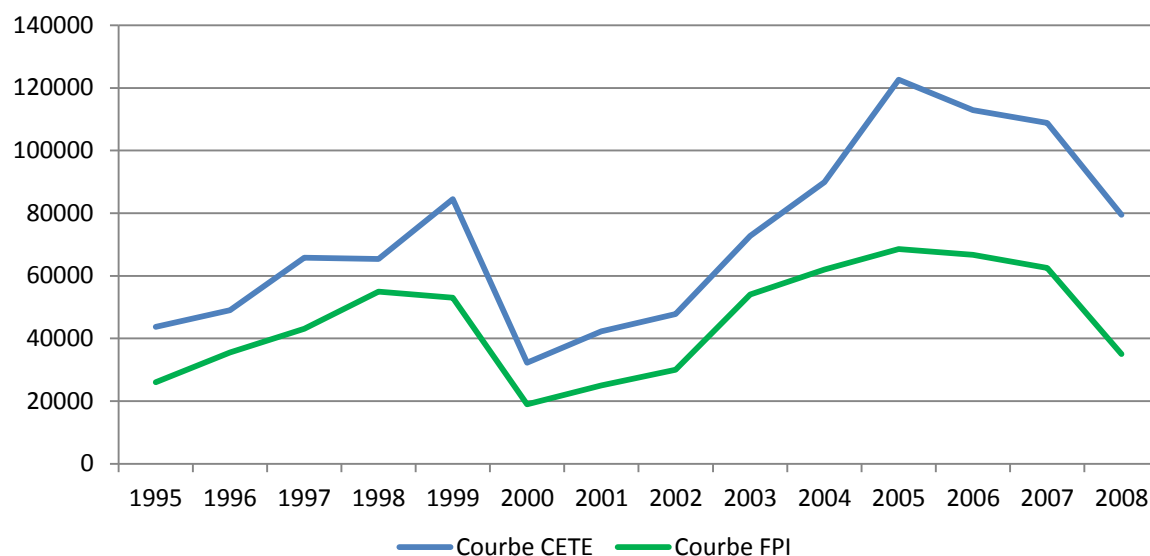
**Figure n°71 : Nombre de logements en investissement locatif vendus par les promoteurs FPI et ayant bénéficié d'un dispositif fiscal, par année de commercialisation**



Source : FPI

Ces chiffres permettent d'ailleurs de mesurer la part des promoteurs traditionnels dans la production totale de logements défiscalisés. En effet, même si quelques décalages peuvent exister entre les deux courbes (celle du CETE et celle issue de la FPI) en raison d'un enregistrement différent des logements dans la base de données, les ordres de grandeur des variables peuvent être mis en parallèle sur quatorze ans. En première estimation, un peu moins de deux tiers (environ 62,5%) des logements concernés par les dispositifs fiscaux ont en fait été produits et vendus par un promoteur adhérent à la FPI. La superposition des deux courbes montre d'ailleurs une grande convergence (Figure n°72). On observe les mêmes tendances de fond et les mêmes cycles.

**Figure n°72 : Ventes des promoteurs et nombre total de logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux suivant la base du CETE**



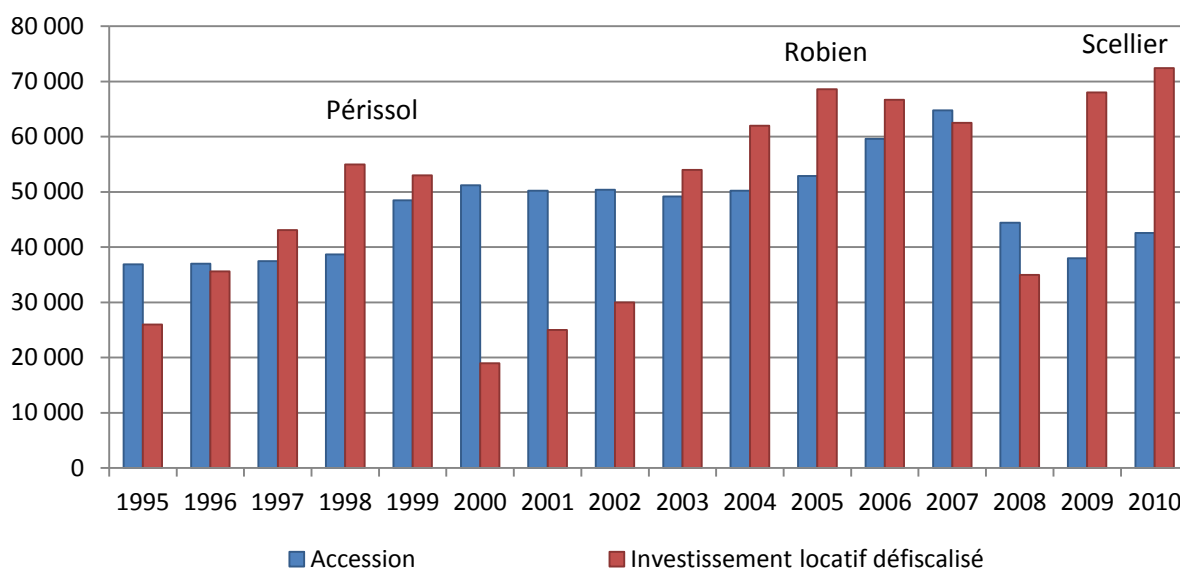
Source : FPI, FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

La production globale de logements défiscalisés, à l'égal des ventes des promoteurs traditionnels en investissement locatif, affiche donc une forte volatilité.

## 2. UNE FORTE REACTIVITE DE LA PRODUCTION AUX DISPOSITIFS

Au-delà de l'amplitude du cycle de production des logements locatifs défiscalisés, c'est surtout sa forte réactivité aux dispositifs fiscaux qui est marquante. En comparant l'historique des ventes des promoteurs FPI en investissement locatif et en accession à la propriété, le déphasage entre les deux dynamiques est patent (Figure n°73).

**Figure n°73 : Ventes des promoteurs, en accession à la propriété et en investissement locatif (défiscalisé ou non), de 1995 à 2009**

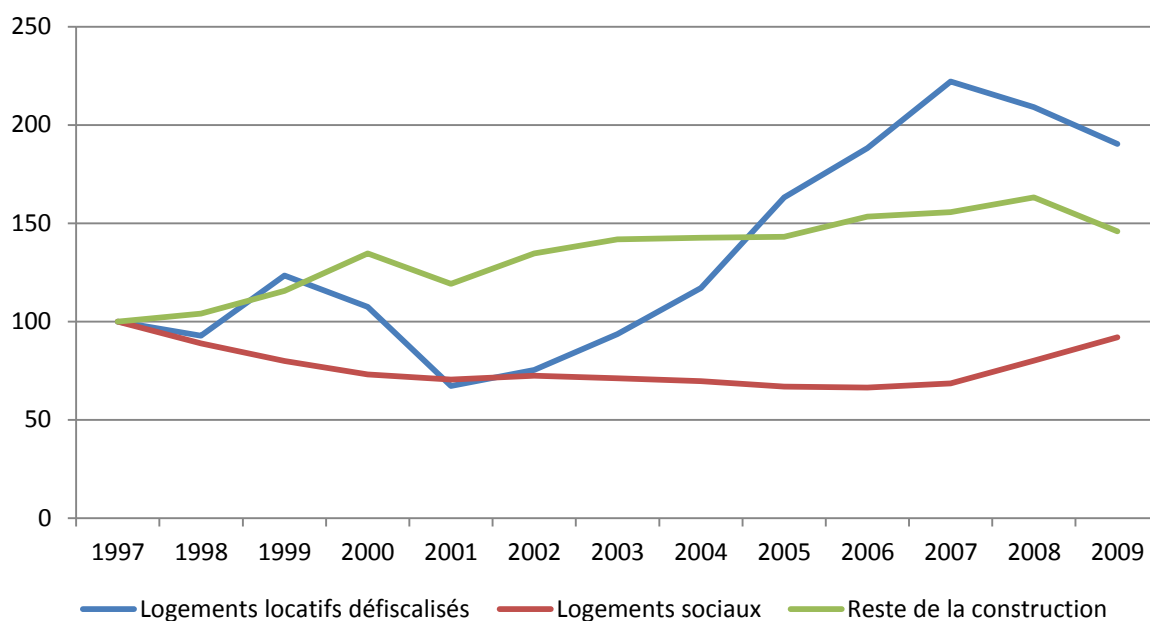


Source : FPI

Le graphique ci-dessus montre notamment à quel point le dispositif « Périssol » (fin des années 1990), le « Robien » (milieu des années 2000) et le « Scellier » (en 2009) ont fortement pesé sur les ventes des promoteurs en investissement locatif. Ces trois dispositifs, qui sont aussi ceux qui étaient les plus attractifs sur le plan fiscal pour les investisseurs, ont propulsé à chaque fois ce type de ventes à un niveau supérieur à celui des ventes en accession à la propriété. En revanche, le « Besson » et le « Quilès-Méhaignerie », moins attractifs, n'ont pas connu le même effet.

Un constat analogue peut être fait en prenant comme références la production globale de logements défiscalisés et l'ensemble de la construction (Figure n°74). Entre 1997 et 2008, on observe en effet des oscillations de la production de logements défiscalisés relativement déconnectées du rythme du reste de la construction. Il en est de même d'ailleurs de la construction de logements sociaux. Mais, si le logement social affiche une dynamique plutôt contra-cyclique, le logement défiscalisé connaît lui un rythme de production assez fortement conditionné par l'attractivité des dispositifs fiscaux.

**Figure n°74 : Evolution de la construction des logements locatifs défiscalisés (en prenant comme référence l'année d'achèvement des travaux) en comparaison avec celle des logements sociaux et celle du reste de la production (base 100 = 1997)**



Source : FPI, FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements C'ETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Ainsi, le cycle de production du logement défiscalisé apparaît davantage lié à des considérations législatives plutôt qu'à une amplification du cycle immobilier classique. Ceci constitue une différence avec ce que la littérature sur la financiarisation de l'immobilier a décrit jusqu'à présent avec la notion de *market timing*. Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif amènent dans la production du logement non seulement des logiques d'opportunité fiscale mais aussi un timing spécifique, largement contrôlé par l'Etat.

Ces cycles fiscaux révèlent de fait la pertinence de l'outil dans une politique de régulation macroéconomique. Pour la filière de la promotion immobilière, il constitue également un précieux soutien. Entre 1995 et 2010, les logements locatifs défiscalisés ont représenté environ un logement sur deux vendus par les promoteurs FPI (50,3%). En 2009 et 2010, ce chiffre est même passé à deux sur trois environ (63,6%).

### Chapitre 3. UNE GEOGRAPHIE DE LA PRODUCTION NON CORRELEE A LA DEMANDE LOCATIVE

L'inclinaison des promoteurs défiscalisateurs vers les villes petites et moyennes ainsi que vers la lointaine périphérie des grandes villes, la course au volume des grands promoteurs traditionnels au cours des années 2000 (qui les a amenés à prendre davantage de risque, y compris sur des marchés étroits) nous ont par ailleurs incité à examiner la géographie de la production du logement locatif défiscalisé, et surtout son évolution au cours du temps. Il

s'agissait notamment de voir si l'ensemble de cette production ne s'était pas déplacé des grandes villes vers les villes petites et moyennes à partir du début des années 2000.

## 1. LE SUD-OUEST ET L'OUEST SURREPRESENTES DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS DEFISCALISES

### a) A l'échelle régionale

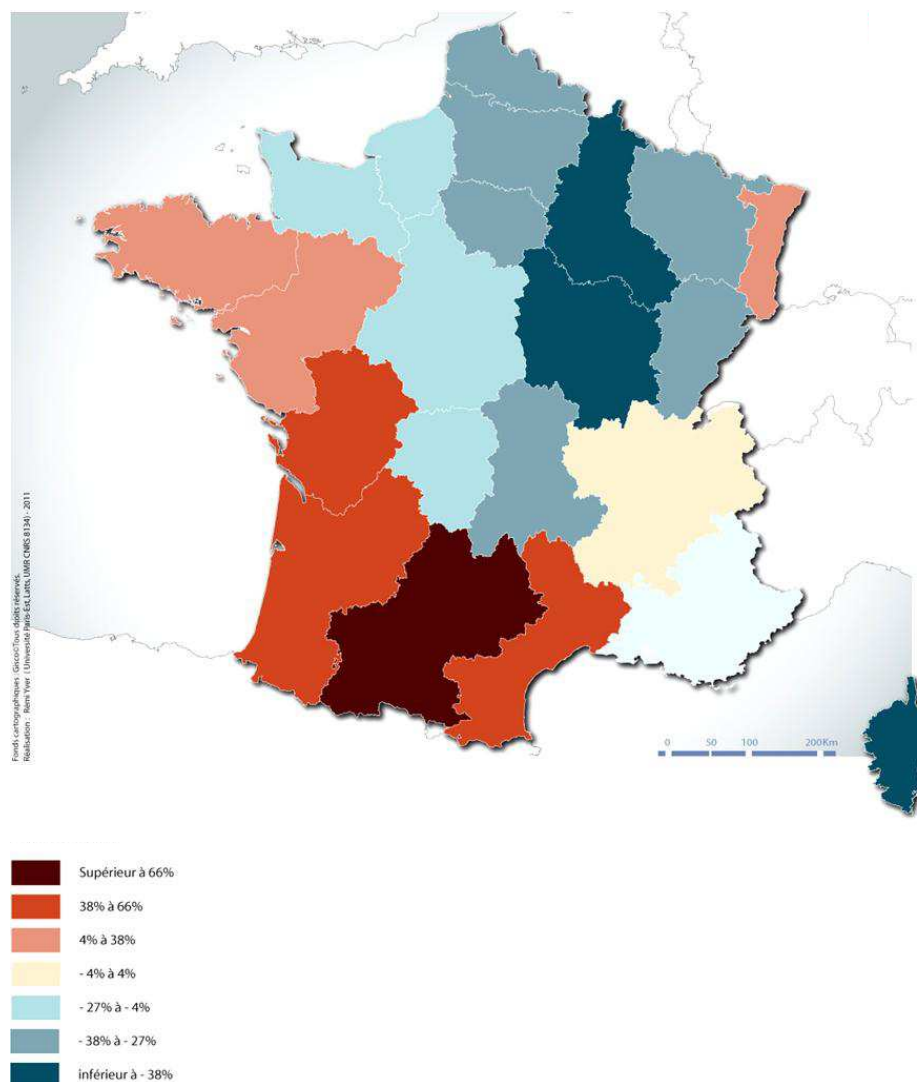
A l'échelle régionale, l'examen de la distribution géographique de la production des logements locatifs défiscalisés fait apparaître une géographie spécifique. Certes, en valeur absolue, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes, les deux régions françaises les plus peuplées, ont été celles qui ont connu la plus importante production de logements locatifs défiscalisés entre 1995 et 2006. Mais, en rapportant cette production au poids de la population, la hiérarchie des régions est nettement différente. Dans ce classement, l'Ile-de-France se situe dans les quatre dernières régions françaises ! Ce sont en fait les régions du sud-ouest puis de l'ouest qui arrivent en tête : Midi-Pyrénées, Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Poitou-Charentes puis Pays de la Loire et Bretagne (Figure n°75 et Figure n°76).

**Figure n°75 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par région**

Région	LLD	Pourcentage de LLD construits dans la région	Poids de population	Pourcentage de LLD construits dans la région / Poids de population
Midi-Pyrénées	78 010	9,3%	4,5%	2,05
Aquitaine	70 502	8,4%	5,1%	1,65
Languedoc-Roussillon	54 195	6,5%	4,1%	1,56
Poitou-Charentes	38 556	4,4%	2,8%	1,55
Pays de la Loire	64 556	7,7%	5,6%	1,37
Bretagne	56 721	6,8%	5,0%	1,34
Alsace	30 639	3,7%	3,0%	1,24
Rhône-Alpes	85 038	10,1%	9,8%	1,03
Provence-Alpes-Côte d'Azur	62 274	7,4%	7,9%	0,94
Centre	28 634	3,4%	4,1%	0,84
Basse-Normandie	16 471	2,0%	2,4%	0,83
Limousin	7 846	0,9%	1,2%	0,78
Haute-Normandie	18 830	2,2%	2,9%	0,76
Lorraine	22 785	2,7%	3,8%	0,72
Picardie	17 950	2,1%	3,1%	0,70
Franche-Comté	11 059	1,3%	1,9%	0,70
Nord - Pas-de-Calais	36 790	4,4%	6,5%	0,67
Auvergne	11 943	1,4%	2,2%	0,66
Ile-de-France	101 502	12,1%	18,8%	0,64
Corse	2 483	0,3%	0,5%	0,61
Bourgogne	13 347	1,6%	2,6%	0,60
Champagne-Ardenne	10 324	1,2%	2,2%	0,57

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011, SOeS, EPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2010

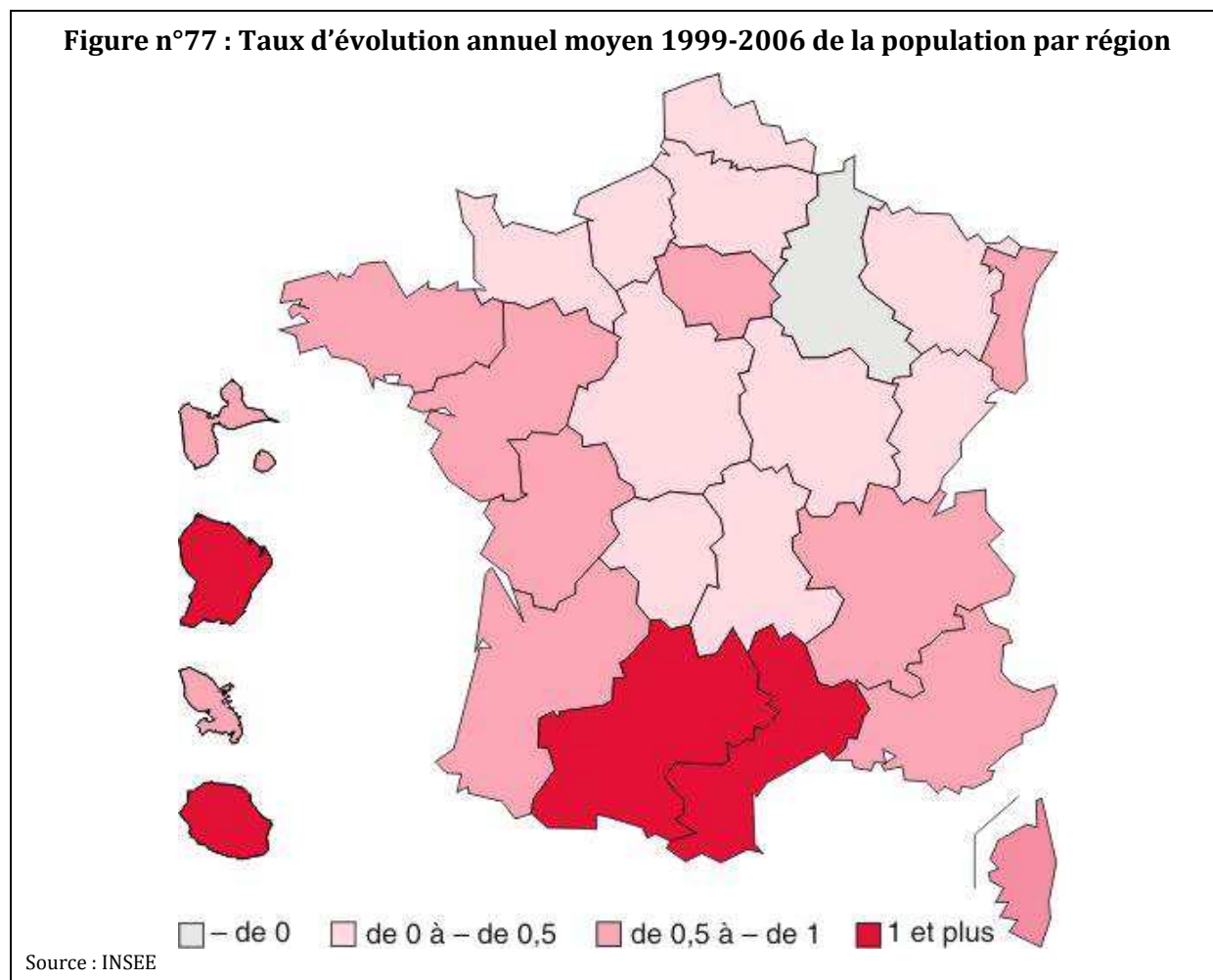
**Figure n°76 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par région et proportionnellement au poids de population**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011, SOeS, EPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2010 - LATTs, Rémi Yver, 2011

Des similitudes apparaissent avec les dynamiques démographiques régionales (Figure n°77). Cependant, dans cette comparaison, l'Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur constituent des points de divergence. De fait, les régions les plus denses ont donc connu une production de logements locatifs défiscalisés ni à la hauteur de leur nombre d'habitants, ni à celle de leur progression démographique.

Figure n°77 : Taux d'évolution annuel moyen 1999-2006 de la population par région

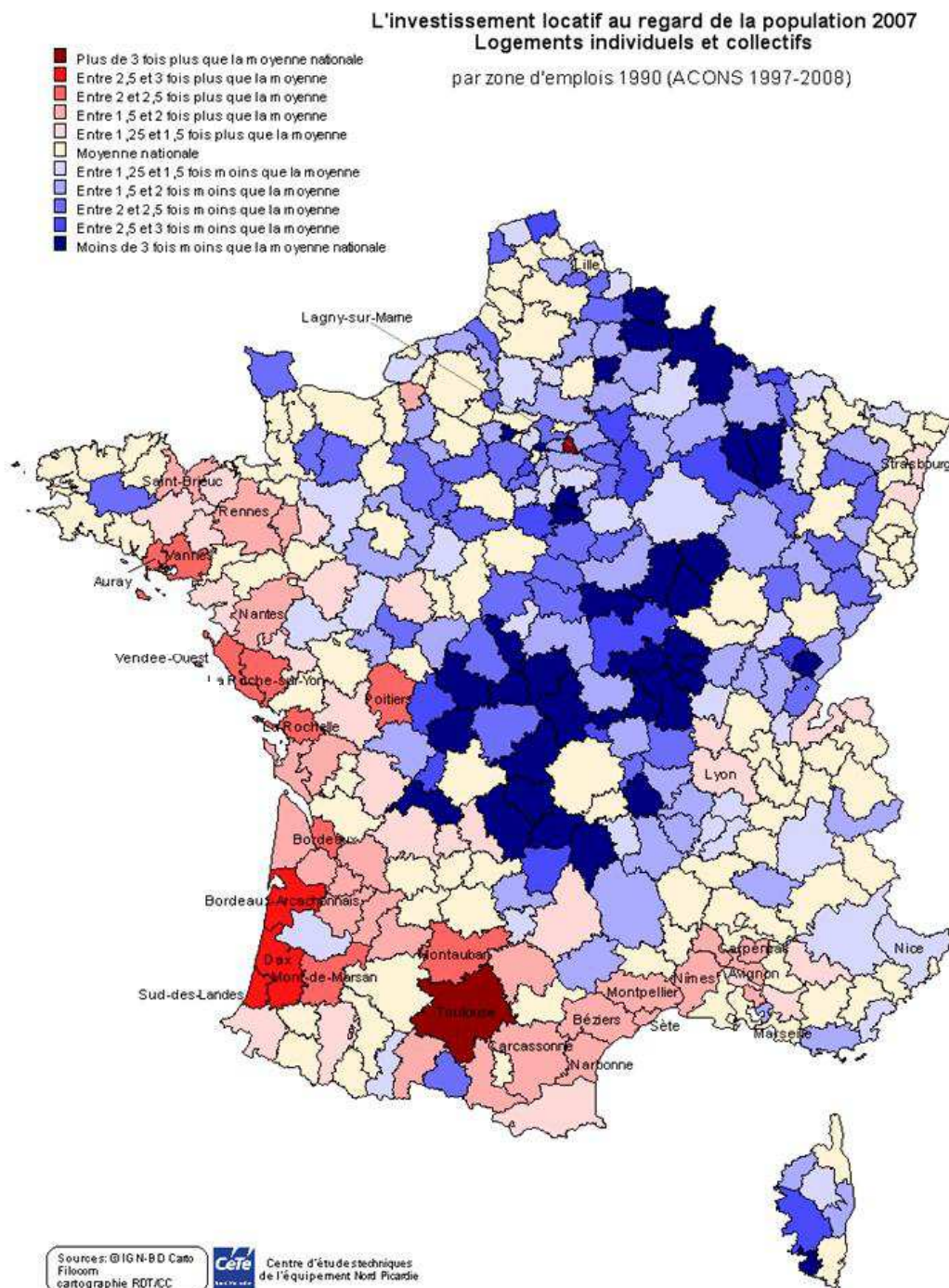


b) A l'échelle des zones d'emploi

A une échelle plus fine, celle des zones d'emploi, l'agglomération toulousaine se détache. Plus que tout autre territoire, celle-ci a été marquée par une forte production de logements locatifs défiscalisés au regard de son poids de population. Mais des villes moyennes de l'ouest et du sud-ouest émergent également en haut du classement : Arcachon, Dax, Mont-de-Marsan, Montauban, La Rochelle, Poitiers, La-Roche-sur-Yon, Vannes... (Figure n°78). Proportionnellement au nombre d'habitants, les plus fortes dynamiques de production de logements défiscalisés ne sont donc pas concentrées dans les plus grandes villes.



**Figure n°78 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011, SOeS, EPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2010

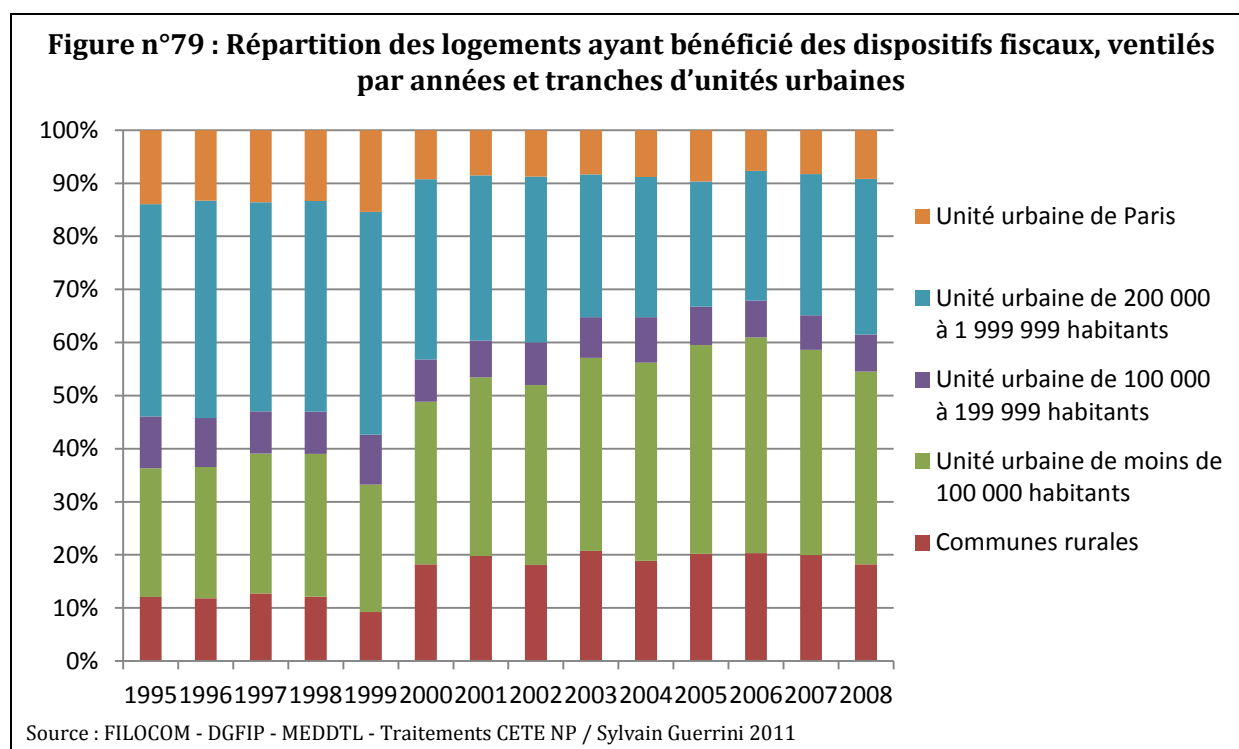


## 2. UN GLISSEMENT DE LA PRODUCTION VERS LES VILLES MOYENNES ET LE RURAL ENTRE 1999 ET 2006

### a) Une géographie de la production du logement défiscalisé marquée par deux périodes distinctes

En portant notre attention sur l'évolution dans le temps de cette géographie de la production et en analysant plus spécifiquement la répartition par tranches d'unités urbaines, trois périodes se dégagent (Figure n°79) :

- la première, de 1995 à 1999, est marquée par une part des unités urbaines de plus de 200.000 habitants (Paris compris) relativement stable et dépassant les 50% ;
- la seconde période s'étend de 1999 à 2006. Elle voit la part des grandes unités urbaines reculer pour converger vers un tiers. C'est alors la part des unités urbaines de moins de 100.000 habitants et des communes rurales qui progresse de manière significative, passant d'un tiers en 1999 à environ 60% en 2006 ;
- enfin, la troisième période, de 2006 à 2008, marque un recul de cette dernière tendance. La part des unités urbaines de moins de 100.000 habitants et celle des communes rurales s'effritent quelque peu, au profit des unités urbaines de plus de 200.000 habitants.

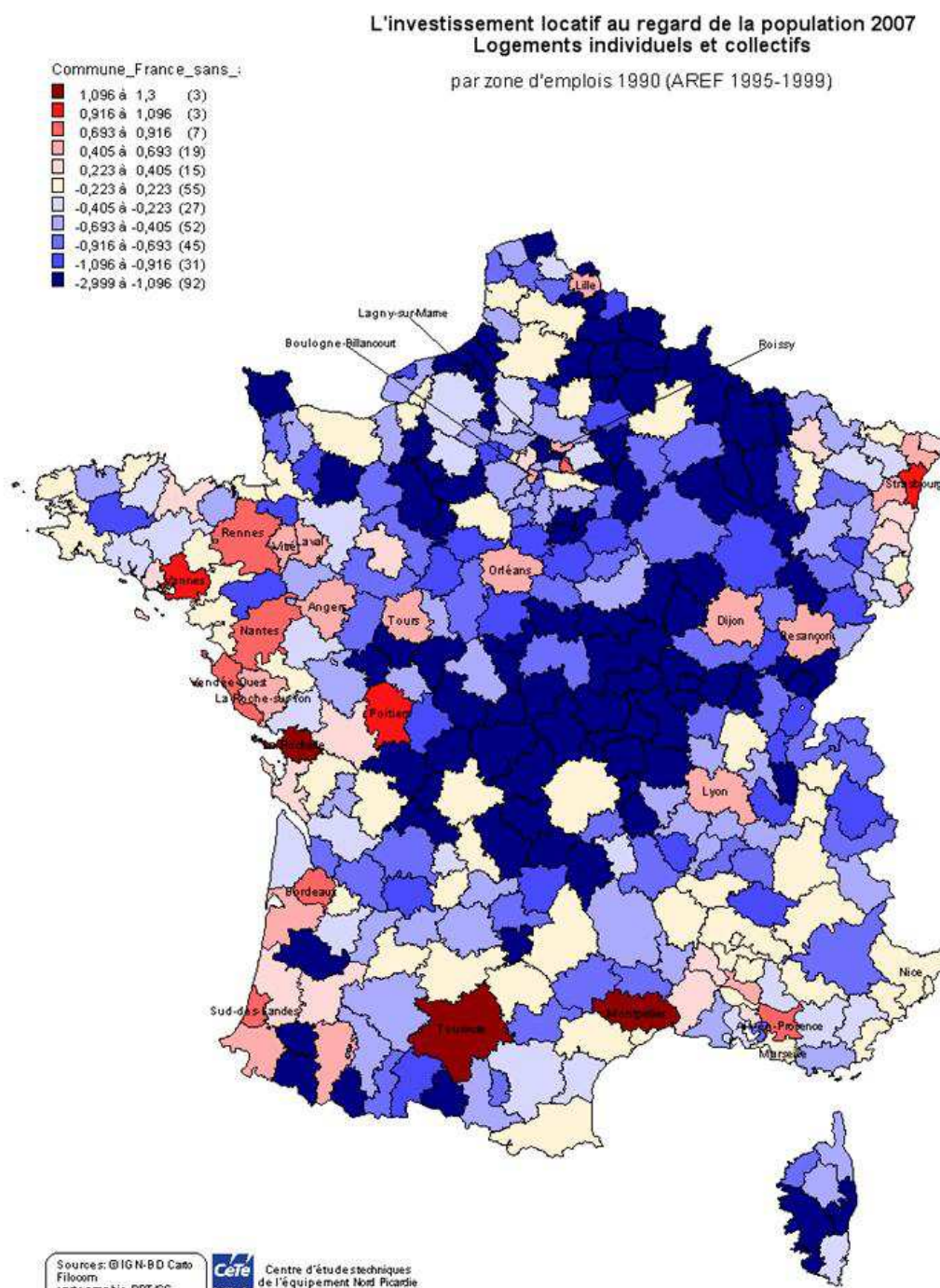


Cette histoire s'observe également à travers une analyse cartographique. En comparant la production de logements défiscalisés (ventilée par zones d'emplois et rapportée au nombre d'habitants) de la période 1995-1999 à celle de la période 2000-2008, deux logiques

géographiques assez différentes apparaissent. Ainsi, avant 2000, les territoires où la production est proportionnellement la plus forte sont en majorité des grandes villes : Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Rennes, Nantes, Lyon, Lille, Orléans, Dijon, Tours... sont assez nettement au-dessus de la moyenne nationale (Figure n°80). En revanche, entre 2000 et 2008, hormis Toulouse et Bordeaux, les grandes villes cèdent cette position dominante à des villes moyennes du sud-ouest et de l'ouest telles qu'Arcachon, Dax, Mont-de-Marsan, Montauban, Agen, Carcassonne, Saint-Gaudens (Figure n°81)... Plutôt concentrée dans les grandes villes au cours de la deuxième moitié des années 1990, la géographie de la production du logement défiscalisé (rapportée au poids de population) devient ainsi marquée par une logique sud-ouest et ouest dans les années 2000.

**Figure n°80 : Répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)**

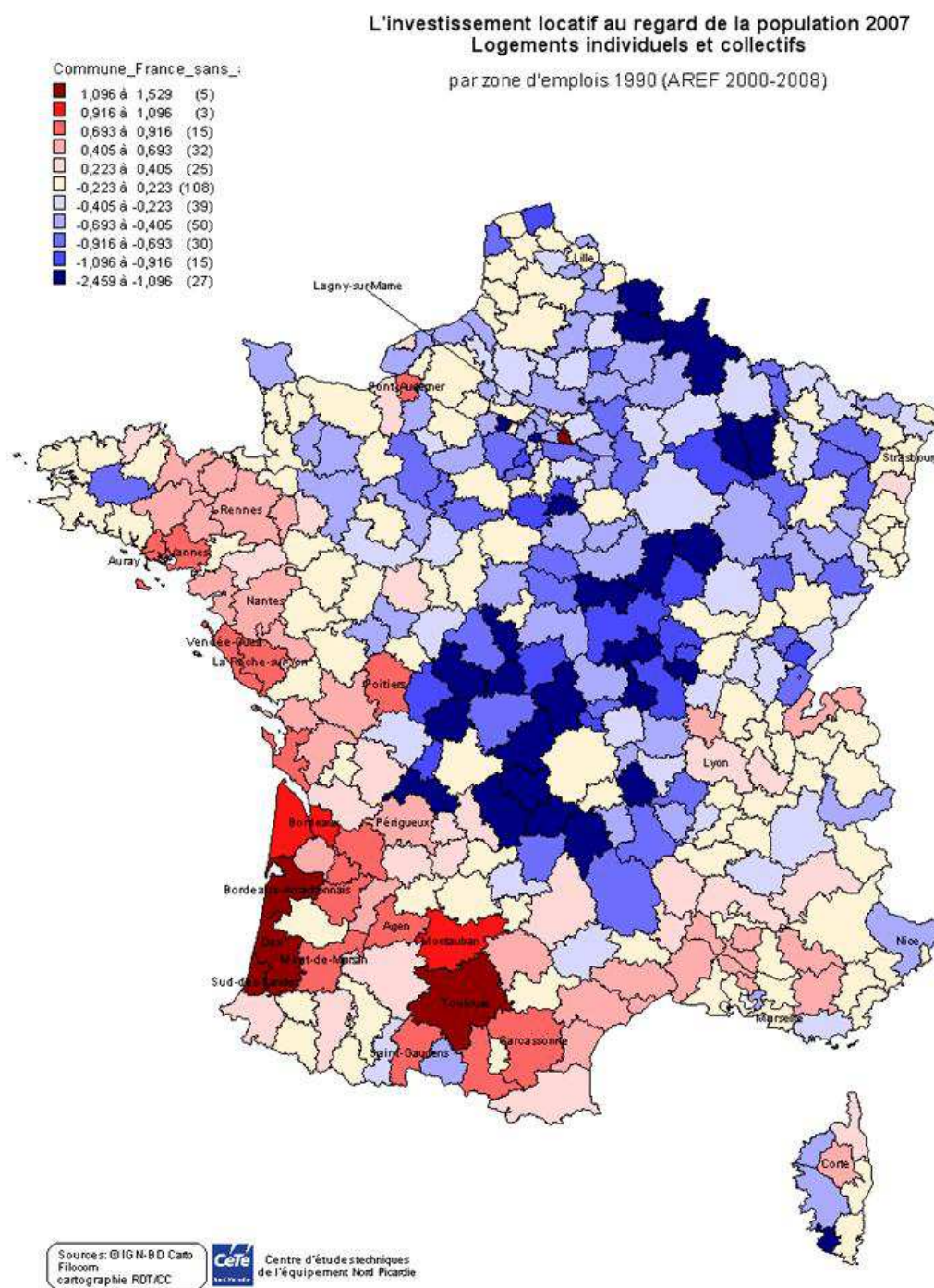
**Période 1995-1999**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

**Figure n°81 : Répartition des logements ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par zones d'emplois et proportionnellement au poids de population (écart à la moyenne nationale)**

**Période 2000-2008**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

b) Un glissement de la production vers les villes petites et moyennes qui trouve principalement son origine dans le collectif, et donc chez les promoteurs

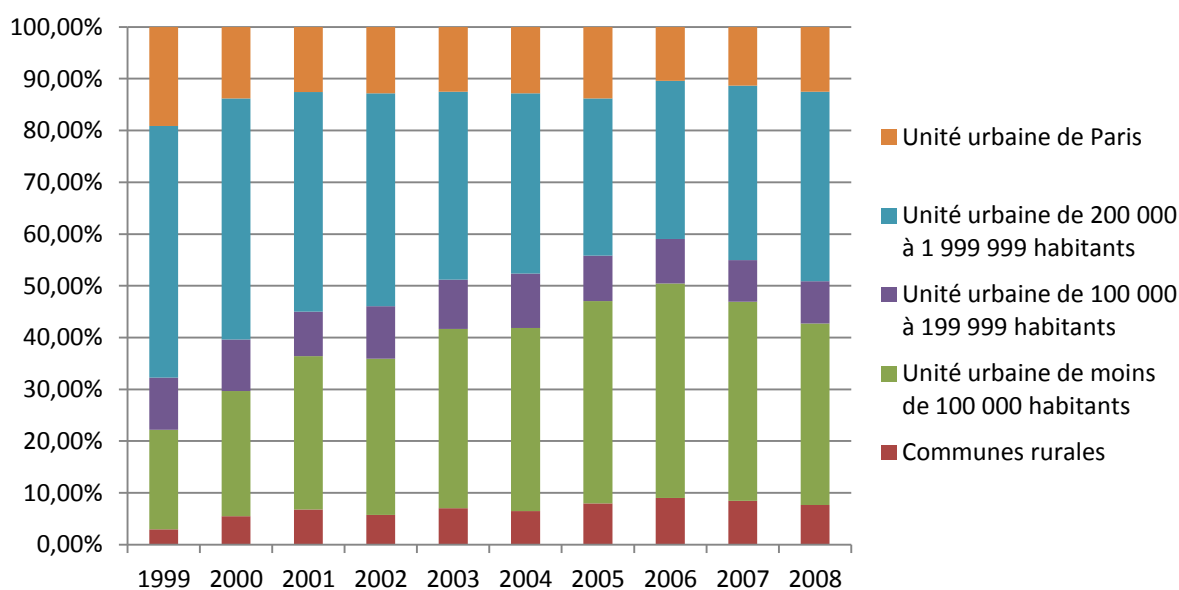
Nous distinguons désormais les logements collectifs des logements individuels : les premiers reflètent davantage l'activité des promoteurs alors que les seconds correspondent

largement à des particuliers qui construisent directement. Ceci permet de mieux analyser le rôle respectif des promoteurs et des particuliers dans la géographie du logement défiscalisé.

*i. L'évolution de la promotion immobilière, premier et principal facteur de l'évolution géographique de la production*

Les résultats montrent que les promoteurs ont tenu un rôle essentiel dans ce glissement de la géographie de la production. Entre 1999 et 2006, on constate en effet une forte progression de la part des unités urbaines de moins de 100.000 habitants dans la production du logement collectif défiscalisé (+21 points) et, dans une moindre mesure, de celle des communes rurales (+5 points) : soit +26 points pour ces deux tranches (Figure n°82). Entre 2006 et 2008, on observe également un recul conséquent pour ces deux tranches (-8 points au total). C'est donc dans les pratiques de la promotion immobilière que se situe la première explication du glissement de la production du logement défiscalisé entre 1999 et 2006, surtout l'inclinaison vers les villes petites et moyennes.

**Figure n°82 : Répartition des logements collectifs ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'unités urbaines (1999-2008)**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

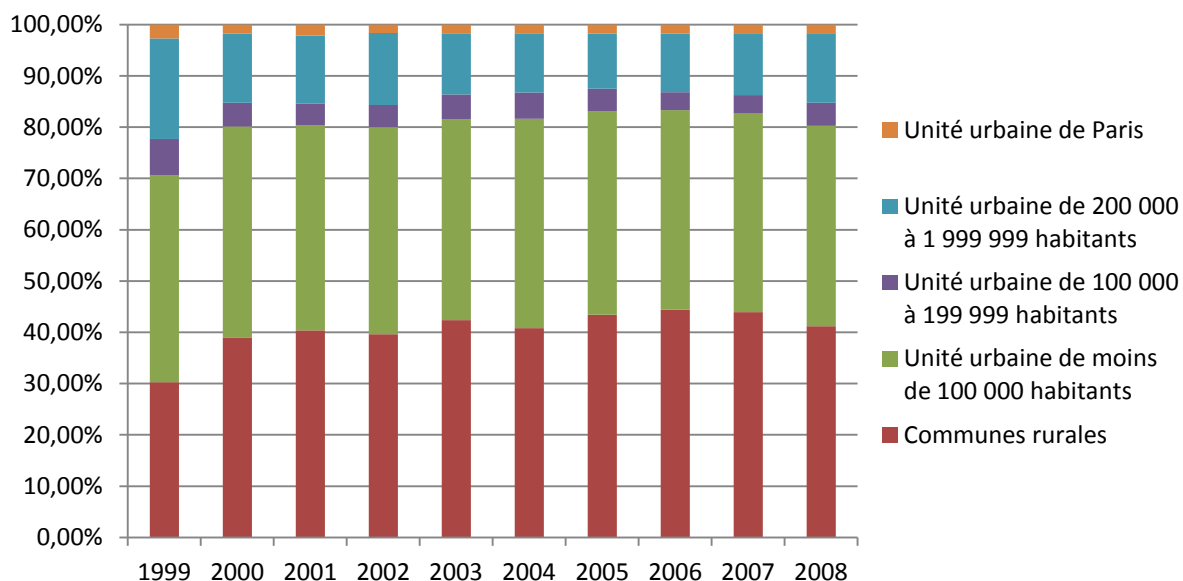
*ii. Plus d'investisseurs attirés par l'aide fiscale et qui font construire à partir de 2003 : un deuxième facteur du glissement géographique*

L'individuel apporte le second élément explicatif. Mais, à la différence du collectif, cela ne résulte pas en premier lieu d'une modification substantielle de la géographie de la production de cette catégorie de logements. En clair, la répartition par tranches d'unités urbaines de la production d'individuel ne change pas aussi nettement entre 1999-2006 : +13 points (Figure n°83), et seulement +9 points si nous avons pris 2008 comme année de référence. Ce qui



confirme le moindre impact des dispositifs de défiscalisation sur les investisseurs en individuel et dans le secteur rural (voir partie précédente).

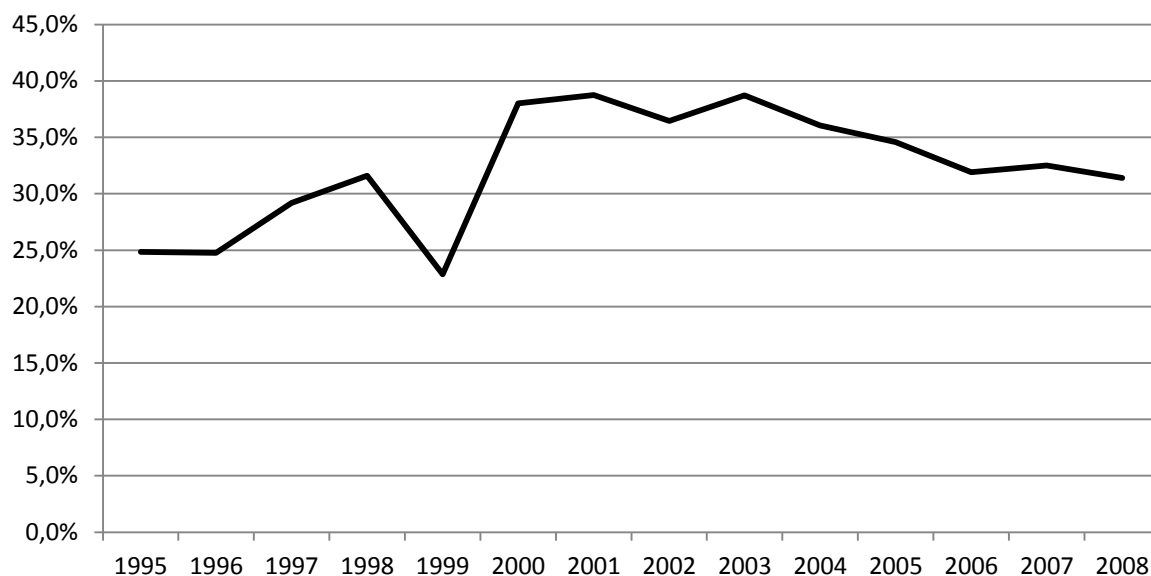
**Figure n°83 : Répartition des logements individuels ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, ventilés par années et tranches d'unités urbaines (1999-2008)**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

En fait, si l'individuel concourt à la croissance de la part des unités urbaines de moins de 100.000 habitants et des communes rurales dans la production du logement défiscalisé entre 1999 et 2006, c'est parce que sa contribution dans la production totale de logements défiscalisés est plus importante entre 2000 et 2006 qu'elle ne l'est en 1999 (Figure n°84) et parce que l'individuel est davantage concentré dans les villes petites et moyennes et les communes rurales.

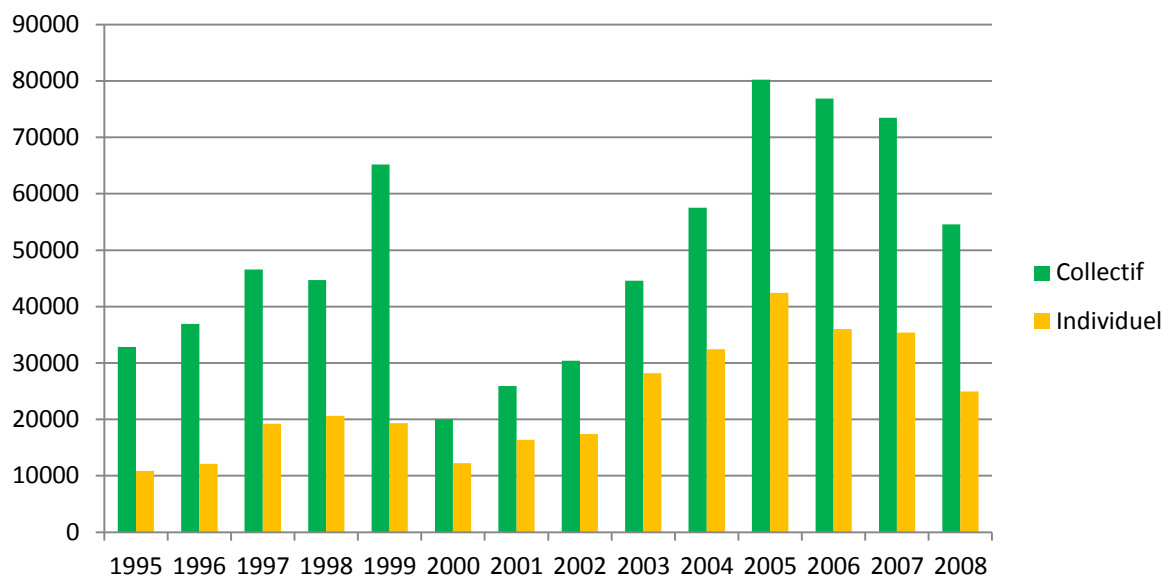
**Figure n°84 : Part de l'individuel dans la production totale de logements locatifs défiscalisés, par année**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Et la remontée brutale de ce pourcentage en 2000 s'explique avant tout par la chute de la production en collectif suite à l'extinction du dispositif « Périssol », plus attractif que le « Besson » (Figure n°85). Entre 2002 et 2005, il est vrai en revanche que la production en individuel progresse quantitativement, ce qui limite l'effet inverse du passage de 1999 à 2000. C'est cette augmentation de la production des logements individuels défiscalisés entre 2002 et 2005 qui constitue pour nous l'autre facteur du glissement vers les villes petites et moyennes et les communes rurales. Ce phénomène fait écho à l'une des observations que nous avons faite à partir de l'enquête investisseurs dans la partie précédente : dans la période 2003-2011, on a pu constater en effet une forte progression des investisseurs qui ont été attirés par l'aide fiscale et qui sont passés par une entreprise de construction ou un architecte pour faire construire (Figure n°54). L'augmentation du nombre de ces investisseurs pourrait donc être le second facteur explicatif du glissement de la production du logement défiscalisé vers les villes petites et moyennes et les communes rurales. Il a néanmoins une importance moindre que le premier.

**Figure n°85 : Nombre de logements collectifs et individuels ayant bénéficié des dispositifs fiscaux, par année**



Source : FILOCOM - DGFiP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

### 3. UN DECALAGE ENTRE PRODUCTION ET ZONES DE PLUS GRANDE TENSION DES MARCHES DE L'HABITAT

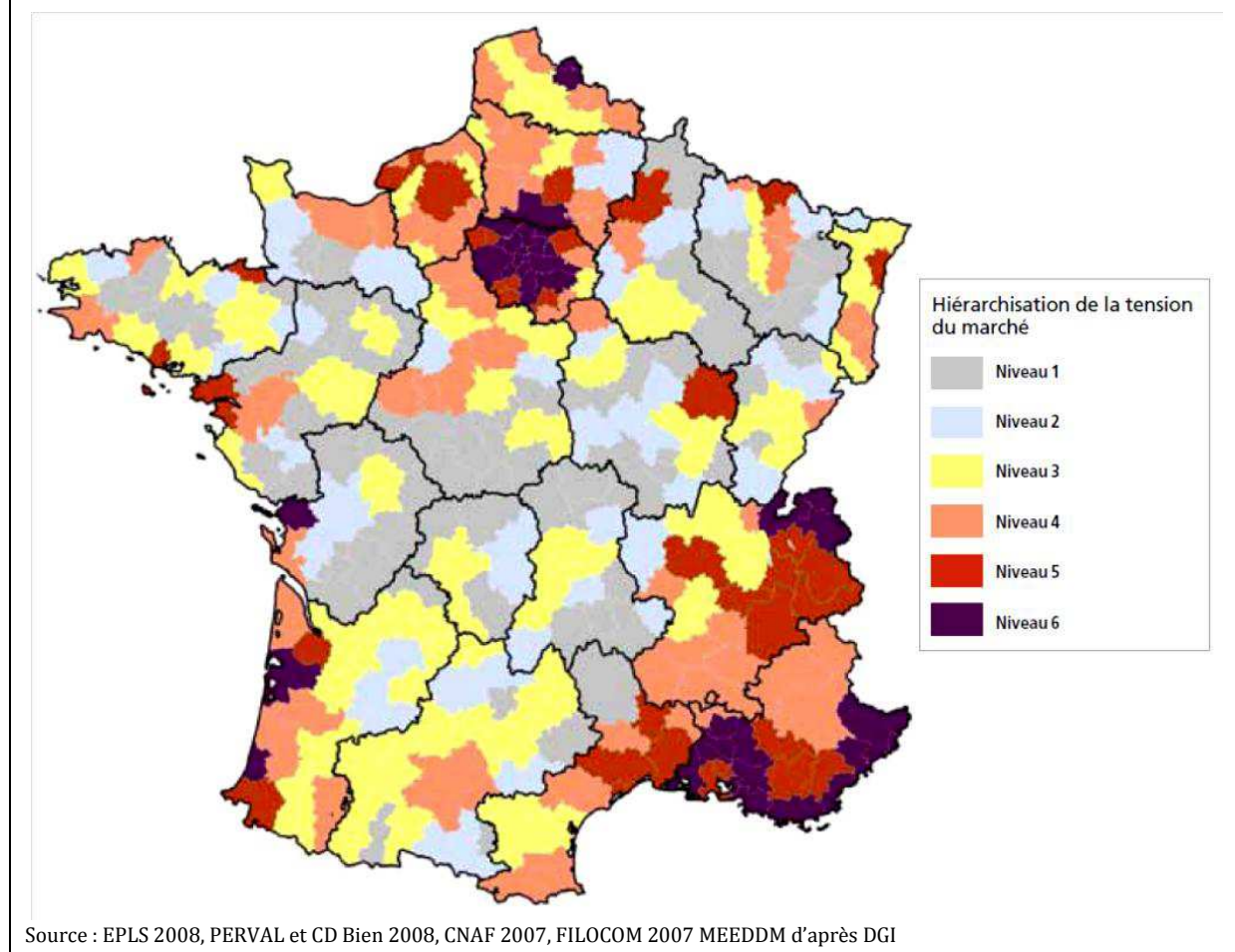
Nous avons en outre analysé le lien entre cette géographie, notamment son évolution entre 1999 et 2006, et la demande locative, que nous pouvons mesurer à travers la tension sur les marchés de l'habitat.

#### a) Les zones tendues sous-représentées dans la production du logement défiscalisé, surtout au cours de la période 2000-2006

Pour ce faire, nous avons choisi de reprendre la carte des zones en tension établie par Guy Taïeb Consultant, l'ANAH et la DGALN, dans la version utilisée pour la circulaire de 2010 portant sur la programmation des aides à la pierre du ministère du Développement durable (Figure n°86). La détermination des zones tendues est faite par agrégation de quatre paramètres qui reflètent la tension des marchés immobiliers à l'échelle de chaque zone d'emploi : le niveau des prix de vente du marché privé ; le taux de mobilité dans le parc social ; la sur-occupation dans le parc privé ; le taux d'effort dans le parc locatif privé. L'agrégation des coefficients affectés à chaque zone d'emploi aboutit à une notation qui varie entre six niveaux de tension allant du moins tendu (niveau 1 en gris) au plus tendu (niveau 6 en violet).



**Figure n°86 : Carte des zones en tension du marché du logement**



En examinant la production du logement locatif défiscalisé par zones de tension, on observe alors une relative sous-production dans la zone la plus tendue (niveau 6, en violet sur la carte). La part des logements locatifs défiscalisés qui y sont produits est assez largement inférieure au poids de population qu'elle représente (Figure n°87).

Les zones de tension situées juste en dessous (de niveau 5, en rouge, et de niveau 4, en orange) sont en revanche beaucoup plus ciblées par l'investissement locatif fiscalement aidé. Cette distribution géographique est assez différente de celle de la construction des logements sociaux, qui concentre davantage les zones en plus forte tension, y compris celle de niveau 6.

**Figure n°87 : Répartition de la production des logements locatifs défiscalisés par catégorie de zone de tension**

zones de tension	logements locatifs défiscalisés (1995-2006)	% logements locatifs défiscalisés (1995-2006)	% constructions des HLM et SEM (1997-2008)	% Population (2007)	% logements locatifs défiscalisés / % Population	% constructions HLM et SEM / % Population
6	196.595	23,4%	31,8%	29,4%	0,80	1,08
5	161.230	19,2%	16,9%	15,4%	1,25	1,10
4	205.066	24,5%	20,0%	19,9%	1,23	1,01
3	177.201	21,1%	18,7%	19,0%	1,11	0,98
2	51.885	6,2%	6,0%	7,7%	0,81	0,78
1	46.420	5,5%	6,6%	8,6%	0,64	0,77
<b>Total</b>	<b>838.397</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

En distinguant les années 1995-1999 des années 2000-2006, nous observons en outre une grande différence entre les deux périodes (Figure n°88). Si la première a plutôt ciblé les zones de tension de niveau 5 et 4 avec une assez bonne production dans la zone de niveau 6, la seconde a correspondu à la construction de logements locatifs défiscalisés dans des zones de moindre de tension : les zones de niveau 1, 2 et 3 progressent, la zone de niveau 4 est stable et les zones de niveau 5 et 6 reculent. Entre 2000 et 2006, la zone de niveau 3 (en jaune sur la carte) voit même une production, rapportée au poids de population, supérieure à celle de la zone de niveau 5.

**Figure n°88 : Répartition de la production des logements locatifs « défiscalisés » par catégorie de zone de tension, en distinguant les périodes 1995-1999 et 2000-2006**

zones de tension	logements locatifs « défiscalisés » (1995-1999)	logements locatifs « défiscalisés » (2000-2006)	% logements locatifs « défiscalisés » / % Population (1995-1999)	% logements locatifs « défiscalisés » / % Population (2000-2006)
6	84.568	112.027	0,93	0,72
5	67.685	93.545	1,43	1,15
4	74.641	130.425	1,22	1,24
3	55.011	122.190	0,94	1,21
2	13.582	38.303	0,57	0,94
1	12.942	33.478	0,49	0,73
<b>Total</b>	<b>308.429</b>	<b>529.968</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Dans les années 2000, on peut donc constater une déconnexion partielle de la production du logement défiscalisé de la tension sur les marchés de l'habitat. Des causes indépendantes de la mise en place des dispositifs fiscaux peuvent tout d'abord l'expliquer : un phénomène de rareté (et donc de cherté) du foncier dans les grandes villes à un point haut du cycle immobilier, la multiplication des recours contentieux... Pour autant, comme l'illustre la répartition du logement social neuf suivant les catégories de zones de tension (davantage orientée vers les

zones de plus forte tension), la fiscalisation de la production du logement semble aussi avoir nourri ce décalage entre les lieux de constitution de l'offre locative privée et les secteurs de plus grande demande. A travers l'émergence des promoteurs défiscalisateurs, une minimisation du risque pris par les grands promoteurs traditionnels sur des marchés périphériques ou encore l'apparition d'une nouvelle catégorie d'investisseurs moins regardants sur la localisation de leur(s) bien(s) immobilier(s), les dispositifs fiscaux ont encouragé cette tendance.

Ce constat est à mettre en parallèle avec les travaux de John Henneberry et Claire Roberts sur le marché de l'immobilier de bureau au Royaume-Uni (Henneberry et Roberts, 2008). Les auteurs ont en effet montré comment la financiarisation de l'immobilier, à travers les logiques présentes dans les processus de décision internes aux investisseurs institutionnels, avait affecté la géographie de la production en surreprésentant la métropole londonienne. La différence réside ici dans le sens du déplacement de la production. Si, dans le cas de la financiarisation, c'est une logique de métropolisation qui s'est imposée, la fiscalisation de la production du logement en France a plutôt induit un effet inverse. Alors que la logique financière présente chez les investisseurs institutionnels a poussé vers la liquidité et la concentration de l'information sur les grandes métropoles, l'intérêt fiscal chez les particuliers semble avoir relâché leurs exigences en termes d'emplacement, laissant ainsi les promoteurs dans une position plus favorable pour orienter la géographie de l'offre. Ce sont donc les logiques de production des promoteurs qui se sont imposées, y compris au début des années 2000, à un moment où celles-ci évoluèrent substantiellement.

b) Une saturation du marché des petits logements locatifs dans certaines villes petites et moyennes

Cette déconnexion entre la production du logement défiscalisé et la demande locative a engendré une saturation des marchés locatifs locaux dans certaines villes petites et moyennes. Les dires d'experts récoltés par l'ANIL et les entretiens que nous avons réalisés le confirment. Plusieurs villes de l'ouest et du sud-ouest de la France sont évoquées. Montauban, Carcassonne, Rodez, Albi, Vannes, Mont-de-Marsan, Dax ont par exemple été citées, tout comme Poitiers pourtant plus grande (Bosvieux, 2005 et 2008 ; entretien n°7 avec un promoteur, septembre 2009 ; entretien n°15 avec le représentant d'un syndicat de propriétaires, mars 2010 ; entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010 ; entretien n°19 avec un promoteur, octobre 2010).

Pour étayer ce constat à l'aide de la base de données fournie par le CETE, nous avons dans un premier temps identifié les quarante aires urbaines dans lesquelles la proportion de logements locatifs défiscalisés a été la plus élevée au regard du poids de population (Figure n°89). Premier constat, on dénombre trente-trois aires urbaines de moins de 100.000 habitants sur les quarante. Ce qui montre l'importance de l'investissement locatif fiscalement aidé dans ces villes petites et moyennes. Deuxième constat, toutes les villes citées dans les interviews sont

présentes (y compris Poitiers) et les villes petites et moyennes de l'ouest et du sud-ouest sont particulièrement bien représentées : Langon, Dax, Agde, Auray, Montauban, Mont-de-Marsan, Yvetot, Challans, Arcachon, Vannes, Carcassonne, Pamiers, Rodez...

**Figure n°89 : les quarante aires urbaines qui ont connu la plus importante production de logements locatifs défiscalisés (LLD), au regard de leur poids de population**

Catégorie d'aire urbaine en 1999 (en habitants)	Aire urbaine	Nombre de LLD	% LLD	% population	% LLD / % population
-100.000	<b>Langon</b>	980	0,1%	0,023%	<b>5,16</b>
-100.000	<b>Dax</b>	2.757	0,3%	0,091%	<b>3,63</b>
-100.000	<b>Agde</b>	919	0,1%	0,034%	<b>3,21</b>
+500.000	<b>Toulouse</b>	48.470	5,8%	1,810%	<b>3,19</b>
-100.000	<b>Auray</b>	993	0,1%	0,038%	<b>3,15</b>
-100.000	<b>Montauban</b>	3.419	0,4%	0,137%	<b>2,98</b>
-100.000	<b>Mont-de-Marsan</b>	2.340	0,3%	0,096%	<b>2,9</b>
-100.000	<b>Yvetot</b>	605	0,1%	0,025%	<b>2,84</b>
-100.000	<b>Challans</b>	687	0,1%	0,029%	<b>2,81</b>
-100.000	<b>Arcachon</b>	2.258	0,3%	0,097%	<b>2,78</b>
-100.000	<b>Vannes</b>	5.052	0,6%	0,218%	<b>2,76</b>
100.000 - 200.000	<b>Poitiers</b>	8.217	1,0%	0,370%	<b>2,65</b>
-100.000	<b>Carcassonne</b>	3.224	0,4%	0,147%	<b>2,61</b>
-100.000	<b>Pamiers</b>	961	0,1%	0,045%	<b>2,56</b>
-100.000	<b>Sélestat</b>	669	0,1%	0,031%	<b>2,55</b>
100.000 - 200.000	<b>La Rochelle</b>	6.302	0,8%	0,301%	<b>2,49</b>
-100.000	<b>Rodez</b>	2.307	0,3%	0,113%	<b>2,43</b>
-100.000	<b>Saint-Gilles-Croix-de-Vie</b>	864	0,1%	0,043%	<b>2,4</b>
-100.000	<b>Agen</b>	3.402	0,4%	0,170%	<b>2,39</b>
-100.000	<b>Libourne</b>	1.106	0,1%	0,056%	<b>2,37</b>
-100.000	<b>Berck</b>	789	0,1%	0,040%	<b>2,33</b>
-100.000	<b>Obernai</b>	387	0,0%	0,020%	<b>2,31</b>
-100.000	<b>Saint-Gaudens</b>	864	0,1%	0,045%	<b>2,29</b>
-100.000	<b>Gaillon</b>	398	0,0%	0,021%	<b>2,23</b>
200.000 - 500.000	<b>Montpellier</b>	15.528	1,9%	0,833%	<b>2,22</b>
-100.000	<b>Lunel</b>	920	0,1%	0,050%	<b>2,2</b>
-100.000	<b>La Roche-sur-Yon</b>	3.239	0,4%	0,177%	<b>2,18</b>
-100.000	<b>Lamballe</b>	389	0,0%	0,022%	<b>2,15</b>
-100.000	<b>Ploërmel</b>	339	0,0%	0,019%	<b>2,15</b>
-100.000	<b>Rochefort</b>	1.562	0,2%	0,087%	<b>2,14</b>
-100.000	<b>Albi</b>	2.623	0,3%	0,152%	<b>2,06</b>
-100.000	<b>Les Herbiers</b>	397	0,0%	0,024%	<b>1,96</b>
200.000 - 500.000	<b>Rennes</b>	15.381	1,8%	0,935%	<b>1,96</b>
-100.000	<b>Senlis</b>	453	0,1%	0,028%	<b>1,94</b>
-100.000	<b>Isle-sur-la-Sorgue</b>	766	0,1%	0,048%	<b>1,91</b>
-100.000	<b>Marmande</b>	819	0,1%	0,051%	<b>1,91</b>
-100.000	<b>Les Sables-d'Olonne</b>	1.212	0,1%	0,076%	<b>1,89</b>
+500.000	<b>Bordeaux</b>	25.904	3,1%	1,633%	<b>1,89</b>
-100.000	<b>Rumilly</b>	451	0,1%	0,029%	<b>1,88</b>
+500.000	<b>Nantes</b>	19.470	2,3%	1,243%	<b>1,87</b>

Source : FILOCOM - DGFiP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Puis nous avons recherché l'avis du Crédit foncier sur les marchés locatifs d'un certain nombre de villes petites et moyennes présentes dans ce tableau, pour la période 2010-2011 (au

niveau des appartements)<sup>22</sup>. Cet organisme financier émet en effet un avis d'expert sur les marchés locatifs locaux ainsi qu'une cotation de la pertinence d'un investissement locatif (de A+ à C-). Les résultats sont dans le tableau qui suit (Figure n°90).

**Figure n°90 : Avis du Crédit Foncier sur les marchés locatifs de neuf villes ayant connu une forte production de logements locatifs défiscalisés au regard de leur poids de population**

Ville	Extrait de l'avis du Crédit Foncier sur le marché locatif local	Cotation*
<b>Mont-de-Marsan</b>	La construction trop importante de logements dans le cadre de programmes de défiscalisation a dérégulé le marché. Les appartements pour lesquels les propriétaires demandent un loyer trop important ne trouvent pas preneurs. Le côté positif pour les consommateurs est qu'il se crée une concurrence entre bailleurs, laquelle induit un développement de produits d'appels (frais d'agence offerts, franchise de loyer d'un mois).	C
<b>Montauban</b>	Le marché locatif est déséquilibré suite au développement excessif du parc locatif au cours des années 2000-2007 (produits commercialisés dans le cadre d'un dispositif fiscal). En conséquence, le marché locatif du secteur libre est fluide et très favorable aux locataires : les loyers sont de plus en plus négociés et face au risque de vacance, les propriétaires qui n'ont pas réussi à louer aux montants annoncés par les opérateurs ou à revendre au prix souhaité, consentent une baisse des loyers et/ou accordent des remises sous forme de réduction des frais de dossier, de franchise de loyer, petits aménagements.	C+
<b>Agen</b>	L'offre en logements neufs est toujours supérieure à la demande. Le quart du parc locatif neuf serait actuellement vacant. Au niveau de la typologie, le marché est très fortement déséquilibré, avec une saturation en petits logements. Mécaniquement, les loyers sont en baisse sur les logements de type T1 et T2.	C
<b>Arcachon</b>	Les loyers sont assez élevés et l'offre reste insuffisante, notamment en collectifs sociaux. La saison touristique a été satisfaisante et les loyers estivaux se maintiennent très bien.	B+
<b>Albi</b>	Le loyer moyen enregistré en 2010 est reparti à la hausse (+0,8%). Cette hausse concerne essentiellement les petites surfaces destinées à des étudiants (certains loyers ont augmenté jusqu'à 15% lors de leur relocation, pour des biens situés à proximité de l'université et du centre-ville) et les T4/T5 qui restent rares et se positionnent sur un marché haut de gamme. Les loyers des T2 et T3, dont l'offre est devenue excédentaire ces dernières années au travers, notamment, des résidences défiscalisées après une baisse en 2008 et 2009, sont restés stables.	C+
<b>Rodez</b>	En secteur libre, les réalisations défiscalisantes récentes ont généré une offre importante et fluidifié le marché. Les loyers sont plutôt orientés à la baisse, face à l'allongement des délais de location, voire au risque de vacance prolongée, les propriétaires investisseurs révisent à la baisse leurs prétentions.	B-
<b>La Roche-sur-Yon</b>	Le marché locatif est important dans cette ville estudiantine, où l'offre a été étendue grâce à des programmes neufs en collectif. Il se porte globalement bien. Pour les appartements, le marché des logements de petite surface est actuellement en pleine croissance. Après un certain rééquilibrage de l'offre, ce marché apparaît moins tendu et les prétentions élevées de certains bailleurs ne font plus recette face aux exigences croissantes des locataires.	B
<b>Vannes</b>	Le marché locatif est relativement détendu pour les logements de type studio/T1 où l'impact des avantages fiscaux contribue à la mise sur le marché d'un nombre important de petits logements.	B-
<b>Carcassonne</b>	En secteur libre, compte tenu des programmes défiscalisants réalisés en masse pendant la période 2000-2006, l'offre est abondante pour les petits logements T1, T2 voire T3 et le marché fluide. Le marché est favorable aux locataires, les délais de location s'allongent, les loyers sont de plus en plus négociés, face au risque de vacance les propriétaires révisent à la baisse le niveau locatif soit directement, soit sous forme d'avantages : un mois de loyer gratuit, honoraires réduits...	C+

Source : [http://www.marche-immo.com/formulaires3/cp\\_choix-region.asp](http://www.marche-immo.com/formulaires3/cp_choix-region.asp), avis recueillis le 16 août 2011

\* cotation du marché locatif pour les studios et T2 dans la ville-centre.

<sup>22</sup> Voir site internet : [http://www.marche-immo.com/formulaires3/cp\\_choix-region.asp](http://www.marche-immo.com/formulaires3/cp_choix-region.asp), avis recueillis le 16 août 2011

Ces extraits confirment qu'un certain nombre de villes ont bien connu une saturation de leur marché locatif, au niveau des petits logements. Cependant, cet effet n'est pas systématique : les exemples de La-Roche-sur-Yon, dans un contexte de ville estudiantine, et d'Arcachon, dans un contexte de site touristique, montrent que les logements locatifs défiscalisés qui y ont été produits ont avant tout compensé un manque.

c) Un lien reconnu avec l'évolution des stratégies dans la promotion immobilière

*i. Saturation des marchés locatifs et promoteurs défiscalisateurs*

Les entretiens réalisés au cours de la recherche confirment le lien entre ce phénomène de saturation qui a touché les marchés locatifs de certaines villes petites et moyennes et les évolutions des stratégies et des pratiques dans la promotion immobilière liées à la défiscalisation. Par saturation, nous entendons ici un état du marché locatif dans lequel l'offre privée devient ponctuellement supérieure ou égale à la demande, impliquant une baisse des loyers ou de longues périodes de vacances au moment de la mise en location (ou relocation).

En orientant leur production vers les villes petites et moyennes (comme nous l'avons vu précédemment), les promoteurs défiscalisateurs ont été les premiers à reconnaître qu'ils y ont parfois atteint les seuils de saturation :

« Il est vrai que des opérateurs ont profité de prix de foncier bas dans certaines villes où les opérateurs classiques n'allaient pas, et ont fait un certain nombre d'opérations jusqu'à faire celle de trop, celle qui dépasse la limite de saturation du marché locatif. C'est par exemple arrivé à mon groupe de promotion à Carcassonne, où nous avons immédiatement arrêté la programmation » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010).

Ces promoteurs reconnaissent dans certains cas l'allongement des délais de (re)location, la stabilisation voire la baisse des loyers et, dans certains cas, un taux de vacance important. Par certains côtés, ils s'en félicitent d'ailleurs, rappelant que cela a pu avoir des effets positifs :

« A Montauban souvent cité comme un archétype de cette situation, les opérations neuves ont certes vidé le centre-ville. Mais les logements du centre-ville étaient des logements insalubres et les gens ont préféré aller vivre dans du neuf. Finalement, cette dynamique pousse les propriétaires des logements anciens et vétustes à réhabiliter. Ce n'est pas une si mauvaise chose ! » (entretien n°16 avec un promoteur, mars 2010).

Cependant, à l'avenir, d'autres conséquences pourraient se manifester. Au terme de la période correspondant au gain fiscal, les logements produits arriveront, au moins pour partie, sur le marché de la vente et le prix ne sera sans doute pas à la hauteur des attentes. Qui plus est, de nombreux interviewés impliqués dans la promotion immobilière et la gestion de biens affirment avoir constaté dans les copropriétés 100% investisseurs une dégradation plus rapide des biens bâtis et des espaces extérieurs. La perspective de voir certaines de ces opérations se transformer

en copropriétés dégradées est donc envisageable. L'interrogation de ce promoteur résume les craintes de certains professionnels :

« Que va-t-il se passer au bout des 10 ans de défiscalisation ? Au regard de la sur-offre et de la faible pertinence des investissements, les prix risquent de chuter ! Sans oublier que, dans les années qui viennent, la pression à la baisse sur les loyers va continuer car il faudra bien remplir les logements vacants. On risque d'avoir des *no man's land* ou des cités pour ceux qui n'ont pas le choix dans certaines opérations dédiées spécifiquement à la défiscalisation. Cela rappelle l'histoire des cités Bâtir qu'il a fallu raser. En fait, on devrait toujours se rappeler que, dans l'immobilier, les effets se font sentir à 20 ans et que toute décision devrait être d'une grande finesse » (entretien n°6 avec un promoteur, septembre 2009).

ii. *Un impact de la course au volume des promoteurs traditionnels*

Selon les entretiens, la course au volume, dans laquelle les grands promoteurs traditionnels se sont engagés, a elle aussi provoqué certains déséquilibres sur les marchés locatifs locaux, notamment dans des villes moyennes situées à la périphérie des grandes agglomérations. En recherchant de nouvelles perspectives de développement, ces grands promoteurs ont en effet élargi leur périmètre d'intervention jusque dans des villes aux marchés plus étroits.

Ce fut par exemple le cas à Saint-Etienne (une grande ville de par le nombre d'habitants certes, mais dont le marché locatif est comparable en volume à celui d'une ville moyenne). Certains grands promoteurs nationaux et régionaux (Nexity notamment) sont venus y réaliser des opérations à partir du milieu des années 2000 (cf. l'opération sur la friche de GIAT Industrie). Leur arrivée a été un événement car, jusqu'alors, cette catégorie d'acteurs avait plutôt déserté le marché stéphanois considéré comme fondamentalement étroit. Mais, au milieu des années 2000, le contexte de compétition entre les promoteurs et la conjoncture nationale ont aidé à voir des signes de changement, et donc des opportunités de développement. Compte tenu notamment des politiques publiques engagées, un changement d'image était attendu. Métropolisation aidant, le pari était que le marché lyonnais allait finir par « rattraper » Saint-Etienne. Soutenus par les dispositifs de défiscalisation, plusieurs grands promoteurs traditionnels ont donc pris le risque d'y faire des programmes.

Cet élargissement du périmètre d'intervention des grands promoteurs traditionnels dans des villes aux marchés locatifs plus étroits a fait l'objet de divers témoignages au cours de nos entretiens :

« Le problème qu'il y a eu avec les nationaux a été durant les années 2000. Les directions nationales, ont, depuis Paris, poussé leurs agences régionales à faire toujours plus de chiffre. Résultat, ça les a poussées à construire dans des endroits très contestables. On peut citer le cas de Nexity. (...) Leur arrivée à St-Etienne illustre bien ça. Cette ville est en effet une ville pauvre et la promotion coûte cher, surtout si les sous-sols pollués renchérissent le coût de la

construction. Les excès des promoteurs nationaux se sont aussi produits à Clermont-Ferrand, Bourg-en-Bresse, Valence, Villefranche-sur-Saône. Cette dernière ville est d'ailleurs une caricature dans la dérive du Robien : on y a fortement sur-construit, à tel point que le marché n'est toujours pas remis aujourd'hui. Et presque tous les promoteurs nationaux y sont allés (les premiers étaient Akerys mais ils ont été suivis par les autres) ! Quand on en vient à faire cadeau du premier mois de loyer ou des deux premiers mois de loyer pour trouver un locataire, ça veut tout dire... » (entretien Lyon n°1 avec un banquier, juillet 2010) ;

« Avant la crise, la logique dans notre groupe de promotion national était à une extension géographique en termes de secteurs d'intervention (mais pas dans des territoires éloignés en zone C quand même). Désormais, l'activité est plus concentrée dans les territoires fondamentaux » (entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010) ;

« Il faut reconnaître que les promoteurs traditionnels sont eux aussi allés dans des territoires moins classiques, surtout au cours de la période 2005-2007. Ceci s'explique par la hausse des prix immobiliers au cours des années 2000 dans les territoires qui font leurs gros volumes de ventes (les grandes agglomérations hors région parisienne et Côte d'Azur). Cette hausse, ajoutée à l'essoufflement du Robien, a fini par générer une baisse de la demande. Confrontés à une baisse de leur chiffre d'affaires, les promoteurs traditionnels étaient alors face au dilemme suivant : dégraisser des effectifs ou investir de nouveaux territoires. Et ils choisirent la deuxième option » (entretien Saint-Etienne n°12 avec un bureau d'études spécialisé dans la promotion immobilière, mars 2010).

La saturation des marchés locatifs dans certaines villes moyennes (plus particulièrement celles situées en périphérie des grandes agglomérations) n'est donc pas seulement le fait des promoteurs défiscalisateurs. Aidée par les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, la course au volume entre grands promoteurs traditionnels a aussi nourri certaines situations.

\* \* \* \* \*

Au regard des résultats mis en exergue dans cette quatrième partie, la fiscalisation de la production du logement a donc eu une dimension spatiale : elle a fait émerger des logements plus standardisés, relativement pauvres sur le plan architectural ; elle a fait apparaître de nouveaux cycles de production, fondés sur des logiques fiscales ; elle a également renforcé un phénomène de glissement de la production vers les villes petites et moyennes et le secteur rural, qui a partiellement décalé l'offre de la demande locative.

Ces résultats présentent des similitudes avec ceux identifiés par la littérature sur la financiarisation de l'immobilier. Dans les deux cas, une nouvelle logique d'investissement pèse en effet sur les mécanismes de la production de l'immobilier et les réoriente. Cependant, les effets produits par la fiscalisation sont différents. En particulier, il n'y a pas métropolisation, mais plutôt glissement vers les secteurs géographiques où le prix de foncier est plus faible.

Ceci montre que l'influence d'une logique financière ou fiscale sur les mécanismes de la production immobilière peut être multiforme. Elle est liée à la façon dont les acteurs dominants



s'en saisissent, qu'il s'agisse d'investisseurs institutionnels ou de promoteurs. Dans le processus de fiscalisation du logement décrit ici, ce sont en l'occurrence les promoteurs qui ont eu la plus forte influence sur la production et qui, via leur politique de commercialisation orientée vers le gain fiscal, ont réussi à s'imposer face à des investisseurs particuliers, atomisés ou peu professionnalisés.

Il convient pour autant de rappeler que les effets spatiaux peuvent en retour produire une influence sur le système d'acteurs. Des mécanismes de régulation, privés et publics, se mettent en effet en place et limitent dans le temps cette influence. Nous avons déjà analysé ici la réaction de l'Etat à partir du « Robien recentré » et les logiques d'image qui ont poussé les promoteurs défiscalisateurs à faire évoluer leur stratégie. Nous nous attacherons dans une dernière partie à examiner la réaction des collectivités locales.



## PARTIE 5. FISCALISATION DU LOGEMENT ET REGULATION PUBLIQUE LOCALE

---

Cette déconnexion partielle entre production du logement défiscalisé et demande locative est un effet local d'une politique étatique guidée par des enjeux nationaux, un impensé dans les ambitions initiales des promoteurs des dispositifs fiscaux. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, cet effet a été perçu par le législateur dès le milieu des années 2000. Il a conduit le gouvernement de l'époque et le Parlement à adopter des mesures de régulation publique à partir du « Robien recentré » et du « Borloo populaire ».

La régulation publique mise en place par l'Etat a été d'ordre réglementaire : il s'agissait de limiter l'application des dispositifs d'aide fiscale dans les villes petites et moyennes qui ne sont pas touchées par une forte tension de leur marché locatif local. Pour ce faire, les plafonds de loyer ont tout d'abord été abaissés dans les zones B2 et C, puis, pour le « Scellier », la zone C a été exclue du bénéfice de la mesure fiscale (sauf dérogation) et les loyers plafonds ont aussi été diminués en zone B1.

Un article daté du 27 janvier 2011 de Jean-Michel Ciuch, ancien directeur des études au Crédit foncier, et d'Evelyne Colombani dans *les Echos.fr* nuance cependant les effets de ces mesures de régulation dans les zones B1 et B2. En effet, dans un certain nombre de villes, les plafonds du « Scellier » étaient encore supérieurs aux loyers de marché pour les T2 et T3 (Ciuch et Colombani, 2011). Les auteurs mettent en outre en avant les effets pervers de la régulation étatique :

« L'abaissement forfaitaire des loyers plafonds s'avère très pénalisant sur les micro-marchés porteurs d'une forte rentabilité pour les petites surfaces, qui sont situées en centre-ville ou en secteurs résidentiels recherchés, là où le coût du foncier est le plus élevé. Le nouveau dispositif fiscal incitera les promoteurs à redéployer l'essentiel de leur production sur des territoires secondaires et périphériques afin de préserver leur marge, secteurs où le foncier est certes moins cher, mais la demande locative aussi moins vive et passablement solvable » (Ciuch et Colombani, 2011).

En clair, si la déconnexion entre zones de production et secteurs de plus forte demande a été de mise à l'échelle nationale, les mécanismes de la régulation étatique peuvent avoir pour effet de déplacer ce phénomène à l'intérieur des zones éligibles aux dispositifs fiscaux. Ainsi, la logique de fond demeurerait mais s'appliquerait à une autre échelle territoriale. Elle ne serait plus perceptible à travers une observation par tranche d'unités urbaines mais existerait toujours à l'intérieur du périmètre de chaque unité. La réponse de l'Etat serait ainsi « porteuse de nouveaux dysfonctionnements » (Ciuch et Colombani, 2011) de dimension locale.

Dans ce contexte de déconnexion partielle entre production de logements et demande locative et face à une régulation publique nationale de portée limitée, nous avons cherché à

identifier la réaction des collectivités locales : ont-elles mis en œuvre une forme de régulation publique locale de la production du logement défiscalisé ? Si oui, avec quels outils ? Et sont-elles à égalité de moyens pour mettre en place de telles politiques ?

Pour y répondre, nous avons analysé l'action de six grandes collectivités, que nous avons choisies en fonction de leur taille (de la communauté urbaine de Lyon à la petite commune de Bailleul dans le Nord), de leur implication historique dans les politiques de l'habitat (la communauté d'agglomération de Rennes s'étant engagée de longue date, à l'opposé de la Ville de Saint-Etienne par exemple) et de leur distribution géographique sur l'hexagone (en intégrant même un département d'outre-mer).

## Chapitre 1. UN APPROFONDISSEMENT DE LA REGULATION DANS LES GRANDES VILLES

---

Les résultats de notre recherche nous permettent de distinguer deux catégories de collectivités. La première regroupe toutes celles qui, au milieu des années 2000, s'étaient déjà engagées dans une politique de régulation de la production privée du logement, indépendamment de la mise en place des dispositifs fiscaux. Trois de nos terrains d'étude entrent dans cette catégorie : Rennes à l'échelle de la communauté d'agglomération ; Lyon à l'échelle de la communauté urbaine ; Marseille à l'échelle de la Ville. Il s'agit de fait des trois plus grandes collectivités de notre échantillon en nombre d'habitants.

Dans chacun des cas, nous avons identifié les mécanismes de la régulation publique locale mis en place avant les mesures de défiscalisation et surtout la manière dont le logement locatif défiscalisé est venu s'y intégrer. Nous avons cherché à voir si les dispositifs fiscaux avaient fait évoluer cette régulation publique locale et si oui, de quelle manière.

### 1. RENNES : DES DISPOSITIFS FISCAUX INSTRUMENTALISES PAR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE

Connue pour le caractère très interventionniste de la collectivité publique locale dans la production du logement, Rennes a été un premier terrain de recherche.

a) Le contexte rennais : une collectivité locale historiquement interventionniste dans la production du logement

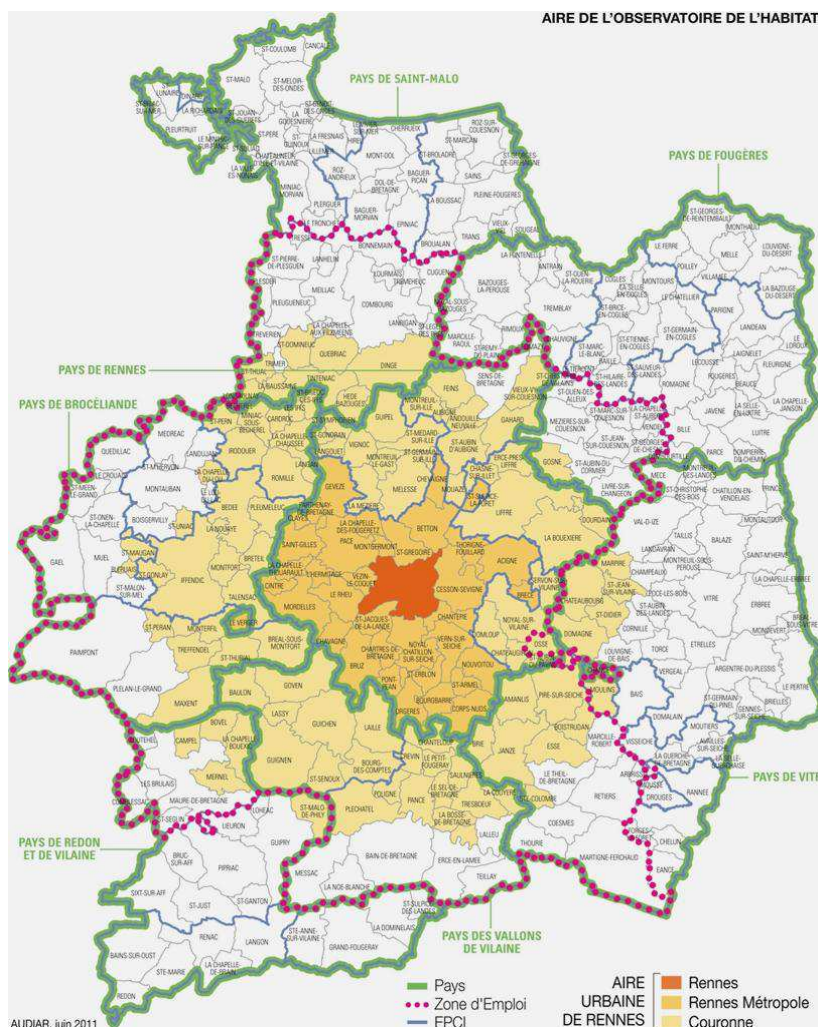
#### *i. Le contexte démographique*

L'aire urbaine rennaise (140 communes) se caractérise tout d'abord par un contexte démographique très dynamique. Depuis 1990, le rythme d'augmentation de la population est l'un des plus élevés de France métropolitaine : +1,3% en moyenne annuelle entre 1990 et 2007, ce qui représente la troisième progression de population après Toulouse et Montpellier. Au 1<sup>er</sup>

janvier 2007, l'aire urbaine rennaise comptait ainsi 577.680 habitants. L'unité urbaine (10 communes dont Rennes) a, quant à elle, connu une dynamique démographique moindre au cours des années 2000 (+0.4% en moyenne annuelle entre 1999 et 2007). Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, sa population était de 281.734 habitants.

Sur le plan institutionnel, le noyau de l'aire urbaine rennaise est la communauté d'agglomération de Rennes Métropole (composée de 37 communes). Elle compte 390.774 habitants. Le reste de l'aire urbaine est structuré en communautés de communes (Figure n°91).

**Figure n°91 : Aire urbaine, communauté d'agglomération et commune de Rennes**



Source : AUDIAR

*ii. Une politique de maîtrise de la production du logement*

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la commune de Rennes a affiché une volonté politique de « maîtrise publique » de la production du logement et de l'aménagement urbain. Et les années 1990-2000 ont été l'occasion d'un élargissement de cette philosophie politique de la ville-centre à l'ensemble de la communauté d'agglomération. Le vote du PLH intercommunal en 2005 a été l'acte politique majeur marquant ce changement d'échelle. C'est donc désormais

Rennes Métropole, et non plus seulement la commune de Rennes, qui porte la politique de régulation publique locale de la production du logement (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010).

Concrètement, cette politique repose sur quatre axes :

- d'abord, la maîtrise foncière. Depuis plus de cinquante ans, la collectivité pratique l'anticipation foncière et acquiert beaucoup de foncier public, ce qui lui a permis de contrôler directement la production des logements sur une grande partie du territoire et d'avoir un poids substantiel sur les acteurs privés acquéreurs de terrains (les promoteurs notamment). Deux tiers des logements construits à Rennes sont ainsi produits à partir de foncier public (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010), ce qui représente un chiffre nettement supérieur à toutes les autres grandes agglomérations françaises. Et, pour le reste de la production, l'exercice du droit de préemption urbain peut être mobilisé ;
- l'existence de règles écrites, transparentes, inscrites dans les documents de planification stratégique. Aujourd'hui, le PLH de l'agglomération fixe par exemple un quota de 25% de logements sociaux dans chaque opération d'urbanisme de plus de 30 logements. Il fixe des prix plafonds pour l'accession aidée et pour les ventes aux bailleurs sociaux (qu'il s'agisse d'un terrain ou de logements en VEFA). Il oblige également à respecter des seuils de densité (entretien Rennes n°1 avec un agent de collectivité, mars 2010). La volonté de la collectivité s'exprime de manière explicite dans ses documents stratégiques, y compris ceux ayant une portée juridique ;
- les moyens financiers, en particulier ceux alloués au logement social et à la politique foncière. Le budget total du logement à Rennes Métropole est aujourd'hui de 40 millions d'euros annuels, auquel il faut ajouter 7 millions d'euros pour la politique foncière (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010) ;
- enfin, l'établissement d'une culture locale partagée. Cette idée consiste à convaincre le plus largement possible de la pertinence de l'orientation politique rennaise en matière de régulation publique, de l'installer dans les représentations des acteurs locaux, de montrer ses atouts, notamment en période de crise, et son efficacité dans le temps long. Concrètement, la démarche repose sur des rencontres, des débats, des échanges réguliers avec les acteurs... Il n'est pas rare ainsi d'entendre des promoteurs locaux louer le modèle rennais : « à Rennes, la régulation publique peut être très utile pour les promoteurs, car, en période de crise, la collectivité publique les accompagne » (entretien Rennes n°8 avec un promoteur, avril 2010). Quand le marché est moins porteur, l'engagement public est en effet un moteur essentiel pour la promotion locale.

Les contraintes réglementaires en période de croissance apparaissent alors comme un prix à payer pour disposer d'un système d'amortissement en temps de crise.

L'ensemble de ces outils, surtout la politique foncière, place dès lors la collectivité dans une position de force par rapport aux acteurs privés. En effet, pour accéder au foncier public ou pour éviter la menace du droit de préemption urbain, les promoteurs doivent s'engager dans un partenariat large avec la puissance publique locale :

« La relation aux opérateurs privés est fondée sur un dialogue de conviction. La logique de base est celle du donnant-donnant : par exemple, si vous voulez des opérations en centre-ville, il faut prendre aussi d'autres opérations ailleurs, là où vous n'iriez pas spontanément » (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010).

Du coup, les promoteurs locaux et nationaux qui visent à s'installer durablement sur l'agglomération, recherchent la confiance de la collectivité (entretien Rennes n°1 avec un agent de collectivité, mars 2010). La politique foncière permet ainsi à l'intercommunalité d'effectuer une sorte de tri des promoteurs pouvant travailler sur le territoire de Rennes Métropole.

Pendant longtemps, les promoteurs nationaux en ont d'ailleurs été les victimes. La collectivité considérait que l'organisation et la stratégie de ces grands promoteurs n'étaient pas compatibles avec les règles du jeu qu'elle souhaitait établir (entretien Rennes n°1 avec un agent de collectivité, mars 2010). Le paysage historique de la promotion immobilière à Rennes est donc plutôt composé de promoteurs locaux, qui se sont appuyés sur leur bassin originel pour se développer et devenir de grands acteurs régionaux (Giboire, Blot...). Cette posture de la collectivité a néanmoins évolué au cours des années 2000. Pour générer une forme de concurrence avec les acteurs locaux, Rennes Métropole a accepté plus facilement les promoteurs nationaux et ces derniers ont affiché une plus grande volonté de partenariat. Ainsi, Bouygues Immobilier et Icade s'y sont implantés.

La régulation publique locale instaurée par Rennes Métropole apparaît donc suffisamment forte pour encadrer la production des promoteurs (mixité des produits offerts, distribution de la production sur l'ensemble de l'agglomération...) et même sélectionner ceux qui sont les plus présents sur le marché rennais.

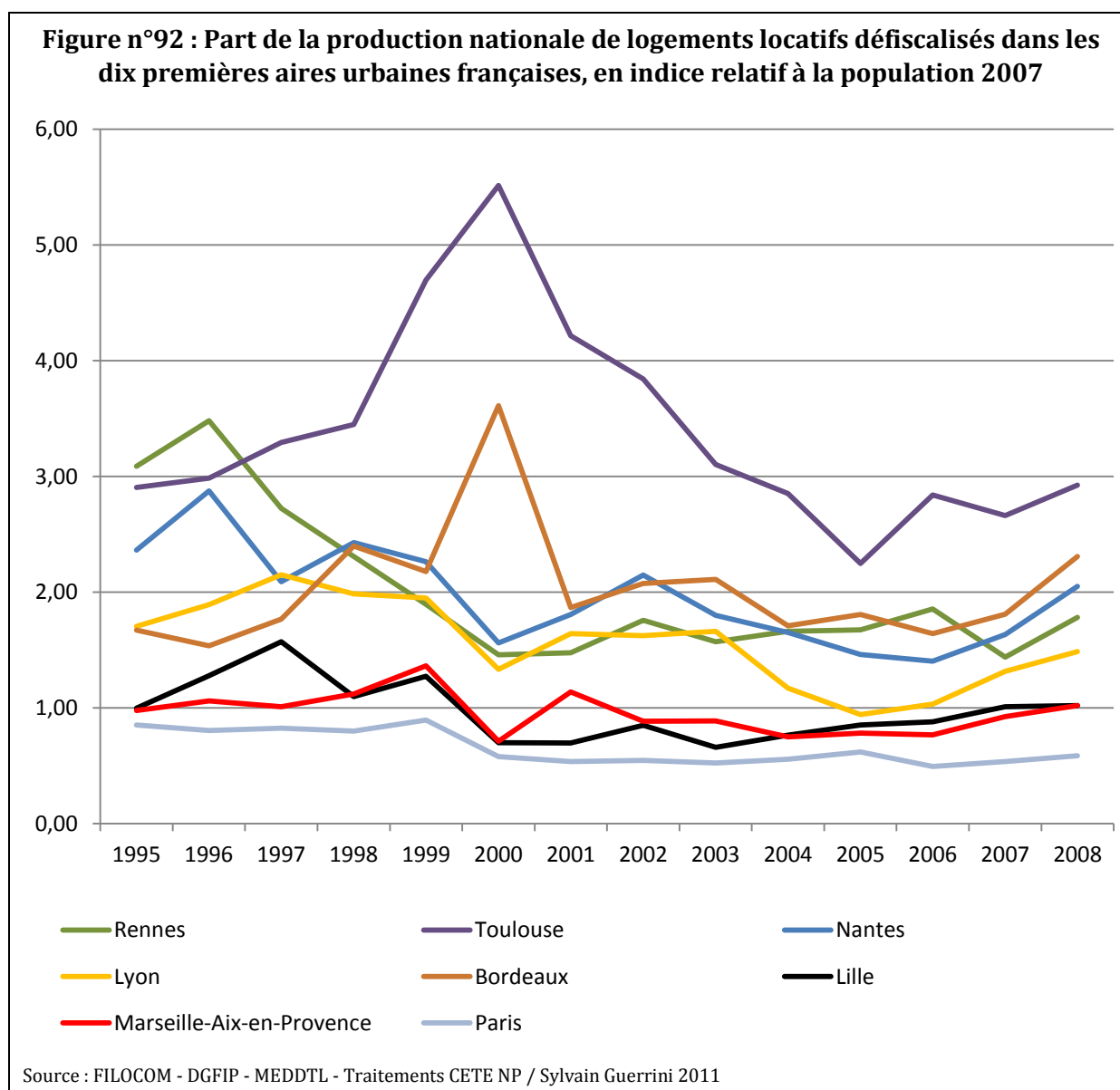
#### b) Une capacité d'instrumentalisation des dispositifs fiscaux

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressés à la production du logement défiscalisé.

##### *i. La production de logements défiscalisés à Rennes*

Sur un plan purement quantitatif tout d'abord, la production de logements locatifs défiscalisés à l'échelle de l'aire urbaine a été relativement forte au début de notre période d'observation (1995-2008). En 1995 et 1996, l'aire urbaine rennaise se situait première (devant

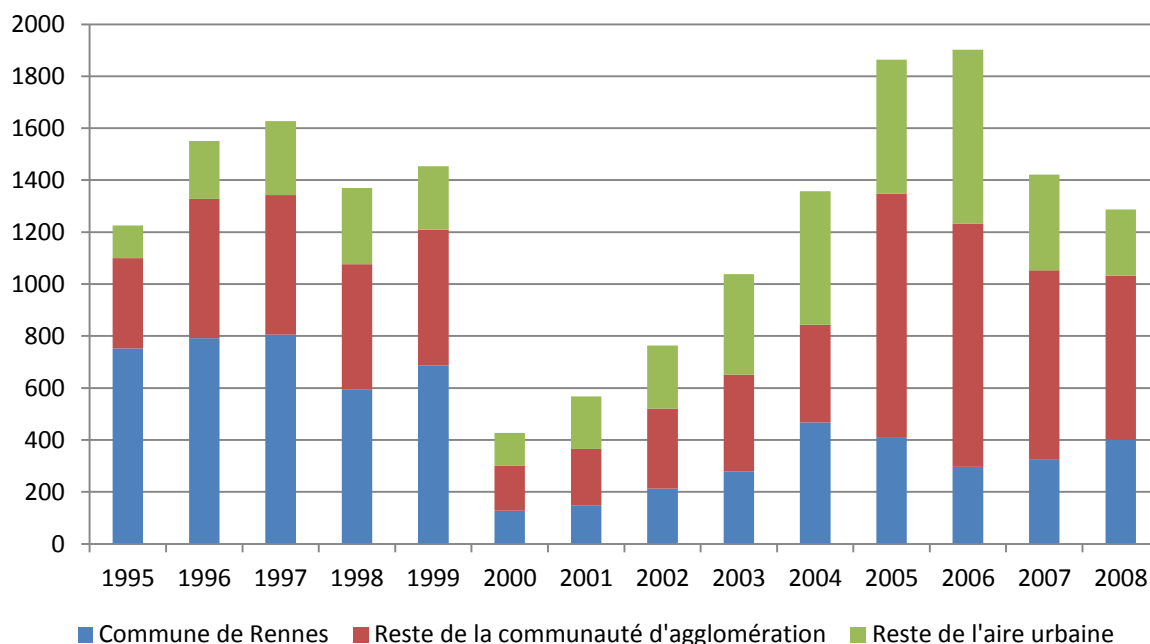
Toulouse) au rang des grandes métropoles françaises en prenant comme indicateur la part de la production nationale rapportée au poids de population (Figure n°92).



Et le cœur de l'aire urbaine comptait pour beaucoup dans cette dynamique : la communauté d'agglomération représentait entre 85 et 90% de la production et la commune de Rennes seule, plus de la moitié (Figure n°93 et Figure n°94). En fait, cette forte dynamique du milieu des années 1990 s'explique essentiellement par la production de logements étudiants. En réponse à la croissance de la démographie universitaire, l'ensemble des acteurs publics et privés se sont en effet mobilisés pour mettre l'offre à niveau.

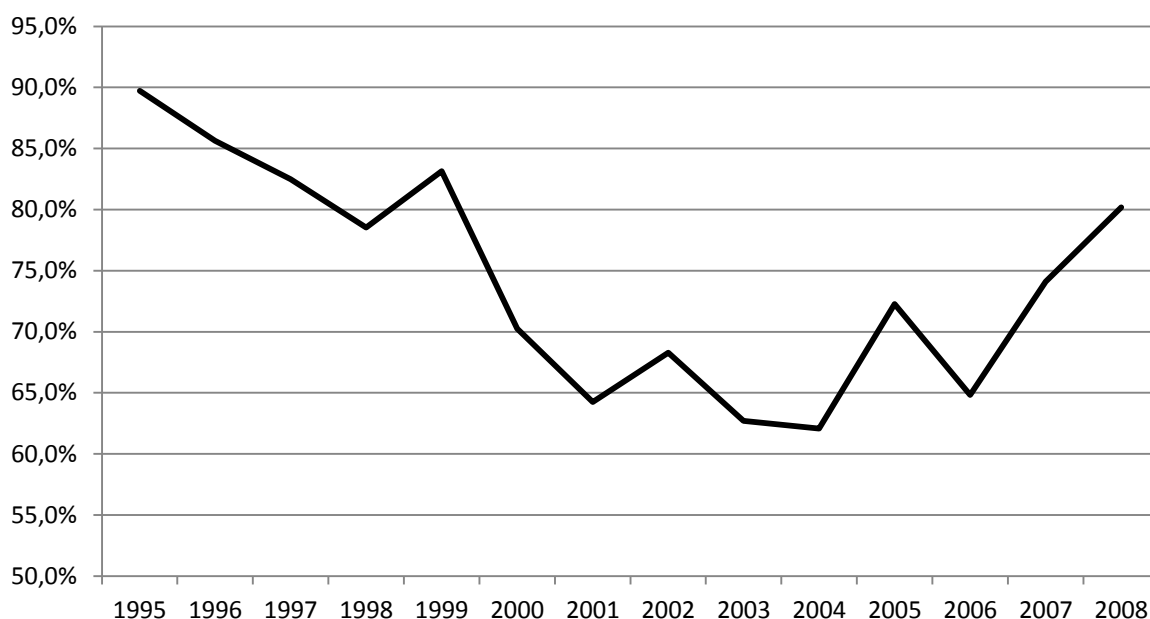


**Figure n°93 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans l'aire urbaine de Rennes**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

**Figure n°94 : Part de la communauté d'agglomération dans la production de logements locatifs défiscalisés dans l'aire urbaine de Rennes**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

Cette dynamique s'est petit à petit étendue jusqu'en 2000. Cette année-là, l'aire urbaine rennaise se situait alors dans la moyenne des métropoles françaises, loin derrière Toulouse et Bordeaux. Ce recul a par ailleurs été parallèle à une forte diminution de la part de la communauté d'agglomération dans la production de logements locatifs défiscalisés, si bien qu'entre 2001 et 2004, c'est seulement deux logements locatifs défiscalisés sur trois qui y étaient

produits. A partir de 2004 cependant, la communauté d'agglomération a retrouvé un rythme de production supérieur à sa périphérie.

*ii. Dispositifs fiscaux et régulation publique locale*

Au-delà de cette dimension quantitative, notre recherche s'est surtout intéressée à la place prise par les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif dans la régulation publique locale. Premier constat issu des entretiens, les mesures fiscales mises en place par l'Etat ne sont pas entrées dans les préoccupations de la collectivité jusqu'au milieu des années 2000. Les rapports entre promoteurs et puissance publique locale n'ont intégré aucun élément en lien avec ces dispositifs jusqu'à cette date.

Dans la seconde moitié des années 2000 en revanche, deux enjeux ont incité Rennes Métropole à s'intéresser à la production du logement défiscalisé. Le premier d'entre eux est l'objectif de relance de la construction de logements inscrit au cœur du PLH voté en 2005. Ce dernier avait en effet pour ambition de répondre à une demande forte qui ne trouvait pas de produits à des prix accessibles et de juguler une forte hausse des prix immobiliers :

« Au moment où nous avons engagé les réflexions pour élaborer le nouveau PLH, il y avait une baisse de la production immobilière à l'échelle de Rennes Métropole et les prix immobiliers montaient (Rennes était au 6<sup>ème</sup> rang des villes françaises les plus chères). Cette situation n'était pas politiquement acceptable, car il n'était pas question de voir l'agglomération se spécialiser socialement, renvoyant les accédants les moins fortunés à des dizaines de kilomètres » (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010).

Le PLH d'agglomération, approuvé en 2005, a donc fixé un objectif de production de logements important : alors qu'il y avait à l'époque 2.200 logements construits par an, l'ambition était de passer à 4.500 logements. Des objectifs qualitatifs ont par ailleurs été affichés : 50% de la production devait être aidée, répartie en 25% de locatif social et 25% de PLS ou accession sociale (à environ 1.800-1.900 euros le mètre carré, au moment où le prix de marché était de 3.000 euros).

S'étant fixée ces objectifs de construction, Rennes Métropole a alors instrumentalisé les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif pour alimenter sa propre stratégie :

« Nous nous sommes servis des dispositifs fiscaux pour développer le logement locatif privé à une période où il en manquait à Rennes. Nous avons également utilisé ces dispositifs pour amortir la crise immobilière qui frappait fortement les opérateurs privés » (entretien Rennes n°10 avec un élu, juin 2010).

Dès 2009, au cœur de la crise immobilière, Rennes Métropole a engagé un plan de soutien à la construction et à la promotion immobilière privée. Ce plan reposait sur trois piliers. Tout d'abord, sous réserve d'absence de problème de mixité, la communauté d'agglomération a facilité les rachats de logements invendus des promoteurs par les bailleurs sociaux : ce qui a représenté 331 logements. Les promoteurs ont également eu la possibilité d'abonder l'offre en

accession aidée via davantage de Pass Foncier, un dispositif d'aide à l'accession mis en œuvre à l'échelle nationale mais nécessitant l'engagement des collectivités locales : en 2009, Rennes Métropole a ainsi financé 524 Pass Foncier sur les 7.000 nationaux, et 726 en 2010. Le dernier pilier de ce plan était directement en lien avec les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Rennes Métropole a en effet prévu 1.900 réserves d'agrément PLS à destination de la promotion privée, sachant que cet agrément pouvait être couplé avec le « Scellier ». Jusqu'alors réservé aux bailleurs sociaux, cet agrément permettait aux investisseurs d'obtenir une aide de l'Etat plus élevée sous réserve d'un encadrement des loyers de sortie et des revenus des locataires. Dans le contexte du marché locatif rennais et compte tenu des paramètres fixés dans le cadre du PLS (niveaux d'aide et de loyer), l'attractivité du « Scellier » (qui était déjà forte en soi) s'en est trouvée renforcée.

Outre l'enjeu de relance de la construction de logements, un deuxième élément a confronté Rennes Métropole à la question du logement défiscalisé. Dans les années 2000, des promoteurs défiscalisateurs sont en effet apparus dans le paysage de la promotion immobilière en Bretagne :

« Ils sont allés dans les petites villes, en zone C. Ils y ont produit de l'immobilier stéréotypé à tour de bras. En Bretagne, ce modèle a été porté par Akerys, Omnium, Carrère... dans des villes comme Quimper, Pleurtuit (près de Dinard), Ploërmel, Laval, Fougères... » (entretien Rennes n°4 avec un promoteur, mars 2010).

Les promoteurs cités ci-dessus, appelés aussi « toulousains » (entretien Rennes n°2 avec un banquier, mars 2010), ne sont pas venus à Rennes car leur modèle économique n'était pas cohérent avec une implantation dans la capitale régionale. Mais Céléos, promoteur breton qui rentre dans le modèle du promoteur défiscalisateur, a malgré tout visé le marché rennais dans la deuxième moitié des années 2000.

L'arrivée de ce promoteur a dès le départ suscité l'attention de la collectivité, non seulement pour sa réputation en termes de production mais aussi pour l'absence de culture de dialogue en amont des opérations :

« Quand Céléos a implanté une agence à Rennes (dans le but d'y réaliser des projets), cela n'a pas plu à la collectivité. Qui plus est, ce promoteur a engagé une politique de communication très forte : il y avait des affichages partout en ville annonçant leur venue à Rennes, et ils ont fait tout ça sans aller voir les élus et les services de Rennes Métropole. Donc dès le début, ce fut mal perçu par la collectivité » (entretien Rennes n°11 avec un promoteur, juin 2010).

Du coup, la collectivité s'est montrée déterminée à engager un rapport de force avec ce promoteur en mobilisant ses outils de régulation publique. Face à la menace, ce dernier n'est finalement pas venu à Rennes. Encore aujourd'hui, les repreneurs de Céléos (qui a déposé le bilan en 2009) ont d'ailleurs beaucoup de mal à être acceptés sur le marché rennais (entretien Rennes n°11 avec un promoteur, juin 2010).

Dans le contexte d'une forte régulation publique locale, fondée sur une politique foncière historiquement forte, et d'un manque de logements locatifs privés, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont donc d'abord été instrumentalisés par la collectivité pour encourager la construction et amortir la crise immobilière de la fin des années 2000. Rennes Métropole a par ailleurs continué d'effectuer une sorte de tri des promoteurs. Ainsi, quand un promoteur défiscalisateur a souhaité s'implanter sur le marché rennais, la collectivité a su trouver les moyens de contrecarrer son ambition. Les dispositifs fiscaux n'ont donc rien changé dans l'équilibre des rapports promoteurs-collectivité, qui restent ici dominés par l'acteur public.

## 2. LYON : LES DISPOSITIFS FISCAUX A L'ORIGINE D'UNE REGULATION EN MATIERE DE TYPOLOGIE

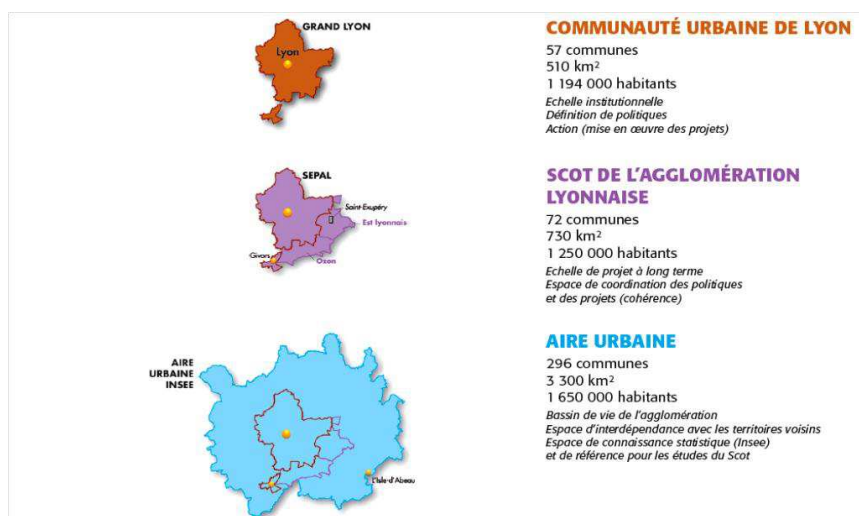
La communauté urbaine de Lyon fait également partie de ces collectivités qui ont mis en place une politique de régulation publique locale de la production du logement indépendamment des dispositifs de défiscalisation.

a) Le contexte lyonnais : l'émergence d'une régulation publique locale de la production du logement à partir de la question du logement social

### i. Le contexte démographique et institutionnel

Géographiquement, la communauté urbaine de Lyon est le noyau de l'aire urbaine lyonnaise, qui est la deuxième aire urbaine de France, loin derrière Paris et à peu près au niveau de Marseille-Aix (1.757.180 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2007). L'intercommunalité est aujourd'hui composée de 58 communes (57 en octobre 2006 sur la figure n°96 ci-dessous). Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, elle regroupait environ 1.266.000 habitants (Figure n°95 et Figure n°96).

**Figure n°95 : Les échelles du territoire lyonnais, de la communauté urbaine à l'aire urbaine**



Source : Agence d'urbanisme de Lyon, octobre 2006

Figure n°96 : Zoom sur le territoire du SCOT de l'agglomération lyonnaise



Source : Agence d'urbanisme de Lyon

ii. *L'établissement d'un rapport de négociation avec les promoteurs dans les années 2000*

C'est à partir du début des années 2000 que la politique de régulation publique locale de la production du logement s'est développée au niveau des communes et de la communauté urbaine. Dans un contexte de forte compétition pour le foncier et de hausse des prix immobiliers, le besoin de construire des logements sociaux, notamment dans les villes où la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) s'appliquait (en clair, là où il fallait construire des logements sociaux pour atteindre le quota de 20%), joua un rôle clef dans le déclenchement de la dynamique. Ceci eut pour effet d'inciter les collectivités à mobiliser la promotion privée pour produire du logement social.

Si l'idée avait déjà été évoquée au début des années 1990 sans grande traduction concrète, le contexte des années 2000 en a de fait produit l'opportunité et la nécessité :

- L'opportunité tout d'abord, car l'expansion de la promotion privée était telle qu'elle pouvait absorber économiquement de nouvelles contraintes : « Entre 1990 et 2000, la promotion fonctionnait très moyennement. Donc, quand quelqu'un venait faire quelque chose, il ne fallait pas lui mettre de bâtons dans les roues. Mais, dans les années 2000, le contexte est devenu beaucoup plus favorable. Economiquement, on pouvait imposer aux promoteurs un quota de logements sociaux » (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010) ;
- La nécessité ensuite, car avec la montée des prix fonciers, les communes ne parvenaient plus à générer une production directe de logements sociaux : « le formidable dynamisme de la promotion immobilière privée captait toutes les ressources foncières disponibles, notamment dans les communes visées par la loi SRU » (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Des quotas de logements locatifs sociaux ont donc été négociés dans les opérations privées et, petit à petit, chaque ville, en lien avec la communauté urbaine, a construit sa force de négociation.

La force de négociation des communes vis-à-vis des promoteurs reposait au départ sur l'octroi du permis de construire. L'idée était de rencontrer les promoteurs en amont et de discuter avec eux de certains éléments du programme, essentiellement le pourcentage de logements sociaux prévus dans l'opération. « Une publicité assez large avait été faite sur ce que voulait la collectivité mais c'est opération par opération qu'une discussion s'engageait » (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

L'exemple de la commune de Villeurbanne illustre les mécanismes qui structurent la discussion public-privé. Dans cette ville, depuis 2007, les opérations de promotion immobilière font en effet l'objet d'une discussion en amont sur les enjeux d'habitat, en particulier la question du quota de logements sociaux, et non plus seulement d'un examen de l'insertion urbaine et architecturale du bâtiment envisagé (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010). La commune négocie alors, en amont du permis de construire, un pourcentage de logements sociaux dans les opérations, pourcentage qui varie suivant l'attente politique dans le quartier où celles-ci se situent. En 2007, le quota allait de 10-15% dans certains quartiers jusqu'à 30% dans les secteurs les plus en déficit de logements sociaux (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010). Cette volonté de négociation avec les promoteurs est venue de deux évolutions : un renforcement des compétences techniques et des ressources cognitives à la disposition des élus (avec l'arrivée d'une nouvelle responsable du service habitat), qui a permis de faire prendre conscience à ces derniers des capacités de négociation de

la commune ; l'intégration de la ville dans le marché immobilier du cœur d'agglomération, plus attractif et donc plus cher en termes de prix au mètre carré :

« Au milieu des années 2000, des promoteurs qui ne venaient pas traditionnellement à Villeurbanne sont arrivés et ont fait des produits plus chers. Il y a alors eu une montée fulgurante des prix fonciers et immobiliers. Villeurbanne s'est retrouvée en quelque sorte englobée dans le marché lyonnais » (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Bien que réglementairement le permis de construire ne permette pas aux communes d'imposer un quota de logements sociaux, les promoteurs ont malgré tout accepté la négociation. Plusieurs raisons expliquent cette attitude. Tout d'abord, un promoteur n'a pas intérêt à une longue procédure en justice et donc à un conflit juridique avec une collectivité. Ensuite, il peut vouloir éviter d'entrer sur la « liste noire » de la communauté urbaine, avec le risque d'être exclu de toute opération publique d'aménagement voire de subir l'exercice du droit de préemption urbain pour ses opérations futures : « Si un promoteur cherchait à faire une entourloupe, il le ferait une fois mais pas deux ! Car la communauté urbaine l'aurait repéré ! » (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010). Enfin, élément cité uniquement à Villeurbanne durant nos entretiens, un promoteur peut craindre l'obtention d'un permis tacite (un permis de construire obtenu en cas de non-réponse de la commune dans un certain délai) car cela rend la banque hésitante à apporter son financement (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Ce mode de régulation publique locale, fondée sur la négociation informelle en amont du permis de construire, a évolué en 2010. A cette date, le plan local d'urbanisme (PLU) a formellement intégré les exigences des collectivités en matière de quota de logement social dans les opérations de promotion privées. Grâce à une évolution législative, des secteurs de mixité sociale (SMS) ont en effet pu être créés dans vingt-deux communes, imposant juridiquement un pourcentage minimal de logements sociaux dans chaque opération de construction : 25% (ou 30%) pour les opérations de plus de 2.500 mètres carrés de SHON (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010). Ce passage à une contrainte réglementaire formalisée a été un tournant, car la nouvelle donne a été considérée par de nombreux acteurs privés comme plus juste : elle est transparente, connue de tous au moment de l'acquisition du foncier par le promoteur (ce qui la rend opposable aux propriétaires des terrains) et s'applique uniformément sans négociation possible sur le niveau du quota (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010). Les collectivités l'ont par ailleurs jugée plus efficace car la négociation impliquait souvent l'abandon d'une large partie de l'objectif initial : dans la commune de Lyon par exemple, la technique de la négociation avait conduit jusqu'alors à une moyenne de 10% de logements sociaux dans les opérations privées (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010)

La volonté des collectivités (communes et communauté urbaine) d'intégrer un quota de logement social dans les opérations de promotion a donc fait émerger une régulation publique locale de la production privée du logement (au-delà des seules dimensions urbanistique et architecturale). Fondée au départ sur une négociation informelle, cette régulation s'est formalisée en 2010 et demeure toujours empreinte de négociation entre acteurs publics et promoteurs.

Cette volonté de développer la production de logements sociaux s'est également traduite par une amplification de la politique de maîtrise foncière et d'aménagement public de la communauté urbaine à partir du début des années 2000. Aujourd'hui « 15 à 20% de ce qui se construit dans le Grand Lyon » se situe en zone d'aménagement concerté (ZAC), contre « 10% au début des années 2000 » (entretien Lyon n°2 avec un promoteur, juillet 2010). Certes, « on n'est pas à Rennes ! » (entretien Lyon n°4 avec un promoteur, juillet 2010) mais ces opérations d'aménagement maîtrisées par la puissance publique intègrent de plus en plus souvent des critères relatifs à la politique de l'habitat. Ainsi, aujourd'hui, le prix du foncier est généralement fixé en amont de la consultation (dans la ZAC Lyon Confluence par exemple) et le choix entre les promoteurs s'établit sur des critères urbanistiques, environnementaux et architecturaux mais aussi sur la mixité des produits logement, le respect de loyers de sortie plafonds...

b) L'émergence de la question de la typologie des logements dans la régulation publique locale

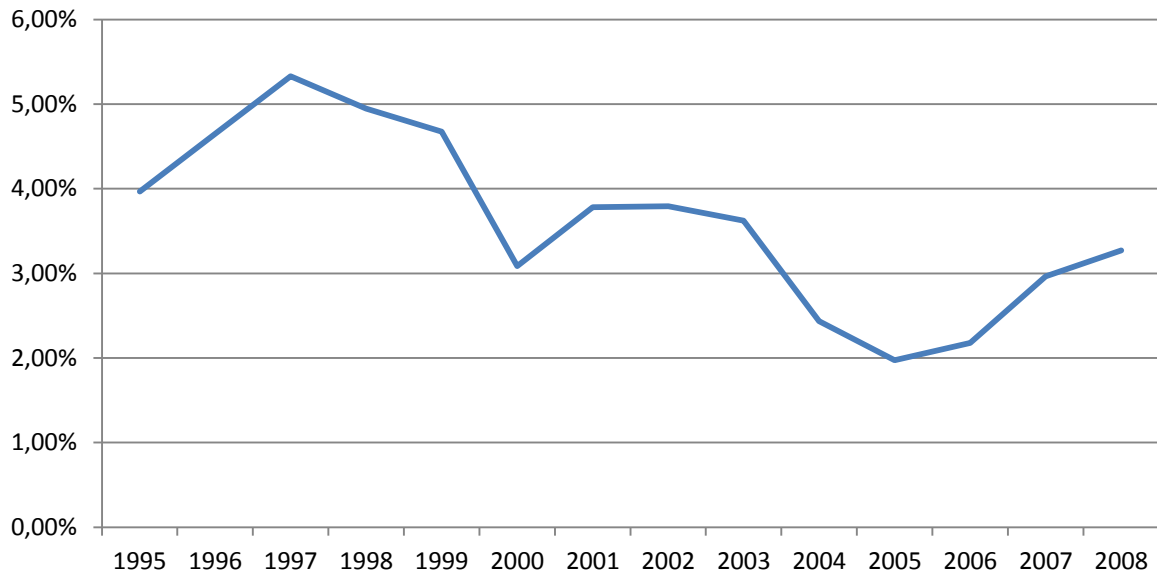
Nous avons alors analysé l'interaction entre cette politique de régulation publique locale et la production du logement défiscalisé.

*i. La production de logements défiscalisés à Lyon*

Quantitativement tout d'abord, entre 1995 et 2008, la production de logements locatifs défiscalisés dans la communauté urbaine de Lyon a été à l'image de l'évolution des grandes unités urbaines. Sa part dans la production nationale a atteint son point haut au moment du « Périssol » à la fin des années 1990 (ici en 1997), elle a reculé tout au long de la première moitié des années 2000 (notamment entre 2003 et 2005), avant de remonter à partir de 2005 (Figure n°97).



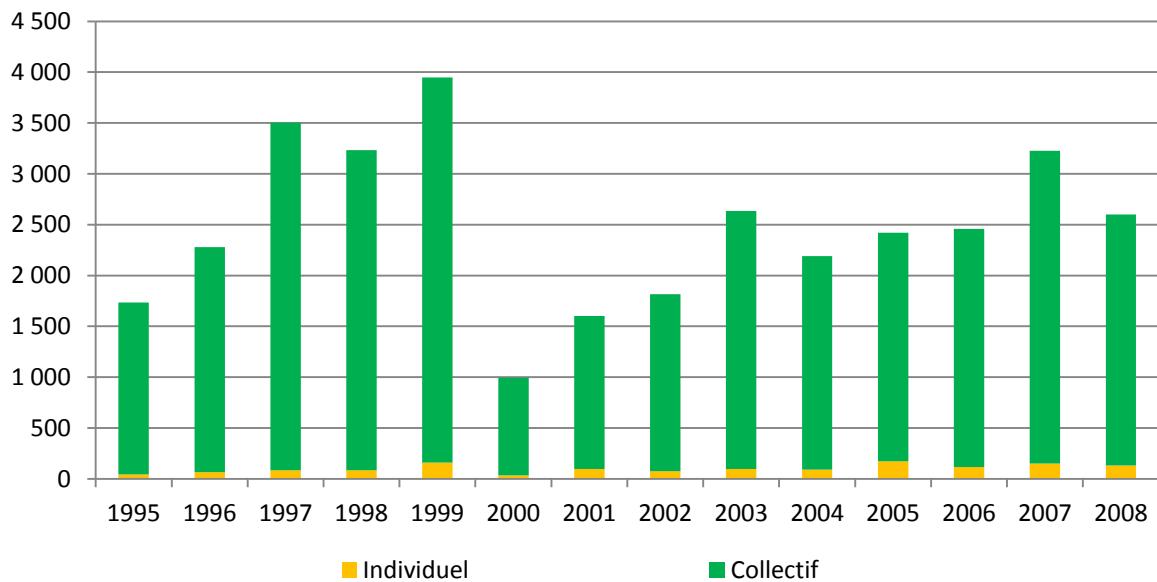
**Figure n°97 : Production de logements locatifs défiscalisés dans la communauté urbaine de Lyon rapportée à la production nationale**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

En valeur absolue, elle a ainsi représenté entre 1.000 et 4.000 logements par an suivant les années (Figure n°98).

**Figure n°98 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la communauté urbaine de Lyon, par année de financement**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

*ii. Dispositifs fiscaux et régulation publique locale*

Au-delà des chiffres, notre analyse a visé avant tout à dégager des enseignements qualitatifs. En l'occurrence, notre recherche montre que les dispositifs fiscaux ont entraîné deux évolutions dans la politique de régulation publique locale lyonnaise. En premier lieu, comme les

ventes à investisseurs ciblent plutôt des « petits » logements, les collectivités sont devenues plus sensibles à la question de la typologie dans les opérations de promotion privées. Ce fut notamment le cas en 2009, une année de crise immobilière durant laquelle les ventes à destination des investisseurs représentaient une très large part des logements commercialisés par les promoteurs.

Après avoir réussi à établir un rapport de négociation avec les promoteurs privés, les techniciens et élus des collectivités ont donc voulu discuter de cette problématique en amont du permis de construire. Les élus souhaitaient en fait conserver un certain pourcentage de logements familiaux dans les quartiers, ne pas laisser ces derniers se vider des familles avec enfants. La question de la typologie des logements est alors apparue dans les échanges entre certaines communes et les promoteurs. A Villeurbanne par exemple, dans le quartier Saint-Jean, la commune a voulu négocier ce point avec les promoteurs après avoir « vu arriver en 2009 de nombreuses opérations de promotion privée assez importantes (100-150 logements) avec de toutes petites typologies (T1-T2), alors que les élus voulaient y faire de l'accession à des prix abordables et du locatif destiné à des familles » (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Quand elles ne se situaient pas dans le cadre d'une opération publique d'aménagement, les négociations ont cependant été plus difficiles pour les collectivités, en raison d'une part d'un manque d'outils de suivi dans ce domaine (il est difficile pour une collectivité de vérifier la réalité de la répartition typologique des logements à la fin de la commercialisation) et d'autre part du sentiment d'une moindre légitimité politique sur le sujet (notamment de la part du Grand Lyon) (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010). La montée des prix au mètre carré corrélée à une baisse de pouvoir d'achat immobilier des ménages ont en outre rendus les grands logements situés dans le cœur de l'agglomération plus difficilement accessibles économiquement. Les promoteurs considéraient même que la demande publique de grands logements familiaux était tout simplement hors marché et qu'elle se traduirait avant tout par des invendus. Le plus souvent, les collectivités acceptèrent donc des compromis *a minima*. Dans le quartier Saint-Jean par exemple, « la Ville de Villeurbanne a opté pour l'accord suivant : si le promoteur trouve des acheteurs pour du T3 ou du T4, il regroupe des T2 » (entretien Lyon n°8 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Dans les opérations publiques d'aménagement en revanche (comme Lyon Confluence), les négociations avec les promoteurs purent intégrer cette question de la distribution typologique des logements. « Mais la charge foncière a été en cohérence avec cela » (entretien Lyon n°7 avec un promoteur, juillet 2010), ce qui a permis de lever l'obstacle de l'accessibilité économique pour les ménages.

Second élément d'évolution de la régulation publique locale lié aux dispositifs fiscaux, les promoteurs défiscalisateurs ont été considérés comme indésirables par la communauté urbaine. Comme à Rennes, l'intercommunalité s'est montrée déterminée à mobiliser ses outils de politique publique pour empêcher leur venue (notamment le droit de préemption urbain). Certes, compte tenu de leur modèle économique peu compatible avec des implantations dans les grandes villes, ces promoteurs n'ont pas vraiment cherché à être très présents dans l'agglomération lyonnaise. Quelques exceptions ont néanmoins existé et elles ont fait l'objet de fortes mesures de régulation de la part de la puissance publique (communauté urbaine et commune). Il convient cependant de citer une exception : Monné-Decroix. Ce promoteur a en effet réussi à s'implanter dans plusieurs communes de l'agglomération lyonnaise, comme Grigny par exemple. Il est vrai qu'il s'est situé dans le cadre d'un modèle économique traditionnel (et non pas dans une logique 100% défiscalisé) : « ils ont eu l'intelligence de venir à Lyon en s'adaptant au local » (entretien Lyon n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010).

Au final, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont concouru à un élargissement de la régulation publique locale dans la communauté urbaine de Lyon. Depuis quelques années notamment, ils ont compté dans l'émergence d'une nouvelle préoccupation publique : le maintien de familles dans le cœur de l'agglomération. Face à la montée des prix fonciers et immobiliers et à la concurrence de la maison individuelle en périphérie, les collectivités de la centralité lyonnaise ont en effet voulu encadrer la production des « petits » logements, majoritairement destinés à la défiscalisation. Dans le diffus, les outils à leur disposition ne leur ont cependant pas permis de dépasser l'obstacle de l'accessibilité économique des ménages. C'est finalement dans les opérations publiques d'aménagement, grâce à une modulation de la charge foncière, que cette préoccupation publique a pu se traduire concrètement.

### 3. MARSEILLE : UN RENFORCEMENT DE LA REGULATION SUR LA TYPOLOGIE POUR DES RAISONS URBANISTIQUES

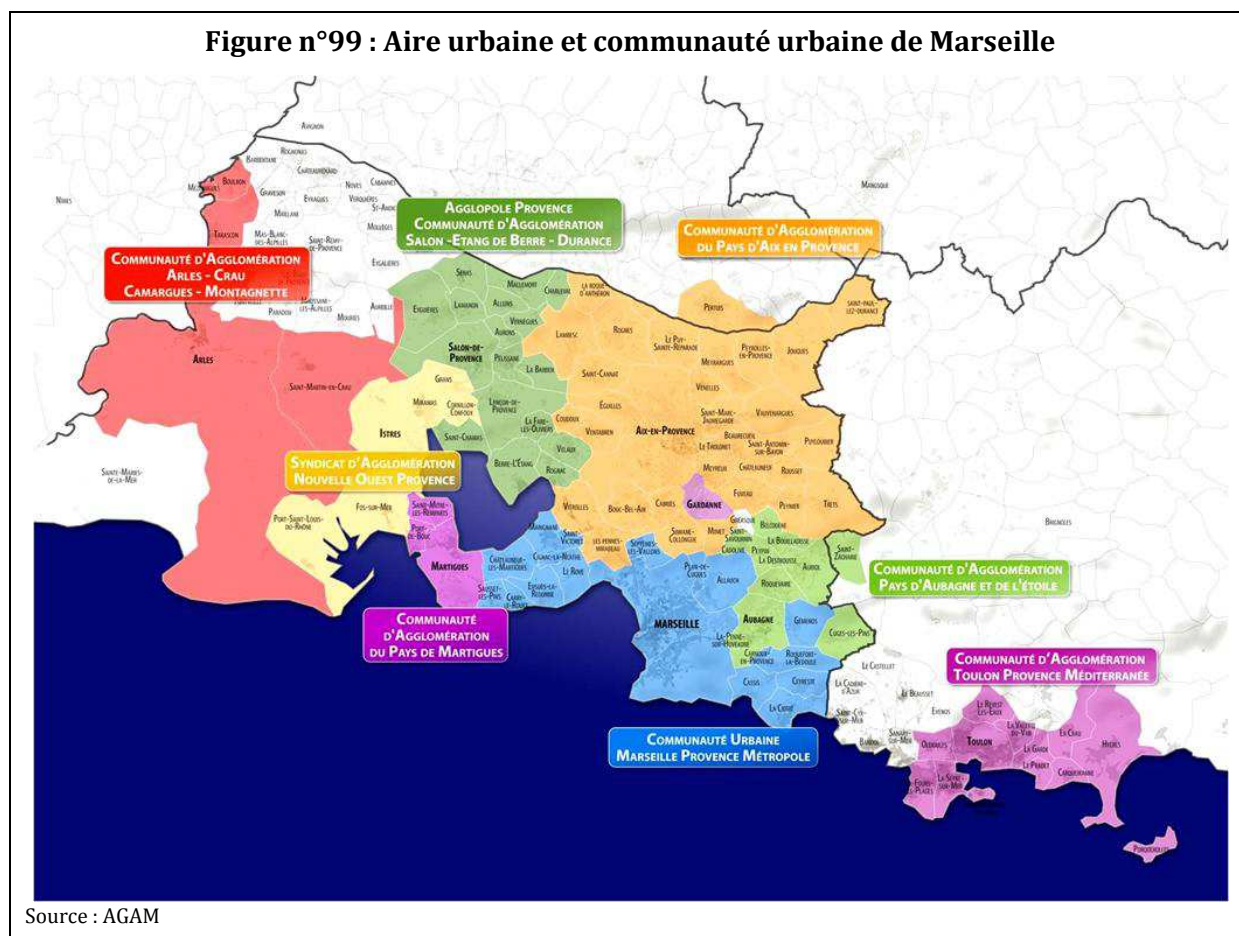
La Ville de Marseille est la troisième collectivité de notre échantillon à avoir mis en place une politique de régulation publique locale de la production du logement indépendamment de la défiscalisation.

a) Le contexte marseillais : l'émergence d'une régulation publique locale à partir de la préoccupation des prix immobiliers

#### *i. Le contexte démographique et institutionnel*

En termes géographiques, la commune fait partie de la troisième aire urbaine de France (1.621.766 habitants en 2008). Sur le plan institutionnel, elle est la ville-centre de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM), une intercommunalité composée de

18 communes et regroupant 1.039.739 habitants (en 2008), dont 851.420 dans la ville de Marseille même (Figure n°99).



ii. *L'établissement d'un rapport de négociation avec les promoteurs dans la deuxième moitié des années 2000*

C'est dans la deuxième moitié des années 2000 que la Ville de Marseille a mis en place une politique de régulation publique locale de la production privée de logements. Pourtant, comme nous l'ont rapporté plusieurs interviewés, la philosophie politique initiale semblait plutôt privilégier la logique de marché et la confrontation des intérêts privés, notamment entre acteurs de la promotion et particuliers ou communautés. En clair, la culture historique locale n'était pas celle d'une forte régulation publique (entretien Marseille n°1 avec un directeur d'établissement public, juin 2010 ; entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010). Cependant, au milieu des années 2000, la hausse des prix immobiliers et la difficulté pour un grand nombre de familles à trouver à se loger ont fait réagir la Ville. La collectivité a alors développé une action publique reposant sur deux outils : la négociation avec les promoteurs en amont du permis de construire et la mise en place d'un embryon de politique foncière avec « le déploiement de l'EPF régional et le développement d'opérations publiques d'aménagement ou d'appels d'offres publics sur la cession des terrains de la collectivité » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

Le lancement de cette politique de régulation publique s'est très officiellement effectué en 2006 dans le cadre de « l'Engagement Municipal pour le Logement », du nom de la démarche mise en œuvre. La Ville de Marseille a tout d'abord enclenché un processus de négociation avec les promoteurs afin qu'ils intègrent dans leurs opérations un certain nombre de règles non écrites, comme par exemple « l'obligation de prévoir 30% de logements avec un prix de sortie maximum de 2.400 euros du mètre carré (le prix moyen à Marseille étant de 3.000 à 3.200 euros à l'époque) » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

Les confrontations entre la Ville, désormais dans une posture de négociatrice exigeante, et les promoteurs furent tendues au départ. Mais, comme dans l'agglomération lyonnaise, les promoteurs ont globalement joué le jeu de la discussion et accepté de modifier des éléments de programmation pour tenir des souhaits municipaux (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010 ; entretien Marseille n°3 avec un promoteur, juin 2010 ; entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010).

Pour accompagner sa demande de modération des prix de sortie et faciliter les discussions avec les promoteurs, la commune a parallèlement mis en place une aide à l'accession destinée aux ménages modestes (ceux dont les revenus n'excèdent pas le plafond permettant l'accès aux logements locatifs intermédiaires, dits « PLS »). Cette aide de la collectivité, appelée Chèque Premier Logement, « s'adressait avant tout aux familles qui voulaient sortir du logement social, tout en restant très large puisque 80% de la population marseillaise est sous le plafond PLS » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010). En solvabilisant les familles d'un côté et en réservant un quota de logements accessibles dans les opérations de promotion de l'autre, la commune développait ainsi une politique d'accession sociale à la propriété. Cette politique s'est d'ailleurs trouvée relayée ensuite par un dispositif national : le Pass Foncier. Puis, une fois ce dispositif épuisé, c'est la TVA à 5,5% dans les zones ANRU (qui couvrent la moitié du territoire marseillais), qui a concouru à la politique locale de prix maîtrisé (entretien Marseille n°4 avec un promoteur, juin 2010).

A l'époque, et en cohérence avec cette politique de maîtrise des prix de sortie, la Ville de Marseille a par ailleurs commencé à exiger un quota de logements sociaux dans les opérations de promotion privée. Sur un angle plus urbanistique, elle a également exigé, par la négociation verbale, un certain nombre de places de stationnement par logement : « jusqu'à trois places de stationnement pour un quatre pièces ! Aujourd'hui, c'est heureusement redescendu à deux » (entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010).

L'acceptation des promoteurs de cette nouvelle règle du jeu n'a pas signifié absence de discussion. Les « exigences » formulées par la commune font au contraire l'objet de nombreux débats avec la collectivité. Cela se fait d'abord à travers des échanges bilatéraux, au moment des

projets présentés par les promoteurs. Mais d'autres lieux de négociation, multilatéraux, existent. Ainsi, des échanges ont lieu régulièrement entre la fédération régionale des promoteurs immobiliers (FPI régionale) et la Ville (entretien Marseille n°8 avec un promoteur, juin 2010).

Un lieu original d'expression des acteurs de l'immobilier, créé en 1994, existe aussi : l'Observatoire de l'Immobilier de Provence (OIP)<sup>23</sup>. Ce collectif n'hésite pas à affirmer des points de vue sur l'évolution des politiques publiques en lien avec l'immobilier, y compris celles menées par l'Etat. Il affiche aussi sa volonté de dialogue avec les autorités publiques locales (Ville de Marseille et communauté urbaine). Ainsi, à travers des conférences, des publications réalisées sur la base d'outils d'observation, l'OIP développe une action visant à faire partager des idées sur le fonctionnement des marchés immobiliers :

« [L'OIP veut] continuer d'être un interlocuteur objectif et privilégié des collectivités locales auprès desquelles il a confirmé son caractère incontournable avec la mise en place des réflexions sur l'habitat. Chacun doit s'enrichir de la vision des autres pour qu'ainsi, unis et solidaires, nous tendions vers les mêmes objectifs qui restent la satisfaction des acquéreurs » (Editorial de Jean-Luc Lieutaud président de l'OIP, 1er trimestre 2010, [www.observatoire-oip.com](http://www.observatoire-oip.com)).

Absence d'explicitation écrite des souhaits de la commune, influence des promoteurs sur l'évolution de ces règles (avec une capacité d'influence nécessairement différente d'un promoteur à l'autre), les jeux d'acteurs apparaissent donc complexes dans la phase amont des permis de construire. Sans oublier que les pouvoirs publics locaux peuvent aussi afficher des divisions. Entre la communauté urbaine et certaines mairies d'arrondissement dans un camp politique et la commune de Marseille dans l'autre, l'unité de la position publique locale n'est pas garantie et les promoteurs peuvent être amenés à composer avec différents points de vue :

« Le rapport avec les mairies de secteur rend parfois complexe la régulation de la Ville, surtout depuis le changement de majorité à la communauté urbaine car cela a donné un peu plus de poids aux mairies de secteur de l'opposition. Les promoteurs ont du coup l'obligation de faire une tournée un peu plus large (mairie centrale + mairie de secteur) » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

Comme à Lyon, l'autre axe stratégique de la politique de régulation publique mise en place par la Ville de Marseille repose sur la maîtrise du foncier (au-delà d'Euromed). En s'appuyant sur les opérateurs existants (notamment l'EPF régional), une politique foncière a commencé à

---

<sup>23</sup> L'OIP a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 1994 à l'instigation de la fédération des promoteurs immobiliers. Au mois d'août 2010, ses membres sont : l'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM), l'association régionale HLM PACA, l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise (AUDAT), la chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence, la confédération des experts fonciers (CEF), le Crédit Foncier, les chambres des notaires des Bouches-du-Rhône et du Var, les fédérations du bâtiment et des travaux publics des Bouches-du-Rhône et du Var, les FNAIM des Bouches-du-Rhône et du Var, les fédérations des promoteurs-constructeurs de Provence, Marseille Aménagement, la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, Union des Maisons françaises PACA, l'union des syndicats de l'immobilier (UNIS) PACA et Corse. Ses partenaires sont : EDF, GDF, les Banques Populaires Provence-Corse et Côte d'Azur, le Crédit Foncier, le Crédit Agricole Alpes-Provence.

être développée, davantage sous l'impulsion des techniciens que des élus. Ceci constitue une nouveauté pour la commune, dont ce n'est pas la culture historique. « A Marseille, on n'est pas à Rennes ou à Montpellier, ni même à Lyon ! » (entretien Marseille n°6 avec un promoteur, juin 2010). Ainsi, des réserves foncières commencent à être constituées et des opérations publiques d'aménagement autres qu'Euromed commencent à sortir (ZAC de la Capelette par exemple). Faute de profondeur historique, cette politique d'aménagement public montre cependant ses limites. La collectivité n'a actuellement pas une grande maîtrise du foncier (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010 ; entretien Marseille n°1 avec un directeur d'établissement public, juin 2010).

Par l'imposition de certaines contraintes aux promoteurs via l'échange verbal, par la mise en place d'un embryon de politique foncière et d'aménagement public, la commune de Marseille s'est donc engagée dans la régulation de la production privée du logement à partir du milieu des années 2000. Cette évolution est d'autant plus forte sur le plan symbolique qu'à Marseille la culture historique ne s'y prêtait pas forcément (faible attractivité de la ville jusqu'au milieu des années 1990, absence de politique foncière, philosophie plutôt libérale en matière de régulation...). Mais la situation du marché du logement, et en particulier ici le niveau des prix immobiliers, a fait réagir les acteurs publics locaux.

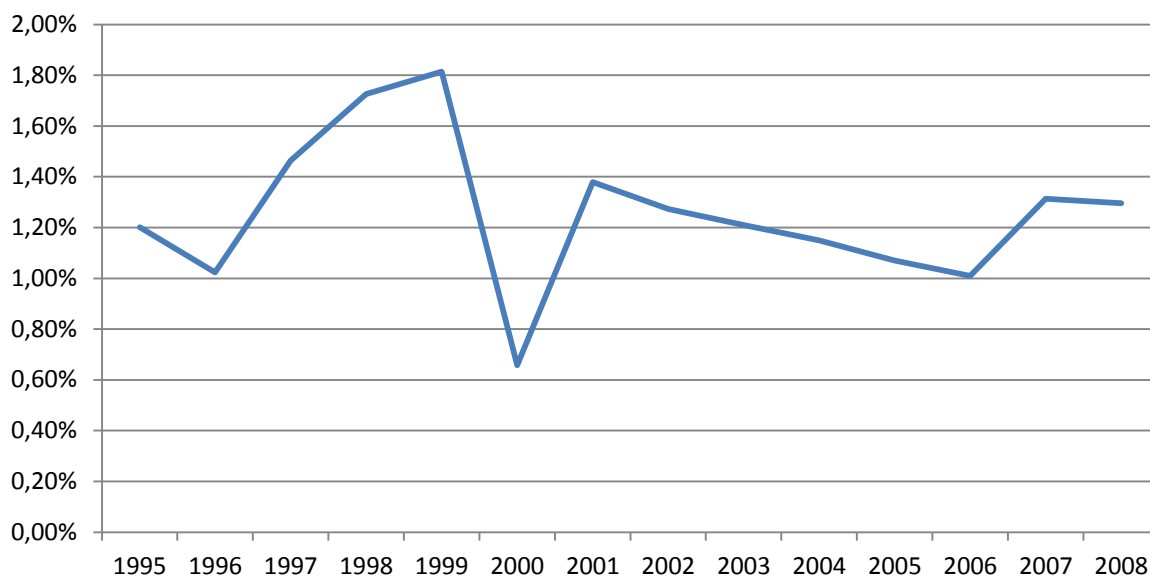
#### b) Les dispositifs fiscaux et l'émergence de la question de la typologie des logements

Dans ce contexte, nous nous sommes intéressé à la production de logements défiscalisés, et plus particulièrement à son rôle dans l'évolution de cette politique de régulation publique locale.

##### *i. La production de logements défiscalisés à Marseille*

Quantitativement, sur la période 1995-2008, la production de logements locatifs défiscalisés à Marseille rapportée à la production nationale a suivi une dynamique assez similaire à celle des grandes villes françaises (point haut à la fin des années 1990, décroissance dans la première moitié des années 2000 et redressement par la suite) (Figure n°100).

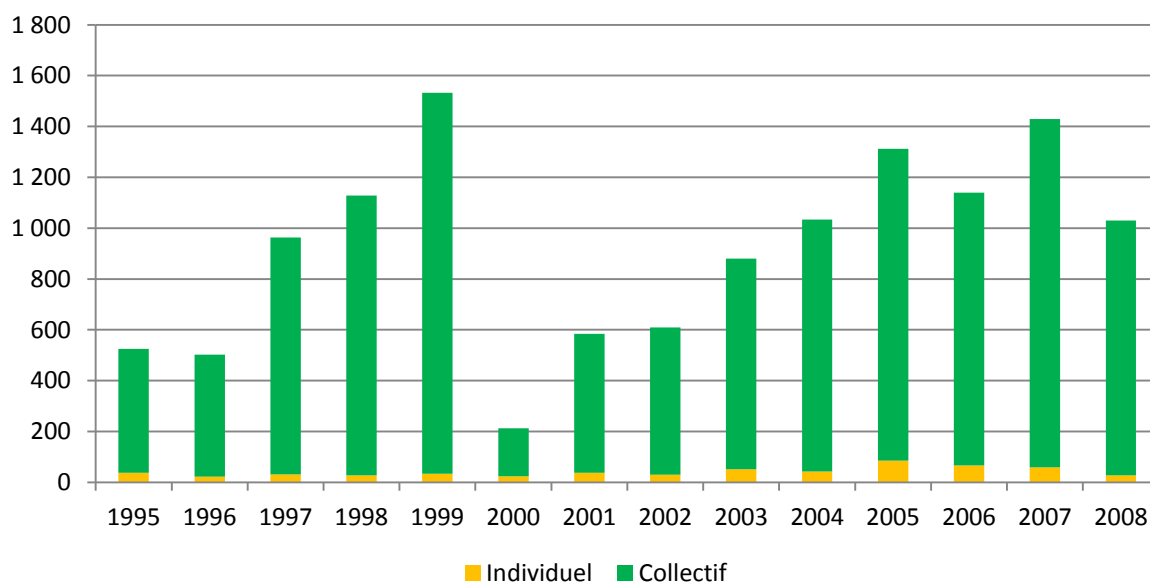
**Figure n°100 : Production de logements locatifs défiscalisés dans la ville de Marseille rapportée à la production nationale**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

En valeur absolue, cette production a oscillé entre 200 et 1.500 logements par an (Figure n°101), un niveau en moyenne trois fois inférieur à celui de la communauté urbaine de Lyon, alors que le ratio de population n'est que de deux tiers (850.000 habitants pour la ville de Marseille contre 1.250.000 habitants pour la communauté urbaine de Lyon). Le niveau de production du logement défiscalisé dans la ville de Marseille a donc été plutôt bas, comparativement à Lyon.

**Figure n°101 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la ville de Marseille (par année de financement)**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011



*ii. Dispositifs fiscaux et régulation publique locale*

Jusqu'en 2008, cette production de logements défiscalisés a eu peu d'incidence sur la politique de régulation publique mise en place par la Ville de Marseille. Mais avec la création du « Scellier » en 2009, dans un contexte de crise de l'accession à la propriété, le marché du neuf est devenu fortement orienté investisseurs. La Ville s'est alors inquiétée de l'importance prise par les "petits logements pour investisseurs" dans les programmes des promoteurs immobiliers. Comme à Lyon, le souci de garder des logements pour les familles était présent mais la principale préoccupation de la Ville était d'ordre urbanistique : les techniciens de la commune considéraient les programmes exclusivement dédiés aux investisseurs comme des opérations de moindre qualité urbaine, qui vieillissent mal en raison de l'absence de propriétaires occupants (dans une logique d'usage) et de la trop grande présence d'investisseurs extérieurs, soucieux avant tout du rendement locatif de l'immeuble (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

La commune de Marseille a donc élargi ses requêtes vis-à-vis des promoteurs (en amont du permis de construire) au-delà la question du prix de sortie, pour intégrer également des souhaits sur la typologie : elle a décidé de négocier « un maximum de 40% de logements T1 et T2 dans les programmes » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010). Elle a également accru sa vigilance quant à la qualité urbaine des opérations :

« En 2010, on a probablement dans les opérations de promotion 70% de Scellier. Cela permet de continuer à construire des logements mais cela pose la question du positionnement spatial de ces opérations et leur qualité. C'est cela qu'il faut réguler maintenant. Du coup, on impose du BBC et on discute plus finement avec les architectes et les constructeurs (...). La Ville a aussi exprimé des exigences en terme de typologie » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

Comme pour les prix de sortie, les promoteurs ont joué le jeu et respecté les requêtes exprimées par la Ville de Marseille sur la typologie, même si, parfois, les plus grands logements (T4) ont été difficilement vendus. Les promoteurs ont ainsi préféré poursuivre leur activité en bonne entente avec la Ville, quitte à avoir quelques logements à brader :

« Tous les promoteurs respectent les exigences (recommandées) de la Ville de Marseille. Par exemple, en termes de typologie. Même si c'est vrai qu'aujourd'hui les T4 ne se vendent pas bien... » (entretien Marseille n°2 avec un administrateur de biens, juin 2010).

Comme dans l'agglomération lyonnaise, la Ville de Marseille a également tenu à l'écart les promoteurs défiscalisateurs du marché local, dès lors qu'elle a commencé à mettre en place sa politique de régulation publique informelle en amont du permis de construire. L'un des enjeux publics étant de garder la mixité des programmes, c'est-à-dire d'éviter la mono-orientation sur les produits investisseurs, cette logique a été cohérente avec celle sur la typologie :

« Il y a des promoteurs mono-orientés comme Monné-Decroix. Il y en a eu très peu à Marseille car la Ville a imposé très vite des conditions de mixité à l'intérieur des immeubles. Ils sont donc un peu venus avant la régulation mais après, ça s'est vite calmé » (entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

La situation marseillaise est *in fine* assez similaire à celle de Lyon : avec les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, la politique de régulation publique locale s'est élargie à la problématique de la typologie des logements et a poursuivi un objectif d'exclusion des promoteurs défiscalisateurs. Force est de reconnaître cependant qu'elle est restée moins structurée : alors qu'à Lyon, le PLU a intégré des éléments réglementaires au cours de ces dernières années, la régulation marseillaise est restée sur la base de règles non écrites. Par ailleurs, la politique foncière demeure encore embryonnaire, même si la présence de l'établissement public Euromed et l'usage du droit de préemption en appui de l'établissement public foncier régional viennent nuancer ce point (entretien Marseille n°10 avec un promoteur, juin 2010 ; entretien Marseille n°9 avec un agent de collectivité, juin 2010).

Les trois exemples de Rennes, Lyon et Marseille nous permettent donc de tirer de premiers enseignements sur les liens entre dispositifs fiscaux et politique de régulation publique locale de la production de logements, dans le cas d'intercommunalités ou de communes qui avaient déjà mis en place une telle politique. Au premier regard, des différences fortes apparaissent entre les territoires. L'histoire de la régulation publique locale est en effet très différente : structurée depuis longtemps à Rennes, elle demeure plus récente à Lyon et surtout à Marseille où elle est à peine naissante (au moment des entretiens réalisés dans le cadre de notre recherche, la politique de régulation publique informelle n'avait été mise en place que depuis quatre ans). Dans chacun des cas, cette politique tire par ailleurs son origine d'une volonté de nature différente : une philosophie politique à Rennes ; la nécessité de produire du logement social à Lyon ; un souci de maîtrise des prix pour une partie de la production à Marseille. Dès lors, les atouts à la disposition des acteurs publics au moment d'engager des rapports de négociation avec les promoteurs sont de portée différente.

Au-delà de ces divergences, il convient néanmoins de constater qu'il s'agit de trois grandes villes, avec un marché de la construction résidentielle attractif pour la promotion immobilière (depuis le début des années 2000 pour Marseille), dotées d'une ingénierie technique apte à

soutenir une discussion avec les acteurs privés. En clair, chacun de ces territoires possède deux ressources essentielles pour entrer en négociation avec les promoteurs :

- une attractivité du marché de la construction résidentielle, qui permet de faire jouer la concurrence entre les acteurs privés ;
- des moyens humains, techniques, cognitifs et même financiers, permettant de défendre une position publique face aux promoteurs.

Ces deux facteurs ont ainsi joué un rôle clef dans l'élaboration de la politique de régulation publique locale de la production du logement.

Dans ces contextes territoriaux, la recherche montre finalement que les dispositifs fiscaux ont été porteurs de dynamiques relativement similaires. A Lyon comme à Marseille, les mesures fiscales ont ainsi concouru à élargir le spectre des problématiques intégrées dans la régulation publique locale en y ajoutant la question de la typologie des logements. Parce qu'au moment de la crise économique et financière, le « Scellier » a représenté une large part des ventes des promoteurs, les collectivités ont en effet été sensibilisées à l'idée de limiter le pourcentage de "petits logements pour investisseurs" dans les opérations. Pour garder des familles au cœur des villes ou pour éviter la réalisation d'immeubles sans propriétaires occupants dont on estime que la qualité urbaine est moindre (au moment de la construction et dans le temps), les collectivités lyonnaise et marseillaise se sont ainsi intéressées à cet aspect des programmes. Certes à Rennes, au moment où nous avons effectué les entretiens, l'enjeu de la typologie n'apparaissait pas prioritaire. Mais les acteurs publics reconnaissaient au départ un manque de petits logements locatifs dans l'agglomération.

Autre similarité, dans les trois grandes villes, les promoteurs défiscalisateurs ont globalement été considérés comme *persona non grata*. Si leur modèle économique ne les orientait pas vraiment sur ces marchés, ceux qui ont essayé de s'y implanter se sont plutôt heurtés à une forte résistance de la part de la collectivité. L'exemple rennais avec Céléos est sans nul doute le plus explicite.

Au final, à partir du moment où elles ont mis en place une politique de régulation publique locale, ces grandes villes ont globalement limité les effets de la fiscalisation du logement sur la production urbaine. Elles ont certes subi les dispositifs fiscaux, au sens où il s'agissait de mesures nationales non modulables localement. Mais, grâce à leur contrôle sur l'aménagement (plus ou moins important au regard de leur politique foncière) et à leur capacité de négociation au moment du permis de construire, elles ont réussi à établir un rapport de forces avec les promoteurs afin d'intégrer des préoccupations publiques dans les opérations de promotion

privée. Finalement, dans cette première catégorie de villes, la défiscalisation n'a pas beaucoup changé la donne en termes de régulation publique locale de la production de logements.

## Chapitre 2. UN BESOIN DE REGULATION IDENTIFIE DANS LES VILLES PETITES ET MOYENNES

---

Les résultats de notre recherche distinguent une seconde catégorie de collectivités : celles qui n'avaient pas mis en place de régulation publique locale de la construction résidentielle privée au milieu des années 2000, c'est-à-dire au moment où sont apparus les effets spatiaux de la fiscalisation de la production du logement décrits dans la partie précédente. La Ville de Saint-Etienne, les communes de l'île de la Réunion et la petite Ville de Bailleul dans le Nord en font partie. Nous avons donc analysé la réaction de ces collectivités face aux conséquences locales de la défiscalisation : ont-elles mis en place des mécanismes de régulation ? Et si oui, lesquels ?

### 1. SAINT-ETIENNE : UNE REACTION DE LA VILLE FACE AUX EFFETS DE LA COURSE AU VOLUME

La commune de Saint-Etienne est notre premier terrain de recherche dans cette catégorie.

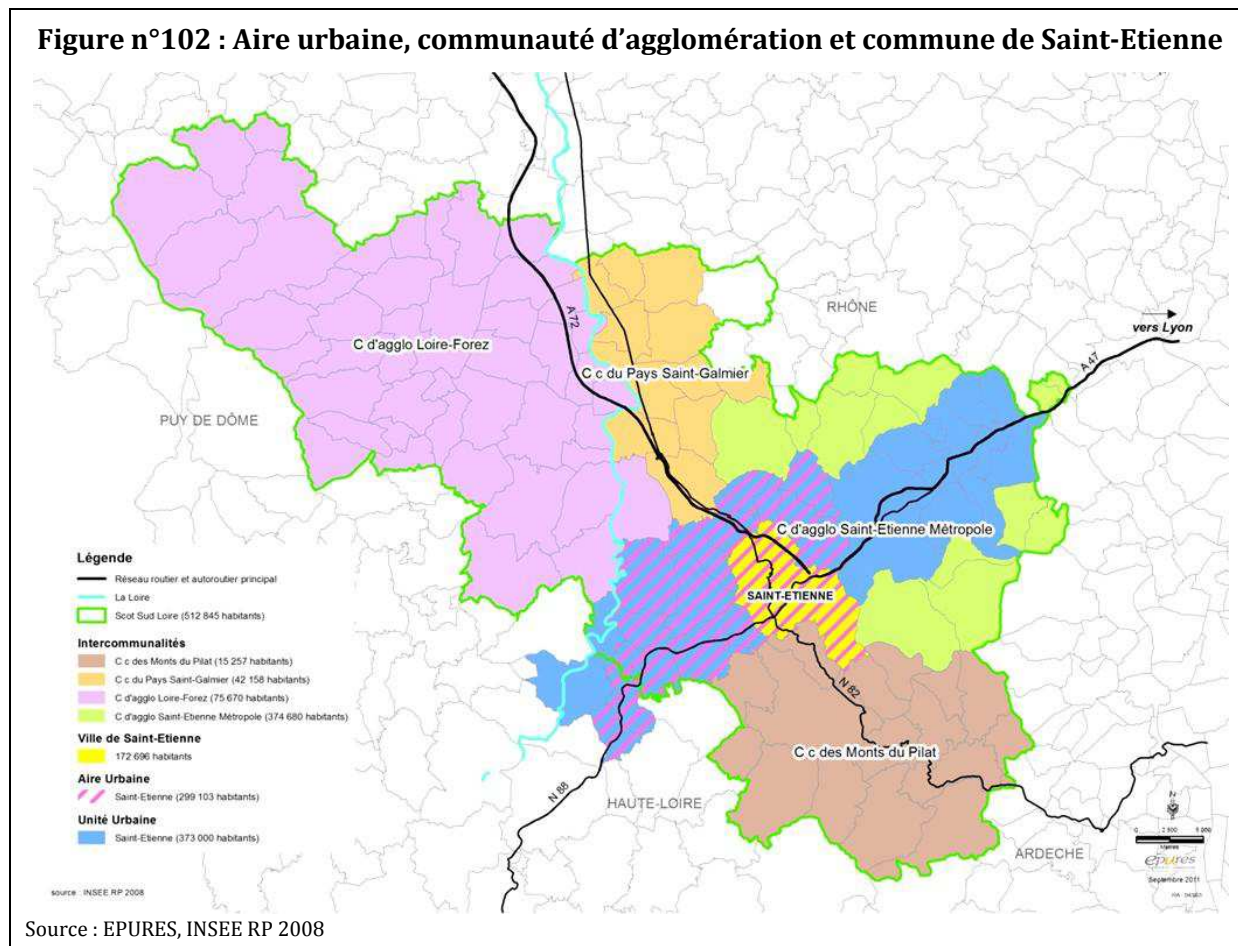
a) Le contexte : pas de régulation publique locale de la production privée de logements avant le milieu des années 2000

#### *i. Le contexte démographique et institutionnel*

La ville compte 180.000 habitants. Elle fait partie d'une aire urbaine de 317.004 habitants (au 1<sup>er</sup> janvier 2007), dont la principale caractéristique est la diminution de sa population depuis deux décennies : avec Douai-Lens et Le Havre, elle fait en effet partie des trois grandes aires urbaines françaises qui connaissent une dynamique démographique négative.

Sur le plan institutionnel, la commune de Saint-Etienne est la ville-centre de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, une intercommunalité composée de 43 communes et regroupant environ 400.000 habitants (son périmètre s'étend au-delà de l'aire urbaine) (Figure n°102).

**Figure n°102 : Aire urbaine, communauté d'agglomération et commune de Saint-Etienne**



## ii. La régulation publique locale

Comparativement aux autres villes françaises, la commune de Saint-Etienne présente des caractéristiques atypiques. En nombre d'habitants, c'est la quatorzième ville de France ; elle est donc à classer du Pilat parmi les grandes communes du territoire national. Elle dispose de moyens d'ingénierie en conséquence (une agence d'urbanisme de plus de trente personnes, des compétences sur les questions relatives à l'habitat dans les services municipaux...), surtout si on tient compte du fait qu'il existe un établissement public d'aménagement qui est venu renforcer les ressources locales dans la deuxième moitié des années 2000. Cependant, à l'opposé de ce constat, le volume et les prix moyens sur le marché de la construction résidentielle y demeurent relativement bas. En raison du recul démographique et de la faible attractivité de la commune pour les catégories sociales moyennes et supérieures, ce marché est resté relativement étroit, beaucoup plus en tout cas que ce que laisse augurer la taille de l'agglomération. Du coup, l'attractivité pour les promoteurs, notamment pour les grands promoteurs nationaux, est plutôt équivalente à celle d'une ville moyenne (entretien Saint-Etienne n°2 avec un élu local, février 2010 ; entretien Saint-Etienne n°8 avec un promoteur, février 2010).

Cette faible attractivité de la ville explique en grande partie pourquoi, avant le milieu des années 2000, aucune politique de régulation publique locale de la production privée de

logements n'avait été mise en place. L'enjeu était plutôt d'attirer les acteurs privés, et non de les contraindre. En amont du permis de construire, il n'y avait donc aucune négociation avec les promoteurs, si ce n'est pour vérifier la conformité réglementaire des opérations. La politique foncière était en outre peu développée.

b) L'émergence d'une politique de régulation suite aux effets de la course au volume

i. *La production de logements défiscalisés à Saint-Etienne*

La situation du marché de la promotion immobilière à Saint-Etienne a changé substantiellement au milieu des années 2000 avec l'arrivée de grands promoteurs régionaux et nationaux (par exemple Nexity qui a réalisé une opération phare sur la friche urbaine laissée par GIAT Industrie). Le contexte dans lequel cette arrivée s'est opérée est celui que nous avons déjà décrit au titre de la course au volume des grands promoteurs traditionnels. Enserrés dans un univers fortement concurrentiel et adossés aux dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, ces promoteurs se sont en effet mis à rechercher de nouveaux marchés dans des secteurs moins classiques. En l'occurrence, le marché stéphanois, bien que fondamentalement étroit, pouvait laisser penser qu'il y avait là une opportunité de développement. Le prix du foncier restait relativement mesuré et un changement d'image de la ville était espéré, compte tenu notamment des politiques publiques engagées.

Cette arrivée a immédiatement provoqué une plus grande concurrence entre opérateurs, et donc une montée des prix fonciers et immobiliers, surtout dans un contexte de faible maîtrise foncière publique. « Initialement, le prix du foncier était à 100-150 euros du mètre carré de SHON. Puis des promoteurs nationaux comme Nexity sont arrivés et ont tout de suite mis 50 à 100 euros de plus. Leur logique était de construire avec des prestations techniques moyennes et de vendre à des investisseurs » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010). « On est alors entré dans une logique de hausse du foncier, qui a pris des allures d'euphorie » (entretien Saint-Etienne n°8 avec un promoteur, février 2010). « Et le prix du foncier a atteint jusqu'à 350 euros le mètre carré ! » (entretien Saint-Etienne n°10 avec un promoteur, février 2010).

L'indépassable étroitesse du marché stéphanois et la crise économique et financière de 2008 ont fini par briser cette spirale. Les investisseurs ont eu de plus en plus de mal à trouver des locataires aux niveaux de loyer espérés, générant une mauvaise image de l'investissement locatif à Saint-Etienne :

« Alors que certains promoteurs promettaient un loyer au plafond de la loi, à 10,50 euros du mètre carré, le marché était à 9 euros, et en plus pour une gamme de logement plus qualitatif. Bilan : les investisseurs ont eu beaucoup de mal à louer. Au bout de six mois, devant le risque de perdre le bénéfice de leur avantage fiscal, ils se sont mis à s'affoler. Des baisses de loyer jusqu'à 7,50 euros

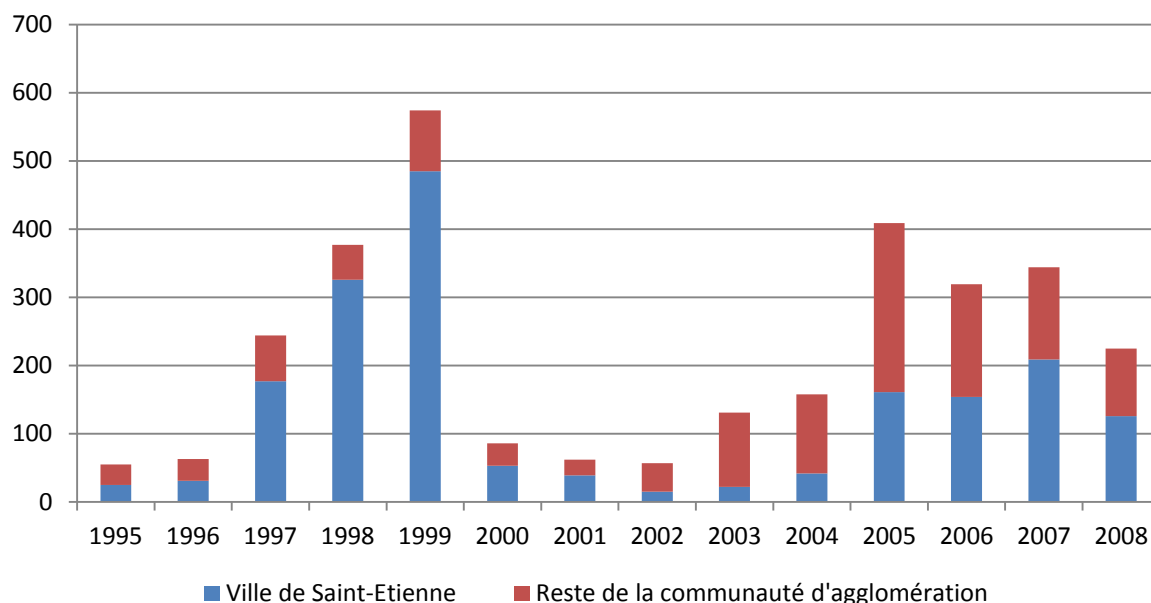
ont été consenties. A peu près au niveau HLM ! » (entretien Saint-Etienne n°5 avec un promoteur, février 2010).

Le rythme des ventes des promoteurs s'est alors ralenti : « sur le site GIAT notamment, la commercialisation a été longue pour les derniers programmes car les difficultés à louer se sont faites jour assez rapidement (notamment au moment de la deuxième mise en location des premiers programmes) » (entretien Saint-Etienne n°4 avec un agent de l'Etat, février 2010). Les grands promoteurs ont de ce fait changé de regard sur la ville. Saint-Etienne n'a plus constitué pour eux une opportunité de diversification géographique (Nexity n'y est plus implanté par exemple), mais un territoire dans lequel peuvent éventuellement être envisagées des opérations ponctuelles (entretien Lyon n°7 avec un promoteur, juillet 2010).

Au moment où la crise économique et financière est arrivée, les grands promoteurs nationaux et régionaux ont donc été davantage dans une position de retrait du marché stéphanois. Et le plan de relance gouvernemental, soutenant le rachat de logements privés par des bailleurs sociaux, a été une véritable opportunité de sortie (entretien Saint-Etienne n°1 avec un banquier, février 2010 ; entretien Saint-Etienne n°3 avec un agent de collectivité, février 2010 ; entretien Saint-Etienne n°2 avec un élu, février 2010 ; entretien Saint-Etienne n°4 avec un agent de l'Etat, février 2010).

L'analyse quantitative de la production de logements défiscalisés à Saint-Etienne confirme cette dynamique. Alors qu'elle reste globalement modeste au regard du poids de population de la commune, deux périodes se distinguent, marquant une hausse du niveau de production (Figure n°103).

**Figure n°103 : Nombre de logements locatifs défiscalisés dans la communauté d'agglomération de Saint-Etienne**



Source : FILOCOM - DGFIP - MEDDTL - Traitements CETE NP / Sylvain Guerrini 2011

La plus récente, couvrant la période 2005-2008, correspond bien à l'arrivée des grands promoteurs nationaux et régionaux décrite ci-dessus. Trois années de 1997 à 1999 émergent également : elles correspondent en fait à une forte production de résidences, notamment pour les étudiants des universités stéphanoises. Comme à Rennes (mais quelques années plus tôt), ce pic de construction apparaît dès lors spécifique.

#### ii. Dispositifs fiscaux et régulation publique locale

Saint-Etienne apparaît donc comme un exemple de ces villes qui ont été rattrapées par la course au volume des grands promoteurs traditionnels au milieu des années 2000. Dans ce contexte, nous avons analysé la manière dont la commune a réagi.

Au moment de l'arrivée des promoteurs nationaux et régionaux, la municipalité stéphanoise (élus et services réunis) s'est d'abord réjouie de cet intérêt porté au marché local par des acteurs reconnus. N'était-ce pas la confirmation indirecte que l'image de St-Etienne était en train d'évoluer positivement, et donc que la politique municipale de développement urbain portait ses fruits ? (entretien Saint-Etienne n°3 avec un agent de collectivité, février 2010).

Très vite cependant, il est apparu que les produits logements issus de ces opérations ne correspondaient ni à la volonté politique locale, privilégiant plutôt l'accueil des familles, ni au niveau de prix du marché local (à 8 ou 9 euros du mètre carré, les deuxièmes mises en location se sont révélées difficiles). Comme à Lyon, la forte orientation des programmes vers les investisseurs ne correspondait donc pas à l'ambition politique de voir des opérations mixtes, accueillant également des ménages avec enfants. Qui plus est, les produits vendus aux



investisseurs étaient de fait en décalage avec la réalité du marché locatif local, ce qui pouvait être source potentielle de copropriétés gérées *a minima* ou d'une image négative de la ville vis-à-vis de l'extérieur :

« Les dispositifs fiscaux ont aidé à faire venir des promoteurs. Ce qui a eu un effet d'image positif et a permis un apport d'investisseurs. Mais ces mêmes dispositifs ont engendré des excès, avec des opérations monofonctionnelles. Les produits logements issus de ces dispositifs posent aussi le problème du loyer de sortie (car ils ne concernent pas une large gamme du marché stéphanois) et induisent un déséquilibre en faveur des T2 - T3 compacts (et donc pas une bonne réponse aux besoins de la population et au vivre ensemble) » (entretien Saint-Etienne n°3 avec un agent de collectivité, février 2010).

En première réaction, la Ville a alors cherché à mieux encadrer les cahiers des charges pour les opérations de promotion réalisées sur du foncier public. Cependant, à l'époque, la politique d'action foncière était encore peu avancée et la grande majorité des opérations se réalisaient dans le diffus. La Ville a alors souhaité élargir son contrôle. C'est la raison pour laquelle elle a créé en 2007 un outil de suivi des opérations de promotion immobilière à l'échelle de toute la commune (sur la base des permis de construire) et entamé une démarche de dialogue avec les promoteurs privés en amont des opérations :

« Le but de cette démarche était de mieux comprendre la logique des promoteurs mais aussi de leur faire comprendre parfois qu'ils sont hors les clous par rapport au marché local » (entretien Saint-Etienne n°3 avec un agent de collectivité, février 2010).

Cependant, à la différence des situations rennaise, lyonnaise et marseillaise, la Ville de Saint-Etienne ne s'est pas mise en situation de rapport de négociation avec les promoteurs en amont du permis de construire. La logique municipale était avant tout fondée sur l'idée d'un « échange constructif », d'un « dialogue intelligent » avec les acteurs privés, sans ambition de rapport de forces en cas de désaccord : « la Ville n'a pas la possibilité de bloquer les opérations si les promoteurs ne veulent pas changer leur point de vue, bien que l'arme du PLU existe » (entretien Saint-Etienne n°3 avec un agent de collectivité, février 2010).

Globalement, les mécanismes de la régulation publique locale sont donc restés limités comparativement à ce qui se passait à Rennes, Lyon et Marseille. En conséquence, la Ville de Saint-Etienne n'a pas empêché la présence des promoteurs défiscalisateurs sur son territoire. Depuis 2007 par exemple, Akerys a réalisé une opération de 50 logements dans le quartier Bellevue et Omnium Invest, un programme de 58 appartements dans le quartier Le Mont - La Jomayère. Par ailleurs, toujours depuis cette date, deux autres acteurs ont affiché des opérations envisageant d'emblée 100% d'investissement locatif (sans compter ici les résidences composées exclusivement de T1, probablement dédiés aux logements pour les étudiants).

Cette moindre volonté ou capacité de régulation publique locale peut s'expliquer de deux manières. Tout d'abord, on peut imaginer de 2007 à début 2010 (date de nos entretiens) une

moindre expérience technique de la négociation public-privé sur la base du permis de construire. Ce qui renvoie à un argument de nature cognitive. Au cours de nos entretiens, ce n'est pourtant pas le facteur qui nous est apparu comme le plus important. Il nous semble en effet que c'est la faible attractivité de la ville-centre pour les promoteurs privés qui ne met pas la collectivité en position de force par rapport à ces derniers. Le niveau de la concurrence entre les acteurs privés est en effet très différent des situations rennaise, lyonnaise et marseillaise. Les rapports collectivité-promoteurs se font même plutôt ici dans une logique de "séduction" inversée : c'est à la collectivité de convaincre les promoteurs de réaliser des opérations, ce qui est tout le contraire de ce qu'exprimait un promoteur à Rennes. Coincés entre exigence de régulation et incitation à l'action, les pouvoirs publics locaux doivent donc concilier un double rapport de force et de séduction avec la promotion privée.

A la différence de Lyon et Rennes, l'intercommunalité, structurellement peu développée dans la région stéphanoise, peut en outre jouer un rôle mineur en la matière. « L'intercommunalité n'est en fait compétente en matière de logement que depuis 2002 et le premier PLH a été élaboré en 2003. Ses objectifs ciblent surtout la requalification du parc ancien, l'aide au logement social et l'aide aux communes. Il n'y a pas d'objectif sur le parc privé neuf. (...) A l'heure actuelle, l'intercommunalité n'a aucune perception de la promotion immobilière privée. Ce sont les communes qui sont en dialogue avec les promoteurs, et surtout la Ville de Saint-Etienne » (entretien Saint-Etienne n°2 avec un élu, février 2010).

Pour dépasser ce stade, les acteurs publics locaux comptent aujourd'hui sur la constitution et le développement d'une forte politique foncière et d'aménagement public, avec l'appui des établissements publics de l'Etat (établissement public foncier et établissement public d'aménagement) (entretien Saint-Etienne n°2 avec un élu, février 2010).

L'exemple de Saint-Etienne nous livre au final une nouvelle configuration de l'interaction entre régulation publique locale et dispositifs fiscaux. Dans le cas présent, c'est la course au volume des grands promoteurs traditionnels, encouragée par l'existence des mesures fiscales, qui a suscité pour la première fois le besoin de mécanismes de régulation au niveau de la Ville de Saint-Etienne. Les dispositifs fiscaux sont donc, au moins en partie, à l'origine de cette nouvelle orientation de politique publique. Deuxième caractéristique de la situation stéphanoise, la faible attractivité du marché de la construction résidentielle dans la commune a placé les autorités publiques locales dans une position de négociation difficile avec les promoteurs, lorsque les opérations ne se situaient pas sur du foncier public. Quand il s'agit autant de séduire ces derniers que de réguler leur production, les souhaits de la commune sont plus complexes à imposer aux acteurs privés, beaucoup plus complexes qu'à Marseille par exemple qui, pourtant, n'avait pas non plus développé une importante politique foncière.

## 2. LA REUNION : UNE REACTION DES COMMUNES FACE AUX EXCES DE LA DEFISCALISATION

Dans cette seconde catégorie de collectivités, nous nous sommes également intéressé à l'ensemble des communes d'un département d'outre-mer, la Réunion, concerné notamment par le dispositif « Girardin » entre 2003 et 2011, une mesure fiscale proche du « Robien » dans sa conception dont nous avons déjà présenté les caractéristiques.

### a) Le contexte

#### *i. Le contexte démographique et institutionnel*

En janvier 2011, l'île de la Réunion comptait un peu plus de 800.000 habitants, soit environ 100.000 personnes de plus qu'en 1999. Le contexte réunionnais est donc marqué par une très forte dynamique démographique, et mécaniquement un important besoin de logements. Une grande partie de la population a cependant des moyens financiers limités (le taux de chômage est d'environ 40%) et le potentiel foncier commence à se faire plus rare sur une île à l'espace contraint par la géographie. La production de logements y est donc un enjeu majeur et complexe.

L'île de la Réunion comprend 24 communes (Figure n°104), réparties en cinq intercommunalités : quatre communautés d'agglomération (Territoire de la Côte Ouest : TCO ; la communauté intercommunale Réunion est : CIREST ; la communauté intercommunale du Nord de la Réunion : CINOR ; la communauté intercommunale des Villes Solidaires : CIVIS) et une communauté de communes (la communauté de communes du Sud) (Figure n°105).

Figure n°104 : Les 24 communes réunionnaises



Source : <http://reunionweb.org/decouverte/geographie/cartes/communes>

Figure n°105 : Les cinq intercommunalités réunionnaises



Source : <http://www.memoireonline.com/02/12/5240/Le-defiscalisation-du-logement-prive-au-logement-social-lemergence-dun-nouveau-regime-de45.png>

ii. *Pas de régulation publique locale sur la programmation des promoteurs jusqu'en 2003*

Jusqu'en 2003, les collectivités locales réunionnaises n'avaient mis en place aucun mécanisme de régulation publique de la production privée de logements dans la perspective de négocier le contenu des opérations de promotion immobilière (typologie, prix de sortie, pourcentage minimal de logements sociaux...). Dans certaines communes, des échanges avaient bien lieu entre promoteurs et collectivités en amont du permis de construire, mais les enjeux étaient essentiellement urbanistiques ou financiers : la commune pouvait ainsi négocier la prise en charge de certains travaux d'aménagement par le promoteur, elle pouvait aussi discuter de l'architecture et de l'insertion urbaine des projets (à Saint-Denis par exemple) « mais pas des logements en eux-mêmes » (entretien Réunion n°17 avec un agent d'une commune, septembre 2010). Pour le contenu des opérations, la régulation passait exclusivement par les mécanismes de marché. Comme nous le verrons par la suite, ceci constitue d'ailleurs encore la règle aujourd'hui dans la majorité des communes. A la Réunion, la logique dominante est donc celle d'une absence de régulation publique locale sur la programmation faite par les promoteurs privés (entretien Réunion n°1 avec un expert, mai 2010 ; entretien Réunion n°4 avec trois agents de collectivité, août 2010 ; entretien Réunion n°17 avec un agent d'une commune, septembre 2010).

Dans les opérations publiques d'aménagement (essentiellement des ZAC), les discussions paraissent d'une manière générale plus poussées. Portant sur un espace foncier plus large maîtrisé par la puissance publique, les enjeux d'aménagement figurent notamment au cœur des échanges publics-privés. Cependant, les programmes de promotion privée ne sont généralement pas abordés en soi : l'équilibre entre logement social et logement privé est par exemple discuté à l'échelle de l'ensemble de la ZAC.

Cette absence de régulation publique locale, historique et toujours dominante aujourd'hui, est expliquée tout d'abord par la faiblesse des ressources techniques, humaines, cognitives et financières des collectivités, qu'il s'agisse des communes ou des intercommunalités : les services municipaux et communautaires le reconnaissent eux-mêmes dans les entretiens (entretien Réunion n°3 avec un agent de collectivité, juillet 2010 ; entretien Réunion n°4 avec trois agents de collectivité, août 2010 ; entretien Réunion n°5 avec un agent de collectivité, août 2010 ; entretien Réunion n°6 avec un agent de collectivité, septembre 2010) et les promoteurs privés admettent eux aussi être mieux armés que les collectivités en termes d'ingénierie (entretien Réunion n°8 avec un promoteur, septembre 2010). Mais l'absence de régulation publique sur le contenu des opérations de promotion privées s'explique aussi par la volonté des élus locaux de négocier prioritairement d'autres dimensions du développement urbain avec les promoteurs, notamment l'aménagement (entretien Réunion n°1 avec un expert, mai 2010).

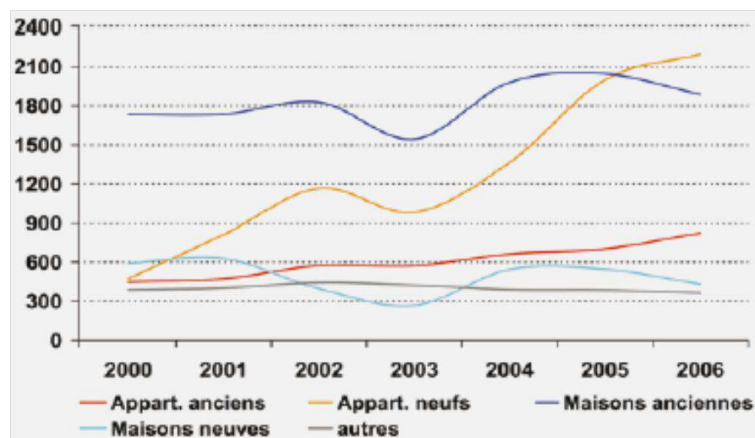
- b) Un fort impact de la défiscalisation sur la production de logements et des excès qui font réagir certaines communes

C'est dans ce contexte que sont votés les dispositifs de défiscalisation « Paul »<sup>24</sup> en 2001, puis surtout « Girardin » en 2003, qui viennent renforcer les avantages octroyés aux investissements outre-mer institués par la loi Pons de 1986.

i. *Une vague de constructions privées dans les années 2000 suite à la mise en place du « Girardin »*

La mise en place de ces dispositifs, surtout le « Girardin » en juillet 2003, entraîne un boom de la construction privée sur l'île (Figure n°106). Entre 2000 et 2006, on constate une croissance très forte de la part des transactions d'appartements neufs dans le total des ventes de terrains bâtis, notamment après 2003 (AGORAH, 2007). Et cette dynamique se maintient dans les années 2007 et 2008, avant de se retourner en 2009.

**Figure n°106 : Evolution des ventes de biens bâtis par type de 2000 à 2006**



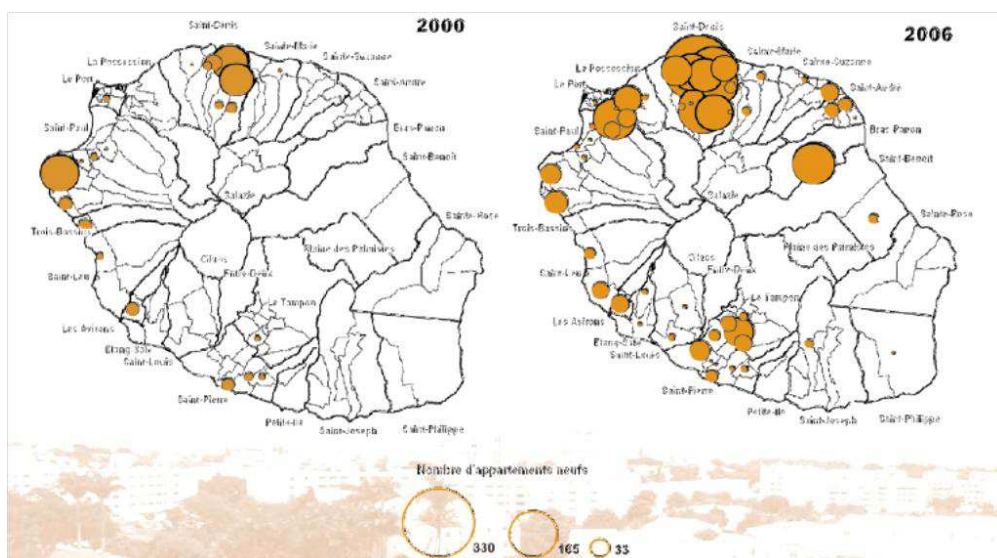
Source : AGORAH, 2008

Si cette dynamique a prédominé dans le nord, en particulier à Saint-Denis, tous les bassins d'habitat ont été concernés (AGORAH, 2007) (Figure n°107).

---

<sup>24</sup> Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 20 juillet 2003, le dispositif « Paul » a permis la réduction d'impôt suivante : 25% de l'investissement (sur 5 ans) dans le cadre d'une location libre (sans plafond de loyers) ; 40% de l'investissement (sur 6 ans) dans le cadre d'une location en secteur « intermédiaire » (loyers plafonnés et conditions de ressources du locataire limitées). Le montant de l'investissement pris en compte au titre de la réduction d'impôt est également plafonné (1.525 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable pour les logements neufs affectés à l'habitation principale du locataire).

**Figure n°107 : Ventes d'appartements neufs par grands quartiers, en 2000 et 2006**



Source : AGORAH, 2008

Et, pour l'ensemble des acteurs locaux, la mise en place des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif est l'explication de ce pic de production au milieu des années 2000 : « les marchés des transactions foncières et immobilières de l'île sont apparus, plus que jamais, influencés par les mesures de défiscalisation prises en 2003 dans le cadre du dispositif Girardin » (AGORAH, 2007).

Le marché des appartements neufs s'est alors caractérisé par une prédominance de T2. En 2006 par exemple, ce sont entre 35 et 45% de T2 qui ont été vendus dans tous les secteurs. Le T3 arrive en seconde position avec une transaction sur trois concernée. Quant aux acquéreurs, ils ont été des métropolitains dans plus de 70% des cas (Figure n°108) : des métropolitains très largement issus des catégories socioprofessionnelles les plus élevées (cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires) (Figure n°109).

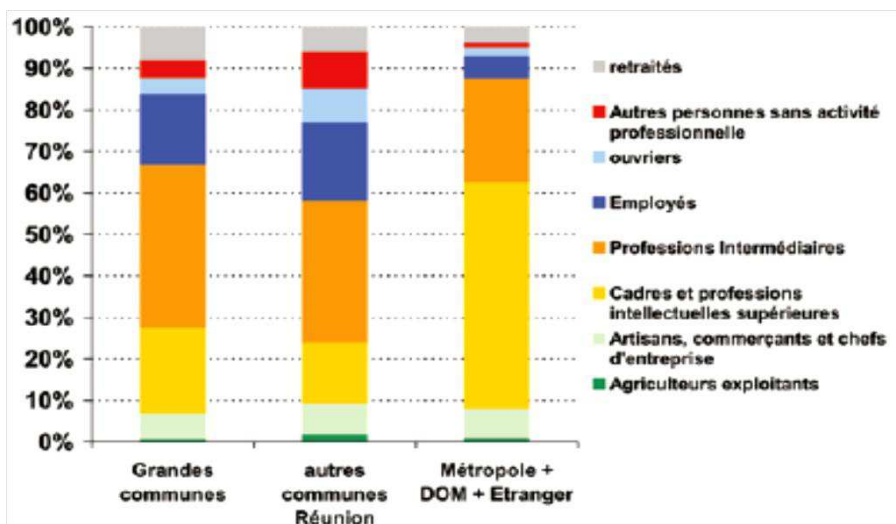
**Figure n°108 : Origine géographique des acquéreurs selon le type de bien, en 2006**

	Appartements		Maisons		Terrains à bâtir
	Anciens	Neufs	Anciennes	Neuves	
<b>Saint-Denis</b>	47,4%	12,5%	19,9%	19,3%	16,6%
<b>Saint-Paul</b>	16,3%	6,0%	14,4%	13,4%	10,6%
<b>Saint-Pierre</b>	3,8%	1,0%	8,3%	8,7%	8,4%
<b>Le Tampon</b>	3,7%	0,9%	9,1%	7,5%	8,5%
<b>autres communes Réunion</b>	22,0%	8,6%	42,6%	41,7%	52,0%
<b>Métropole + DOM/TOM</b>	5,8%	70,7%	5,5%	9,4%	3,7%
<b>Pays Etrangers</b>	1,1%	0,3%	0,2%	0,0%	0,1%

Source : AGORAH, 2008



**Figure n°109 : Origine géographique des acquéreurs selon leur catégorie socio-professionnelle**



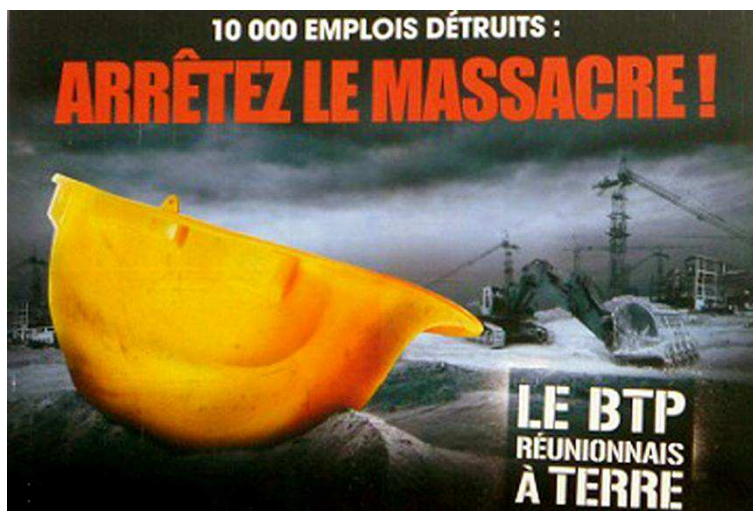
Source : AGORAH, 2008

Au cours des années 2000, et plus particulièrement entre 2003 et 2008, la défiscalisation a donc largement nourri la production de la promotion immobilière privée à la Réunion. « Toutes les entreprises de construction avaient alors leurs carnets de commande tellement pleins qu'elles ne pouvaient même plus répondre à la demande des bailleurs sociaux » (entretien n°2 avec un fonctionnaire de l'Etat, juin 2010).

Cette dynamique s'est cependant retournée en 2009. Les raisons évoquées dans les entretiens sont : la crise économique et financière, la concurrence du « Scellier » en métropole, le manque de foncier aménagé disponible et une certaine saturation du marché locatif privé. Le secteur du BTP connaît de ce fait une crise très importante qui provoque de nombreuses mobilisations : manifestations associant syndicats et employeurs, communication des entreprises du secteur (Figure n°110).



**Figure n°110 : Affiche publicitaire visible à la Réunion en septembre 2010, réalisée à l'initiative des entrepreneurs du BTP de l'île**



Ce boom généré par les dispositifs fiscaux au milieu des années 2000 n'a pas été sans conséquence sur le monde de la promotion. Comme en métropole, on a d'abord vu émerger le modèle du promoteur-défiscalisateur. Les pratiques les plus négatives associées à ce modèle sont venues de petits promoteurs opportunistes, généralement locaux, sans grande expérience du métier, qui se sont appuyés sur des réseaux métropolitains pour vendre les logements. Si leur production a été très diverse, elle a concentré toutes les dérives les plus caricaturales : opérations de très faible qualité, mauvais emplacements... (entretien Réunion n°1 avec un expert, mai 2010 ; entretien Réunion n°15 avec un promoteur, septembre 2010).

De leur côté, les promoteurs traditionnels locaux ont eux aussi été happés par la vague de la défiscalisation, notamment pendant la période 2005-2008. En s'appuyant sur des réseaux de vente, ils ont largement développé des produits standardisés à destination des investisseurs métropolitains. La qualité de cette offre a été variable, tant pour ce qui concerne le bâti que pour le positionnement géographique. Aujourd'hui, ces promoteurs traditionnels essaient surtout de « laisser passer » la crise et se posent des questions sur leur stratégie à venir. L'importance du foncier et de l'aménagement, la conception de produits à coûts modérés (pour l'accession locale ou la vente en bloc à des bailleurs sociaux) sont autant de réflexions en cours pour sortir de la « dépendance à la défiscalisation » (entretien Réunion n°11 avec un promoteur, septembre 2010).

Cette période, pendant laquelle la défiscalisation a « fait » le marché de la promotion réunionnais, a laissé des traces. Dans un certain nombre de communes, le marché locatif privé a été totalement saturé par le nombre d'opérations réalisées dans un laps de temps relativement court. Cela a été plus particulièrement le cas dans le sud de l'île, où les prix du foncier étaient très en-deçà de la moyenne régionale : ce qui a attiré certains promoteurs, notamment des non-professionnels. Nombre d'entre eux ont fait de grosses opérations de 100 à 150 « petits »

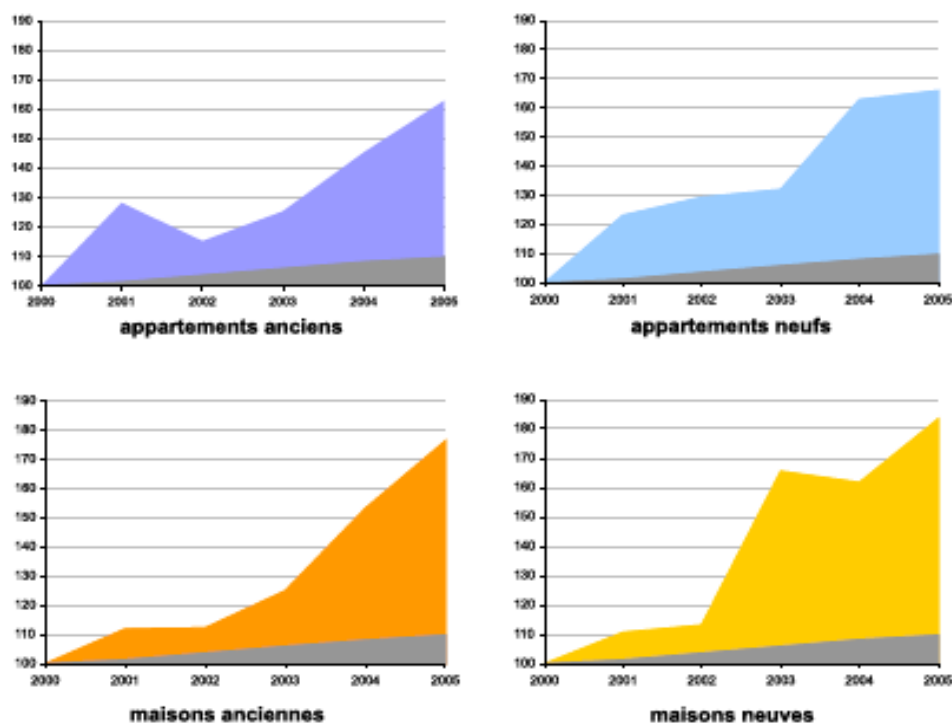
logements (studios, T2). Les appartements se sont alors vendus facilement, car ils étaient accessibles aux investisseurs à petits budgets, mais les habitudes du sud ne favorisaient pas la location et une partie de cette production ne s'est pas louée (entretien Réunion n°15 avec un promoteur, septembre 2010).

La forte dynamique démographique de l'île devrait malgré tout permettre d'absorber assez rapidement une grande part de cet excès d'offre : « c'est déjà quasiment le cas aujourd'hui avec la crise » (entretien Réunion n°15 avec un promoteur, septembre 2010). Les baisses de loyers réalisées par les propriétaires et le rachat d'une partie des programmes par les bailleurs sociaux ont aussi permis d'ajuster offre et demande locatives. Il n'en reste pas moins que certains logements sont de si faible qualité qu'une évolution vers la copropriété dégradée n'est pas à exclure :

« Sur le territoire de notre intercommunalité, le logement défiscalisé, a été de qualité inférieure à celui du logement social. (...) A titre d'exemple, pour la plupart des opérations qui ont été réalisées sur la Possession et Saint-Gilles, les logements ont commencé à se dégrader au bout de 2-3 ans. Des logements construits dans la précipitation avec des matériaux bon marché ! Dans certains immeubles, les escaliers ont commencé à se casser, les faïences murales sont tombées dans les couloirs. La plomberie s'est détériorée rapidement. (...) Mon sentiment est que dans 10-15 ans, il faudra faire face à des logements dégradés sur le territoire » (entretien Réunion n°5 avec un agent de collectivité, août 2010).

Combinée avec d'autres facteurs (hausse des prix des matières premières, manque de foncier, pression démographique, baisse des taux d'intérêt et allongement de la durée d'emprunt, mise en place d'une réglementation permettant une plus grande densification...), la défiscalisation a également nourri la hausse des prix fonciers et immobiliers (Figure n°111).

**Figure n°111 : Evolution comparative des prix moyens des biens bâtis et de l'indice des prix à la consommation des ménages (en indice 100)**



Source : AGORAH, 2007

Pour autant, cette exceptionnelle dynamique de la construction au cours des années 2000 a aussi eu de nombreux effets positifs. Tout d'abord, elle a permis au secteur de la construction de créer des emplois, ce qui n'est en rien négligeable dans un département qui connaît un taux de chômage élevé. En privilégiant des programmes collectifs, elle a aussi rendu effective la volonté publique d'une plus grande densification du territoire (affirmée dans le schéma d'aménagement régional et dans les plans locaux d'urbanisme) (entretien Réunion n°12 avec un agent de collectivité, septembre 2010 ; entretien Réunion n°17 avec un agent de collectivité, septembre 2010). Elle a enfin répondu à une réelle demande locative privée, notamment dans la région de Saint-Denis, et a permis une inversion de tendance de la courbe des loyers. Après déduction de l'inflation, alors que jusqu'en 2006 on assistait à une progression des loyers, la hausse s'est en effet tassée en 2007 avant que le retournement de marché ne devienne effectif en 2008. Les baisses de prix ont été différenciées selon les micro-régions : une stagnation des prix dans l'ouest et l'est ; une légère diminution des niveaux de loyers dans le nord ; une baisse plus importante dans le sud (Figure n°112). Cette baisse des loyers trouve son origine dans l'abondance de l'offre locative liée aux logements défiscalisés mais aussi, il est vrai, dans la crise économique qui a affecté la capacité locative des ménages (AGORAH, 2009).

**Figure n°112 : Evolution des loyers moyens au m<sup>2</sup> par micro-région depuis 2005**

	Hors inflation			Inflation déduite		
	Evolution 2005-2006	Evolution 2006-2007	Evolution 2007-2008	Ecart loyers OLR / inflation 2006	Ecart loyers OLR / inflation 2007	Ecart loyers OLR / inflation 2008
Nord	8,2%	2,3 %	2,3 %	6,2 %	1,1 %	-0,6 %
Ouest	3,8 %	2,9 %	3,0 %	1,8 %	1,7 %	0,1 %
Sud	7,6 %	3,8 %	1,3 %	5,6 %	2,6 %	-1,6 %
Est	9,6 %	2,7 %	2,8 %	7,6 %	1,5 %	-0,1 %
<b>La Réunion</b>	<b>6,1 %</b>	<b>3,1 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>4,1 %</b>	<b>1,9 %</b>	<b>-0,6 %</b>

Source : AGORAH, 2009

Le problème néanmoins, c'est que cette vague de constructions n'a nourri, et à l'excès, qu'un seul segment du marché alors que les besoins locaux sont beaucoup plus diversifiés, notamment en termes de logements sociaux. Ce qui induit une inadéquation entre offre et besoins et un nécessaire retour de balancier (qui passe même par des rachats d'opérations privées par des bailleurs sociaux) (entretien Réunion n°1 avec un expert, mai 2010 ; entretien Réunion n°10 avec un agent d'une intercommunalité, septembre 2010). « La question maintenant est comment on fait le reste, avec quel modèle économique. Il faut apporter une réponse diversifiée en termes d'offre de logements ! » (entretien Réunion n°16 avec un directeur de structure parapublique, septembre 2010) ;

Cet enjeu de la diversification de la production de logements est donc au cœur du débat local, surtout depuis qu'une société d'économie mixte régionale, la SIDR, a mis en place un montage juridique et financier permettant la réalisation de logements sociaux à partir des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif en direction des entreprises<sup>25</sup> (dans les DOM en effet, les dispositifs ne sont pas orientés exclusivement vers les particuliers mais permettent aussi des exonérations d'impôt sur les sociétés). Le coût de ces montages pour l'Etat, comparativement à la « ligne budgétaire unique » dédiée à la production du logement social (c'est-à-dire les subventions directes entrant dans le cadre de l'aide à la pierre), interpelle néanmoins aujourd'hui le ministère des Finances, qui prend conscience de la perte financière

<sup>25</sup> Le dispositif est le suivant : en vue de la construction d'un immeuble, la SIDR et une entreprise privée créent une société en nom collectif (SNC), dans laquelle la SIDR détient 99,9% des parts au départ (durant la construction des logements) et l'entreprise partenaire 0,1%. Puis, à la fin de la construction, la SIDR cède 99,8% de ses parts au partenaire privé pour l'équivalent de 35% du coût de construction. L'entreprise conserve alors 99,9% des parts de la SNC le temps de la période de défiscalisation, et récupère donc environ 50% du coût de construction en exonération fiscale. Enfin, à la fin de cette période, la SIDR récupère l'immeuble. Au bout du compte, la structure privée gagne 15% du coût de construction sous forme d'exonération fiscale, la SIDR gagne 35%. Et, pour l'entreprise privée, il s'agit d'un investissement sans risque, puisque la SIDR s'est engagée dès le départ à récupérer le bien à la fin de la période de défiscalisation. De plus, les logements sociaux trouvent forcément des locataires. Les entreprises privées qui viennent dans ce type de montage sont généralement des banques ou des compagnies d'assurances. Les montages juridiques sont assurés par des arrangeurs fiscaux métropolitains qui ont des bureaux à la Réunion (entretien Réunion n°14 avec un directeur de structure parapublique, septembre 2010).

pour le budget national. Ces montages pourraient donc être impossibles à l'avenir. Pour autant, ils posent de manière concrète la question de la diversification de la production de logements.

*ii. Une réaction de certaines communes aux dérives de la défiscalisation*

Dans un contexte d'absence de régulation publique locale sur les programmations faites par les promoteurs privés, la production de logements défiscalisés a été peu encadrée par les collectivités. En fait, les élus locaux ont pendant longtemps été très satisfaits de voir l'offre de logements se développer grâce à la défiscalisation. Ils ont aussi été enchantés de voir les charges foncières augmenter pour pouvoir équilibrer financièrement leurs opérations publiques d'aménagement : grâce aux dispositifs fiscaux, les promoteurs pouvaient en effet acquérir les terrains à un prix supérieur, puisqu'ils vendaient à un prix supérieur (entretien Réunion n°11 avec un promoteur, septembre 2010 ; entretien Réunion n°12 avec un agent de collectivité, septembre 2010). Certaines collectivités ont même profité de la défiscalisation pour demander aux promoteurs davantage de contreparties en matière d'aménagement (entretien Réunion n°9 avec un architecte, septembre 2010).

Les dérives constatées ici ou là et les conséquences politiques de la densification (les critiques d'une partie de la population qui y a vu une dégradation de son cadre de vie) ont cependant fait évoluer l'attitude des collectivités au cours de ces dernières années. Cela a par exemple été le cas à Saint-Denis, où « la densification de la ville n'a pas été bien vécue par tous ceux qui étaient là avant » (entretien la Réunion n°17 avec un agent d'une commune, septembre 2010). Des signes montrent ainsi une volonté de mieux maîtriser le développement urbain à l'avenir. Des pratiques se développent en ce sens. A Saint-Pierre par exemple, la commune entre aujourd'hui en dialogue avec les promoteurs en amont des opérations, lorsque ces dernières dépassent une trentaine de logements. Ce dialogue, établi sur la base du volontariat, a été mis en place depuis 2003, suite aux dérives constatées dans le cadre des programmes de défiscalisation. « Le but pour la collectivité n'est pas la censure, il s'agit surtout d'être constructif et les promoteurs acceptent de plus en plus de jouer le jeu » (entretien Réunion n°7 avec un agent de collectivité, août 2010). Sauf exception pour de très grosses opérations sur plusieurs îlots, la collectivité n'exige pas de quotas de logements sociaux ; il n'y a pas non plus de discussion sur les prix de sortie. En revanche, la commune de St-Pierre donne son avis sur les typologies des logements et alertent les promoteurs sur la réalisation trop importante de petits logements dans les opérations immobilières (entretien Réunion n°7 avec un agent de collectivité, août 2010). Dans le même état d'esprit, une intercommunalité (Territoire de la Côte Ouest) prépare son futur PLH avec la volonté de mieux réguler les opérations de promotion privées. Après avoir constaté un déficit de logements sociaux, les élus souhaitent ainsi imposer un quota de logements sociaux aux promoteurs (entretien Réunion n°5 avec un agent d'une intercommunalité, août 2010). Ces exemples témoignent du changement de pratique en cours

dans certaines collectivités et d'une évolution de la volonté politique en matière de régulation publique locale de la production privée de logements. Les démarches demeurent cependant encore balbutiantes, comparativement à celles mises en place dans les grandes villes métropolitaines, et sont encore loin d'être appropriées par l'ensemble des communes et intercommunalités de l'île.

La régulation publique des opérations de promotion immobilière passera aussi demain par une capacité publique d'aménagement. Ce qui pose deux questions, celle du modèle économique sous-jacent (qui paie quoi ?) et celle des opérateurs (qui fait quoi ?). En effet, même si un établissement public foncier régional a bien été créé en étant positionné prioritairement sur le logement, les coûts de l'aménagement restent élevés :

« Les SEM d'aménagement sont aujourd'hui plutôt municipales mais, pendant longtemps, la politique foncière sur l'île s'est essentiellement appuyée sur la SIDR (SEM d'Etat). Les choses ont changé dans les vingt dernières années : l'EPF a été créé, la défiscalisation a permis l'équilibre des opérations d'aménagement municipales... Aujourd'hui cependant, les choses deviennent compliquées car l'équilibre des opérations d'aménagement n'est plus assuré par la manne des charges foncières privées permises par la défiscalisation » (entretien Réunion n°12 avec un agent de collectivité, septembre 2010).

Au bout du compte, l'exemple des communes réunionnaises nous livre encore une nouvelle forme d'interaction entre régulation publique locale et dispositifs fiscaux. Ici, encore plus nettement que dans l'exemple stéphanois, les dérives des opérations spécialisées dans la défiscalisation sont à l'origine des premières pratiques de régulation sur les programmations faites par les promoteurs. Mais encore aujourd'hui, le manque de ressources humaines, techniques et cognitives d'une part et les faibles moyens financiers des communes d'autre part (qui pèsent notamment sur leur capacité publique d'aménagement) limitent fortement la portée de ces politiques.

### 3. BAILLEUL : LA REACTION D'UNE PETITE VILLE FACE A L'ARRIVEE D'UN PROMOTEUR DEFISCALISATEUR

Nous avons enfin analysé la situation d'une petite ville dans le nord de la France : Bailleul.

a) Le contexte : une petite ville sans enjeu de régulation publique locale avant le milieu des années 2000

#### *i. Le contexte démographique et institutionnel*

Bailleul est une ville de 13.496 habitants située dans le département du Nord, entre Lille et Dunkerque (Figure n°113). Elle est la ville centre d'une communauté de communes d'environ



33.000 habitants et comptait (en 2007) 5.666 logements<sup>26</sup>. Depuis 2007, elle fait partie de l'unité urbaine d'Armentières, qui comptait 75.757 habitants.

**Figure n°113 : Bailleul, à mi-chemin entre Lille et Dunkerque**



Source : [http://www.communes.com/nord-pas-de-calais/nord/bailleul\\_59270/plan.html](http://www.communes.com/nord-pas-de-calais/nord/bailleul_59270/plan.html)

C'est une petite ville de Flandre intérieure, dont l'ambiance urbaine est typique des bourgs flamands comme en témoigne sa grand'place (Figure n°114).

<sup>26</sup> Source : Insee (population municipale, nombre d'habitants de l'unité urbaine et nombre de logements en 2007).

Figure n°114 : La grand'place de Bailleul



ii. *Pas de régulation publique locale avant 2004*

Avant 2004, la commune de Bailleul n'avait mis en place aucune politique de régulation publique vis-à-vis des opérations de promotion immobilière, si ce n'est pour vérifier leur insertion urbaine et leur conformité au PLU. Aucun quota de logement social, aucune « demande » de la commune sur la typologie ou le prix de sortie des logements n'existait en amont des programmes. La politique d'aménagement de la Ville se résumait, quant à elle, au pilotage d'une ZAC communale de 120 logements.

En cohérence avec le nombre d'habitants, le marché de la promotion privée était relativement étroit et mobilisait plutôt des promoteurs régionaux pour des opérations de taille modeste (entretien Bailleul n°1 avec un agent de collectivité, novembre 2010).

b) Un changement majeur après l'arrivée d'un promoteur défiscalisateur au milieu des années 2000

i. *L'arrivée d'un promoteur défiscalisateur en 2004*

C'est dans ce contexte, somme toute classique pour une petite ville de province située en dehors d'une grande aire urbaine, que la municipalité de Bailleul a reçu en 2004 un projet envisageant au total la création d'environ 700 logements sur le terrain d'une friche industrielle dans le secteur de la gare. Le promoteur, la SARL des Monts de Flandre, était une filiale à 100% d'un groupe immobilier basé dans le Languedoc-Roussillon et appartenait à la catégorie des



promoteurs défiscalisateurs. Le siège social de la SARL des Monts des Flandres se situait d'ailleurs à Sète, soit à 1.000 kilomètres de Bailleul... et des monts de Flandre !

Lorsque la Ville de Bailleul a pris connaissance du projet proposé par le promoteur, les élus et les techniciens n'ont pas eu *a priori* un regard positif. Sur le plan urbanistique, celui-ci n'était pas en adéquation avec ce que souhaitaient les élus. Le manque d'espaces verts était notamment pointé. L'opportunité d'une telle opération constituait néanmoins un potentiel de développement et de régénération urbaine pour un espace en déprise, pour lequel aucun autre promoteur ne s'était encore manifesté.

La commune s'est alors lancée dans une négociation difficile avec le promoteur et a finalement réussi à obtenir des avancées sur les espaces extérieurs, en menaçant d'un « sursis à statuer sur l'octroi du permis de construire » (entretien Bailleul n°1 avec un agent de collectivité, novembre 2010). La commune put en effet profiter du fait qu'à cette époque, le PLU intercommunal était en cours d'élaboration pour rendre crédible sa menace. Mais il est vrai que la discussion est demeurée assez limitée, car la Ville de Bailleul n'avait ni les ressources financières pour acheter le terrain (et organiser une mise en concurrence des promoteurs sur des critères choisis par la collectivité), ni de gros moyens humains et techniques à opposer au promoteur privé. Le service habitat de la Ville de Bailleul ne compte en fait qu'un seul cadre (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010).

La première tranche du projet (Figure n°115) s'est donc réalisée dans une version améliorée sur le plan urbanistique mais s'est assez vite révélée « catastrophique sur le plan de la qualité de la construction et a saturé le marché locatif local » (entretien Bailleul n°1 avec un agent de collectivité, novembre 2010). Résultat, une dégradation rapide des logements a été perceptible, et surtout un « *turnover* important » a été constaté au niveau des occupants (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010). En raison de ce fort *turnover*, la Ville a même constaté « davantage de demandes de logement social dans la commune qu'auparavant » (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010). Les nouveaux logements avaient en effet attiré de nouveaux habitants dans la commune, qui demandaient rapidement à vivre dans de meilleures conditions et à des loyers moindres dans le parc locatif social.

Figure n°115 : L'opération près de la gare de Bailleul

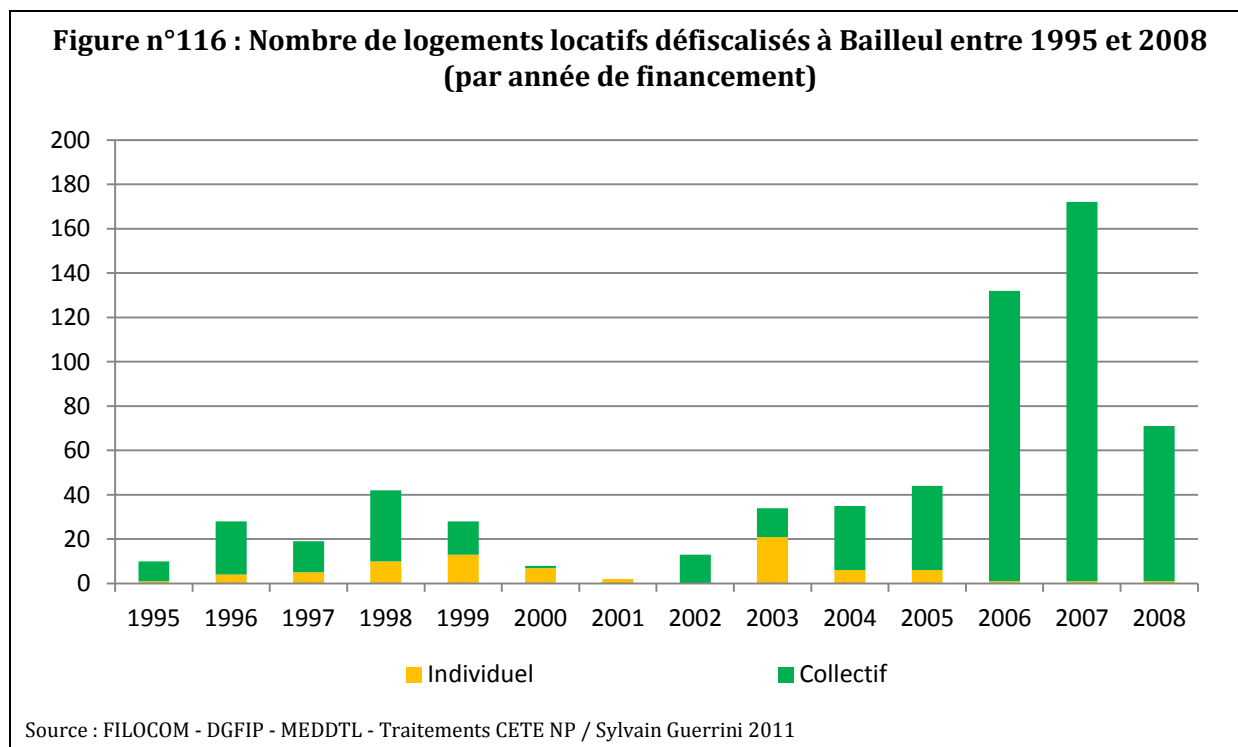


Après la première tranche, la SARL des Monts des Flandres a finalement cédé le reste du foncier à deux autres promoteurs défiscalisateurs, dont Akerys. En 2007, une deuxième tranche du projet (d'environ 300 logements) a donc été réalisée par ces deux nouveaux acteurs. La saturation du marché locatif privé s'est alors confirmée, et même renforcée :

« Les réseaux ont réellement saturé le marché dans cette commune et, en tant que promoteur travaillant dans le secteur, nous l'avons vécu très concrètement. Nous y avons monté une opération de 102 logements en 2007 (six petits bâtiments R+2 et R+3), qui était déjà en soi une grosse opération. Mais surprise... en même temps se négociait juste à côté une opération de 300 logements avec deux réseaux, sur une friche industrielle pas facile à transformer. Du coup, nous nous sommes retrouvés en concurrence directe avec cette opération. Malgré la concurrence, nous avons quand même réussi à tout vendre et nous avons même touché une clientèle d'investisseurs. Ceci a pu se

faire car nos logements étaient de meilleur standing (belles prestations, ascenseurs...) auquel s'ajoute une bonne image. Les deux réseaux engagés quant à eux n'ont pas terminé complètement leur opération. Ils se sont alors retrouvés avec le terrain sur le dos, qu'ils ont d'ailleurs cherché à nous revendre (mais nous avons refusé). Bilan : aujourd'hui ces promoteurs sont partiellement plantés à Bailleul et les logements construits ont du mal à trouver des locataires. Et cela ne facilite pas la réalisation de nouvelles opérations dans cette ville » (entretien Bailleul n°2 avec un promoteur, juin 2010).

Le pic de production des logements locatifs défiscalisés à Bailleul dans la deuxième moitié des années 2000 est confirmé par les résultats de la base de données réalisée en partenariat avec le CETE (Figure n°116).



## ii. La mise en place d'une régulation publique locale

Cette expérience a fait prendre conscience aux élus et aux services de la commune de Bailleul qu'une forme de régulation publique locale des opérations de promotion immobilière devait être mise en place. Cela a généré concrètement deux avancées. Tout d'abord, un partenariat avec l'établissement public foncier de la région Nord - Pas-de-Calais a été mis en place pour développer une capacité d'acquisition foncière. Le budget de la commune ne permettant pas de préempter certains terrains, la Ville s'est ainsi adossée à un opérateur foncier qui a la possibilité d'intervenir.

Ensuite, à l'image de ce qui s'est fait dans certaines grandes villes, le PLU intercommunal a prévu un quota de 25% de logements sociaux pour les opérations de promotion privée d'une certaine taille. Mais l'intention publique derrière cette mesure est originale. En effet, le principal objectif n'est pas de répondre à un besoin local de logement social : « la commune a déjà un

quota de logements sociaux satisfaisant » (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010). Mais il s'agit bien de « mieux maîtriser les opérations de promotion privée » (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010). En effet, à travers l'imposition d'un quota de logements sociaux dans les opérations de promotion d'une certaine taille, la Ville obligeait le promoteur privé à travailler avec un bailleur social du territoire, plus proche des acteurs publics (parce qu'en relation régulière avec eux pour le financement des opérations, les attributions de logements...) et ainsi plus soucieux de son image locale (entretien Bailleul n°1 avec un agent d'une commune, novembre 2010). La commune peut ainsi peser davantage sur la conception des opérations en amont.

Ces deux avancées ont donc permis à la commune de disposer d'outils de régulation publique destinés à éviter la réalisation de grosses opérations par des promoteurs défiscalisateurs. Elles ont été mises en place dans une logique défensive, pour rééquilibrer un rapport de forces trop favorable aux acteurs privés. En ce sens, l'exemple de Bailleul se rapproche de la situation des communes réunionnaises, car ce sont les transformations des logiques industrielles dans la promotion immobilière induites par les dispositifs fiscaux qui ont fait réagir les acteurs publics locaux. Dans un contexte de faibles moyens humains, techniques, cognitifs et financiers, ces collectivités ont cherché à construire des mécanismes de régulation publique adaptés à leur capacité de négociation avec les acteurs privés.

\* \* \* \* \*

Le tableau ci-dessous résume les six situations locales analysées (Figure n°117).

**Figure n°117 : Les mécanismes de la régulation publique locale dans les six territoires analysés et l'impact de la défiscalisation**

Collectivité locale	Régulation publique locale des opérations de promotion privée avant la défiscalisation	Impact de la défiscalisation sur la régulation publique locale des opérations de promotion privée
Communauté d'agglomération Rennes Métropole	Forte et historique, fondée sur une importante politique foncière, l'explicitation des souhaits publics dans les documents de planification, des moyens budgétaires élevés et la construction d'une culture locale partagée	Aucun impact de la défiscalisation sur les mécanismes de la régulation publique locale.
Communauté urbaine de Lyon	Réelle depuis le début des années 2000, orientée vers l'introduction d'un quota de logements sociaux dans les opérations de promotion privée, fondée sur une négociation en amont du permis de construire (puis récemment sur l'inscription de secteurs de mixité sociale dans le PLU) et sur le développement d'une politique foncière	Faible impact : émergence d'une volonté de régulation publique locale sur la typologie des logements.
Commune de Marseille	Réelle depuis 2006, orientée vers l'introduction d'un quota de logements à prix maîtrisé dans les opérations de promotion privée, fondée sur une négociation en amont du permis de construire et sur l'embryon d'une politique foncière (qui s'appuie surtout sur l'Etablissement public foncier régional et Euromed)	Faible impact : émergence d'une volonté de régulation publique locale sur la typologie des logements.
Commune de Saint-Etienne	Inexistante sur les enjeux liés au logement, c'est-à-dire limitée aux questions d'insertion urbaine et d'architecture	Impact réel : mise en place d'un système de veille des opérations de promotion privée et d'un « dialogue constructif » avec les promoteurs en amont du permis de construire (sans logique contraignante).
Communes de la Réunion	Inexistante sur les enjeux liés au logement, c'est-à-dire limitée aux questions d'insertion urbaine et d'architecture	Impact réel dans certaines communes : mise en place d'un dialogue avec les promoteurs en amont du permis de construire.
Commune de Bailleul	Inexistante sur les enjeux liés au logement, c'est-à-dire limitée aux questions d'insertion urbaine et d'architecture	Impact réel : introduction dans le PLU d'un quota de logements sociaux dans les opérations de promotion privée et établissement d'un partenariat avec l'Etablissement public foncier régional.

Il s'en dégage plusieurs enseignements. Tout d'abord, des mécanismes de régulation publique locale de la production privée de logements existent mais varient fortement d'une ville à l'autre. En conséquence, les contextes dans lesquels s'inscrivent les transformations induites par les dispositifs fiscaux demeurent différents et ne produisent pas les mêmes dynamiques



locales. Malgré tout, en analysant les six territoires, une constante émerge : dans chacun des cas, les collectivités locales ont plutôt renforcé leur politique de régulation de la production privée de logements en raison de la défiscalisation (sauf à Rennes où cette politique était déjà très développée). Dans les grandes villes qui avaient déjà mobilisé des moyens, de nouvelles préoccupations se sont faites jour, notamment la volonté d'éviter la concentration de « petits » logements dans certains quartiers centraux, si bien que les autorités publiques locales ont élargi (ou tenté d'élargir) leur champ de négociation avec les acteurs privés. Quant aux collectivités qui ne s'étaient pas impliquées jusqu'alors, notamment les villes petites et moyennes cibles des promoteurs défiscalisateurs, elles ont commencé à s'intéresser au sujet et à construire des mécanismes de régulation adaptés à leur potentiel de négociation. A travers l'impact de la fiscalisation du logement sur la production urbaine, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont donc encouragé les acteurs publics locaux à mettre en place une forme d'encadrement du marché de la construction de logements. La défiscalisation n'a pas été en soi le déclencheur de ces politiques de régulation publique locale (car c'est la décentralisation qui a été le moteur le plus puissant), mais elle a été un des éléments concourant à la diffusion des pratiques, en particulier dans les villes petites et moyennes.

Deuxième enseignement, l'Etat apparait totalement absent de la régulation publique locale. Certes, comme les collectivités, il a lui aussi encadré davantage la production de logements locatifs défiscalisés à partir du milieu des années 2000 (à partir du « Robien recentré »). Mais son choix méthodologique s'est limité à la mise en place de zonages à l'échelle nationale : ce qui a conduit par exemple à l'exclusion de la zone C du bénéfice du dispositif « Scellier ». Jamais l'Etat n'a préféré aider les acteurs publics locaux (y compris ses services à l'échelle des territoires) à mieux structurer leurs politiques de régulation locale. Les agents des services déconcentrés de l'Etat que nous avons interrogés, confirment leur impuissance à peser sur la mise en œuvre des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif :

« Les dispositifs fiscaux tombent sur les territoires, mais aussi sur les services déconcentrés de l'Etat. En fait, avant l'apparition de ces dispositifs, on était habitué à deux logiques possibles dans le domaine du logement : une situation de maîtrise publique ou une situation de marché libre. Et là, on se retrouve dans une situation intermédiaire, avec l'existence de vrais leviers d'action dans les mains de l'Etat mais le sentiment de ne pas les maîtriser au niveau local, ni même de pouvoir les influencer » (entretien Saint-Etienne n°4 avec un agent de l'Etat, février 2010).

Pourtant, lors de nos entretiens, un certain nombre de représentants de l'Etat au niveau national ont pointé la responsabilité des maires dans le décalage entre production de logements défiscalisés et demande locative, comme si tous ces élus locaux avaient les ressources pour endiguer le phénomène :

« Si les investisseurs qui n'ont pas fait attention aux caractéristiques du produit logement qu'ils ont acheté doivent assumer leur choix, les maires se doivent aussi d'être vigilants quant aux opérations de promotion envisagées dans leur

commune. Ils ont souvent les moyens de trier le bon grain de l'ivraie » (entretien n°10 avec un député, novembre 2009).

Les exemples de Bailleul et la Réunion montrent cependant que ce n'est pas toujours le cas.

Troisième enseignement, découlant directement du précédent, la mise en place des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif a renforcé les inégalités entre les villes, plus précisément entre les grandes villes dotées d'importants moyens d'ingénierie et d'un marché de la construction hautement concurrentiel d'un côté, et les villes petites et moyennes de l'autre. Les premières peuvent canaliser les effets spatiaux du processus de fiscalisation du logement et imposer certaines exigences aux promoteurs. Les secondes durent en revanche « bricoler » des outils de négociation pour dépasser leur manque de ressources et d'attractivité.

Dernier enseignement, la plupart des mécanismes de régulation publique locale ne fonctionnent pas sur les mêmes temporalités que l'évolution des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif. Si ces derniers peuvent être modifiés dans un temps très court au moment du vote des lois de finance, une politique foncière locale ou la révision d'un PLU prend beaucoup plus de temps. La déconnexion des régulations publiques aux échelles nationale et locale a donc également une dimension temporelle.





## CONCLUSION

---

Notre travail de recherche apporte plusieurs éléments sur la production du logement en France. Sur le plan méthodologique tout d'abord, il offre une analyse des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif, un instrument de politique publique très peu étudié jusqu'alors en raison du manque de données disponibles sur le sujet. Le premier enjeu de la recherche a été de dépasser cette difficulté. Nous l'avons fait en croisant plusieurs démarches. En lien avec le CETE Nord-Picardie notamment, nous avons construit une base de données infogéographique des logements défiscalisés, qui constitue aujourd'hui un outil d'observation unique. En lien avec la DHUP, nous avons produit une enquête téléphonique par questionnaire auprès de 506 personnes ayant réalisé un investissement locatif depuis la création des dispositifs fiscaux. Cette enquête présente elle aussi un caractère inédit. Nous avons en outre mené un travail d'enquête qualitatif à travers 107 entretiens, dont 81 dans six grands territoires cibles. Ces entretiens, que nous avons confrontés aux documents de planification stratégique locaux lorsque c'était possible, nous ont permis de mener une analyse des logiques d'acteurs dans le cadre de la défiscalisation : les stratégies des promoteurs, la réaction des collectivités... Enfin, nous avons examiné les arguments qui ont justifié, au niveau de l'Etat, la mise en place des dispositifs fiscaux aux différentes étapes de leur histoire. Le croisement de ces sources de données, qualitatives et quantitatives, a constitué un point essentiel de notre recherche. C'est en effet grâce à la multiplicité des approches que nous avons pu faire apparaître la recombinaison des systèmes d'acteurs et le lien avec certaines dynamiques urbaines.

Ce dispositif méthodologique nous a permis de faire apparaître plusieurs résultats de nature empirique. Tout d'abord, les logiques politiques qui ont justifié, au niveau de l'Etat, la mise en place et le développement des mesures d'aide fiscale à l'investissement locatif depuis le milieu des années 1980 ont évolué au cours du temps. Si le processus de néolibéralisation a joué un rôle important dans les années 1980 et même encore au moment du « Périissol » à la fin des années 1990, son expression s'est effacée dans les débats parlementaires et interministériels au cours des années 2000. Les arguments développés par les promoteurs des dispositifs fiscaux se sont alors concentrés sur des logiques de régulation sectorielle, relevant d'objectifs macroéconomiques ou de production globale de logements à l'échelle nationale. Parallèlement, la croyance en un approfondissement des mécanismes concurrentiels pour résoudre les dysfonctionnements du marché s'est estompée. Ainsi, lorsqu'il fut constaté que la production de logements défiscalisés saturait les marchés locatifs de certaines villes petites et moyennes, la réponse étatique ne fut pas d'améliorer l'information des investisseurs mais de limiter géographiquement l'application des mesures fiscales. D'un Etat qui vise au départ à intégrer la production du logement locatif dans la logique de marché en adaptant la fiscalité, on est passé à

un Etat qui oriente une épargne vers un besoin économique et social avec une ambition quantitative, tout en cherchant à encadrer qualitativement la production par une réglementation de plus en plus complexe. L'instauration en 2012 d'un plafond de l'assiette par mètre carré de surface habitable montre par exemple à quel point cet encadrement étatique s'est peu à peu affiné et renforcé depuis le début du siècle, illustrant, en creux, les difficultés de l'Etat à maîtriser qualitativement la production de logements défiscalisés.

Deuxième résultat de recherche empirique, les dispositifs fiscaux ont engendré un processus de fiscalisation de la production du logement locatif privé. Le gain fiscal est en effet apparu comme la motivation première pour une partie des investisseurs, qui ont délégué de fait à des intermédiaires (commercialisateurs de produits défiscalisés, promoteurs...) la conception de leur projet d'investissement locatif, son suivi et sa gestion. De nouveaux acteurs ont alors émergé pour porter cette intermédiation et encourager les investisseurs à y recourir : des promoteurs défiscalisateurs, créés précisément avec l'objectif de porter l'ensemble de la chaîne de l'investissement locatif défiscalisé, mais aussi les groupes bancaires, qui se sont mis à commercialiser des logements en lien avec des promoteurs. Les promoteurs défiscalisateurs ont modifié le paysage de la promotion immobilière française : ils ont fait évoluer les techniques de vente des logements, ils ont amené un nouveau modèle économique dans lequel la commercialisation occupe une place plus grande dans la structure des coûts de production... Leur développement a puisé son origine dans la région toulousaine au cours des années 1980-1990, il s'est étendu à l'échelle nationale à partir du « Périssol » et a atteint son apogée au milieu des années 2000. L'encadrement de l'Etat, les politiques de régulation publique mises en place par les collectivités et la médiatisation du mécontentement d'un certain nombre d'investisseurs s'estimant floués ont ensuite enrayé leur progression, ce qui les a incités à réorienter leur modèle vers la promotion traditionnelle. Ces promoteurs défiscalisateurs ont donc exploité stratégiquement la défiscalisation non encadrée, avant de chercher à s'adapter à l'évolution des règles institutionnelles.

Troisièmement, le processus de fiscalisation de la production du logement locatif privé a eu des effets sur la fabrication matérielle de la ville. Tout d'abord, les promoteurs défiscalisateurs ont développé des opérations très standardisées, d'architecture simpliste, parfois pastiche, privilégiant l'image pour l'investisseur éloigné à la qualité de vie dans les logements. Ensuite, au-delà de ces acteurs spécifiques, on a constaté une forte réactivité de la production d'immobilier résidentiel par les promoteurs aux changements de dispositifs fiscaux : en 2009 par exemple, juste après la mise en place du « Scellier », deux ventes sur trois réalisées par la promotion immobilière étaient destinées aux investisseurs. Ceci confère à l'outil fiscal une réelle dimension de relance économique, surtout pour la promotion immobilière privée. Cette forte réactivité a cependant conduit localement à des surinvestissements par rapport aux

capacités des marchés locatifs, en raison des décalages temporels entre la vente des logements et le constat de la réalité du marché à l'achèvement des travaux. Enfin, la fiscalisation du logement a nourri un décalage entre zones de production du logement défiscalisé et secteurs où les marchés de l'habitat sont les plus tendus. Si les causes de ce décalage peuvent être multiples (manque de disponibilités foncières dans les grandes villes, coût supérieur du renouvellement urbain, recours contentieux...), les évolutions produites par les dispositifs fiscaux dans l'industrie de la promotion immobilière (émergence des promoteurs défiscalisateurs, moindre perception du risque induit par la course au volume) et dans les logiques d'investissement l'ont renforcé, notamment dans la première moitié des années 2000.

Ce troisième résultat de recherche est à rapprocher des constats faits dans la littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier, qui, tout en étant proches, présentent quelques nuances. L'un d'entre eux est l'amplification de l'amplitude des cycles immobiliers et la possibilité de surinvestissements locaux. Le concept de *market timing* développé dans la littérature sur la financiarisation trouve en fait son pendant dans la fiscalisation du logement avec l'idée de *fiscal timing*. Ce sont ici les opportunités fiscales qui président à la temporalité des investissements, allant même jusqu'à entraîner un excès d'afflux de capitaux à certains endroits. Un autre point commun est le décalage entre la géographie de l'investissement et celle de la plus forte demande. Mais, pour la littérature sur la financiarisation, ce sont les grandes métropoles mondiales, voire quelques quartiers de ces villes, qui captent le surplus d'investissement, et non les villes petites et moyennes. La différence vient ici de l'acteur dominant : dans le premier cas en effet, les auteurs ont exclusivement analysé des investisseurs institutionnels qui ont imposé leur souhait de liquidité et leur aversion au risque aux producteurs ; dans le cadre de la fiscalisation du logement en revanche, les investisseurs sont des particuliers atomisés et en majorité non professionnels, si bien que la géographie de la production a été déterminée avant tout par les producteurs et les commercialisateurs. L'absence de liquidité et le risque ont été mal appréhendés et mal évalués par une partie des investisseurs, qui a essentiellement regardé le gain fiscal et fait confiance à l'intermédiaire. Lorsqu'une logique financière ou fiscale s'immisce de manière forte dans le comportement des investisseurs, la conséquence sur la géographie de l'investissement, si elle n'est pas nécessairement la métropolisation, n'en reste pas moins source d'approfondissement des inégalités spatiales.

Enfin, quatrième résultat de recherche empirique, l'effet sur la ville produit par la fiscalisation de la production du logement locatif privé a fait réagir les collectivités locales à partir du milieu des années 2000. Les communes ou intercommunalités qui avaient mis en place des systèmes locaux de négociation avec les promoteurs (plutôt des grandes villes) les ont élargis à la marge, notamment sur la question des typologies de logements. Et celles qui n'avaient rien mis en place et qui ont constaté des opérations de promotion en très fort décalage

avec ce qu'en attendaient les élus, ont établi de premiers mécanismes de régulation publique locale, en copiant ce qui se faisait déjà ailleurs et en construisant des moyens d'action adaptés à leur potentiel de négociation. Au final, les collectivités ont donc renforcé le suivi et le contrôle de la construction privée d'immobilier résidentiel. Cette tendance est convergente avec l'évolution de l'action de l'Etat à la même période. De fait, les collectivités ont donc participé à la dynamique de plus fort encadrement de la production privée de logements à partir du milieu des années 2000. Force est de constater cependant qu'aucune articulation national-local ne semble s'être opérée dans la régulation : l'Etat s'est concentré sur un cadrage juridique national et n'a pas vraiment encouragé la mise en place de régulations locales. Dès lors, régulations nationale et locales sont restées globalement indépendantes et déconnectées. Cette déconnexion a même eu une dimension temporelle, dans la mesure où le temps court de l'action législative, couplé à une forte réactivité de la production, est apparue en décalage avec la temporalité des politiques d'urbanisme locales, nécessitant un long travail d'apprentissage par les collectivités et des capacités de pilotage à moyen-long terme.

Finalement, au plan théorique, toutes ces dynamiques contribuent, prises ensemble, à l'émergence d'une nouvelle économie politique de la production du logement en France. Notre recherche en révèle certaines caractéristiques. Tout d'abord, la logique d'intervention de la puissance publique s'est transformée. Après une action étatique interventionniste jusqu'aux années 1970 puis influencée par la néolibéralisation dans les années 1980-1990, la décentralisation a fait apparaître un double mode de régulation correspondant à deux niveaux territoriaux d'action publique : à l'échelle nationale via une réglementation étatique de plus en plus précise ; à l'échelle locale à travers des systèmes de négociation mis en place par les collectivités pour discuter avec les acteurs privés. Emerge ainsi une régulation publique où se superposent dimension réglementaire nationale et négociations locales. L'évolution de la promotion immobilière au cours de ces dernières années s'est opérée en réaction à ces transformations de l'action publique : la capacité des promoteurs à s'adapter à la réglementation nationale, le renforcement du partenariat avec les collectivités locales en témoignent. Ces évolutions conduisent dès à présent à plusieurs phénomènes : une inégalité entre grandes villes et villes petites et moyennes, des contradictions politiques national-local, l'élargissement du champ de la négociation public-privé... La nouvelle économie politique de la production du logement ouvre ainsi la voie à un « urbanisme réglementaire-négocié », dont on ne perçoit d'ailleurs pas encore tous les contours.

Mieux comprendre cette nouvelle régulation publique « réglementaire-négociée » et sa traduction spatiale offre dès lors plusieurs perspectives de recherche :

- Sur l'articulation entre régulation publique nationale et régulations publiques locales tout d'abord. L'objet serait d'étudier les circulations ascendantes dans la formulation

des politiques nationales du logement, en clair de mieux comprendre les capacités d'action croissantes des collectivités au niveau national. Par exemple, la possibilité de créer des secteurs de mixité sociale dans les PLU ne témoigne-t-elle pas de cette influence des collectivités sur la réglementation nationale ? Et, au bout du compte, les pratiques locales informelles ne sont-elles pas le terreau de la réglementation future ? Ce qui ferait des contradictions apparentes entre niveaux national et local le moteur même de la transformation de l'action de l'Etat ;

- Sur l'évolution de la stratégie des promoteurs vis-à-vis de la puissance publique, et surtout vis-à-vis des collectivités. Alors que Julie Pollard a analysé dans sa thèse les logiques d'influence entre le monde de la promotion et l'Etat (Pollard, 2009), le même exercice pourrait être fait à l'échelle locale. Ainsi, comment les promoteurs intègrent-ils dans leur stratégie économique et dans leur organisation la montée en puissance des autorités publiques locales ? Si les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement locatif ont nourri l'émergence du modèle économique du promoteur défiscalisateur, le développement de la régulation publique locale n'engendre-t-il pas l'apparition d'autres logiques de production et d'autres modèles économiques dans l'industrie de la promotion ? Et quel impact cela a-t-il sur la production matérielle de la ville ?

Le devenir des mesures d'aide fiscale à l'investissement locatif, qui devrait prochainement prendre la forme d'un nouveau dispositif « Duflot » (du nom de l'actuelle ministre du Logement et de l'Egalité des Territoires), donnera également matière à mieux comprendre la nouvelle économie politique de la production du logement. Déjà, la première communication de la ministre sur le sujet laisse entendre le retour à un dispositif ciblé sur le logement intermédiaire, en cohérence avec l'histoire des débats entre droite et gauche. Mais, au-delà du contenu de la nouvelle mesure fiscale, l'un des points les plus instructifs sera aussi la manière dont l'Etat entendra encadrer les effets spatiaux de la fiscalisation du logement. En effet, si la réglementation de plus en plus complexe (raffinement des zonages, plafonnements multiples...) conjuguée à la veille des collectivités (pour celles qui en ont les moyens) limite le décalage entre zones de production et zones de plus grande tension, elle ne supprime pas pour autant la logique sous-jacente au phénomène. En clair, dans le cadre institutionnel actuel, les intérêts des promoteurs ne sont pas alignés sur ceux de la puissance publique et, comme le suggéraient Ciuch et Colombani (2011), ceci peut produire des effets contraires aux souhaits étatiques même à l'intérieur des zonages nationaux. La question sera donc de savoir si l'Etat va continuer à renforcer sa réglementation, au risque de l'illisibilité, ou si d'autres moyens de régulation nationale feront leur apparition. Plusieurs orientations politiques pourraient ainsi émerger :

- Une première consisterait à « se réinscrire » dans la logique de la néolibéralisation, en cherchant à améliorer le fonctionnement du marché, à en résoudre les

« imperfections ». Un renforcement du système d'information en direction des investisseurs pourrait par exemple être imaginé : ce qui pourrait aller jusqu'à imposer au particulier intéressé la consultation d'un professionnel qualifié (dans une ADIL par exemple) en amont de son engagement. Dans le même état d'esprit, la loi Hoguet du 2 janvier 1970, réglementant les conditions d'exercice des professions d'agents immobiliers, de mandataires en vente de fonds de commerce et d'administrateurs de biens, pourrait aussi être amendée pour redéfinir les conditions du rapport investisseur-commercialisateur dans le cas d'une vente de logement ;

- Une deuxième viserait à changer les acteurs du marché. Partant du constat que le caractère atomisé et non-professionnel des particuliers place devant les promoteurs des investisseurs peu exigeants en termes de localisation des biens, l'Etat pourrait orienter son incitation fiscale vers les institutionnels (SCPI, SIIC). Comme l'a montré la littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier, cette évolution n'effacerait certes pas le caractère discriminant de la production en termes géographiques. Mais c'est un effet de métropolisation de l'investissement locatif que nous pourrions attendre (comme l'illustre encore récemment la SCPI « Scellier » « Ciloger Habitat 3 » lancée le 30 juillet 2012, qui annonce un patrimoine situé en Ile-de-France et dans les plus grandes métropoles de province). Or cette orientation géographique est cohérente avec la volonté étatique de privilégier la construction dans les zones où le marché de l'habitat est le plus en tension. Une telle modification des règles institutionnelles pourrait donc aligner stratégie des investisseurs, comportements des producteurs (à travers un changement de l'acteur dominant) et attente publique. Plusieurs questionnements de nature différente s'imposeraient alors, en particulier la nécessité d'une garantie de convergence d'intérêts entre gestionnaires de fonds et souscripteurs ou encore la capacité à mobiliser quantitativement l'épargne des ménages pour la pierre-papier.
- Une troisième aurait pour ambition de dépasser le caractère dual de la régulation publique « réglementaire-négociée ». Dans cette logique, la réglementation nationale aurait pour objectif assumé de donner aux collectivités les moyens d'encadrement de la production des logements défiscalisés (par exemple à travers un système d'agrément étatique sur la base d'un règlement établi par la collectivité). L'Etat pourrait en outre accompagner le développement des politiques foncières locales. En retour, il pourrait cependant exiger une structuration de l'ingénierie locale, et donc le renforcement de l'intercommunalité. Pour éviter tout effet d'aubaine, une telle évolution nécessiterait par ailleurs la construction d'un mécanisme financier de partage de la dépense fiscale entre Etat et collectivités.

Le futur dispositif fiscal donnera ainsi une première indication sur la réorientation, ou non, de l'action publique dans la production du logement.





## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

---

AALBERS Manuel. The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition and Change*, 2008, Vol. 12, n°2, juin.

AGLIETTA Michel. Le Capitalisme de demain. *Notes de la fondation Saint-Simon*, 1998, n° 101, novembre.

AGLIETTA Michel. Les transformations du capitalisme contemporain. In CHAVANCE Bernard, MAGNIN Éric, MOTAMED-NEJAD Ramine et SAPIR Jacques (dir.). *Capitalisme et socialisme en perspective. Évolution et transformation des systèmes économiques*. Paris : La Découverte, 1999.

AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA REUNION, L'AMENAGEMENT ET L'HABITAT (AGORAH). *Observatoire des transactions immobilières et foncières à la Réunion*. AGORAH, 2007.

AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA REUNION, L'AMENAGEMENT ET L'HABITAT (AGORAH). *Observatoire des transactions immobilières et foncières à la Réunion*. AGORAH, 2008.

AGENCE POUR L'OBSERVATION DE LA REUNION, L'AMENAGEMENT ET L'HABITAT (AGORAH). *Observatoire des loyers privés : Données 2008*. AGORAH, 2009, octobre.

ANGOTTI Tom. *New York for Sale, Community Planning Confronts Global Real Estate*. Cambridge : MIT Press, 2008.

AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT (ANIL) et ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADCF). *Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la Loi Liberté et Responsabilités locales : Formes d'intervention et budgets (France métropolitaine, période de 2004 à 2009)*. ANIL et ADCF, 2011.

ARRIGHI Giovanni. *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of our Times*. Londres : Verso, 1994.

ARTUS Patrick et VIRARD Marie-Paule. *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*, Paris : La Découverte, 2005.

AVELINE-DUBACH Natacha. *Immobilier, l'Asie, la bulle et la mondialisation*. Paris : CNRS Editions, 2008.

BARAUD-SERFATY Isabelle. Capitales et capitaux : Vers la ville financiarisée. *Le Débat*, 2008, n°148, janvier-février, pp 96-105.

BEAL Vincent et ROUSSEAU Max. Néolibéraliser la ville fordiste – Politiques urbaines post-keynésienne et redéveloppement économique au Royaume-Uni : une approche comparative. *Métropoles*, 2008, n°4.

BEHAR Daniel et BALLAIN René. Vingt ans après la réforme de 1977, refonder la politique du logement. *Fondations*, 1998, n°6, janvier.

BEHAR Daniel. Habitat : pour une nouvelle approche territoriale. *Pouvoirs locaux*, 2000, n°45, juin, pp 54-58.

BEZES Philippe. Le renouveau du contrôle des bureaucraties – L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 2005, n°126.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Eve. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, 1998.

BOSVIEUX Jean. L'investissement locatif : A qui profite le Dispositif Robien ? *ANIL Habitat Actualité*, 2005, novembre.

BOSVIEUX Jean. L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs. *ANIL Habitat Actualité*, 2008, juillet.

BOURDIEU Pierre. L'essence du néolibéralisme. *Le Monde diplomatique*, 1998, mars.

BOYER Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analyse. *Economy and Society*, 2000, 29/1, février, pp 111-145.

BOYER Robert. Feu le régime d'accumulation tiré par la finance : la crise des subprimes en perspective historique. *Revue de la régulation*, 2009, n°5.

BRENNER Neil. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press, 2004.

BRENNER Neil et THEODORE Nik. Neoliberalism and the Urban Condition. *City*, 2005, vol. 9, n°1, avril.

CIUCH Jean-Michel et COLOMBANI Evelyne. Dispositifs Scellier : gros plan sur les communes à risque. *Les Echos.fr*, 2011 [réf. du 27 août 2011]. Disponible sur : <http://blogs.lesechos.fr/immobilier/le-coeur-du-marche-locatif-echappe-a-amelioration-du-dispositif-scellier-a4962.html>

CLEACH Marcel-Pierre. Rapport d'information sur le logement locatif privé. *Procès verbal de la séance du 15 octobre 2003 de la commission des affaires économiques et du Plan du Sénat (annexe)*, 2003.

- COAKLEY Jerry. The Integration of Property and Financial Markets. *Environment and Planning A*, 1994, vol. 26(5), mai, pp 697-713.
- COING Henri et TOPALOV Christian. Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? In ASCHER François, *Le logement en questions*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1995, pp 261-270.
- COLOOS Bernard et CHAABOUNI Karim. Les prix fonciers et les marchés immobiliers. In PUMAIN Denise et GODARD Francis (dir.). *Données urbaines 1*. Paris : Anthropos, 1996, pp 199-208.
- COLOOS Bernard. *Habitat et Ville – Quinze questions et controverses*. Paris : Editions de l'Aube, 2010, p. 78.
- COTTARELLI Carlo et SCHAECHTER Andréa. Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies. *International Monetary Fund Staff Position Note*, 2010, 10/13, septembre.
- CREVOISIER Olivier et THEURILLAT Thierry. Les territoires de l'industrie financière : quelles suites à la crise de 2008-2009 ? *Revue d'économie industrielle*, 2011, n°134.
- DAVID Louise et HALBERT Ludovic. Logiques financières globales et fabrique de la ville. In JACQUET Pierre, PACHAURI Rajendra et TUBIANA Laurence (dir.), *Regards sur la terre 2010 - L'annuel du développement durable - Villes : changer de trajectoire*. Paris : Presses de Sciences Po., 2010.
- DESJARDIN Xavier. Le logement social au temps du néolibéralisme. *Métropoles*, 2008, n°4 [réf. du 18 décembre2008]. Disponible sur : <http://metropoles.revues.org/3022>
- DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES (DHUP). *Rapport sur la situation du logement en France – Données sur la situation des loyers*. Ministère du Développement durable, 2010.
- DORE Ronald Philip. *Stock Market Capitalism : Welfare Capitalism*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
- DOWDING Keith. Explaining Urban Regimes. *International Journal of Urban Research*, 2001, 25-1.
- DRIANT Jean-Claude et RIEG Christelle. Les ménages à bas revenus et le logement social. *Insee Première*, 2004, n°964.
- DRIANT Jean-Claude. Politiques de l'habitat et crises du logement – Avant-Propos. *Problèmes politiques et sociaux*, 2008, n° 944, janvier, pp 5-11.

- DRIANT Jean-Claude. *Les politiques du logement en France*. Paris : La Documentation française, 2009.
- DU GAY Paul et PRYKE Michael (dir.). *Cultural Economy*. Londres : SAGE Publications, 2002.
- DUMENIL Gérard et LEVY Dominique. Being Keynesian in the short term and classical in the long term: the traverse to classical long-term equilibrium. *Manchester School*, 1999, 67-6, décembre, pp 684-716.
- DUPUY Guilhem. Le maire, l'accession sociale et le promoteur – La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique. *ANIL Habitat Actualité*, 2010, février.
- EFFOSSE Sabine. *L'intervention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 2003, 736 p.
- ELKIN Stephen. *City and Regime in the American Republic*. Chicago : University of Chicago Press, 1987.
- EPSTEIN Renaud. Gouverner à distance – Quand l'Etat se retire des territoires. *Esprit*, 2005, novembre.
- FAINSTEIN Susan. *The City Builders : Property Development in New York and London (1980-2000)*. Lawrence : University Press of Kansas, 2001.
- FAINSTEIN Susan. Megaprojects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32, pp 768-785.
- FLIGSTEIN Neil. *The Transformation of Corporate Control*. Harvard : Harvard University Press, 1990.
- FLORIDA Richard. *The Rise of the Creative Class : And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York : Perseus Books Group, 2002.
- FOUCAULT Michel. La gouvernementalité – Cours au Collège de France, 1978. In *Dits et Ecrits*, Paris : Gallimard, 1994.
- FOUCAULT Michel. *Naissance de la biopolitique – Cours au collège de France, 1979*. Hautes Etudes, Gallimard-Seuil, 2004.
- FRIBOURG Anne-Marie. Evolution des politiques du logement en France. *Regards sur l'actualité*, 2006, n°320.
- GELINAS André. *L'intervention et le retrait de l'Etat*. Laval : Presses de l'université, 2002.

- GOTHAM Kevin Fox. The secondary Circuit of Capital reconsidered : Globalization and the U.S. Real Estate Sector. *American Journal of Sociology*, 2006, 112(1), pp 231-275.
- GUERRINI Sylvain. *Étude exploratoire : les logements produits grâce à l'investissement locatif fiscalement aidé des ménages – phase 3 : dénombrements et localisation des logements*. CETE Nord-Picardie, DGALN, Pôle Marchés locaux de l'habitat, 2011.
- GUY Simon et HENNEBERRY John. *Development and Developers*. Oxford : Blackwell, 2002.
- HACHE Emilie. Néolibéralisme et responsabilité. *Raisons politiques*, 2007, n°28, pp 5-9.
- HALBERT Ludovic. *L'avantage métropolitain*. Paris : Presses Universitaires de France, 2010.
- HARVEY David. *The Limits To Capital*. Oxford : Blackwell, 1982.
- HARVEY David. *The Urbanization of Capital*. Oxford : Blackwell, 1985.
- HARVEY David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, 1989, vol. 71, n°1, pp 3-17.
- HENNEBERRY John et ROBERTS Claire. Calculated Inequality? Portfolio Benchmarking and Regional Office Property Investment in the UK. *Urban Studies*, 2008, n°45 (5-6), mai, pp 1217-1241.
- HEUGAS-DARRASPEN Henri. *Le financement du logement en France*. Paris : La Documentation française, 1994.
- HOESLI Martin. *Investissement Immobilier – Décision et Gestion du Risque*, Paris : Economica, 2008.
- HOGGETT Paul. New Modes of Control in the Public Service. *Public Administration*, 1996, vol. 74, n°1.
- HORNY Gérard. Logement : Pourquoi les investisseurs institutionnels hésitent à revenir. *pierrepapier.fr*, 2010 [réf. du 20 octobre 2010]. Disponible sur : <http://www.pierrepapier.fr/logement-pourquoi-les-investisseurs-institutionnels-hesitent-a-revenir/>
- INSTITUT DE L'ÉPARGNE IMMOBILIERE ET FONCIERE(IEIF). *Les fonds immobiliers français*. IEIF, 2009.
- JAILLET-ROMAN Marie-Christine. La crise du logement : la fin d'un modèle. *Empan*, 2005, n°60, pp 74-81.
- JOUVE Bernard. Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif. *Politiques et Sociétés*, 2003, vol. 22, n° 1, pp 119-142.

- KAMOUN Patrick. Financement du logement social et évolutions de ses missions, de 1894 (loi Siegfried) à nos jours. *Informations sociales*, 2005, n°123, pp 20-33.
- KEIL Roger, BOUDREAU Julie-Anne et YOUNG Douglas. *Changing Toronto – Governing Urban Neoliberalism*, Toronto : University of Toronto Press, 2009.
- KOTZ David, MAC DONOUGH Terrence et REICH Michael. *Social Structures of Accumulation : The Political Economy of Growth and Crisis*. Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
- KOTZ David et MAC DONOUGH Terrence. Global Neoliberalism and the Contemporary Social Structure of Accumulation. In KOTZ David, MAC DONOUGH Terrence et REICH Michael. *Understanding Contemporary Capitalism : Social Structure of Accumulation Theory for the Twenty First Century*. Cambridge : Cambridge University Press, 2008.
- KOTZ David. *Neoliberalism and Financialization*. Conférence en l'honneur de Jane d'Arista au Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, 2008, 2-3 mai.
- KRIPPNER Greta. The Financialization of the American Economy. *Socio-Economic Review*, 2005, 3, pp 173-208.
- LANCO Patrice. Logement : pour un acte III de la décentralisation. *Métropolitiques*, 2011, [réf. du 10 janvier 2011]. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html>
- LE GALES Patrick et LASCOUMES Pierre. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2007.
- LEFEBVRE Bruno, MOUILLART Michel et OCCHIPINTI Sylvie. *Politique du logement, cinquante ans pour un échec*. Paris : L'Harmattan, 1991.
- LOGAN John et MOLOTCH Harvey. *Urban Fortunes – The political Economy of Place*. Berkeley et Los Angeles : University of California Press, 1987.
- LORDON Frédéric. *Jusqu'à quand ? Pour en finir avec les crises financières*. Paris : Editions Raisons d'agir, 2008.
- LORRAIN Dominique. La grande entreprise urbaine et l'action publique. *Sociologie du Travail*, 1995, vol. 37 (2), pp 199-220.
- LORRAIN Dominique. La main discrète : la finance globale dans la ville. *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, pp 1097-1122.
- LOUVOT-RUNAVOT Claudie. Le logement dans l'Union Européenne : la propriété prend le pas sur la location. *Economie et Statistique*, 2001, n° 343-3.

- MAJONE Giandomenico. *La Communauté européenne : un Etat régulateur*. Paris : Montchrestien, 1996.
- MARTIN Randy. *Financialization of Daily Life*. Philadelphie : Temple University Press, 2002.
- MARTY Guy. Financiarisation de l'immobilier : vers un nouvel équilibre. *constructif.fr*, 2002, n°2, mai. Disponible sur : [www.constructif.fr/Article\\_14\\_17\\_40/Financiarisation\\_de\\_l\\_immobilier\\_vers\\_un\\_nouvel\\_equilibre.html](http://www.constructif.fr/Article_14_17_40/Financiarisation_de_l_immobilier_vers_un_nouvel_equilibre.html)
- MARTY Guy. La financiarisation de l'immobilier. *Cahiers de l'IAURIF*, 2006, n°145, octobre, pp 78-84.
- MARTY Guy. La financiarisation de l'immobilier : qu'est-ce-que c'est ? *pierrepapier.fr*, 2007, décembre.
- MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE. *Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif*. Rapport au parlement, 2008.
- MORAN Michael, REIN Martin et GOODIN Robert. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford : Oxford University Press, 2006.
- NAPPI-CHOULET Ingrid. *Les mutations de l'immobilier – De la finance au développement durable*. Paris : Editions Autrement, 2009.
- OGIEN Albert. *L'esprit gestionnaire*. Paris : Editions de l'EHESS, 1995.
- ORLEAN André. *Le pouvoir de la finance*. Paris : Editions Odile Jacob, 1999.
- PECK Jamie et TICKELL Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*, 2002, 34, pp 380-404.
- PECK Jamie. Countering Neoliberalism. *Urban Geography*, 2006, 27-8, pp 729-733.
- PECK Jamie, THEODORE Nik et BRENNER Neil. Neoliberal Urbanism : Models, Moments, Mutations. *SAIS Review*, 2009, vol. XXIX, n°1, hiver-printemps.
- POLLARD Julie. *Acteurs économiques et régulation politique – Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, 530 p. Thèse : Science politique : IEP Paris : 2009.
- POLLARD Julie. Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement. *Sociologie du Travail*, 2010, n°52, pp 323-339.
- POWER Michael. *La société de l'audit, l'obsession du contrôle*. Paris : La Découverte, 2005.
- RENARD Vincent. Les politiques foncières locales en France. *Dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale – Dossier « Entre l'Etat, le marché et les habitants, quel avenir pour*

*le logement en France ? »*, 2007, septembre [réf. du 12 janvier 2011]. Disponible sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7293.html>

RENARD Vincent. La ville saisie par la finance. *Le Débat*, 2008, n°148, janvier-février, pp 106-117.

SALET Willem et GUALINI Enrico. *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Experiences in Europe*. Londres : Routledge, 2007.

SAVOIE Donald. Les réformes de la fonction publique : l’empreinte de la nouvelle droite. *Politiques et management public*, 1994, vol. 12, n°3, septembre, pp 65-89.

STOKER Gerry et MOSSBERGER Karen. Urban regime theory in comparative perspective, *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1994, 12 (2).

STONE Clarence. *Regime politics governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence : University Press of Kansas, 1989.

STONE Clarence. Power, Reform and Urban Regime Analysis. *City and Community*, 2006, Vol. 5, n°1, mars, pp 23-38.

TAFFIN Claude. De l’aide à la personne vers l’aide à personne ? *Habitat et Société*, 2005, n° 39, septembre.

THEURILLAT Thierry. *La ville négociée : entre financiarisation et durabilité*. Working paper du Groupe de Recherche en Economie Territoriale (GRET), 2009.

TORRANCE Morag. Forging Glocal Governance ? Urban Infrastructures as Networked Financial Products. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32-1, mars.

WACQUANT Loïc. La fabrique de l’Etat néolibéral. *Civilisations*, 2010, vol. 59, n°1, pp 151-173.



## BIBLIOGRAPHIE COMPLEMENTAIRE

---

ATELIER PARISIEN D'URBANISME (APUR). *Enquête auprès des promoteurs ayant commercialisé des logements à Paris entre 2006 et 2009*. APUR, 2010.

BEER Andrew. Housing Investment and the Private Rental Sector in Australia. *Urban Studies*, 1999, n°36, p. 255.

BOSVIEUX Jean. Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait. *Regards croisés sur l'économie*, 2011, n°9, Paris : Editions La Découverte.

BROWN Gerald et MATYSIAK George. Using commercial property indices for measuring portfolio performance. *Journal of Property Finance*, 1995, 6-3, pp 27-38.

CAMPAGNAC Elisabeth. *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* Paris : L'Harmattan, 1992.

COASE Ronald. The institutional structure of production. *The American Economic Review*, 1992, vol. 82, n°4, septembre.

COMITE D'EVALUATION DES DEPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES. *Rapport*. Ministère de l'Economie et des Finances, 2011 [réf. du 10 juin 2012]. Disponible sur : <http://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales-2011>

DAHL Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven : Yale University Press, 1961.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian. *La nouvelle raison du monde – Essai sur la société néolibérale*. Paris : Editions La Découverte, 2009.

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP). Les revenus fonciers des français en 2001-2002. *Les Notes Bleues de Bercy*, 2005, n°289, avril.

DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT D'ILE-DE-FRANCE (DREIF). *Les stratégies des promoteurs privés en Ile-de-France*. DREIF, Division Habitat et Ville, étude réalisée par E. Pernes, N. Kerhuel, 2001.

DRIANT Jean-Claude. *Délégation des aides à la pierre, regards croisés des acteurs de l'habitat*. Rapport pour l'Union sociale pour l'Habitat, 2007.

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 1996, 46-4, août, pp 580-623.

- EPSTEIN Gerald. *Financialization and the World Economy*. Northampton : Edward Elgar Press, 2005.
- FONDATION ABBE PIERRE. *L'état du mal logement en France – Rapport annuel 2007*. Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 2007.
- FRENCH Shaun, LEYSHON Andrew et WAINWRIGHT Thomas. Financializing space, spacing financialization. *Progress in Human Geography December*, 2011, 35, pp 798-819.
- GAUDIN Jean-Pierre. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris : Presses Sciences Po, 1999.
- GILLY Jean-Pierre et PECQUEUR Bernard. La dimension locale de la régulation. In BOYER Robert et SAILLARD Yves (dir.). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. Paris : Editions La Découverte, 1995.
- GOW James Iain et DUFOUR Caroline. Is the New Public Management a Paradigm ? Does it Matter ? *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, pp 573-597.
- GRANELLE Jean-Jacques. Où en est la promotion immobilière privée ? *Etudes Foncières*, 1998, mars.
- GRANELLE Jean-Jacques. *L'économie immobilière, analyse et applications*. Paris : Economica, 1998.
- GROUPE DE PARTICULIER A PARTICULIER. *Les propriétaires-bailleurs, leur patrimoine et leurs locataires*. Enquêtes nationales, 2002, 2004, 2006 et 2008.
- HARDING Alan et LE GALES Patrick. Globalization, urban change and urban policies in Britain and France. In SCOTT Alan. *The Limits of Globalization*. Londres : Routledge, 1995.
- HOORENS Dominique. *Les ingrédients de l'équation économique du logement social*. Powerpoint présenté lors des Rencontres du réseau des acteurs de l'habitat, 2011, février
- HUNTER Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1952
- JOUBE Bernard et LEFEVRE Christian. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique*, 1999, 49e année, n°6, pp 835-854.
- KEATING Michael. *Comparative urban politics – Power and the city in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot : Edward Elgar, 1991.

- LE GALES Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 1995, 45e année, n°1, pp 57-95.
- LORRAIN Dominique. La montée en puissance des villes. *Economie et Humanisme*, 1989, n°305
- LORRAIN Dominique. Après la décentralisation, l'action publique flexible. *Sociologie du travail*, 1993, 3
- MERRIEN François-Xavier. La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique. *Lien social et politiques/RIAC*, 1999, n° 41, pp 95-103.
- MUSGRAVE Richard. *The Theory of Public Finance*. New York : McGraw Hill, 1959.
- ORR Marion et STOKER Gerry. Urban Regimes and Leadership in Detroit. *Urban Affairs Quarterly*, 1994, vol. 30, n° 1, pp 48-73.
- OSBORNE David et GAEBLER Ted. *Reinventing Government*. New York : Plume Book, 1993.
- PICKVANCE Chris. Marxist Theories of Urban Politics. In JUDGE David, STOKER Gerry et WOLMAN Harol (dir.). *Theories of Urban Politics*. Londres : Sage, 1995, pp 253-275.
- PINSON Gilles. La gouvernance des villes françaises – Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Métropoles*, 2010, n°7.
- SCOTT Peter. *The Property Masters*. Londres : Taylor & Francis, 1996.
- SHRODER Mark. What makes a Landlord ? Ownership of Real Estate by US Households, *Urban Studies*, 2001, n°38-7, pp 1069-1081.
- SINE Alexandre. Zonages territoriaux : du procès aux projets. *Pouvoirs locaux*, 2001, n°48, mars, pp 20-27.
- SWYNGEDOUW Erik, MOULAERT Frank et RODRIGUEZ Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe : Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 2002, 34(3), pp 547-582.
- THEURILLAT Thierry et CORPATAUX José. *Les circuits d'investissements immobiliers : Le cas des caisses de pension suisses*. Working paper du Groupe de Recherche en Economie Territoriale (GRET), 2007.
- TOPALOV Christian. *Les promoteurs immobiliers – Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris : La Haye-Mouton, avec le concours du CNRS, 1974, 413 p.

VILMIN Thierry. *Le système de l'aménagement urbain en France – une approche systémique*. Paris : CERTU, MELT, 1999

VILMIN Thierry. Élus et promoteurs : entre normes et négociations. *Métropolitiques*, 2010 [réf. du 22 décembre 2010]. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Elus-et-promoteurs-entre-normes-et.htm>

ZITTOUN Philippe. *La politique du logement 1981-1995 : Transformations d'une politique publique controversée*. Paris : Ed. L'Harmattan, 2001, 288 p.





# ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE DE L'ENQUETE SUR LES INVESTISSEURS

---

Le questionnaire ci-dessous est celui qui a été utilisé dans le cadre de l'enquête réalisée par Ifop pour la DGALN :

« Bonjour, Madame, Monsieur, je suis... de Phone City et je réalise une étude pour l'Ifop, l'Institut Français d'Opinion Publique. Je souhaiterais vous poser quelques questions au sujet de votre vie quotidienne. Cette enquête n'a aucun but commercial. Avez-vous une quinzaine de minutes à m'accorder, s'il vous plaît ?

**Q0. Depuis 1984, avez-vous fait construire ou acheté un logement neuf dans le but de le louer en France métropolitaine ? Peu importe que vous soyez encore propriétaire ou non de ce logement. (Une seule réponse possible)**

- Oui
- Non => ARRÊT DE L'INTERVIEW

**Renseignements signalétiques (Quotas) :**

- Sexe
- Age
- Profession du chef de famille
- Région d'habitation
- Catégorie d'agglomération

*A tous*

**Q1a. Combien de logements neufs avez-vous acheté ou fait construire dans le but de les louer (en France métropolitaine) ? (Noter en clair)**

- |\_|\_| | logement(s)

*A tous*

**Q1b. En quelle année avez-vous acheté ou fait construire ce(s) logement(s) ? (Noter en clair)**

- 1<sup>er</sup> logement : |\_|\_|\_|\_|
- 2<sup>ème</sup> logement : |\_|\_|\_|\_|
- 3<sup>ème</sup> logement : |\_|\_|\_|\_|
- 4<sup>ème</sup> logement : |\_|\_|\_|\_|

- 5<sup>ème</sup> logement : |\_|\_|\_|\_|

*A tous*

**Q2. Lors de l'achat ou de la construction de ce(s) logement(s), avez-vous bénéficié d'un ou plusieurs des dispositifs d'aide fiscale de la liste suivante ? Le(s) dispositif(s)...**  
*(Plusieurs réponses possibles)*

- « Quilès » / « Quilès-Méhaignerie » / « Méhaignerie »
- « Périssol »
- « Besson »
- « Robien »
- « Robien recentré »
- « Borloo populaire »
- « Scellier »
- « Scellier intermédiaire »
- Vous avez bénéficié d'un dispositif d'aide fiscale mais vous n'en connaissez pas le nom  
*(réponse non suggérée)*
- Aucun dispositif d'aide fiscale *(réponse non suggérée)*

*Si « aucun » en Q2 (propriétaires bailleurs sans aide fiscale)*

**Q3. Pour quelles raisons n'avez-vous jamais bénéficié d'un dispositif d'aide fiscale lors de l'achat de ce ou ces logement(s) neuf(s) ?** *(Plusieurs réponses possibles)*

- Vous n'avez pas été informé de cette possibilité au moment de l'achat
- Vous souhaitiez louer ce bien à un membre de votre foyer fiscal
- Les démarches vous sont apparues trop complexes
- Vous souhaitiez louer ce logement à un niveau supérieur aux plafonds de loyer
- Vous souhaitiez louer ce logement meublé
- Vous n'étiez pas sûr de destiner ce logement à la location
- Vous ne souhaitiez pas bénéficier d'un tel dispositif au regard des autres contraintes imposées (localisation du bien, impossibilité de reprendre le bien en cas d'imprévu, souhait de louer moins longtemps que la durée de location minimale, etc.)
- Vous n'étiez pas imposable ou ne payiez pas suffisamment d'impôts
- Autre raison (Préciser) *(réponse non suggérée)*



## **La description du bien immobilier et des conditions de l'achat**

Nous allons parler du premier logement neuf que vous avez acheté ou fait construire pour le louer en [ANNEE].

*A tous*

**Q4. S'agissait-il... ? (Une seule réponse possible)**

- D'un achat
- D'une construction

*A tous*

**Q5. Lors de l'achat ou de la construction de ce logement, avez-vous bénéficié d'un ou plusieurs des dispositifs d'aide fiscale de la liste suivante ? Le dispositif... (Une seule réponse possible)**

- « Quilès » / « Quilès-Méhaignerie » / « Méhaignerie »
- « Périssol »
- « Besson »
- « Robien »
- « Robien recentré »
- « Borloo populaire »
- « Scellier »
- « Scellier intermédiaire »
- Ne connaît pas le nom du dispositif d'aide fiscale (*réponse non suggérée*)
- Aucun dispositif d'aide fiscale (*réponse non suggérée*)

*A tous*

**Q6. Lors de l'achat ou de la construction de ce logement, étiez-vous... ? (Une seule réponse possible par ligne : Oui / Non)**

- Propriétaire de votre logement principal
- Détenteur d'un livret A
- Détenteur d'un autre livret ou compte d'épargne (type codevi, livret jeune, épargne logement...)
- Détenteur d'une assurance-vie
- Détenteur d'actions, de Fonds Communs de Placement (FCP) ou de Sicav
- Détenteur de parts de société civile de placement immobilier

- Propriétaire d'un logement à louer
- Propriétaire d'une résidence secondaire
- Propriétaire de terres / d'un local à louer (garage, bâtiment, etc.)

*A tous*

**Q7. A quelle distance approximative, en kilomètres, se situait ce logement par rapport à votre résidence principale au moment de l'achat ou de la construction (le logement acheté neuf ou fait construire, destiné à la location) ? (Noter en clair)**

- |\_|\_| |\_|\_|\_| Km

*A tous*

**Q8. Et ce logement se situait-il (le logement acheté neuf ou fait construire, destiné à la location)... ? (Une seule réponse possible)**

- En milieu rural
- En périphérie d'une petite ville ou d'une ville de taille moyenne
- Dans une petite ville ou une ville de taille moyenne
- En périphérie d'une grande ville
- Dans une grande ville

*A tous*

**Q9. De quel type de bien s'agissait-il (le logement acheté neuf ou fait construire, destiné à la location) ? (Une seule réponse possible)**

- Un appartement
- Une maison individuelle en ville
- Une maison individuelle dans une zone pavillonnaire
- Une maison individuelle isolée

*A tous*

**Q10. Quelle est approximativement la surface de ce logement en mètres carré ? (Noter en clair)**

- |\_|\_|\_| m<sup>2</sup>

*A tous*

**Q11. Quel était approximativement le montant d'achat ou de construction de ce bien immobilier, hors frais de notaire et coût de l'emprunt, le cas échéant ? (Réponse en Euros ou en Francs selon le souhait de l'interviewé – Noter en clair)**

- |\_|\_|\_| |\_|\_|\_| |\_|\_|\_| Euros ou |\_|\_|\_| |\_|\_|\_| |\_|\_|\_| Francs

*A tous*

**Q12. Actuellement, quelle est la situation de ce logement ? (Une seule réponse possible)**

- Il est loué à une personne de votre famille
- Il est loué à une autre personne (hors famille)
- Vous l'occupez vous-même
- Le logement est actuellement inoccupé dans l'attente d'un nouveau locataire
- Le logement est actuellement inoccupé car vous ne souhaitez pas le louer
- Vous l'avez revendu avant la fin de l'engagement de location
- Vous l'avez revendu dans les trois années qui ont suivi la fin de l'engagement de location
- Vous l'avez revendu plus de trois ans après la fin de l'engagement de location
- Il a été détruit

*A tous*

**Q13. Quel a été votre contact principal lors de l'achat ou de la construction de ce logement ? (Une seule réponse possible)**

- Un groupe bancaire
- Un promoteur immobilier
- Un conseiller en gestion de patrimoine, un notaire ou un conseiller fiscaliste
- Un architecte ou une entreprise de construction
- Autre (Préciser) (*réponse non suggérée*)

### **Les motivations du projet d'investissement**

*A tous*

**Q14. Parlons maintenant du projet d'investissement. Qui, en premier lieu, est à l'origine de l'idée d'investir dans un logement neuf destiné à la location ? (Une seule réponse possible)**

- C'est vous-même (et/ou votre conjoint) qui avez eu l'idée de cet investissement

- A l'origine, c'est votre banquier qui vous a conseillé cet investissement
- C'est votre gestionnaire de patrimoine, notaire ou conseiller fiscaliste qui vous a conseillé cet investissement
- C'est un proche qui vous a conseillé cet investissement
- Vous avez été démarché par un promoteur immobilier ou une entreprise de construction
- Autre (Préciser) *(réponse non suggérée)*

*A tous*

**Q15. Et quel était l'objectif principal de cet investissement ?** *(Une seule réponse possible)*

- Profiter des opportunités fiscales et/ou financières
- Constituer un patrimoine immobilier locatif, qui vous amènera des revenus réguliers
- Placer votre épargne dans un capital sûr : la pierre
- Occuper plus tard le logement ou le faire occuper par une personne de votre famille
- Autre (Préciser) *(réponse non suggérée)*

*Si « Profiter des opportunités fiscales et/ou financières » en Q15*

**Q16. Parmi les opportunités fiscales et/ou financières de l'époque, qu'est-ce qui a compté le plus dans votre décision d'investissement immobilier à ce moment précis ?** *(Une seule réponse possible)*

- La fiscalité, qui était avantageuse
- Les conditions d'emprunt, qui étaient favorables
- Les prix de l'immobilier, qui étaient avantageux
- Le placement immobilier était plus avantageux que les autres types de placements
- Autre (Préciser) *(réponse non suggérée)*

*Si « a bénéficié d'un dispositif d'aide fiscale » en Q5*

**Q17. En tout état de cause, auriez-vous réalisé cet investissement en l'absence d'un dispositif d'aide fiscale ?** *(Une seule réponse possible)*

- Oui
- Non

*A tous*

**Q18. Lors du choix de la localisation du bien immobilier... ?** *(Une seule réponse possible)*

- Vous avez globalement fait confiance à votre contact principal (banquier, notaire, gestionnaire de patrimoine, proche, ...)
- Vous avez fait confiance à votre contact principal mais avez exprimé des exigences en amont (logement pas trop éloigné de votre domicile, logement situé dans une grande ville, ...)
- Vous avez fait des recherches importantes pour mesurer la réalité du marché locatif local (contact avec des personnes informées au niveau local, lecture de magazines spécialisés, ...)
- Vous avez recherché vous-même la localisation du bien
- Vous possédiez déjà le terrain

*A tous*

**Q19. Combien de fois vous êtes-vous déplacé(e) sur le lieu de ce logement avant de prendre la décision d'investir ?** *(Une seule réponse possible)*

- Jamais
- Une fois
- Plusieurs fois

*A tous*

**Q20. Outre le logement, quel(s) autre(s) produit(s) ou service(s) vous ont été vendu(s) par votre contact principal au moment de l'investissement ?** *(Plusieurs réponses possibles)*

- Un prêt
- L'assurance du prêt
- Un autre produit financier
- La gestion du logement (perception des loyers, recherche de locataires, etc.)
- La garantie locative, en cas d'impayés de loyers ou d'absence de locataire
- Autre (préciser) *(réponse non suggérée)*
- Rien d'autre ne vous a été vendu *(réponse non suggérée)*

*A tous*

**Q21. Au moment de cet investissement, avez-vous pris une assurance contre les risques de dégradation du logement et /ou d'impayés de loyer ?** *(Une seule réponse possible)*

- Oui, contre les dégradations
- Oui, contre les impayés de loyers

- Oui, les deux
- Non, aucune

*Si « a bénéficié d'un dispositif d'aide fiscale » en Q5*

**Q22. Le loyer pratiqué à l'origine était-il... ? (Une seule réponse possible)**

- A peu près au niveau du plafond de loyer correspondant au dispositif d'aide fiscale
- Légèrement inférieur au plafond de loyer du dispositif
- Très inférieur au plafond de loyer du dispositif
- Vous n'aviez pas de contrainte en termes de plafond de loyer

*Si « a bénéficié d'un dispositif d'aide fiscale » en Q5*

**Q23. Concernant l'avantage fiscal que vous avez perçu, avez-vous... ? (Une seule réponse possible par ligne : Oui / Non / Non concerné)**

- Décidé de louer sous plafond de ressources afin de bénéficier d'une déduction de revenus supplémentaire
- Décidé de prolonger votre engagement de location et votre avantage fiscal de 3 ans (même si l'échéance n'est pas encore arrivée)
- Décidé de prolonger votre engagement de location et votre avantage fiscal de 6 ans (même si l'échéance n'est pas encore arrivée)
- Loué votre logement en dehors des conditions prévues par le dispositif et perdu le bénéfice de l'avantage fiscal

*A tous*

**Q24. Aujourd'hui, diriez-vous que vous êtes globalement satisfait ou non de cet investissement immobilier ? (Une seule réponse possible)**

- Très satisfait
- Plutôt satisfait
- Plutôt pas satisfait
- Pas du tout satisfait

**Renseignements signalétiques complémentaires :**

- Situation maritale (célibataire / en couple / veuf ou séparé)
- Niveau de diplôme
- Niveau de revenu
- Type d'habitat actuel (cf. propositions Q9)

L'interview est maintenant terminée. Je vous remercie du temps que vous m'avez consacré et vous souhaite une bonne journée / soirée ».