



**HAL**  
open science

# L'État dans la régulation locale : le cas des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages en France

Pierre Le Brun

► **To cite this version:**

Pierre Le Brun. L'État dans la régulation locale : le cas des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2022, 2022/5, pp.827-841. 10.3917/relu.225.0827 . hal-03774611

**HAL Id: hal-03774611**

**<https://hal.science/hal-03774611>**

Submitted on 19 Sep 2022

**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.

# L'État dans la régulation locale : le cas des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages en France

Pierre LE BRUN

Avignon Université – UMR 7300 ESPACE

[pierre.le-brun@univ-avignon.fr](mailto:pierre.le-brun@univ-avignon.fr)

N°ORCID : 0000-0002-2363-7931

## Résumé

Cette note de recherche documente l'influence de l'État central dans l'orientation géographique des investissements immobiliers. Depuis 2009, les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages (actuel dispositif Pinel) ne sont disponibles que sur une part de plus en plus restreinte du territoire national. Le recul des périmètres d'éligibilité à ces dispositifs, mis en place par étape, s'accompagne d'une augmentation de leur poids budgétaire global. Il résulte de cette politique une concentration géographique des aides à l'investissement immobilier des ménages dans les zones où la demande locative est estimée suffisante. Ce fléchage géographique des aides semble répondre à une volonté des décideurs publics de protéger la rentabilité des investissements locatifs des ménages en les canalisant vers les zones dites tendues où la demande locative est plus forte. Les résultats présentés soulignent l'intérêt d'une étude des formes géographiques de la régulation des marchés du logement.

**Mots-clés** : immobilier ; investissement ; logement ; politiques publiques ; régulation

**Classification JEL** : O18 ; P11 ; P16

# *The role of the State in the local regulation: the case of tax incentive for rental investment by households in France*

## **Abstract**

This research note studies the geographical aspects involved in French housing market regulation. It shows the influence of the central State in the channelling of household rental investments. In France, around a third of new collective housing is financed by tax-subsidised households. This tax incentive (today known as the Pinel scheme) can therefore be considered as a pillar of housing production regulation. Since 2009, the tax reduction scheme has only been available within increasingly limited parts of the country. The study shows that the progressive reduction of the perimeters of eligibility for these schemes has gone hand in hand with an increase in their overall budgetary weight. In 2009, the tax rebate was available over the entire territory and cost around 0.59 billion euros. In 2018, only 6.4% of French municipalities were eligible for the scheme, with a budgetary weight of over 2.1 billion euros. This geographical concentration of fiscal aid for household property investment has targeted high demand areas. An examination of Grey literature and of the minutes of the National Assembly debates suggests that this geographical targeting stems from the desire of public decision-makers to protect the profitability of household rental investments by channelling them towards so-called "tight" areas where the rental demand is deemed sufficiently high. This work demonstrates the connections between housing production, public policies, and wealth accumulation, by showing that the influence of the central State on local markets via this fiscal tool generates various institutional forms of regulation. It then highlights the geographical basis for the rentierization [Christophers, 2019] of the French housing economy.

**Keywords:** Investment ; Housing ; Public policies ; Real estate ; Regulation

# Introduction<sup>1</sup>

L'économie territoriale, telle qu'elle s'est construite en France au début des années 2000, a puisé une partie de ses fondements théoriques dans l'économie de la régulation (Gilly et Pecqueur, 2002). Ces travaux fondateurs ont entrepris de territorialiser une théorie initialement a-spatiale et focalisée sur l'échelon national tout en reprenant certains concepts fondamentaux. Le point de départ commun de ces recherches a ainsi été de voir dans l'affaiblissement du mode de régulation fordiste (caractérisé par la domination de l'État central sur les territoires) l'émergence de régulations locales plus ou moins alignées sur le cadre national.

En même temps que la théorie de la régulation abandonnait progressivement les références à l'économie politique marxiste au profit d'une étude des propriétés dynamiques des formes institutionnelles, l'économie territoriale s'orientait vers une focale à l'échelle « méso » au détriment d'une étude des mécanismes macroéconomiques de circulation du capital et du développement géographique inégal. Depuis le début des années 2010, une nouvelle série de travaux tentent, à partir du cas de l'immobilier, de reconstruire les liens entre économie territoriale et économie politique d'inspiration marxiste (Theurillat, Rérat et Crevoisier, 2014). Dans leur sillage, certains travaux mettent en évidence les connexions qui lient les processus locaux de construction de la valeur foncière et immobilière et les modes de régulation nationaux (Aveline-Dubach *et al.*, 2020).

Cette note de recherche s'inscrit dans la continuité de ces contributions en interrogeant l'influence des politiques nationales dans l'orientation géographique des investissements immobiliers. Elle étudie pour cela le cas des aides fiscales à l'investissement locatif des ménages, dont la particularité est de s'appliquer de façon sélective à une partie seulement du territoire national. On montre ainsi que l'influence de l'État central sur les marchés locaux *via* l'outil fiscal génère des formes institutionnelles de la régulation géographiquement différenciées.

Actuellement incarnées par le dispositif Pinel, les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages relèvent d'une politique publique construite à l'échelon national dans le but initial

---

<sup>1</sup> Cette note de recherche est issue d'une communication présentée lors du 57<sup>e</sup> colloque de l'Association de Sciences Régionales de Langue Française (« Territoire(s) et numérique. Innovations, mutations et décision »).

de soutenir la production de logements neufs (Vergriete, 2013). Le poids budgétaire de ces aides (environ 2,1 milliards d'euros en 2019) et son ciblage sur les ménages en font une exception à l'échelle de l'Europe et une pierre angulaire du mode de régulation de l'immobilier français. Entre 2014 et 2017, ces aides fiscales ont concerné 48 % des réservations de logements de promoteurs identifiés par la base publique ECLN et 32 % des logements groupés et collectifs privés autorisés recensés dans la base SITADEL2 (Deniau *et al.*, 2019). En tant que niche fiscale, elles ont contribué à instaurer une « régulation par délégation » (Pollard, 2018) dans le domaine de la production neuve en confiant aux acteurs économiques privés la mise en œuvre des politiques publiques. Plus spécifiquement, elles délèguent aux promoteurs l'organisation de la production, et aux ménages investisseurs son financement. Or – et ce point est rarement étudié en tant que tel – ces aides fiscales sont spatialement sélectives. Depuis la mise en place du dispositif Scellier (ancêtre du « Pinel ») en 2009, seule une partie du territoire national, de plus en plus restreinte au gré des réformes, y est éligible. Elles constituent donc un exemple de canalisation par l'État des investissements locatifs des ménages vers certaines zones ciblées du territoire.

La suite de cette note procède en trois temps. Une première partie est consacrée à présenter l'objet de recherche et la démarche méthodologique adoptée, à savoir la reconstitution puis l'analyse d'une base consignant, pour chaque année d'étude, l'éligibilité de l'ensemble des communes de France aux aides fiscales à l'investissement locatif. La mise en évidence empirique de la concentration géographique de ces aides à l'échelle nationale est l'objet d'une deuxième partie. La place du critère géographique dans la régulation par délégation de la production des logements locatifs libre est analysée dans une troisième partie.

# **1. Étudier des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif en France (2003-2020)**

Les conditions géographiques d'accès aux aides fiscales à l'investissement locatif des ménages ont connu d'importants changements depuis les années 2000, qu'il convient d'objectiver. La rareté des données statistiques disponibles dans ce domaine a rendu nécessaire l'élaboration d'une base de données originale.

## **1.1. Du « Quilès » au « Pinel », un dispositif ancien aux conditions d'éligibilité changeantes**

Les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages relèvent d'une politique initiée avec le dispositif Quilès en 1984. Depuis cette date, une dizaine de dispositifs se sont succédés, de modalités d'application et de générosité variables, généralement nommés d'après le ministre qui les instaure : Quilès-Méhaignerie (1987-1997), Quilès-Méhaignerie intermédiaire (1993-1997), Périssol (1996-1999), Besson (1999-2002), Robien (2003-2006) et Robien recentré (2006-2008), Borloo populaire (2006-2008), Scellier (2009-2012), Duflot (2013-2014) et Pinel (2014-2022). L'ensemble de ces dispositifs repose sur une même logique : promouvoir la production de logements neufs par les capitaux privés des ménages plutôt que via les bailleurs sociaux, au moyen de déductions fiscales sur les revenus locatifs. Ces aides sont accordées pour une plus ou moins longue durée (de 2 ans pour le « Quilès » à 24 ans pour le « Périssol ») et moyennant certaines contreparties, variables d'un dispositif à l'autre, telles que, depuis 1993, le respect d'un loyer plafond. La mise en place du « Périssol », en 1996, marque un accroissement net du soutien public à l'investissement des ménages et un tournant vers une rhétorique davantage néolibérale (Vergriete, 2013 ; Pollard, 2018). Les principales études menées sur ces dispositifs s'entendent à en présenter des bilans contrastés (Scellier et Le Bouillonnet, 2008 ; Vergriete, 2013 ; Deniau *et al.*, 2019). Si elles constatent généralement un effet positif de ces dispositifs sur l'offre du parc locatif privé, elles en soulignent également certaines limites : importance vraisemblable de l'effet d'aubaine, difficulté de leur pilotage par les pouvoirs publics nationaux (les particuliers ne sont pas obligés de se saisir de ces aides) et locaux (les élus peuvent chercher à limiter le recours à ces dispositifs sur leurs territoires), et enfin mauvais cadrage géographique des aides. Ce dernier problème a motivé une série de modifications du dispositif au cours des années 2000 et 2010.

Depuis 1993, les aides fiscales sont adossées à un zonage national, établi à la maille communale, qui est progressivement devenu l'outil de leur recentrage géographique. Jusqu'en 2009, le zonage sert uniquement à moduler le montant des loyers selon la situation des marchés immobiliers locaux. Entre 1993 et 2003, le zonage adopté est le zonage dit « 1/2/3 », également utilisé pour fixer le montant des aides publiques au logement (APL). A partir de 2003, un nouveau zonage – dit « A/B/C » – est créé spécialement pour définir les plafonds de loyers du « Robien ». Il classe l'ensemble des communes de France dans 3, puis 4, puis 5 zones (A bis, A, B1, B2, C), supposées refléter le degré de tension des marchés locaux, c'est-à-dire le déséquilibre entre l'offre et la demande en logement. À chaque zone correspond un loyer maximum au-delà duquel le logement n'est plus éligible à la déduction fiscale. Ce zonage est réformé à cinq reprises depuis son instauration, censément pour s'adapter aux transformations des marchés locaux. En 2009, le « Scellier » inaugure un premier recentrage géographique des aides fiscales sur les zones les plus tendues en excluant les communes de zone C. En 2010 est instaurée la possibilité pour les communes de zone C d'accéder aux aides du « Scellier » à condition d'obtenir un agrément ministériel (que 27 communes parviennent à recevoir). Entré en vigueur en 2013, le « Duflot » resserre à nouveau le périmètre des communes éligibles en excluant la zone B2. Il ouvre néanmoins aux communes classées en B2 puis en C la possibilité d'accéder aux aides par l'obtention d'un agrément du préfet de région. Cette disposition est conservée dans un premier temps par le dispositif Pinel, mis en place en 2015. Au total, 1167 communes parviennent à obtenir un agrément préfectoral. Cependant, le Plan de loi de Finance pour 2018 supprime le principe des agréments, et exclut donc définitivement du Pinel toutes les communes de zone B2 ou C.

## **1.2. La construction d'une base historique de l'éligibilité des communes aux aides fiscales à l'investissement locatif**

La combinaison des réformes du zonage A/B/C d'une part, et des conditions géographiques d'accès aux dispositifs d'autre part, rend complexe l'étude de l'évolution des périmètres d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif. Leur objectivation a été menée à bien via la construction d'une base de données originale qui reconstitue, pour chaque année entre 2003 et 2020, le classement de chaque commune de France dans le zonage A/B/C et son éligibilité aux aides. Son élaboration s'est déroulée en deux temps, présentés successivement (pour une présentation plus complète, voir : Le Brun, 2021).

L'évolution du zonage A/B/C a été reconstruite à partir de sources institutionnelles et consolidées grâce aux données offertes par l'INSEE. Le zonage A/B/C a été instauré puis réformé par arrêté ministériel<sup>2</sup>. Ces documents, librement accessibles sur la plateforme Légifrance, sont disponibles soit sous la forme d'un texte énumérant le nom des communes de chaque zone, département par département (ce qui nécessite d'extraire les données par « scraping »), soit directement sous la forme d'une table. Les classements ainsi obtenus ont ensuite été consolidés par confrontation avec la géographie des communes au 31 décembre de l'année correspondante proposée par l'INSEE (ce qui a permis la correction de noms de communes erronés, l'élimination de communes déjà disparues au moment de l'arrêté, etc.). Les années où aucun arrêté n'a été promulgué, le classement des communes a été reconstitué en tenant compte des fusions et scissions recensées par l'INSEE<sup>3</sup>.

Dans un second temps, ont été ajoutées les informations relatives aux conditions d'éligibilité, c'est-à-dire essentiellement aux agréments. Les agréments ministériels associés au « Scellier » sont recensés sur la plateforme Légifrance. Ceux délivrés par le préfet de région pour l'accès au « Duflot » puis au « Pinel » sont recensés et mis à disposition par le Ministère de la Cohésion des Territoires.

La base ainsi constituée permet de disposer d'une information complète sur l'évolution des périmètres d'éligibilité aux aides à l'investissement locatif. La section suivante développe les grandes dynamiques que cette base permet d'observer à l'échelle de la France entière.

---

<sup>2</sup> Instauré par l'arrêté du 19 décembre 2003, le zonage A/B/C a depuis été modifié par les arrêtés du 10 août 2006, du 29 avril 2009, du 22 décembre 2010, du 1er août 2014 et du 4 juillet 2019.

<sup>3</sup> Les fusions et scissions ont été gérées comme suit : quand une commune de code INSEE X fusionne dans une commune de code Y, on attribue à la commune fille de code Y le classement de la commune mère de code Y. Quand une commune se scinde, on attribue aux deux communes filles la zone de la commune mère.



## 2. La concentration géographique du soutien de l'État à l'investissement locatif

L'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif est l'objet d'un recentrage de plus en plus marqué vers les zones identifiées comme les plus tendues. Ce resserrement géographique s'accompagne pourtant d'une augmentation continue des dépenses publiques consacrées à ces dispositifs.

**Tableau 1. Une décennie de recentrage géographique des aides fiscales**

	2003 - 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dispositifs en place au 31 décembre	Robien / Borloo	Scellier				Duflot	Pinel				
Part des communes éligibles	100 %	15,1 %	15,1 %	15,1 %	15,1 %	8,5 %	7,9 %	8,6 %	8,9 %	9,0 %	6,4 %
Part de la population résidant dans des communes éligibles	100 %	62,4 %	62,4 %	62,8 %	62,8 %	54,3 %	57,5 %	59,8 %	60,4 %	60,8 %	47,3 %
Nombre de logements produits par investissements défiscalisés	-	81080	156751	101751	41127	35037	39143	39792	53753	77431	-

*Sources : Auteur, données de Légifrance (éligibilité des communes), du Ministère de la Cohésion des Territoires (agrément préfectoraux), de l'INSEE (recensements de la population), du rapport de Deniau & al. à partir de sources DGFIP (effectifs des investissements défiscalisés). Le nombre de logements produits par investissements défiscalisés n'est pas connu pour les années 2008 et 2018.*

### 2.1. Le progressif recentrage géographique des aides publiques

Le recentrage géographique des aides sur les communes classées tendues s'est opéré en trois principales étapes (Tableau 1). Dans un premier temps, l'exclusion des communes de zone C par le « Scellier », en 2009, a éliminé du dispositif la majorité du territoire français. À l'échelle de la France, cette catégorie représente alors environ 85 % des communes, 38 % de la

population, et occupe une place périphérique dans la promotion immobilière : en 2008, la zone C enregistre environ 17 % des ventes de promoteurs, contre 26 % pour la zone B2, 35 % pour la zone B1 et 22 % pour la zone A (Scellier et Le Bouillonnet, 2008). Les agréments ministériels n'ont limité le recentrage du « Scellier » que de façon très marginale ; seules 27 communes en obtiennent entre 2010 et 2012<sup>4</sup>. Le passage au « Duflot » en 2013 marque une deuxième grande étape dans ce recentrage géographique, atténuée par la mise en place des agréments préfectoraux. 1167 communes au total en bénéficient, dont 749 dès 2013, soit 23,5 % des communes classées en B2 cette année-là. La réforme du zonage A/B/C par l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2014 recentre les zones dites tendues sur les communes les plus peuplées : elle réduit le nombre total de communes classées en A ou B1, mais augmente leur poids démographique. La suppression des agréments en 2018 constitue la troisième grande étape du recentrage en faisant passer la part des communes éligibles sous la barre des 7 %. Le ciblage des dispositifs sur les zones identifiées comme les plus tendues épargne pour l'essentiel le centre de l'aire parisienne, le littoral méditerranéen, certaines portions du littoral atlantique, le franco-genevois et les grandes villes de province (Figure 1). Les années 2010 ont ainsi marqué un progressif retrait des aides des villes petites et moyennes.

## **2.2. Une intensification du soutien de l'État dans les zones tendues**

Dans le même temps, les budgets consacrés aux aides fiscales n'ont cessé de croître, ce qui aboutit mécaniquement à une concentration géographique des subventions publiques à l'investissement locatif des ménages. Les logements produits par recours aux aides fiscales peuvent être identifiés par les données de la DGFIP<sup>5</sup> (Deniau *et al.*, 2019) ou inférés à partir des bases FILOCOM (Dupré, Dussart et Guerrini, 2018). En l'absence de ces sources, d'accès difficile, il reste possible de rapporter les montants des déductions fiscales consentis au titre de ces dispositifs, renseignés dans les annexes des projets de loi de finance, à leurs périmètres d'éligibilité théorique (Figure 2). Cette opération permet de mettre en évidence la façon dont le recentrage géographique des dispositifs s'accompagne d'un accroissement des budgets qui leur

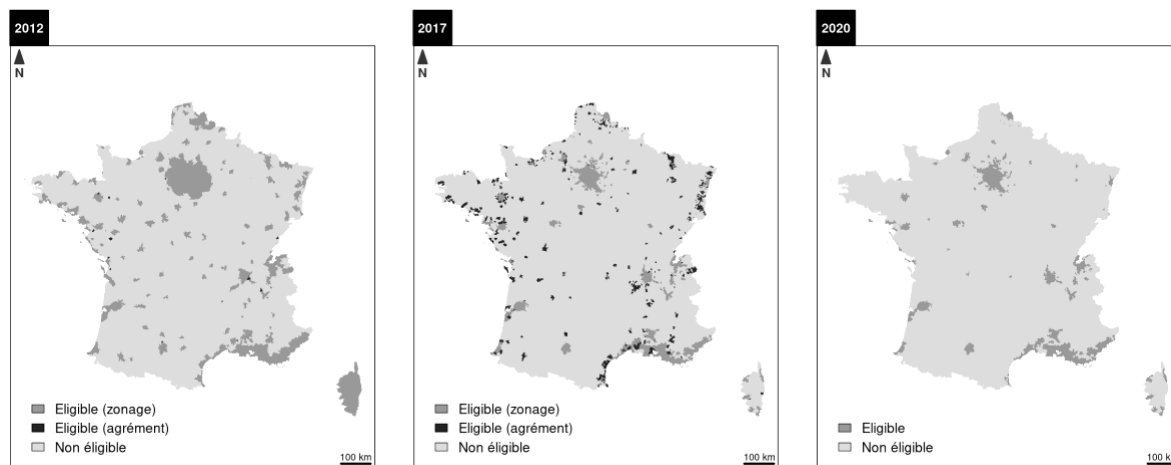
---

<sup>4</sup> Parmi les 27 communes agréées au titre du Scellier, seules 8 dépassent 10 000 habitants, parmi lesquelles Dreux, Rochefort, le Puy-en-Velay, Pontarlier et Vitry.

<sup>5</sup> Les déclarations de revenu n°2042 et n°2044 EB permettent de dénombrer et de localiser les investissements locatifs qui bénéficient d'une déduction fiscale.

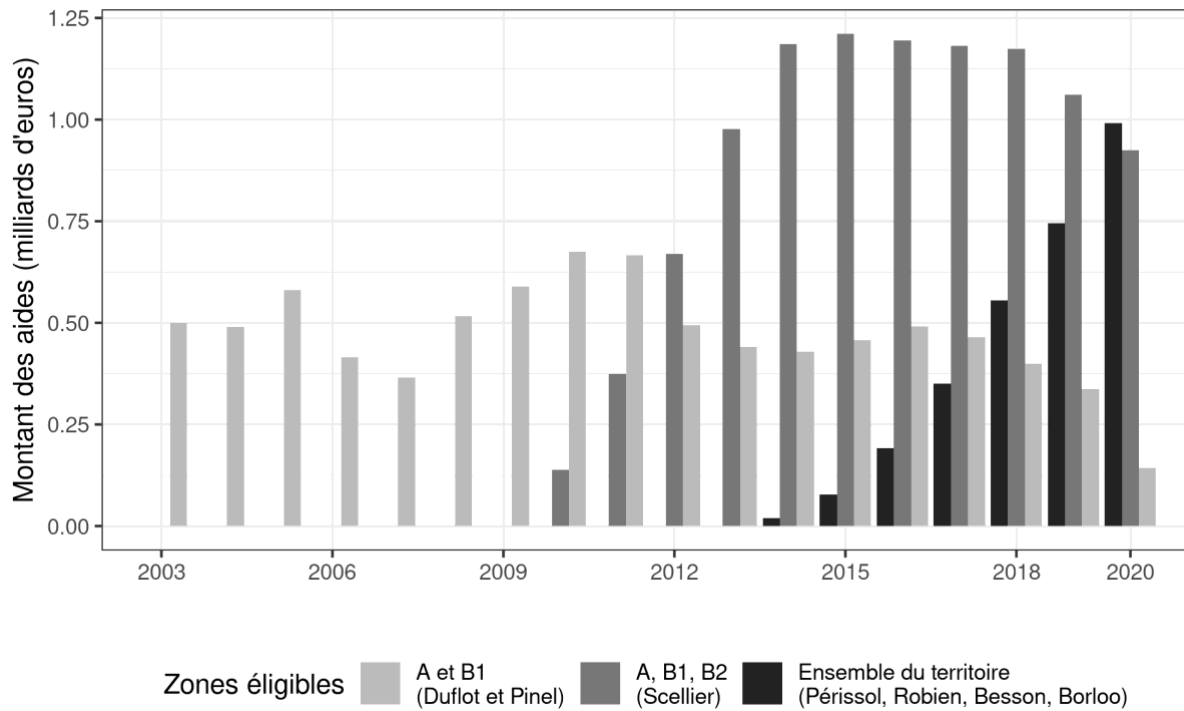
sont consacrés. L'inertie des déductions fiscales (accordées pour des durées variables qui atteignent 24 ans dans le cas du « Périssol ») contribue à lisser dans le temps l'effet du recentrage. A partir de 2020, le poids budgétaire du « Pinel », limité aux zones A et B1, devrait dépasser celui du « Scellier ».

**Figure 1. Le recentrage géographique des aides publiques**



*Sources : Auteur, données issues de Légifrance (éligibilité des communes), du Ministère de la Cohésion des Territoires (agrément préfectoraux), de l'INSEE (géographie communale). Les communes des DROM, non représentées, sont toutes classées en zone B1.*

**Figure 2. La concentration des aides dans les zones les plus « tendues »**



*Sources : Auteur, données issues des Annexes aux projets de loi de finance, tomes 2, « voies et moyens ». Champs : France entière, dispositifs Périssol, Besson, Robien et Robien recentré, Borloo populaire, Scellier, Duflot et Pinel. Le poids budgétaire des dispositifs pour l'année 2020 correspond aux estimations retenues dans le projet de loi de finance pour 2021.*

### **3. Le critère géographique comme condition de rentabilité de la ville fiscalisée**

L'étude du fonctionnement du « circuit défiscalisé » (Halbert, 2018) et du discours des décideurs publics permet de formuler l'hypothèse suivante : le recentrage des aides permet de remédier à un effet collatéral de la fiscalisation de la production de logement, à savoir l'excès d'investissements dans les zones à faible demande locative où les risques de perte sont les plus élevés. En effet, tandis que la financiarisation de l'immobilier favorise une concentration des placements des investisseurs institutionnels dans les centres des grandes métropoles (Aveline-Dubach *et al.*, 2020), la fiscalisation de la production de logement a au contraire conduit de nombreux ménages à investir dans des zones plus périphériques : communes de banlieue ou périurbaines, villes moyennes voire petites (Vergriete, 2013). En cela, le recentrage est présenté par de nombreux décideurs politiques comme une façon de protéger les ménages investisseurs, et ainsi d'assurer la rentabilité financière du circuit défiscalisé.

#### **3.1. Produire des logements par le circuit défiscalisé : des ménages exposés au risque de dévalorisation des capitaux immobiliers**

Par rapport aux pays voisins, la France se distingue par un quasi-monopole des ménages dans le secteur locatif libre. L'abondance des aides publiques en leur faveur, couplée à la rentabilité relativement faible de l'immobilier résidentiel par rapport à l'immobilier tertiaire, a en effet contribué à la raréfaction des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement à partir des années 1990 (Nappi-Choulet, 2014). La filière défiscalisée capte une part importante de ces investissements locatifs des ménages. Elle aurait représenté, entre 1995 et 2009 (c'est-à-dire avant même l'intensification des aides opérée par le « Scellier »), environ 80% de la construction de logements locatifs privés (Lalande, 2011).

Extrêmement structurant, ce circuit défiscalisé obéit à des logiques différentes du circuit financiarisé (Halbert, 2018). Si les investisseurs institutionnels placent principalement dans les grandes métropoles à des fins de sécurisation des placements et de diversification de portefeuilles (Aveline-Dubach *et al.*, 2020), les ménages défiscalisés considèrent l'investissement locatif d'abord comme un produit fiscal, et se montrent à la fois plus confiants

envers les intermédiaires et moins attentifs que les autres investisseurs aux risques financiers de l'opération, au rendement de l'opération ou à la localisation exacte du bien (Vergriete, 2013).

Dans le domaine de l'investissement locatif, le recours à l'outil fiscal présente ainsi des implications à la fois économiques et géographiques : les aides fiscales ont stimulé les investissements locatifs dans des zones à faible demande locative, où la production est plus aisée pour les promoteurs, et où les taux de rentabilité annoncés se révèlent en outre relativement élevés. Une partie de ces logements défiscalisés est dès lors restée sans locataires (Scellier et Le Bouillonnet, 2008 ; Vergriete, 2013). La déduction fiscale proposée par les dispositifs étudiés étant conditionnée à la mise en location du bien, la rareté des locataires est synonyme de double pénalité pour l'investisseur (absence de revenu locatif et de déduction fiscale). On retrouve ici le problème classique, largement traité par la géographie radicale, de la fixité des capitaux immobiliers et du lien fort qui existe entre leur localisation géographique et leur potentiel de valorisation.

Il résulte de cette situation un paradoxe : d'une part le renforcement du circuit défiscalisé (au détriment du circuit du logement social par exemple) fait dépendre la viabilité économique de la production de logements de leur rentabilité locative à moyen terme ; d'autre part, l'opportunité de défiscaliser une partie de ses revenus a stimulé des placements risqués dans des zones à trop faible demande locative. Le recentrage géographique des aides peut ainsi se comprendre comme une réponse de l'État à ce paradoxe aux difficultés de contrôle de leur mise en œuvre inhérentes à l'outil fiscal.

### **3.2. Construire la rentabilité des investissements locatifs par le ciblage géographique des aides fiscales**

Le circuit défiscalisé nécessite ainsi une double intervention de l'État pour assurer la rentabilité des placements : par le dispositif d'aide fiscal lui-même, parfois insuffisant à garantir un rendement positif en zone tendue en l'absence de hausse des prix immobiliers (Deniau *et al.*, 2019), et par la restriction géographique des périmètres aidés comme garantie contre le risque de demande locative insuffisante. Ainsi, le possible décalage géographique entre implantation des capitaux et localisation de la demande effective a été particulièrement pris au sérieux par les décideurs publics. La suppression des aides fiscales pour les communes de zone C fait directement suite au rapport des députés François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet.

Ils concluent de l'étude des effets des dispositifs Robien et Borloo sur la production de logements neufs que :

*« Ces constructions dans des zones peu urbanisées ont excédé les besoins. Par conséquent, des propriétaires rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés à louer leur logement. [...] Les propriétaires sont alors parfois conduits à revendre à perte. Par conséquent, si ce phénomène est positif pour certains locataires, il peut mettre dans des situations difficiles des propriétaires, qui ont parfois des revenus modestes ou qui ont besoin des revenus locatifs pour accéder à la propriété ou pour compléter leurs revenus de retraite. » (Scellier, Le Bouillonnet, 2008, p.31)*

Ce souci des législateurs de limiter les investissements en zone à faible demande locative a ainsi été inscrit dans l'article du Code général des impôts consacré aux déductions fiscales sur les revenus locatifs des ménages :

*« La réduction d'impôt s'applique exclusivement aux logements situés dans des communes classées [...] dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant. » (Article 199 novovicies du Code général des impôts – version en vigueur du 1er janvier au 7 juin 2013)*

Le risque de décalage entre implantation des investissements locatifs et importance de la demande est en outre couramment mentionné par les législateurs partisans du recentrage du dispositif. En novembre 2012, à l'occasion des débats sur le plan de finance pour 2013, le ministre délégué au Budget, Jérôme Cahuzac, défend le conditionnement des aides en zone B2 à l'obtention d'un agrément préfectoral. Il suggère d'une part que les capitaux privés doivent jouer un rôle central dans la production de logements neufs, et pointe d'autre part les risques pour les investisseurs d'un ciblage géographique trop large des aides fiscales :

*« En revenir au préfet qui, selon les cas particuliers et au regard des difficultés communales, pourra décider d'agréer, est un bon système [...] tant il est vrai que nous devons rompre avec deux échecs : le constat de l'insuffisance de logements dans les zones tendues, fussent-elles globalement en B2 ; la production de logements qui restent vides, ne répondant donc pas au besoin de ceux qui n'arrivent pas à se loger, et décourageant de surcroît les investisseurs qui, sur la foi de promotions souvent habilement menées, se sont endettés pour financer la construction de logements et se trouvent contraints de rembourser alors même qu'ils ne touchent pas de loyer. » (Jérôme Cahuzac, Assemblée Nationale, 15 novembre 2012, 1ère séance)*

Deux années plus tard, le rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, bien que membre d'un parti politique d'opposition, approuve pour les mêmes raisons le recentrage du « Pinel » sur les zones à forte demande locative :

*« Il faut se souvenir que le dispositif Robien a donné lieu à la construction de milliers de logements dans des zones dépourvues d'un marché de la location. Ces logements sont donc restés vides. Instruits par cette expérience malheureuse, nous avons donc dû nous montrer plus restrictifs en matière de zonage. » (Gilles Carrez, Assemblée Nationale, 16 octobre 2014, 2e séance)*

La « régulation par délégation » à l'œuvre en France (Pollard, 2018) ne repose donc pas sur une simple instrumentalisation des ménages au service de la satisfaction des objectifs des politiques du logement : elle tente également de les protéger dans une certaine mesure en construisant l'immobilier défiscalisé comme placement rentable par un recentrage géographique des dispositifs d'aide. Cette combinaison de délégation par l'outil fiscal et de protection par le critère géographique constitue une incitation pour les ménages à entrer dans un rapport rentier à l'immobilier. La spécificité du contexte institutionnel français empêche de réduire, comme dans le cas suisse, les ménages à des acteurs uniquement préoccupés de la valeur d'usage de leur logement (Theurillat, Rérat et Crevoisier, 2014). L'enrôlement des ménages dans ce rapport rentier s'avère en outre nettement sélectif : la moitié des investisseurs ayant obtenu des aides fiscales au titre du « Pinel » se placent dans le dernier décile de revenus (Deniau *et al.*, 2019). Certains décideurs peuvent ainsi aller jusqu'à présenter les aides fiscales non plus seulement comme des stimulateurs de la production de logements locatifs libres, mais comme des placements à part entière dont la fonction première serait de servir l'accumulation patrimoniale des ménages :

*« [Les ménages investisseurs] sont simplement des gens qui se constituent un patrimoine parce qu'ils ont, comme chacun et chacune d'entre nous, envie de préparer l'avenir. » (Christophe Castaner, Assemblée Nationale, 16 octobre 2014, 2e séance)*

*« Vous dites, monsieur Emmanuelli, que le dispositif permet de se constituer un patrimoine, mais c'est précisément son objet. » (Éric Woerth, Assemblée Nationale, 16 octobre 2014, 2e séance)*



## Conclusion

Les aides fiscales à l'investissement locatif des ménages constituent un cas de politique publique fondamentalement géographique. La délégation aux ménages du financement du secteur locatif libre a demandé à l'État de construire la rentabilité de ces placements, ce qui a été mené en deux grandes étapes. La fin des années 1990 a marqué une montée en importance des dispositifs défiscalisateurs, au point notamment de rendre les promoteurs immobiliers dépendants de ces aides publiques sur certains territoires (Pollard, 2018) La générosité croissante des aides a cependant soutenu une prolifération de l'offre dans des secteurs géographiques à faible demande locative, engendrant des pertes chez de nombreux ménages investisseurs (Vergriete, 2013). Cet effet collatéral des aides fiscales sur les capacités d'accumulation de certains ménages a alimenté une sécurisation de ces placements *via* un recentrage géographique des dispositifs sur les zones les plus tendues.

En construisant l'immobilier résidentiel comme un placement peu risqué et fiscalement avantageux pour les ménages aisés, cet ajout du critère géographique alimente une « rentiérisation » (Christophers, 2019) de ce secteur de l'économie. Cette note permet en cela de souligner, dans le sillage d'autres travaux (Aveline-Dubach *et al.*, 2020), que la construction locale de la valeur foncière-immobilière est à comprendre comme le résultat de mécanismes multi-scalaires, parmi lesquels le mode de régulation national occupe toujours une place importante.

## Remerciements

Cette recherche a été menée dans le cadre de l'ANR PRC WIsDHoM (ANR-18-CE41-0004) - Wealth Inequalities and the Dynamics of Housing Market. Interpreting real-estate market-based regime of spatial inequalities 2019-2022. Elle reprend les résultats d'un mémoire de recherche dirigé par Renaud Le Goix, que je remercie pour son encadrement, ses relectures et ses conseils.

## Références bibliographiques

Aveline-Dubach N, Le Corre T, Denis É, Napoleone C (2020) Les futurs du foncier : modes d'accumulation du capital, droit de propriété et production de la ville. In : Adisson F, Barles S, Blanc N, Coutard O, Frouillou L, Rassat F (dir.) *Pour la recherche urbaine*, Éditions CNRS, Paris : 312-335.

Christophers B (2019) The rentierization of the United Kingdom economy. *Environment and Planning A: Economy and Space* : 11 septembre 2019.

Deniau F-X, Bégassat L, Krieff D, Guillou A, Maréchal-Dereu C, Apers É (2019) *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*. Rapport de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Paris.

Dupré O, Dussart O et Guerrini S (2018) L'investissement locatif défiscalisé. Facteur de fragilisation des copropriétés. *Revue foncière* 25 : 22-26.

Gilly J-P, Pecqueur B (2002) La dimension locale de la régulation. In : Boyer R, Saillard Y (dir.) *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Éditions La Découverte (Recherches), Paris : 304-312.

Halbert L (2018) Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine. *Espaces et sociétés* 174 (3) : 71-86.

Lalande É (2011) *Les logements locatifs aidés de 1995 à 2009 et leurs occupants*. Rapport du Commissariat Général au Développement Durable, *Le point sur* 22.

Le Brun P (2021) Cartographier les aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel en France (2003-2019). Document de travail de l'ANR PRC WIsDHoM.

Nappi-Choulet I (2014) La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008. *Revue d'économie financière* 110 : 189-206.

Pollard J (2018) *L'État, le promoteur et le maire : la fabrication des politiques du logement*. SciencesPo Les Presses, Paris.

Scellier F, Le Bouillonnet J-Y (2008) *L'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*. Rapport d'information 1088, Assemblée nationale, Paris.

Theurillat T, Rérat P, Crevoisier O (2014) Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires. *Géographie, économie, société* 16 (2) : 233-254.

Vergriete P (2013) *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)*. Thèse d'aménagement. Université Paris-Est Marne-la-Vallée.